

Rapport annuel 2008



LE MÉDIATEUR

DE LA RÉPUBLIQUE

UN ACTEUR ESSENTIEL DE LA DÉFENSE DES LIBERTÉS PUBLIQUES

Créée en 1973, l’Institution du Médiateur de la République est une autorité indépendante qui met gracieusement ses compétences au service des citoyens, personnes physiques ou morales pour améliorer leurs relations avec l’administration et les services publics. Elle traite les litiges au cas par cas, vérifie si l’organisme objet d’une plainte s’est ou non conformé à la mission de service public dont il a la charge, relève les dysfonctionnements et rétablit les droits du requérant. Lorsqu’une décision administrative, pourtant conforme à la règle de droit, vient heurter les droits de la personne, le Médiateur de la République dispose d’un pouvoir de recommandation en équité. Il peut également faire usage de son pouvoir d’injonction lorsque l’Etat ne se conforme pas à une décision prise par la justice en faveur des administrés. Le Médiateur de la République est également doté d’un important pouvoir de proposition de réformes qui lui permet de contribuer à l’amélioration des procédures administratives et de la législation pour que le droit soit adapté aux évolutions de la société et que cessent les iniquités.

L’Institution doit sa réactivité et son efficacité à la qualité de ses collaborateurs du siège, à sa présence territoriale assurée par quelque trois-cents délégations, à sa souplesse d’action et au travail en réseau qui la caractérisent. Nommé en conseil des ministres, le Médiateur de la République, qui dispose d’un mandat unique de six ans, est irrévocable et inamovible. Le Médiateur de la République est membre de droit de la Commission Nationale Consultative des Droits de l’Homme.

Les données chiffrées de ce rapport portent sur l’année 2008.
Sa date de rédaction est arrêtée au 30 janvier 2009.

Médiateur de la République – 7, rue Saint-Florentin – 75008 Paris
Tél. : 01 55 35 24 24 – Fax : 01 55 35 24 25 – www.mediateur-republique.fr

SOMMAIRE

ÉDITO	p. 2
BLOC-NOTES	p. 4
L'ANNÉE EN CHIFFRES	p. 5
TABLEAU DES RÉFORMES	p. 8
LES GRANDS AXES D'ÉVOLUTION DU MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE	
Des missions renforcées	p. 11
Droits de l'Homme : réflexion et actions démultipliées	p. 14
Une scène internationale élargie	p. 18
Du Médiateur de la République au Défenseur des droits	p. 21
LA MÉDIATION AU QUOTIDIEN	
Les constats inquiétants se confirment	p. 31
Oui, une bonne administration est possible	p. 48
LES PERSPECTIVES 2009	
Politiques au point mort	p. 57
Des propositions émises en 2008 et à suivre en 2009	p. 58
Vigilance accrue du Médiateur en 2009	p. 63
PORTRAIT DE L'INSTITUTION	
GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE 2008	
	p. 71
	p. 80

ÉDITO



Jean-Paul Delevoye,
Médiateur de la République.

La difficulté de vivre individuellement n'a jamais été aussi forte. Cette fragilité de la société n'est pas suffisamment perçue par le pouvoir et ses services publics.

L'écoute et l'accompagnement au quotidien sont des facteurs d'apaisement social essentiels. C'est le fil conducteur des actions que développent le Médiateur de la République, ses services centraux et ses délégués auprès des organismes publics. Et la volonté d'écoute, nouvelle, de certaines administrations prouve les formidables possibilités de progrès.

La reconnaissance du Médiateur de la République en tant qu'acteur des réformes couronne un engagement tenace aux côtés des parlementaires et du gouvernement et le souci, constant, de remonter aux élus une réalité du terrain incontestable. La contribution du Médiateur de la République est de plus en plus sollicitée au sein des groupes de travail et des commissions parlementaires. Le président Warsmann (commission des lois de l'Assemblée nationale) sur la simplification du droit, le groupe Bauer sur les fichiers de police et de gendarmerie, le comité Balladur sur la modernisation des institutions, la commission Guinchard sur la répartition des contentieux, la commission Simone Weil sur les droits fondamentaux, ont tous repris des propositions ou des recommandations émises par le Médiateur de la République. De même, la loi pénitentiaire est nourrie des observations faites dans les prisons par le réseau des délégués du Médiateur de la République.

Confiance et dialogue sont au cœur d'un combat que mène le Médiateur de la République pour renouer les liens distendus entre la société et le pouvoir. Le pôle Santé et sécurité des soins

qui élargit aujourd’hui les compétences de l’Institution, en est une illustration. La rétention du savoir en ce domaine est particulièrement néfaste et peut laisser nos concitoyens penser que le service public privilégie certaines corporations au détriment de la défense de la santé publique. Or, nous devons regarder la vérité en face, ensemble. Et c’est ensemble que les défis qu’elle nous lance doivent être relevés.

Incarnation d’une volonté d’écoute politique, le Médiateur de la République est à la fois force de proposition auprès des élus et force de questionnement. Ses interpellations visent à poser clairement les questions appelant un débat public. C’est un mécanisme démocratique fondamental car, dans bien des cas, la seule décision du juge ne saurait apporter une solution durablement satisfaisante. Il est par exemple regrettable que le politique n’ait pas pris position sur le cas des enfants nés sans vie. C’est un sujet qui doit s’ouvrir au débat public. Une décision politique s’imposera tôt ou tard.

Mais la vie politique ne saurait se contenter de voter des lois en négligeant leur mise en œuvre. Les effets d’annonce de certaines décisions ambitieuses ne doivent pas masquer leurs difficultés d’application. En 2007, la réforme des tutelles des majeurs protégés portait de grandes espérances. Mais qu’a-t-on fait des 20 mois prévus pour sa mise en œuvre au 1^{er} janvier 2009 ? Aujourd’hui, il apparaît que les départements et les parquets y sont peu préparés. Une loi qui reste inappliquée est une mauvaise loi.

L’année 2009 marquera l’évolution de la médiation vers le Défenseur des droits que nous appelions de nos vœux. Le Médiateur de la République contribue activement à

sa préparation. Ses propositions auprès du législateur et du gouvernement visent à promouvoir un juste équilibre entre l’exercice de l’autorité publique et la protection de l’individu. Une réflexion particulièrement approfondie est actuellement menée sur le pouvoir de recommandation en équité. Celle-ci a pour objet de proposer des solutions permettant de traiter des cas qui n’ont pas été prévus par la loi, tout en respectant l’esprit du législateur. Le présent rapport témoigne de nombreux exemples en ce domaine.

En cette année de 60^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l’Homme, l’Institution a renforcé son engagement sur ce thème. Dès janvier 2008, le Médiateur de la République a coopéré avec le commissaire aux droits de l’Homme du Conseil de l’Europe pour une série d’initiatives, dont la contribution au mécanisme de contrôle de l’application des arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l’Homme.

Sur le plan international, le Médiateur de la République a confirmé son engagement en faveur de la poursuite d’un dialogue entre les États, fondé sur l’indépendance de leurs médiateurs. En décembre 2008, la deuxième rencontre des médiateurs et ombudsmans de la Méditerranée sur le thème des défis d’un espace commun rassemblait 23 pays dont Israël et l’Autorité palestinienne, la Ligue arabe et le commissaire aux droits de l’Homme du Conseil de l’Europe... Cette initiative indépendante prouve que, même en période de conflit, il est possible de maintenir des lieux d’écoute où les institutions des droits de l’Homme poursuivent un dialogue rappelant que chaque homme mérite d’être respecté de la même façon. ■

BLOC-NOTES

P. 11

La nouvelle dimension santé du Médiateur de la République

La Mission pour le développement de la médiation, de l'information et du dialogue pour la sécurité des soins (Midiss) a rejoint les équipes du Médiateur de la République afin d'informer les usagers et promouvoir la médiation entre les patients et les professionnels de la santé.

P. 14

Une collaboration renforcée avec le commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe

En 2008, l'Institution du Médiateur de la République a apporté une forte contribution au contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme.

P. 18

Développement des échanges avec l'espace méditerranéen

En 2008, les relations du Médiateur de la République avec le monde méditerranéen se sont fortement développées au travers de la création du réseau des médiateurs et ombudsmans de la Méditerranée.

P. 26

Vers le Défenseur des droits

Inspiré par les exemples de ses homologues européens, le Médiateur de la République a indiqué, lors de son audition par le comité Balладур, sa volonté de promouvoir un « Défenseur des droits fondamentaux » regroupant plusieurs autorités indépendantes œuvrant pour la protection des droits et libertés.

P. 34

Les non-réponses : un rappel à la loi s'impose

L'observation quotidienne du Médiateur de la République des relations entre administrés et administrations laisse entrevoir les difficultés fréquentes pour les citoyens d'obtenir une réponse de l'administration...

P. 43

L'insécurité juridique se développe

La Charte des droits fondamentaux suggère que le respect des droits de l'Homme fasse partie des normes qui s'imposent à l'administration. Le Médiateur de la République rappelle à ce titre le « droit à une bonne administration » pour chaque citoyen.

P. 58

« Malendettement » : les propositions du Médiateur

Poursuivant son engagement dans la lutte contre le « malendettement », le Médiateur de la République a formulé plusieurs propositions de réforme visant à améliorer l'efficacité des procédures de traitement du surendettement.

P. 59

Expertise médicale judiciaire : pour une meilleure crédibilité de la justice et de la médecine

La qualité des expertises médicales fait l'objet de critiques récurrentes qui mettent en cause la crédibilité à la fois de la justice et de la médecine. Le Médiateur de la République a donc émis des pistes de réforme concernant chaque stade du processus d'expertise.

P. 60

Retraites : le rendez-vous manqué de 2008

Le Médiateur de la République a émis en 2008 une dizaine de propositions de réforme afin d'apporter toute sa contribution au bilan national prévu par le gouvernement. Le Médiateur de la République constate qu'aucune de ses propositions n'a trouvé d'écho auprès des autorités publiques...

P. 62

Soutien à la médiation familiale : favoriser la coparentalité

Le Médiateur de la République a émis plusieurs propositions de réforme afin de promouvoir la médiation familiale, favoriser une coparentalité responsable et faciliter le travail des juges aux affaires familiales.

P. 63

Handicap : des progrès, mais encore beaucoup d'insatisfaction

En mars 2008, le Médiateur de la République était auditionné par le comité de suivi de la politique du handicap dont l'objectif est d'établir un bilan de la mise en œuvre concrète de la politique du handicap et de proposer les réajustements nécessaires.

P. 64

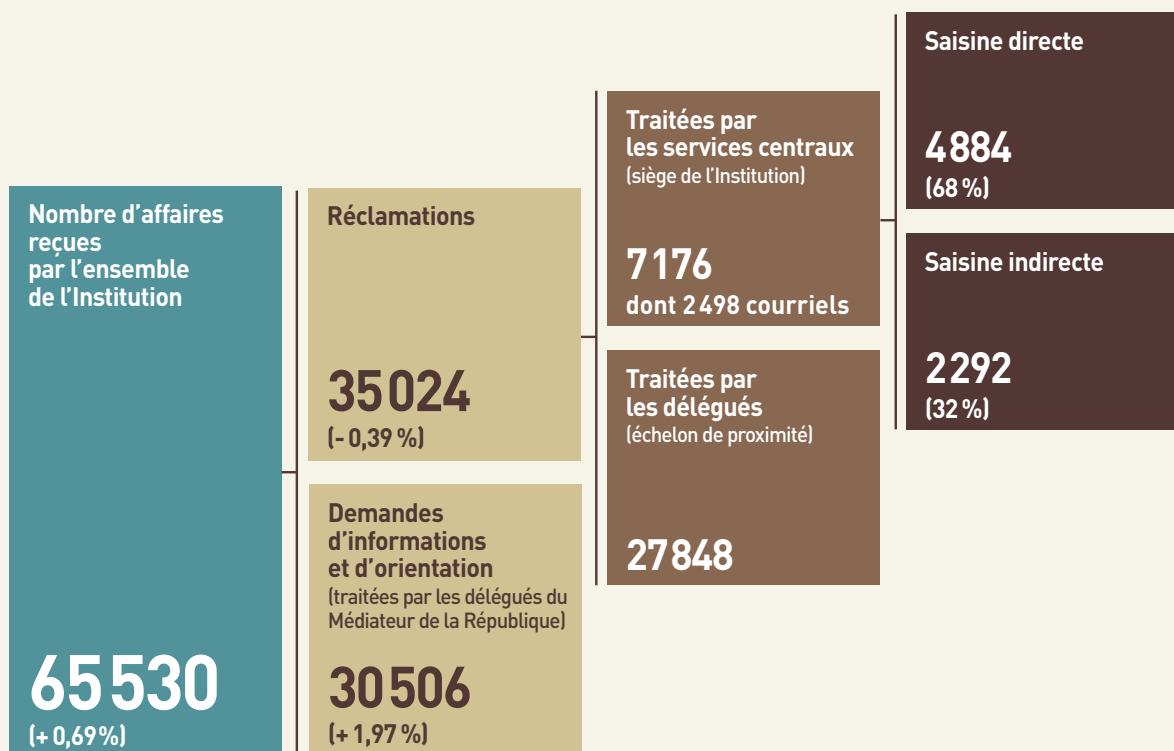
Amiante : arrêtons les études, passons à l'action !

Les travailleurs victimes de l'amiante subissent toujours une protection très inégalitaire suivant leurs régimes. De plus, le défaut de coordination entre ces différents régimes s'avère très préjudiciable aux personnes qui ont connu un parcours de mobilité professionnelle.

L'ANNÉE EN CHIFFRES

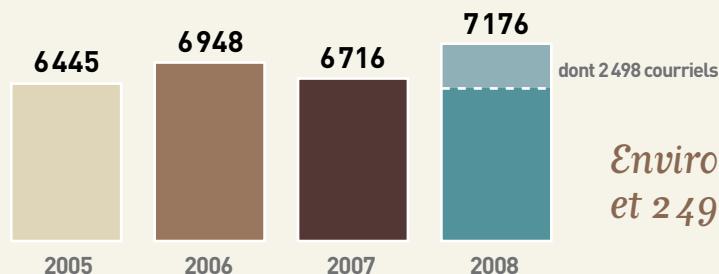
LES RÉSULTATS GLOBAUX DE L'INSTITUTION

En 2008, le nombre d'affaires transmises au Médiateur de la République, services centraux et délégués, a augmenté de 0,69 % par rapport à 2007, avec un total de 65530 affaires reçues. Les demandes d'informations et d'orientation auprès des délégués ont progressé de 1,97 % par rapport à l'année précédente. L'Institution a traité 35024 réclamations dont 7176 via les services centraux du Médiateur de la République, à Paris. En 2007, 32 % des réclamations adressées aux services centraux ont été transmises au Médiateur de la République selon la procédure de saisine indirecte, par un député ou un sénateur. Il faut noter que ce pourcentage inclut 66 dossiers qui ont fait l'objet d'une régularisation parlementaire *a posteriori* (soit 2,8 %).



L'ACTIVITÉ DES SERVICES CENTRAUX

Nombre de réclamations reçues



Environ 12 068 appels téléphoniques et 2 498 courriels de réclamation.

Modes de transmission des réclamations au siège de l'Institution

Pour la première fois dans le rapport du Médiateur de la République, le nombre de mails est intégré aux statistiques des dossiers reçus. Dans les projets d'actions pour l'année 2009, il est prévu de les traiter, de plus en plus, comme des dossiers spécifiques.

Le nombre de mails reçus par les services du Médiateur de la République traduit, notamment, la volonté ou le besoin de nos concitoyens de saisir directement le Médiateur de la République. Au-delà de cette question, il n'en demeure pas moins que le nombre

de dossiers parvenus aux services centraux a tendance à diminuer. Cela peut s'expliquer de plusieurs façons.

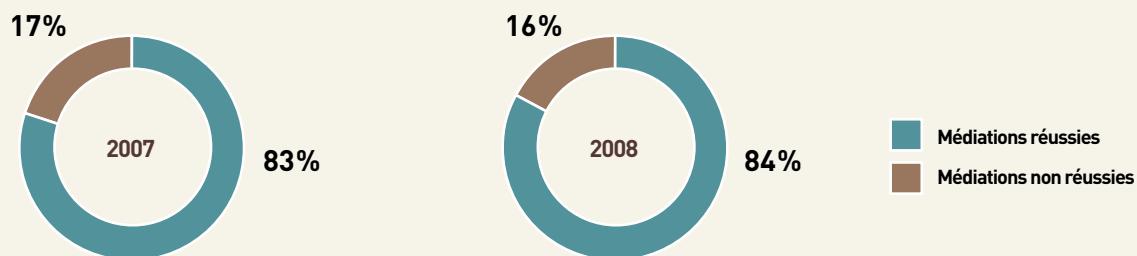
Les années 2006 et 2007 avaient connu une très forte progression du nombre de dossiers relatifs à des amendes de police, des catastrophes naturelles et de dossiers d'incitation fiscale aux économies d'énergie. La stabilisation des pratiques et des réponses apportées dans ces divers domaines a limité de façon marquée l'arrivée de dossiers qui relevaient d'un effet de masse.

On notera également l'efficacité du

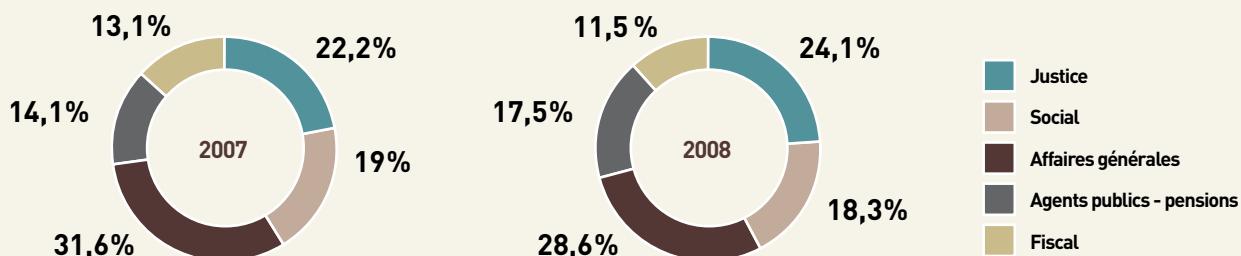
travail réalisé par les médiateurs ou conciliateurs internes à chaque service public ayant permis que ne parviennent chez le Médiateur de la République que des dossiers complexes et intéressant plusieurs services publics.

Enfin, la forte proportion de dossiers d'information et de renseignement qui continuent d'être traités par nos délégués sur le terrain témoigne que de nouveaux efforts peuvent être encore apportés pour l'amélioration des services publics.

Taux de réussite des médiations

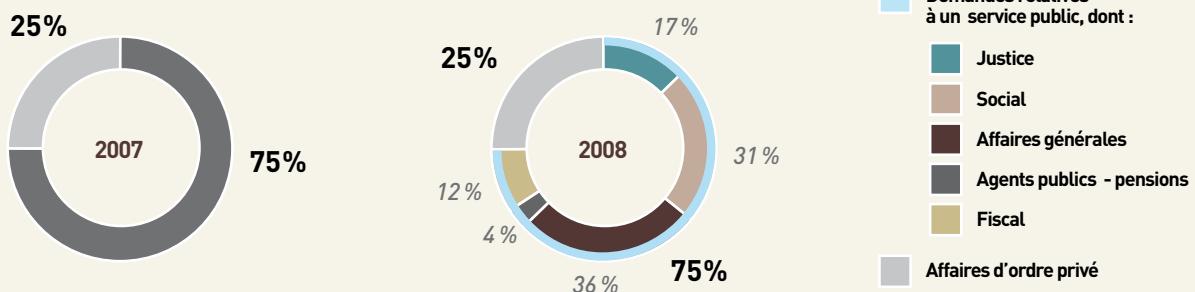


Répartition des dossiers clos par domaines d'intervention

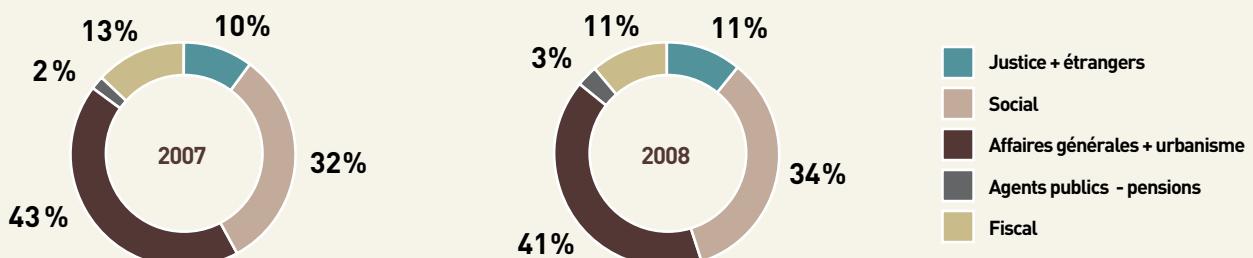


L'ACTIVITÉ DES DÉLÉGUÉS

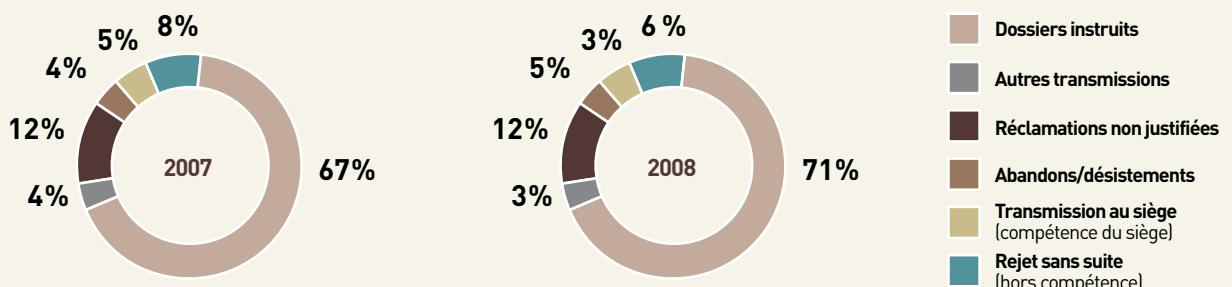
Information – domaines concernés



Réclamations – répartition par domaines d'intervention



Réclamations – suites données



Réclamations – taux de réussite des délégués

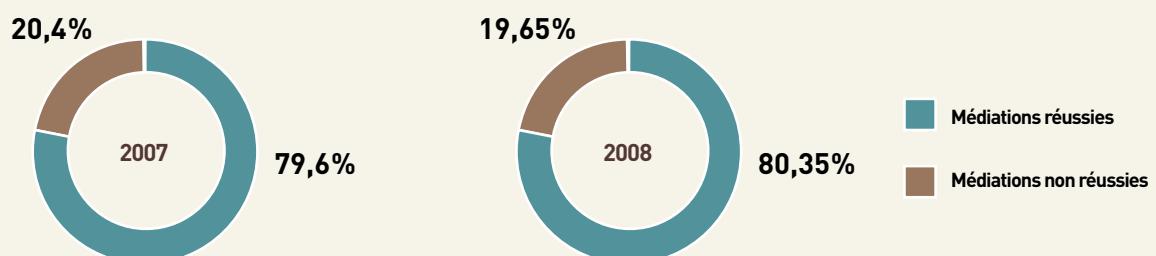


TABLEAU DES RÉFORMES

LES PROPOSITIONS DE RÉFORME SATISFAITES

ANNÉE D'OUVERTURE	OBJET	DATE DE CLÔTURE
2001	Harmonisation des fraudes aux prestations sociales	29/04/2008 <i>Satisfaction partielle</i>
2004	Amélioration des droits des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers placés en disponibilité d'office pour maladie	28/11/2008 <i>Satisfaction</i>
2005	Congé paternité enfant né sans vie	07/02/2008 <i>Satisfaction</i>
2005	Régime de retraite des clercs et employés de notaire	17/03/2008 <i>Satisfaction</i>
2005	Accès des infirmiers relevant des fonctions publiques d'État et territoriales au corps des cadres de santé dans la fonction publique hospitalière	03/12/2008 <i>Satisfaction</i>
2005	Remboursement anticipé des créances de <i>carry back</i>	15/01/2009 <i>Satisfaction partielle</i>
2007	Amélioration de la protection sociale des salariés employés en Cesu (chèque emploi service universel)	13/11/2008 <i>Satisfaction</i>
2007	Condition d'inactivité pour percevoir l'AAH (allocation aux adultes handicapés)	07/01/2009 <i>Satisfaction</i>
2007	Recours juridictionnel à l'encontre des rescrits fiscaux	15/01/2009 <i>Satisfaction</i>

LES PROPOSITIONS DE RÉFORME NON SATISFAITES

ANNÉE D'OUVERTURE	OBJET	DATE DE CLÔTURE
1997	Retraite des titulaires d'emploi fonctionnel	06/03/2008
1999	Ouverture et calcul des prestations assurance maladie, maternité, invalidité	09/06/2008
2003	Retranscription des reconnaissances de paternité	28/07/2008
2004	Réunification des familles de réfugiés	04/03/2008 <i>Abandon</i>
2004	Rente accident du travail des rapatriés	19/03/2008
2006	Délais de réponse à impartir à l'administration fiscale	28/04/2008
2006	Renforcement de la lutte contre les reconnaissances abusives de paternité	19/03/2008

LES PROPOSITIONS DE RÉFORME OUVERTES

SUJET	DATE D'OUVERTURE
Régime d'invalidité des fonctionnaires civils de l'État	21/04/08
Révision des pensions de réversion dans le régime général	02/05/08
Saisissabilité de la majoration de pension au titre de l'assistance d'une tierce personne	06/05/08
Majoration de durée d'assurance pour un père ayant élevé seul ses enfants	28/05/08
Calcul du salaire annuel moyen pour la détermination du montant de la pension de retraite	29/05/08
Calcul du salaire annuel moyen pour les polypensionnés	29/05/08
Reconnaissance en France des unions civiles étrangères	29/05/08
Validation des périodes de stage pour la retraite complémentaire	09/06/08
Application automatique du solde bancaire insaisissable	11/06/08
Précarité des enseignants non titulaires de l'enseignement secondaire	20/06/08
Majoration d'assurance pour les parents d'enfants handicapés	01/07/08
Retraite des volontaires de la coopération internationale	08/07/08
Départ anticipé à la retraite pour carrière longue : cas des fonctionnaires à temps partiel	08/07/08
Départ anticipé à la retraite de certains fonctionnaires handicapés	08/07/08
Réforme des expertises médicales judiciaires	08/07/08
Affiliation rétroactive au régime général des périodes de service militaire effectuées à l'étranger ou dans les Tom	08/07/08
Accès à l'information immobilière	28/07/08
Intégration d'anciens élèves du cycle international long de l'Ena	01/09/08
Accès aux derniers indices pour les professeurs de collège	01/09/08
Exonération de la redevance audiovisuelle des téléviseurs loués par les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires	01/09/08
Gestion des contentieux transfusionnels par l'Établissement français du sang	01/09/08
Perception de revenus différés par les personnes non imposables	15/09/08
Authentification des permis de conduire délivrés à l'étranger	20/10/08
Réforme de l'aide dégressive à l'employeur (ADE) en faveur de l'emploi des seniors	23/10/08
Simplification de l'accès à la profession de transporteur routier de marchandises par des véhicules légers	28/10/08
Renforcement de la médiation familiale judiciaire	15/11/08
Modification du taux d'usure	26/11/08
Extension du bénéfice du capital décès au partenaire lié à un fonctionnaire par un Pacte civil de solidarité (Pacs)	09/12/08

La vocation du Médiateur de la République à prendre en compte la problématique des droits de l'Homme s'est confirmée au cours des années. Faisant de l'accès au juge le fil conducteur de ses actions, l'Institution contribue à restaurer la confiance entre les autorités publiques et les citoyens. L'élargissement de ses compétences avec le nouveau pôle Santé et sécurité va dans ce même sens. Mais c'est aussi sur la scène européenne et internationale que la problématique des droits de l'Homme doit être portée. Garant du respect des arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'Homme, le Médiateur de la République fait également la promotion du renforcement du dialogue dans l'espace méditerranéen. L'Institution chemine désormais vers une évolution majeure avec la constitutionnalisation, en France, du Défenseur des droits.

•••

Des missions renforcées

PÔLE SANTÉ ET SÉCURITÉ DES SOINS : LA NOUVELLE DIMENSION SANTÉ DU MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE	p. 11
RÉFORME PÉNITENTIAIRE : UN APPUI ÉCLAIRÉ	p. 11
DÉBATS PUBLICS : UNE CONTRIBUTION DU MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE DE PLUS EN PLUS ÉCOUTÉE	p. 13

Droits de l'Homme : réflexion et actions démultipliées

UNE MISSION D'APPUI SOLICITÉE PAR LE COMMISSAIRE EUROPÉEN AUX DROITS DE L'HOMME DU CONSEIL DE L'EUROPE	p. 14
UN PARTENARIAT RENFORCÉ AVEC LA CNCDH ET LES ONG	p. 15
SENSIBILISER DE PLUS EN PLUS AU RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX	p. 16
MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE ET PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME EN FRANCE ET À L'INTERNATIONAL	p. 17

Une scène internationale élargie

UNE APPROCHE PAR « PETITS PAS », COHÉRENTE ET BASÉE SUR LA MUTUALISATION MISE EN PLACE D'UN PLAN DE FORMATION AVEC L'AOMF	p. 18
DÉVELOPPEMENT DES ÉCHANGES AVEC L'ESPACE MÉDITERRANÉEN	p. 18
EUROPE : L'APPUI D'UN RÉSEAU HISTORIQUE ET L'OUVERTURE VERS LES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE	p. 20

Du Médiateur de la République au Défenseur des droits

LES FONDAMENTAUX : INDÉPENDANCE ET ÉQUITÉ VERS LE DÉFENSEUR DES DROITS	p. 21
	p. 26

LES GRANDS AXES D'ÉVOLUTION DU MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

Des missions renforcées

PÔLE SANTÉ ET SÉCURITÉ DES SOINS : LA NOUVELLE DIMENSION SANTÉ DU MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

Mise en place en 2006 au sein de la Haute Autorité de la Santé (HAS), la Mission pour le développement de la médiation, de l'information et du dialogue pour la sécurité des soins (Midiss) s'est attachée dans un premier temps à l'information et au développement de la médiation relative aux infections nosocomiales. Élargi en 2007, son périmètre couvre désormais l'ensemble des sujets pouvant affecter la sécurité des patients.

Cette structure a pour but de rétablir la confiance entre le monde médical et les usagers des services de santé, et de participer à l'amélioration de la sécurité des soins. Ses principales fonctions consistent à informer les usagers et les professionnels de la

santé, assurer une assistance à la médiation lorsque le dialogue est rompu, alerter les autorités, réaliser des retours d'expérience dans une optique de prévention.

Aujourd'hui, la plupart des réclamations relatives aux soins sont orientées vers les structures de médiation internes aux établissements de santé ou vers les commissions régionales de conciliation et d'indemnisation (CRCI) créées dans le cadre du dispositif d'indemnisation amiable des accidents médicaux. Or, plusieurs études récentes mettent en évidence que ces dispositifs répondent de manière insuffisante à des besoins de médiation accusés. Et ce, d'autant plus que, malgré la

loi Kouchner du 4 mars 2002 reconnaissant la place des usagers dans le système de santé, les droits fondamentaux des malades restent encore trop théoriques et traités d'une manière inégalitaire. Enfin, la Commission européenne rédige actuellement une directive visant à clarifier les droits des patients.

C'est dans ce contexte que le rattachement de la Midiss au Médiateur de la République a été envisagé de concert avec la HAS et entériné par une lettre de mission de Roselyne Bachelot, ministre en charge de la Santé. Un pôle Santé et sécurité des Soins existe ainsi à la médiation depuis janvier 2009.

RÉFORME PÉNITENTIAIRE : UN APPUI ÉCLAIRÉ

La généralisation de l'expérimentation lancée en 2005 offre désormais à 44 000 détenus un accès direct à un délégué du Médiateur de la République. Cette large présence consti-

tue un champ d'observation irremplaçable de la situation du monde carcéral et des conditions d'accès au droit. Elle conduit aussi à mettre en évidence les marges de progrès qui

subsistent. Quatre priorités à traiter d'urgence se dégagent : l'accès aux soins, l'accès au droit, la gestion des objets personnels des détenus et la disparité des pratiques en matière ►

- d'obtention ou de renouvellement des titres de séjour. Si le Médiateur de la République a été en mesure de faire état de ses préoccupations auprès des pouvoirs publics en demandant que l'on saisisse l'occasion de la préparation de la loi pénitentiaire pour y remédier, c'est bien entendu en s'appuyant sur l'expérience concrète de ses délégués ainsi qu'en témoignent ces quatre cas.

L'accès aux soins

Atteint d'un cancer, Monsieur M. fait l'objet d'un transfert vers une maison d'arrêt pour pouvoir suivre des séances de radiothérapie à l'hôpital de B.. Cependant, ce détenu souffre énormément de devoir revenir chaque soir à la maison d'arrêt car les effets secondaires de son traitement sont très pénibles. Il demande à l'administration pénitentiaire, en vain, l'autorisation d'intégrer l'unité de soins de l'hôpital de B. réservée aux détenus malades. Il saisit alors la déléguée du Médiateur de la République. Celle-ci adresse aussitôt un courrier à la direction de la maison d'arrêt en l'interrogeant sur les raisons qui justifient le refus opposé à l'intéressé et demande le réexamen de sa situation. Monsieur M. intègre peu de temps après l'unité de soins de l'hôpital de B..

L'accès au droit

Le simple fait de faciliter les démarches administratives pour les personnes privées de liberté constitue un progrès non négligeable en matière d'accès au droit. Ainsi, un détenu tentait, depuis plusieurs mois, de reconnaître les trois enfants qu'il avait eus avec sa compagne. Il avait rempli un dossier complet avec le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) de l'établissement et un courrier signé du directeur avait été envoyé au procureur de la République. Sans réponse, il s'adressa au délégué du Médiateur de la République. Après un premier contact par téléphone avec l'officier d'état civil en charge du dossier, le délégué apprit que la demande était en attente de l'autorisation du parquet. Il expédia immédiatement un courrier au procureur de la République pour s'informer de l'état d'avancement du dossier. Ce magistrat ne lui répondit pas, mais transmit son autorisation à la mairie ainsi que la réquisition de l'officier d'état civil nécessaire à la rédaction de l'acte au sein de l'établissement pénitentiaire.

La gestion des objets personnels

Ce cas illustre les anomalies observées dans la gestion du patrimoine des détenus. Ces défaillances ali-

mentent des conflits difficiles à dénouer en l'absence d'une véritable traçabilité. Monsieur X., extradé de Belgique, est incarcéré trois jours dans une première maison d'arrêt, avant d'être transféré vers une deuxième maison d'arrêt. Monsieur X. déclare ne pas avoir vu ses bagages à la première maison d'arrêt et avoir versé 69 € par carte bancaire pour qu'ils lui soient expédiés vers sa nouvelle destination. À la réception de ses bagages, Monsieur X. constate qu'il manque plusieurs objets dont un ordinateur, un appareil photo numérique et des vêtements. Par l'intermédiaire de l'assistante sociale, il intervient auprès de la première maison d'arrêt mais n'obtient pas de réponse. Il transmet, par lettre recommandée, une demande d'intervention au procureur de la République mais, là aussi, n'obtient aucune réponse. Saisie, la déléguée du Médiateur de la République intervient par courrier auprès du directeur de la première maison d'arrêt. Toutefois, l'établissement demande une preuve matérielle de l'enregistrement de ses bagages par le greffe de l'établissement lors du court séjour du détenu... Lorsque la déléguée lui fait part de cette réponse, Monsieur X. déclare, sur un ton désabusé : « *C'est ma parole contre la leur* ». De fait, lorsqu'un requérant n'a pas conservé d'éléments matériels à l'appui de ses dires, il est difficile de mener une action efficace sur la seule base de ses affirmations.

Les titres de séjour

Monsieur H. est né au Maroc. Il est entré en France en septembre 1976. Il est marié à une Française et père d'un enfant né en France. L'arrêté ministériel d'expulsion dont il faisait l'objet a été abrogé en avril 2005. Actuellement incarcéré en centre de détention, il est titulaire d'une carte de résident délivrée le 10 octobre 1991 par une préfecture et ayant



expiré le 9 octobre 2001. Dans le cadre de sa réinsertion, Monsieur H. souhaite se préparer à l'obtention du permis de conduire en détention et se présenter aux épreuves théoriques du Code de la route. Le dossier établi par les travailleurs sociaux est rejeté par les services de la préfecture au motif que le demandeur doit justifier d'une pièce d'identité en cours de validité. Il établit donc une demande en ce sens, demande également rejetée au motif (verbal) qu'il n'est pas délivré de titre de séjour à un étranger en prison. Saisi par le détenu, le délégué du Médiateur de la République tente vainement de trouver une solution avec le service des étrangers de la préfecture puis décide de prendre rendez-vous avec le chef de service de la citoyenneté et des titres de la préfecture ainsi qu'avec le responsable des permis de conduire à la Direction départementale de l'équipement (DDE). Finalement, la DDE acceptera le dossier de Monsieur H. en l'état, sans titre de séjour en cours de validité, mais

la préfecture restera sur la position consistant à ne pas renouveler de titre de séjour à un détenu. Monsieur H. a pu s'inscrire à la préparation du permis de conduire, mais la question plus générale de la délivrance, ou du renouvellement d'un titre de séjour à un étranger détenu reste posée. Si la position de refus de la part des services de la préfecture peut se comprendre pour un étranger dont le sort dépend de la commission d'expulsion, elle est beaucoup moins compréhensible pour les étrangers dits « protégés », comme Monsieur H., marié à une Française et père d'un enfant né en France.



Retrouvez tous les cas traités par les délégués dans les prisons sur
WWW.MEDIATEUR-REPUBLIQUE.FR

Les difficultés rencontrées par les détenus au sein des établissements pénitentiaires ont été relayées par

le Médiateur de la République à la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH), lors des débats sur le projet de loi pénitentiaire en vue de l'adoption de l'avis et de l'étude de la CNCDH sur ce thème. Tout au long de l'élaboration de cet avis, le Médiateur de la République a participé activement à sa rédaction en faisant de l'accès au droit et du droit à l'information ses priorités. Il a démontré que si l'application de ces deux principes contribuait à l'apaisement des conflits au sein des prisons, elle permettait également aux détenus d'être davantage considérés comme des individus titulaires de droits, qu'ils soient citoyens français ou étrangers, en situation régulière ou irrégulière, car la privation de liberté n'entraîne pas la privation des droits. Lors des assemblées plénières, les recommandations du Médiateur de la République ont été adoptées à l'unanimité des membres de la CNCDH et inscrites dans l'avis et l'étude relatifs au projet de loi pénitentiaire.

DÉBATS PUBLICS : UNE CONTRIBUTION DU MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE DE PLUS EN PLUS ÉCOUTÉE

L'année 2008 a été marquée par la contribution du Médiateur de la République à de nombreux groupes de travail et commissions parlementaires au sein desquels il fut invité à partager son expérience, sa réflexion et ses propositions. ■



Retrouvez l'ensemble de ces contributions sur
WWW.MEDIATEUR-REPUBLIQUE.FR

Droits de l'Homme : réflexion et actions démultipliées

À la fonction initiale du Médiateur de la République se greffe un engagement actif pour la défense des droits de l'Homme, particulièrement soutenu au cours de l'année 2008, 60^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'Homme.

UNE MISSION D'APPUI SOLICITÉE PAR LE COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME DU CONSEIL DE L'EUROPE

À la suite des multiples auditions menées dans le cadre de la mise en place du contrôleur général des lieux privatifs de liberté, le Médiateur de la République a co-organisé avec le commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, le 18 janvier 2008, une conférence à Paris sur le thème « privation des libertés et droits de l'Homme » à laquelle étaient invités tous les ombudsmans européens, les institutions nationales des droits de l'Homme, les représentants des organisations internationales ainsi que des associations nationales et internationales œuvrant activement dans le domaine des droits de l'Homme.

Fort de cette collaboration, le Médiateur de la République est devenu un interlocuteur privilégié du commissaire aux droits de l'Homme. En effet, l'Institution du Médiateur de la République, sollicitée par ce dernier, a apporté une forte contribution dans l'amélioration du contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme. Confrontée à un nombre élevé de requêtes à traiter, la Cour européenne des droits de l'Homme a en effet besoin d'un soutien l'aidant à veiller à la bonne exécution des arrêts qu'elle rend. C'est dans ce cadre que le commissaire aux droits de l'Homme a désigné le Médiateur de la République française et la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme

(CNCDH) pour participer à un projet pilote. Les médiateurs d'Autriche, d'Irlande du Nord et de Belgique y participent également.

Dans le cadre de ce projet pilote, le Médiateur de la République intervient de trois manières :

1. il transmet au comité des ministres du Conseil de l'Europe toute communication relative à l'état d'exécution des arrêts de la Cour européenne condamnant la France (contenu de la loi rendue nécessaire par la condamnation, conformité de cette loi avec la jurisprudence de la Cour, appréciation de l'effectivité des mesures prises...);

2. lorsque la législation française paraît inadéquate ou insuffisante, le Médiateur de la République peut user de son pouvoir de recommandation et de proposition de réforme, voire de son pouvoir d'injonction en cas d'inexécution;

3. enfin, le Médiateur de la République effectue une veille juridique sur les arrêts de la Cour européenne afin de prévenir d'éventuelles violations par la France des droits consacrés dans la Convention européenne.

Le projet pilote mené en 2008 s'est attaché à deux arrêts rendus par la Cour européenne : *Gebremedhin c/ France et Taïs c/ France* (*voir encadré ci-dessous*).

Le travail sur l'arrêt Gebremedhin relatif aux lieux d'enfermement et aux recours effectifs correspond à un thème phare sur lequel l'Institution du Médiateur de la République a acquis une expertise reconnue. La réflexion menée en commun

AFFAIRE TAÏS C/ FRANCE DU 1^{ER} JUIN 2006

La Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a condamné la France au regard de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'Homme relatif au droit à la vie, tant sous le volet substantiel (non respect par l'État de son obligation de protéger la vie des personnes en garde à vue du fait de l'absence de surveillance policière effective et médicale) que procédural (les autorités françaises n'ayant pas mené d'enquête effective sur les circonstances entourant le décès).

ARRÊT GEBREMEDHIN C/ FRANCE DU 26 AVRIL 2007

La CEDH a condamné la France au regard de l'article 13 de la Convention relatif au droit à un recours effectif : insuffisance des garanties juridictionnelles accordées à un étranger, dans le cadre des procédures d'asile à la frontière, n'ayant pas eu accès en zone d'attente à un recours de plein droit suspensif, le requérant n'a pas disposé de son droit à un recours effectif.

avec la CNCDH a mis en lumière que la loi française du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile ne répondait que partiellement aux attentes résultant de l'arrêt Gebremedhin. Apportant l'éclairage juridique nécessaire, les deux institutions ont transmis au comité des ministres leur souhait de voir la France invitée à faire évoluer sa législation.

Pour l'affaire Taïs, en revanche, le Médiateur de la République française et la CNCDH ont rendu une communication sur la question du réexamen d'une procédure pénale, faisant part de leur accord avec la position du ministère français des

Affaires étrangères, et considérant que le Code de procédure pénale français répondait aux exigences des dispositions de la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Par ailleurs, l'Institution du Médiateur de la République a été invitée par le commissaire aux droits de l'Homme à participer à un atelier sur les droits des personnes privées de leur liberté. Cette rencontre avait pour objectif d'aiguiller les pays participants dans la mise en place du mécanisme national de prévention de la torture (MNP) au niveau national. Deux choix s'offrent en effet aux pays : la création du MNP au sein de l'institution du médiateur ou de l'ombudsman ou la création



d'une institution indépendante. La France a choisi la deuxième option en créant son contrôleur général des lieux privatifs de liberté.

UN PARTENARIAT RENFORCÉ AVEC LA CNCDH ET LES ONG

Membre de droit de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH), dont la mission est de formuler des recommandations au gouvernement sur des projets de loi ayant des incidences en matière de droits de l'Homme et des libertés publiques, le Médiateur de la République y a été particulièrement actif tout au long de l'année 2008. Outre les actions communes menées dans le cadre du projet pilote européen (*voir ci-dessus*), ses services participent à toutes les sous-commissions de la CNCDH : la scolarisation des enfants handicapés, l'immigration, la

santé mentale, la loi pénitentiaire, le fichier Edvige, les droits de l'Homme et l'évolution de la société...

Le Médiateur de la République est également membre du conseil d'administration du Forum mondial des droits de l'Homme, fonction qu'il a acceptée pour deux ans. Dans ce cadre, il a participé en juillet 2008 à une table ronde sur le thème « gouvernance locale, démocratie, droits de l'Homme ». Le 25 novembre dernier, le Médiateur de la République réunissait à son tour les membres du conseil d'administration ainsi que le comité scientifique

afin de choisir le prochain thème du Forum mondial des droits de l'Homme qui se tiendra en 2010.

Le Médiateur de la République a par ailleurs reçu le directeur du pôle Action France d'Amnesty International. Ils ont mené une réflexion commune sur le futur Défenseur des droits et le contenu de la révision constitutionnelle.

À la suite de sa nomination, le contrôleur général des lieux privatifs de liberté a rencontré à plusieurs reprises le Médiateur de la République. ►

► Intervenant l'une et l'autre dans les établissements pénitentiaires, les deux institutions sont amenées à travailler sur des thèmes proches. Le Médiateur de la République a donc signé, dans le courant de l'année 2009, une convention de coopération avec le contrôleur général en vue d'établir les modalités de leur coopération.

De même, le Médiateur de la République s'est entretenu avec l'ambassadeur pour les droits de l'Homme,

chargé d'élaborer une stratégie d'action de la diplomatie française en matière de droits de l'Homme.

Par ailleurs, le Médiateur de la République a été sollicité par le club « Dès maintenant, en Europe » pour faire part de son expérience dans les établissements pénitentiaires, au cours de la journée d'étude « enfermement et droits de l'Homme aujourd'hui en France », organisée au centre hospitalier Sainte-Anne, à Paris, en

décembre 2008. Il a également reçu l'Association nationale des visiteurs de prison dans le cadre des débats et des polémiques suscités par le projet de loi pénitentiaire.

Enfin, le Médiateur de la République s'est rendu à l'invitation de France Terre d'Asile pour partager son expertise et celle de ses délégués, sur le thème de l'accueil des publics étrangers dans les administrations françaises.

SENSIBILISER DE PLUS EN PLUS AU RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX

En qualité de protecteur et de défenseur des droits des administrés et des droits de l'Homme dans leur ensemble, le Médiateur de la République n'hésite pas à réaffirmer certains principes et libertés fondamentales dont est titulaire chaque être humain, quelles que soient ses origines, sa nationalité, sa situation – légale ou illégale –, sa religion. De fait, il agit activement, lui-même et par l'intervention de ses délégués sur le terrain, pour l'application et le respect du principe de la bonne administration et de la bonne gouvernance afin que chaque individu, quel que soit son statut juridique, bénéficie et soit informé de ses droits. Par ailleurs, il rappelle que tout individu doit bénéficier, en toutes circonstances et sans condition, de l'accès au juge pour pouvoir rétablir ses libertés fondamentales les plus élémentaires.

Les Roms : entre racisme et droits bafoués

En juillet 2008, l'Avocat du peuple roumain faisait part au Médiateur de la République de son inquiétude relative à la situation des Roumains et des Roms en France, et aux discriminations dont ils font l'objet. Le Médiateur de la République a transmis cette note à la CNCDH et les deux institutions ont décidé d'alerter directement le Premier ministre.

Dans la longue lettre adressée au chef du gouvernement, les deux organismes rappellent le racisme et les discriminations constatés à l'encontre des Roumains et des Roms, et déplorent l'inégalité de traitement entre citoyens européens. L'étude effectuée par la CNCDH constate l'existence de violations des droits fondamentaux des Roms, notamment en matière de logement, d'accès aux soins et à l'éducation, de liberté de circulation et de protection des mineurs. Au moment où l'Union européenne s'intéresse au sort des Roms au sein des États membres, après le sommet sur ce sujet le 16 septembre dernier sous présidence française, la CNCDH et le Médiateur de la République ont souhaité rappeler ainsi au gouvernement ses engagements au niveau communautaire face à la situation des Roms, mais aussi des Roumains en général.

L'euthanasie : entre respect du patient et strict encadrement des pratiques

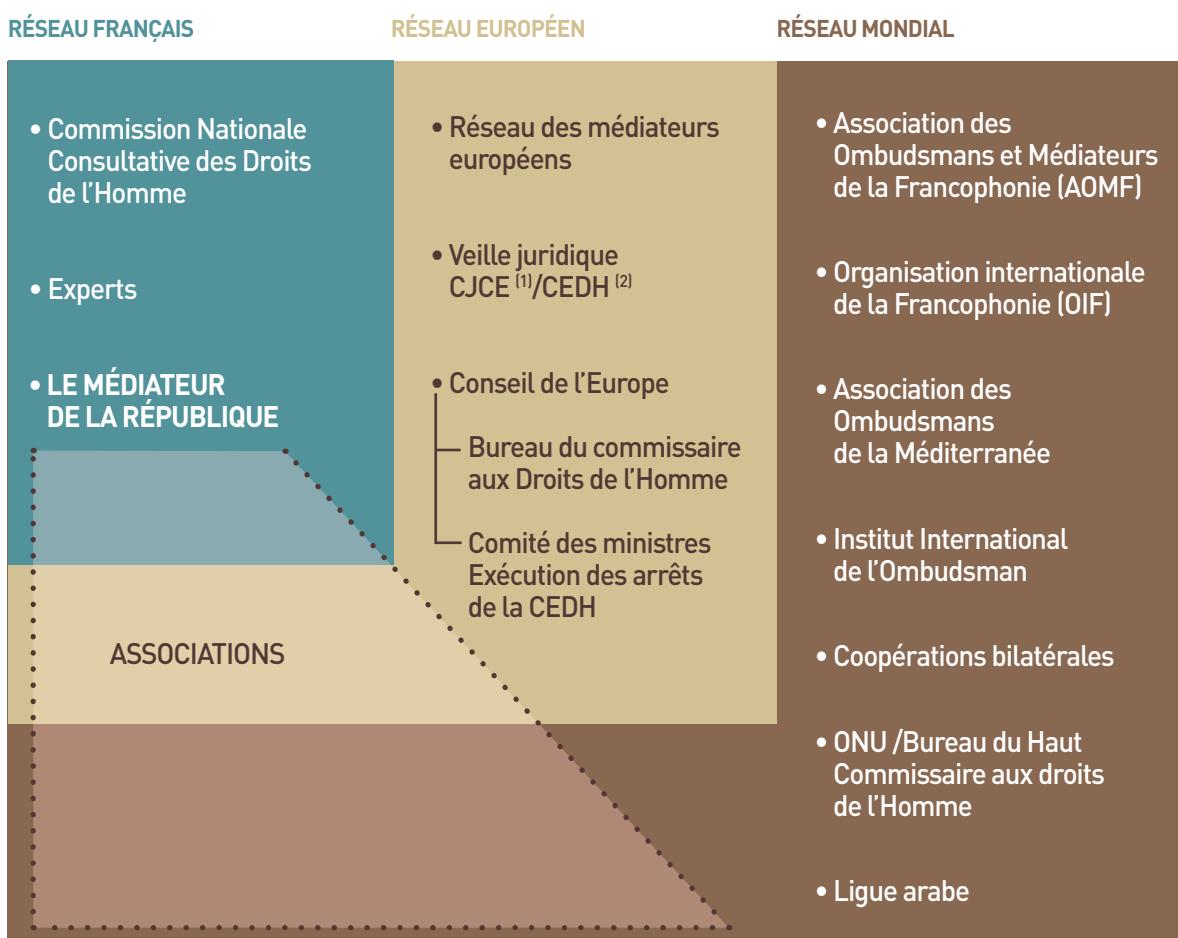
Les sujets d'actualité offrent régulièrement l'occasion au Médiateur de la République de rappeler le nécessaire respect des droits fondamentaux. Ce fut le cas au printemps 2008 avec les débats autour de l'euthanasie active. Soulignant le difficile équilibre entre l'émotion suscitée et l'application

stricte des règles, le Médiateur de la République a appelé à une humanisation du droit s'appuyant sur la loi Leonetti de 2005. Une humanisation fondée sur une euthanasie « strictement encadrée » où une rigueur et une vigilance extrêmes donneraient place, aussi, au respect de la volonté du patient.

Laïcité : (ré)affirmer la liberté de religion

À l'heure où certains événements ont pu être assimilés à des incitations à la discrimination ou l'intolérance religieuse, le Médiateur de la République met en garde contre la tentation d'introduire dans des textes nationaux ou internationaux « le délit de blasphème », notion étrangère depuis plus de deux siècles au droit français. Il rappelle que le juste équilibre entre la liberté d'expression et le respect des croyances et des convictions de chacun, indispensable au fonctionnement d'une démocratie, doit parfois impliquer des restrictions nécessaires mais conditionnées par la loi pour des motifs d'ordre public, de sécurité nationale, de santé ou de moralité publique. Le Médiateur de la République interpelle régulièrement la société sur la nécessaire vigilance à l'encontre de pensées véhiculant l'intolérance religieuse ou l'incitation à la discrimination.

MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE ET PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME EN FRANCE ET À L'INTERNATIONAL



(1) Cour de justice des communautés européennes.

(2) Cour européenne des droits de l'Homme.

Une scène internationale élargie

UNE APPROCHE PAR « PETITS PAS », COHÉRENTE ET BASÉE SUR LA MUTUALISATION

En 2008, la présence et l'audience du Médiateur de la République se sont largement étendues à l'international. Sollicité de manière spontanée par nombre d'institutions pour des demandes d'aide ou de coopération, le Médiateur de la République vise en priorité des actions concrètes propres à diffuser de bonnes pratiques dans le domaine de la médiation et des droits de l'Homme. Il désire avant tout que son action soit utile à l'institution qui le reçoit, et s'inscrive en cohérence

avec la position de la France vis-à-vis du pays concerné. S'appuyant sur les grands principes de la bonne gouvernance et des droits de l'Homme, il propose des pistes pratiques *via* une pédagogie claire et exigeante sur la nécessité d'une institution de médiation indépendante. Raison pour laquelle, en 2008, le Médiateur de la République a fait en sorte que son approche soit directement relayée par les experts de l'Institution, qui se déplacent dans les pays qui le sou-

haitent pour transmettre leur expérience sur le traitement des dossiers, mais également sur des thématiques précises comme le handicap ou l'accès au droit dans les prisons. Afin de promouvoir efficacement les expertises françaises à l'international, le Médiateur de la République s'efforce de consolider les liens entre des opérateurs tels que France coopération internationale et des institutions comme le Conseil de l'Europe et la Commission européenne.

MISE EN PLACE D'UN PLAN DE FORMATION AVEC L'AOMF

Secrétaire général de l'Association des ombudsmans et médiateurs de la francophonie (AOMF) depuis 2005, le Médiateur de la République a été réélu pour deux ans (2008 et 2009). En 2008, cette association, qui regroupe près d'une soixantaine d'institutions, dont 18 de pays africains, a, dans le cadre d'une convention de partenariat avec l'institution marocaine de médiation Diwan Al Madhalim et avec le soutien de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), initié avec le Médiateur de la République française un programme de formation sur la pratique de la médiation, destiné aux collaborateurs des institutions de l'AOMF. La

première session des 26 et 27 mai 2008, a accueilli à Rabat des participants venus du Bénin, du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, du Gabon, du Mali, du Maroc, du Niger, de la République Centrafricaine, de la République démocratique du Congo, du Sénégal, des Seychelles et du Togo, et quatre experts des Institutions de médiation du Burkina Faso, du Sénégal, du Maroc et de la France, autour de thèmes relatifs à la recevabilité, au processus de traitement, d'analyse et de suivi des réclamations... Une nouvelle session s'est tenue les 27 et 28 novembre 2008. Cette initiative a suscité en effet un grand intérêt, au-delà même des frontières de la franco-

phonie, par son aspect pratique et efficace. Le médiateur de l'Afrique du Sud a ainsi souhaité relayer le principe de cette formation au sein de l'Association des ombudsmans et médiateurs africains (AOMA), dont il est le secrétaire exécutif.

Soulignons qu'en 2008, l'AOMF a également apporté une contribution très concrète sur les thèmes « médiateur », « justice » et « gouvernance », au rapport sur « l'état du droit, de la démocratie et des droits de l'Homme dans l'espace francophone » présenté par le secrétaire général de l'OIF au sommet de la francophonie à Québec, en octobre 2008.

DÉVELOPPEMENT DES ÉCHANGES AVEC L'ESPACE MÉDITERRANÉEN

En 2008, les relations du Médiateur de la République française avec le monde méditerranéen se sont également fortement développées dans le cadre du réseau des ombudsmans de la Méditerranée. Cette initiative, non politique, entend maintenir et développer un espace de dialogue

fondé sur l'indépendance des médiateurs, même lorsque les États sont en conflit. Les 18 et 19 décembre 2008, le Médiateur de la République organisait à Marseille, avec l'institution marocaine Diwan Al Madhalim, le défenseur du peuple espagnol, et le soutien de l'Organisation inter-

nationale de la Francophonie, la deuxième rencontre du réseau des ombudsmans de la Méditerranée, sur le thème : « Ombudsmans de la Méditerranée : les défis d'un espace commun ». Y étaient réunies, aux côtés des médiateurs de 23 pays méditerranéens parmi lesquels

Israël et l'Autorité palestinienne, de nombreuses organisations régionales et mondiales, dont le Haut commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme, la Ligue arabe, le commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe et le Médiateur européen ainsi que l'ambassadeur français en mission pour l'Union pour la Méditerranée. Des débats ouverts et professionnels sur la place des institutions de médiation dans le paysage institutionnel, les leviers de promotion des droits de l'Homme et les questions posées par les migrations dans le bassin méditerranéen ont donné l'occasion de confronter les points de vue et de rapprocher les expériences. Un rapport sur les institutions de médiation membres du réseau a permis de présenter la situation de chaque institution au regard des conventions internationales et de ses besoins en termes d'information et de formation. Les participants, non plus du « réseau » mais de l'« association » créée à cette occasion, poursuivent ainsi leurs efforts communs pour améliorer la défense des citoyens et la promotion de la démocratie et des droits de l'Homme dans l'espace méditerranéen.

En tant que secrétaire général de l'AOMF, le Médiateur de la République française a par ailleurs été invité au congrès de l'Association des ombudsmans et médiateurs africains (AOMA) organisé par la Libye.



Le Médiateur de la République souhaite contribuer au rapprochement des différents espaces africain, arabophone, anglophone et francophone. L'initiative concrète et pédagogique de Rabat va dans ce sens.

Enfin, la Ligue arabe, soucieuse de développer les structures des droits de l'Homme dans les pays arabes, a sollicité le Médiateur de la République, qui a donc participé, en tant que témoin de l'expérience française, à la troisième conférence internationale des droits de l'Homme organisée les 1^{er} et 2 décembre 2008 au Caire par l'Unesco et l'ancien secrétaire général des Nations

unies, Boutros Boutros-Ghali, en présence notamment du secrétaire général de la Ligue arabe et du secrétaire général de la francophonie. En octobre et décembre 2008, le Médiateur de la République se rendait également, sur invitation et en visite officielle, au Qatar, lors du premier forum arabe sur les droits de l'Homme, tandis que le président du Comité national des droits de l'Homme du Qatar venait à son tour en France rencontrer les services du Médiateur, visiter un centre de rétention et s'entretenir avec la CNCDH et la secrétaire d'État chargée des Affaires étrangères et des Droits de l'Homme.

► **EUROPE : L'APPUI D'UN RÉSEAU HISTORIQUE ET L'OUVERTURE
VERS LES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE**



Membre du réseau des médiateurs de l'Union européenne, le Médiateur de la République entretient des relations régulières avec ses homologues dans l'ensemble des États européens. La coopération en réseau, *via* notamment un intranet européen, permet un échange irremplaçable d'informations et d'expériences. Exemples : au cours de la réflexion menées en France sur le futur « Défenseur des droits », un certain nombre de questions ont été posées aux autres institutions européennes

sur leurs pratiques ; des sujets de droit communautaire ont également été débattus et des visites ont permis une compréhension directe et concrète des solutions mises en œuvre dans les différents pays.

En juin 2008, le Médiateur de la République française s'est rendu en Albanie et en Macédoine sur invitation de leurs médiateurs, tous deux membres de l'AOMF et soucieux de positionner leur institution auprès des pouvoirs en place. Le Médiateur

de la République a rencontré les chefs d'État et apporté son témoignage lors d'une conférence organisée par la délégation de la Commission européenne en Macédoine sur la prévention de la torture.

Lors de son déplacement en Ouzbékistan en juin 2008, le Médiateur de la République a rencontré le Président de la République et s'est réjoui de la libération, grâce notamment à son intervention, de prisonniers politiques dont Madame Moutabar Tadjibaeva, défenseure des droits de l'Homme. Madame Tadjibaeva a, par la suite, été récompensée pour son action par le prix des droits de l'Homme de la République française, remis par un jury dont le Médiateur de la République faisait partie. À la suite de l'accord de coopération signé en juin 2008 entre le Médiateur de la République et la Médiatrice d'Ouzbékistan, celle-ci est venue en visite en France en octobre. La délégation y a visité une prison, rencontré la CNCDH, la défenseure des enfants ainsi que des parlementaires. Un exemple réussi de la politique des « petits pas ».

Le 4 décembre 2008, le Médiateur de la République se rendait à Auschwitz, en Pologne, avec tous les médiateurs européens, pour y célébrer le 60^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'Homme. ■

Du Médiateur de la République au Défenseur des droits

En introduisant dans la Constitution le titre de « Défenseur des droits », la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République reprend une proposition phare du comité Balladur auquel le Médiateur de la République avait apporté toute sa contribution. À charge pour la loi organique, prévue pour le deuxième semestre 2009, de déterminer les compétences et les modalités d'intervention du Défenseur des droits et de préciser le rôle et les pouvoirs des autorités indépendantes existantes. Il peut être utile, à cet égard, de rappeler deux notions qui fondent l'Institution du Médiateur de la République : l'indépendance et le pouvoir de recommandation en équité. L'autorité morale qui en découle place l'Institution hors de tout débat partisan et offre un champ de dialogue propice à la réflexion de fond sur la qualité de la loi et le pouvoir du droit.

LES FONDAMENTAUX : INDÉPENDANCE ET ÉQUITÉ

Ce qu'« indépendance » signifie...

La loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 institue, dès l'article 1^{er}, l'indépendance du Médiateur de la République, qui « ne reçoit d'instruction d'aucune autre autorité ». Notion reprise dans l'article 2 disposant que « *le Médiateur de la République est nommé pour six ans par décret en conseil des ministres* ». L'article 3 souligne quant à lui la liberté d'action et de réflexion de l'Institution. Par rapport aux pouvoirs institutionnels traditionnels (législatif, exécutif, judiciaire), le Médiateur de la République constitue, grâce à ce fondement juridique, une autorité indépendante et originale. Elle ne fait l'objet d'aucun enjeu pérenne, personnel ou collectif, puisque le mandat de six ans est non renouvelable. Ce même mandat est irrévocable, libérant ainsi l'action et la parole de l'Institution.

Dans la pratique quotidienne de la médiation, les recommandations de l'Institution apparaissent non pas

comme une contrainte légale, mais comme le résultat d'une réflexion menée en toute indépendance. Dégagé ▶

LOI DU 3 JANVIER 1973

Article 1 : Un Médiateur de la République, autorité indépendante, reçoit, dans les conditions fixées par la présente loi, les réclamations concernant, dans leurs relations avec les administrés, le fonctionnement des administrations de l'État, des collectivités publiques territoriales, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public.

Dans la limite de ses attributions, il ne reçoit d'instruction d'aucune autre autorité.

Article 2 : Le Médiateur de la République est nommé pour six ans par décret en conseil des ministres. Il ne peut être mis fin à ses fonctions avant l'expiration du délai qu'en cas d'empêchement constaté dans des conditions définies par décret en Conseil d'État. Son mandat n'est pas renouvelable.

Article 3 : Le Médiateur de la République ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions qu'il émet ou des actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions.

► gée de tout enjeu de pouvoir, rattachée à aucun ministère de tutelle en particulier, l'autorité apparaît ici comme essentiellement morale, ce qui renforce la crédibilité de ses argumentations. Pour preuve, un certain nombre de cas pour lesquels l'action du Médiateur de la République a permis de déboucher sur des solutions alternatives garantes tant du respect du droit que de celui des personnes, alors que les réclamants avaient essayé au préalable le refus d'interlocuteurs supposés les entendre (commissions de recours amiable, conciliateurs...). Dans ces cas de figure, l'analyse au fond des questions posées, menée par les experts du Médiateur de la République, met souvent en lumière des éléments jusqu'alors connus mais non pris en compte ou mal interprétés.

C'est le cas de Madame P.. À la suite d'un arrêt de travail prescrit par son médecin le 1^{er} février 2006, Madame P. a été indemnisée par la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) pendant les six premiers mois. Cependant, la CPAM a refusé de poursuivre le versement des indemnités journalières (IJ) au delà du sixième mois d'arrêt de travail, au motif que l'assurée ne remplissait pas la condition de durée de travail requise à l'article R. 313-3 du Code de la Sécurité sociale (CSS), soit au moins 800 heures de travail salarié ou assimilé au cours des douze mois civils ou des 365 jours précédant l'interruption de travail, dont 200 heures au moins au cours des trois premiers mois. Contestant cette décision, la réclamante a saisi la commission de recours amiable, laquelle a confirmé la position de la caisse, puis a sollicité l'aide du Médiateur de la République. Après une analyse approfondie du dossier, il a été constaté que Madame P., qui avait été au cours de la période de référence des douze mois en congé parental, puis avait repris une activité, pouvait bénéficier du dispositif

de maintien des droits aux prestations en espèces de l'assurance maladie-maternité qui lui étaient ouverts avant ce congé, pendant une année. En l'occurrence, son congé ayant pris fin en juin 2005, l'intéressée pouvait prétendre aux IJ jusqu'en juin 2006 au titre du maintien de droit ; son arrêt de travail ayant débuté en février 2006, en période de maintien de droit, c'est à ce titre qu'elle devait ouvrir droit aux IJ ; concernant la prolongation, sans interruption, de son arrêt de travail au-delà du sixième mois, Madame P. devait bénéficier des IJ au titre du maintien de droit également. En réponse à cette argumentation, la CPAM a procédé à la régularisation du dossier en versant les IJ sur la période litigieuse, du 1^{er} août 2006 au 30 juin 2008.

Autre cas dans le domaine fiscal. À la suite d'une confusion faite par l'administration entre date de souscription et date du versement des primes, la bénéficiaire d'un contrat d'assurance-vie conteste, pour la partie imposable, la rectification des droits de mutation par décès. Le conciliateur fiscal maintient la position de l'administration, le directeur des services fiscaux aussi. L'intervention du Médiateur de la République met en évidence que l'administration fiscale a toujours disposé de tous les éléments d'information lui permettant d'apprécier réellement la situation et ce, malgré l'erreur. Rejoignant l'analyse du Médiateur de la République, le directeur général des impôts a prononcé le dégrèvement de l'imposition en cause.

Ces cas mettent en évidence non seulement l'expertise technique des argumentations développées par le Médiateur de la République, mais également l'indépendance avec laquelle il apprécie la situation d'ensemble, et l'autorité morale qui lui permettent d'être entendu. Dans nombre de cas, les éléments dont dispose le conciliateur sont identiques à

ceux remis au Médiateur de la République. On peut alors se demander pourquoi la bonne foi du requérant n'a pas été entendue plus tôt comme l'illustre le cas de Monsieur S., directeur d'une agence de travail temporaire qui recevait des transferts d'espèces par mandat de la société d'intérim J. Contrôlée, celle-ci ne peut justifier de manière probante ces montants transférés. L'administration fiscale impose donc ces sommes comme des revenus distribués à Monsieur S., décision qu'il conteste arguant du fait que les sommes sont réexpédiées à des intérimaires. Considérant que Monsieur S. n'apporte pas la preuve de la coïncidence des fonds provenant de la société d'intérim avec ceux expédiés pour le compte de l'agence aux intérimaires, l'administration maintient sa position. Le conciliateur fiscal maintenant également la position des services fiscaux, Monsieur S. fait appel au Médiateur de la République. Celui-ci met en avant le fait que le réclamant a réussi à réunir un faisceau d'indices établissant la réalité des transferts de fonds entre la société et son agence puis entre celle-ci et les intérimaires, ainsi que la coïncidence entre les montants reçus et expédiés. Le Médiateur de la République souligne en effet qu'une approche globale, sur l'année et non mois par mois, est plus respectueuse du fonctionnement réel de l'entreprise et qu'au final, les preuves apportées par le requérant correspondent à 98 % du montant retenu par l'administration fiscale ! La direction des services fiscaux, partageant l'analyse du Médiateur de la République, a accepté de procéder au dégrèvement des rappels d'impôt.

L'équité : entre loi et morale

→ L'ÉQUITÉ : UN POUVOIR

EXCEPTIONNEL

Le pouvoir de recommandation en équité du Médiateur de la République est inscrit dans la loi du 3 jan-

vier 1973 modifiée (article 9). C'est la seule autorité indépendante disposant, par la loi, de ce pouvoir de recommandation en équité. À l'heure où le mot « équité » envahit les discours, il semble bon de rappeler les fondements du pouvoir de recommandation en équité de l'Institution prévu par la loi, parfois ignoré par les services de l'État et parfois, aussi, abusivement sollicité par les requérants demandant à bénéficier d'une « situation équitable » alors qu'ils ne se trouvent pas dans une situation « inéquitable ». Afin de lever toute ambiguïté, le pouvoir de recommandation en équité du Médiateur de la République a été précisé au fil des ans. René Pleven, garde des Sceaux, prévenait ainsi les parlementaires en 1973 : « *Nous tentons la greffe d'un organe nouveau... C'est une institution juridique originale dans notre droit public et différente des schémas auxquels nous sommes habitués... Nous avons soigneusement veillé à ce que le Médiateur [de la République] complète et prolonge l'action des organes de contrôles existants – juridictions et Parlement –, sans entrer en concurrence ou faire double emploi avec eux* ». En 1976, le rapporteur du projet de loi au Sénat, Pierre Schiele, expliquait ainsi l'introduction de la notion d'équité : « *L'article 9 actuel (avant la modification du 24/12/1976) est incomplet; dans certains cas, en effet, si l'administration a agi*

d'une manière inéquitable, c'est en application de textes législatifs ou réglementaires qui ne lui laissent aucune liberté d'action. En agissant différemment, elle se serait exposée à être sanctionnée par le juge administratif. Dans

cette situation, que le droit administratif qualifie de « compétence liée », il importe de permettre au Médiateur de la République de proposer une solution réglant en équité et non en droit la situation du requérant ». ▶



► → AIDER À PRENDRE DES DÉCISIONS

TENANT COMpte DE LA DIMENSION
HUMAINE

La décision d'émettre une recommandation en équité est laissée à la libre appréciation du Médiateur de la République. La demande de solution en équité a un caractère très exceptionnel et ne peut être traitée qu'au cas par cas. Le Médiateur de la République examine alors, du point de vue de l'équité, la situation dans laquelle l'application – ou l'absence – d'un texte entraîne des conséquences graves ou disproportionnées.

- Cette prise de position vis-à-vis de l'administration revient généralement à reconnaître qu'elle a effectivement bien appliqué la loi, mais qu'il est souhaitable, au vu des conséquences humaines exceptionnelles qu'elle entraîne, d'en assouplir l'application. Lorsque l'administration s'est contentée d'appliquer la loi *stricto sensu*, le Médiateur de la République peut également l'aider à « prendre la bonne décision » en l'incitant à affiner sa réflexion pour traiter, de manière plus adéquate, des cas particuliers.
- Dans d'autres cas, le Médiateur de la République peut inviter l'administration à ne pas agir dans son strict intérêt et à tenir compte des répercussions de sa décision sur une situation individuelle extrême. En outre, l'article 9 de la loi instituant le Médiateur permet également à celui-ci de proposer une réforme des textes aux pouvoirs publics s'il constate que ceux-ci aboutissent à des « situations inéquitables ».

LOI DU 3 JANVIER 1973

Article 9 - 1^{er} alinéa : Lorsqu'une réclamation lui paraît justifiée, le Médiateur de la République fait toutes les recommandations qui lui paraissent de nature à régler les difficultés dont il est saisi et, notamment, recommande à l'organisme mis en cause toute solution permettant de régler en équité la situation de l'auteur de la réclamation.

→ UNE GRILLE DE LECTURE UTILE

POUR L'ADMINISTRATION MAIS FAISANT
L'OBJET DE « BLOCAGES »

Malgré l'article 9 de la loi du 3 janvier 1973, il arrive que l'administration refuse la solution en équité proposée par le Médiateur de la République, se retranchant derrière certains articles de loi. C'est notamment le cas de l'administration fiscale, qui reste parfois peu ouverte à la dimension individuelle de certaines situations appelant une solution en équité. Le dossier de Madame S. fournit un véritable cas d'école de ce type de blocage.

Madame S. débute une activité de psychologue en 1990. Elle se déclare soumise à la TVA et acquitte cette TVA dès 1990. Courant 1994, elle interroge le centre des impôts dont elle relève sur les répercussions à son niveau d'un changement de législation prévoyant l'exonération de TVA, sous conditions de diplôme, aux professions de psychologue, psychanalyste et psychothérapeute. Lors d'un rendez-vous, elle expose donc sa situation à l'inspectrice chargée de son dossier professionnel. Cette dernière lui indique qu'elle bénéficie de l'exonération et qu'elle se charge de régulariser sa situation. L'inspectrice modifie, en effet, la base de données Medoc recensant les professionnels soumis à TVA et place, d'un point de vue informatique et juridique, Madame S. hors du champ de la TVA. Cette modification de la base Medoc a pour effet l'interruption de l'envoi des déclarations de chiffre d'affaires pré-identifiées par l'administration. À la suite des réserves exprimées par son comptable en

2007, Madame S. prend contact avec le centre des impôts pour vérifier la pertinence de l'exonération dont elle bénéficie. Le centre des impôts constate qu'elle ne répond pas aux conditions de diplôme posées par le législateur pour être exonérée. Elle soumet donc Madame S. à la TVA au titre de 2007 et procède à des rappels de TVA pour les années 2004, 2005 et 2006 sur le fondement de la taxation d'office. Madame S. admet l'erreur initiale du centre des impôts, et donc la nécessité de régulariser, pour l'avenir, sa situation vis-à-vis de la TVA, mais elle conteste les rappels au titre des années antérieures. En dépit de ses observations, le service maintient sa position. Elle sollicite alors l'intervention du Médiateur de la République.

Le Médiateur de la République a décidé d'intervenir en équité, estimant que l'un des critères pour une telle médiation paraît rempli : conséquence financière inéquitable pour l'usager (les rappels 2004, 2005 et 2006 de TVA ne seront pas récupérés sur les patients. Ils viennent diminuer les recettes réalisées au cours de ces mêmes années). La situation à régler est spécifique et exceptionnelle pour les raisons suivantes : le non-assujettissement à la TVA ne provient pas d'une erreur du contribuable mais de l'initiative d'un agent des impôts, seul compétent pour modifier la base Medoc. En matière fiscale, la bonne foi des contribuables est présumée : l'administration ne rapportant pas la preuve que son erreur a été provoquée par de fausses informations données par Madame S., il faut considérer que l'erreur est imputable à l'administration. Dès lors, la rétroactivité de la remise en cause de l'exonération paraît heurter l'équité. En outre, c'est Madame S. elle-même qui a attiré l'attention de l'administration sur l'erreur en question. Elle n'avait aucune raison de s'en inquiéter auparavant :

la législation applicable à sa profession n'avait pas été modifiée depuis 1993 et pas plus que les conditions dans lesquelles elle exerçait son activité depuis cette même date. Soulignons, enfin, que l'administration, en taxant d'office Madame S., a reproché à la requérante de ne pas avoir souscrit de déclarations de chiffre d'affaires que l'administration, elle-même, avait cessé de lui adresser ! Le législateur, probablement, n'aurait pas accepté cette iniquité.

Certes, l'article L. 247 du Livre des procédures fiscales interdit toute remise en matière de TVA. Cette interdiction s'explique essentiellement par le rôle de collecteur d'impôt joué par les redevables. Ils sont donc considérés comme ayant, lors de chaque opération économique, collecté l'impôt. Puisque l'impôt a été collecté et se trouve dans les caisses du contribuable, il n'y a aucune raison de le dispenser de payer... Il est certes des cas où cette taxe peut ne pas avoir été collectée par ignorance, mais l'interdiction de remise se justifie dans la mesure où tout contribuable est supposé connaître ses obligations fiscales. Or, si Madame S. n'a pas collecté l'impôt, c'est parce que l'administration fiscale l'avait placée hors du champ d'application de la TVA.

Le Médiateur de la République a donc demandé à l'administration la remise en équité des rappels de TVA 2004 à 2006. Ce à quoi l'administra-



tion fiscale a répondu que l'article L. 247 du Livre des procédures fiscales lui interdisait toute remise et que cette disposition faisait obstacle à une remise en équité.

Rappelons que les critères du principe d'équité retenus par Paul Legatte, ancien membre du Conseil constitutionnel et Médiateur de la République de 1986 à 1992, constituent une grille à la fois de lecture, d'analyse et d'autocensure nécessaire pour l'action en équité du Médiateur de la République, afin d'éviter l'arbitraire, d'une part, et de ne pas gêner l'action de l'administration, d'autre part. C'est aussi un référentiel pour l'administration afin d'évaluer les conséquences inéquita-

bles de l'application de la norme de droit à l'individu, la guider pour décider du correctif à apporter, et dégager sa responsabilité, par exemple envers les organes de contrôle (Inspection des finances, Cour des comptes), qui n'ont pas à interférer dans les solutions retenues en équité à la suite de recommandations du Médiateur de la République. ■



Retrouvez les critères du principe d'équité de Paul Legatte et les recommandations en équité du Médiateur de la République sur WWW.MEDIATEUR-REPUBLIQUE.FR

VERS LE DÉFENSEUR DES DROITS

Le rapport remis au Président de la République, le 29 octobre 2007, par le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, présidé par Édouard Balladur, proposait la création d'un « Défenseur des droits fondamentaux » regroupant plusieurs autorités indépendantes œuvrant pour la protection des droits et libertés. Inspiré par les exemples de ses homologues européens, le Médiateur de la République, Jean-Paul Delevoye, avait d'ailleurs indiqué, lors de son audition par le comité Balladur, sa volonté de promouvoir une telle évolution.

La loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 a ainsi prévu, en son article 41, un nouvel article 71-1 de la Constitution portant création d'un Défenseur des droits :

« **Art. 71-1.** – *Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences.*

Il peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme visé au premier alinéa. Il peut se saisir d'office.

La loi organique définit les attributions et les modalités d'intervention du Défenseur des droits. Elle détermine les conditions dans lesquelles il peut être assisté par un collège pour l'exercice de certaines de ses attributions (...).

Le périmètre d'action du Défenseur des droits sera donc fixé par une

loi organique devant être élaborée prochainement, qui définira les pouvoirs de la future Institution.

Le gouvernement a précisé, lors des débats parlementaires sur le projet de loi constitutionnelle, que le Défenseur des droits se substituerait au Médiateur de la République et serait doté « *d'une autorité morale et de pouvoirs renforcés* ».

Depuis le début de son mandat, le Médiateur de la République a œuvré pour une application plus complète de ses pouvoirs actuels, tels que définis par la loi du 3 janvier 1973, avant d'envisager de nouvelles prérogatives.

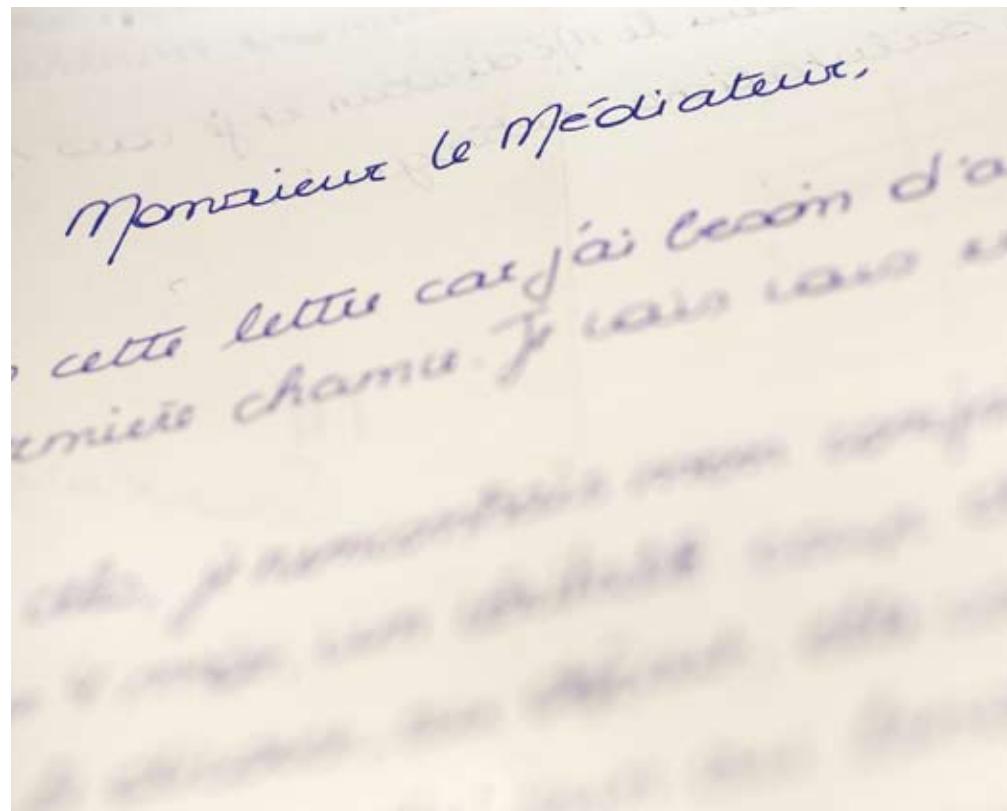
Le renforcement des pouvoirs actuels du Médiateur de la République

Plusieurs pistes d'approfondissement des pouvoirs de l'Institution doivent être évoquées afin de confé-

rer au futur Défenseur des droits des moyens d'action s'inscrivant en cohérence les uns avec les autres.

La première mesure consisterait à permettre la saisine directe du Défenseur des droits. Il s'agit d'accorder le droit avec le pratique : plus de 68 %, soit 4 884 réclamations qui parviennent au siège du Médiateur de la République, se font sans « filtre parlementaire », même s'il est procédé à une régularisation. Aujourd'hui, cette formalité est souvent mal comprise par les administrés et la proximité permise par une saisine directe offrirait un meilleur accès au droit. Le dialogue immédiat favorisé par l'action des délégués du Médiateur sur le terrain en est la preuve certaine.

Il convient de noter que la loi « DCRA » de 2000 a déjà autorisé la saisine directe en matière de réforme. L'élargissement de cette mesure aux réclamations dont le



Médiateur de la République est saisi semble donc être la suite logique de cette législation s'inscrivant dans la politique de réforme menée par l'État afin d'améliorer les relations entre l'administration et les administrés. Rappelons, en outre, que les médiateurs nationaux de 23 des 27 pays de l'Union européenne peuvent être saisis directement, tout comme le Médiateur européen.

Certaines attributions dévolues par la loi de 1973 au Médiateur de la République devront être précisées s'agissant du Défenseur des droits. C'est le cas des différends entre l'administration et ses agents, régis par l'article 8 de la loi de 1973, dont l'interprétation est délicate. En effet, ce texte dispose que « *Les différends qui peuvent s'élever entre les administrations et les organismes visés à l'article 1^{er} et leurs agents ne peuvent faire l'objet de réclamations auprès du Médiateur de la République. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables à ces agents après la cessation de leurs fonctions* ». Ainsi, et bien que ces dispositions n'en fassent pas explicitement mention, le périmètre d'action du Médiateur de la République s'est peu à peu étendu à toutes les réclamations ne mettant pas en jeu les relations hiérarchiques, y compris les difficultés relatives aux droits sociaux des agents. Le domaine actuel d'intervention du Médiateur de la

République concerne l'entrée dans la fonction publique et les conditions des concours, les congés statutaires de maladie et les conditions de réintégration qui les suivent, les différends sur les cotisations sociales et tout litige après la cessation des fonctions de l'agent, notamment le droit à pension.

La rédaction actuelle de l'article 9 de la loi de 1973, qui prévoit en son 4^e alinéa que « *Le Médiateur de la République est informé de la suite donnée à ses interventions. À défaut de réponse satisfaisante dans un délai qu'il a fixé, il peut rendre publiques ses recommandations et ses propositions. (...)* », pose le problème des moyens dont dispose le Médiateur de la République pour dénoncer les « attitudes récalcitrantes » ou les « non-réponses » puisque, étant dépourvu de tout pouvoir coercitif, il n'exerce qu'une « magistrature d'influence ». Il serait ainsi judicieux de proposer qu'à défaut de réponse satisfaisante dans un délai de deux mois, le Défenseur des droits puisse mettre en demeure l'organisme mis en cause de répondre à son intervention dans un délai précis. Lorsque cette mise en demeure ne serait pas suivie d'effets, le Défenseur des droits pourrait alors publier ses recommandations au *Journal officiel* à travers un rapport spécial.

Concernant le pouvoir de poursuites disciplinaires et pénales, l'article

10 de la loi de 1973 prévoit qu' « *À défaut de l'autorité compétente, le Médiateur de la République peut, en lieu et place de celle-ci, engager contre tout agent responsable une procédure disciplinaire ou, le cas échéant, saisir d'une plainte la juridiction répressive* ». Ces dispositions n'ayant jamais été mises en œuvre, la nécessité de leur adaptation semble s'imposer. En effet, de nombreuses interrogations existent quant à l'application de ce texte et, notamment, s'agissant de l'opportunité pour le Médiateur de la République d'engager de telles poursuites. L'exercice de ce pouvoir ne serait-il pas, en outre, considéré comme une décision administrative faisant grief, ce qui impliquerait d'éventuels recours contentieux ? Dès lors, il convient de s'interroger sur la pertinence de ce pouvoir conféré à une institution telle que le futur Défenseur des droits.

Les pouvoirs d'inspection et d'accès aux documents devraient également être renforcés au profit du Défenseur des droits. L'article 12 de la loi de 1973 dispose que « *Les ministres et toutes autorités publiques doivent faciliter la tâche du Médiateur de la République. Ils sont tenus d'autoriser les agents placés sous leur autorité à répondre aux questions et éventuellement aux convocations du Médiateur de la République, et les corps de contrôle à accomplir, dans* ►

► *le cadre de leur compétence, les vérifications et enquêtes demandées par le Médiateur de la République. Les agents et les corps de contrôle sont tenus d'y répondre ou d'y déférer. Ils veillent à ce que ces injonctions soient suivies d'effets (...).* Comme cela a déjà été évoqué, les demandes du Médiateur de la République n'ont pas, en elles-mêmes, de caractère contraignant et restent donc soumises au « bon vouloir » des autorités en cause. Le Défenseur des droits devrait, par conséquent, être expressément

habilité à mener, de lui-même, des vérifications sur place et sur pièces, et devrait également pouvoir entendre toute personne dont il juge le concours utile. Dans la même logique, l'article 13 de la loi précitée, qui prévoit que « *Le Médiateur de la République peut demander au ministre responsable ou à l'autorité compétente de lui donner communication de tout document ou dossier concernant l'affaire à propos de laquelle il fait son enquête* », devrait être renforcé afin que le droit de communication

au Défenseur des droits ne soit pas restreint aux seuls documents relatifs aux réclamations individuelles dont il est saisi, mais élargi à tout document se rapportant à l'exercice de ses missions.

Enfin, et c'est un point essentiel, le pouvoir de formuler des recommandations en équité doit être clarifié. Seule la pratique a permis de donner une définition de ce pouvoir si particulier puisque l'article 9 de la loi de 1973 se contente de disposer que « *Lorsqu'une réclamation lui paraît justifiée, le Médiateur de la République fait toutes les recommandations qui lui paraissent de nature à régler les difficultés dont il est saisi et, notamment, recommande à l'organisme mis en cause toute solution permettant de régler en équité la situation de l'auteur de la réclamation* ». Il conviendrait ainsi de poser les conditions d'utilisation de cette prérogative, établies notamment par Paul Legatte, dans le but d'éviter tout arbitraire. La première condition réside dans le respect de la volonté affirmée de l'auteur de la règle de droit, qui conduit le Médiateur de la République à accepter une iniquité résultant de l'application d'un texte lorsqu'il apparaît qu'elle a été identifiée et acceptée par l'auteur de ce texte. La seconde condition à la recommandation en équité consiste à rechercher si la solution proposée est compatible avec l'esprit du texte litigieux. L'intervention du Médiateur de la République doit également ne pas porter atteinte aux droits des tiers. Plus généralement, la recommandation en équité ne peut être proposée que si la situation en cause est exceptionnelle, véritablement inéquitable et si les conséquences financières de la solution sont supportables pour la collectivité. D'ailleurs, compte tenu des principes applicables en matière de responsabilité des ordonnateurs et des comp-



tables publics, les recommandations en équité ayant des conséquences financières ne pourront être acceptées sans induire, par elles-mêmes, une décharge de responsabilité. Une telle disposition devrait donc être ajoutée afin de donner toute son efficience à ce pouvoir original du Médiateur de la République.

De nouveaux pouvoirs

Au-delà du renforcement des pouvoirs actuels du Médiateur de la République, le Défenseur des droits pourrait disposer de nouvelles attributions.

Le Défenseur des droits pourrait être consulté pour avis sur tout projet de loi relatif aux droits et aux libertés, de la même manière que la Halde est consultée sur tous les projets de loi relatifs à la lutte contre les discriminations et à la promotion de l'égalité.

Le Défenseur des droits pourrait également avoir le pouvoir de saisir pour avis le Conseil d'État sur la légalité de dispositions d'application en vigueur soulevant des difficultés ou des incohérences. L'illégalité d'un texte d'application serait alors considérée comme constitutive d'un dysfonctionnement au sens de l'article 6 de la loi de 1973. L'exemple des circulaires fiscales illustre bien cette hypothèse puisque les difficultés qu'elles soulèvent fréquemment pourraient être écartées par

une prise de position du Conseil d'État. Le rapport remis au ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique par Olivier Fouquet, président de la section des finances au Conseil d'État, pour « *améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables* », va d'ailleurs dans ce sens, en constatant le peu de succès remporté par la procédure de demande d'avis ouverte aux juridictions du fond sur une « *question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges* ». Le rapport souligne, en effet : « *L'administration et les praticiens ont fourni au groupe de travail de nombreux exemples de cas où, malgré les souhaits qu'ils avaient exprimés, les cours et tribunaux se sont abstenus de saisir les juridictions suprêmes de questions de droit fiscal nouvelles posées devant plusieurs juridictions et qui auraient mérité, dans un souci de sécurité juridique, d'être tranchées rapidement. Aussi, administration et praticiens sont unanimes à demander une mesure facilitant la saisine pour avis du Conseil d'État (...)* ».

De même, la saisine pour avis du Conseil constitutionnel par le Défenseur des droits pourrait exercer une certaine influence en faisant « pression » auprès des administrations concernées. Ce pouvoir conforterait,

en outre, la proximité de l'Institution avec le Parlement et renforcerait le contrôle de la loi.

Enfin, le Défenseur des droits pourrait se voir reconnaître la capacité de saisir la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) dans le cadre du recours en manquement et de dénoncer ainsi les violations au droit communautaire. Cette faculté ne semble pas poser de difficultés juridiques puisque le Défenseur des droits se contenterait d'informer la Commission européenne d'un manquement au droit communautaire et seule cette dernière jugerait de l'opportunité de saisir la CJCE en vue d'une procédure contentieuse.

Reste alors posée la question évoquée par le comité Balladur sur le périmètre d'action du Défenseur des droits et l'éventuelle fusion des autorités administratives indépendantes existantes s'appuyant sur l'expérience acquise depuis 35 ans par le Médiateur de la République. ■

Observateur quotidien des pratiques administratives et des rapports qu'entretiennent les services publics et les usagers, le Médiateur de la République alerte les autorités sur les dérives provoquées bien souvent par un manque d'information, de formation, de moyens et de respect des administrés. Dérives d'autant moins acceptables que les initiatives courageuses et exemplaires prouvent ici et là que, malgré un environnement difficile, il est possible de faire mieux. C'est tout un état d'esprit qu'il est urgent de faire évoluer afin de restaurer la confiance du public et la qualité du lien entre le pouvoir et les concitoyens.

•••

Les constats inquiétants se confirment

ENTRE RIGIDITÉ INFORMATIQUE ET RÉPONSES ALÉATOIRES,	p. 31
LE SENTIMENT D'ARBITRAIRE PREND FORME	p. 34
LES NON-RÉPONSES : UN RAPPEL À LA LOI S'IMPOSE	p. 35
LE DÉFICIT DE L'INFORMATION	p. 37
QUAND LA DIMENSION HUMAINE DES DOSSIERS EST OUBLIÉE...	p. 40
UN SYSTÈME QUI S'AUTOPROTÈGE ABUSIVEMENT	p. 40
L'ÉTAT MAUVAIS PAYEUR	p. 43
L'INSÉCURITÉ JURIDIQUE SE DÉVELOPPE	p. 43
DES DÉLAIS DE RECOURS À CLARIFIER	p. 47

Oui, une bonne administration est possible

MAISONS DE JUSTICE ET DU DROIT : UNE BELLE INITIATIVE MENACÉE ?	p. 48
INNOVATIONS ET INITIATIVES À SALUER	p. 48
LE RESPECT DE L'HUMAIN AU CENTRE DU TRAVAIL DE MÉDIATION	p. 54
ET SI ON INVERSAIT L'ÉTAT D'ESPRIT ?	p. 55

LA MÉDIATION AU QUOTIDIEN

Les constats inquiétants se confirment

Quatre ans après le lancement de la Charte Marianne, qu'en est-il de la qualité d'accueil des services publics ? Dans leur pratique quotidienne, les services et les délégués du Médiateur de la République ne peuvent que constater, trop souvent, une réelle distorsion entre les déclarations d'intention et la réalité. « L'accessibilité », la « rapidité », la « courtoisie », la « clarté des réponses », « l'esprit d'écoute, de rigueur et de transparence » voulus à l'origine restent parfois lettre morte. Au point que le Médiateur de la République en a fait l'un des thèmes de sa convention annuelle en mai 2008 (« Accueil et information dans les services publics ») à laquelle était notamment invité François-Daniel Migeon, directeur général de la Modernisation de l'État.

ENTRE RIGIDITÉ INFORMATIQUE ET RÉPONSES ALÉATOIRES, LE SENTIMENT D'ARBITRAIRE PREND FORME

Administrés-administration, le lien se rompt

« *On peut inscrire n'importe quoi sur un livret de famille* », c'est à cause de cette affirmation dénotant à la fois le mépris de la personne et celui du service public qu'il représente, qu'un agent d'accueil de la trésorerie amendes refusa à Madame M. la prise en compte de sa

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
article XV de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789

demande. Cette femme, d'un milieu modeste, venait de recevoir une lettre d'huissier adressée au nom de son mari, décédé il y a treize ans, lui réclamant le versement immédiat du montant d'une amende assortie de lourdes pénalités. Elle s'était déplacée à la trésorerie en pensant à prendre son livret de famille sur lequel est bien mentionné le décès de son mari. Cette même personne se heurtera à un refus de la préfecture de fournir une attestation de vente du véhicule deux ans avant la disparition de son conjoint, car le service ne conserve ses archives que durant cinq ans... De bénéficiaire d'un service public, le citoyen devient la victime d'un traitement

« arbitraire », soumis au bon (ou mauvais) vouloir abusif de certains agents ou services.

« *Nous avons de plus en plus de difficultés avec l'administration. C'est très difficile de les avoir au téléphone, il faut communiquer par fax... Certains services ne reçoivent pas toujours le public... Le lien se rompt, les plates-formes téléphoniques ne facilitent pas souvent le lien. On arrive à des conséquences dramatiques : RMI supprimé, coupures d'eau...* ». Ce témoignage n'est pas celui d'un particulier isolé. C'est le constat que formulent les services du Médiateur de la Répu-

► blique, souvent amenés à intervenir sur des situations d'urgence. Dans bien des cas, l'intervention d'un délégué du Médiateur de la République est nécessaire pour rétablir le contact entre l'administration et l'administré, en évitant les standards automatisés et les centres d'appel. Ainsi, une association départementale tutélaire gère les décisions de protection judiciaire dans son département. Elle assure notamment la gestion des budgets des personnes protégées. Dans ce contexte, elle doit fréquemment intervenir auprès d'EDF pour éviter des coupures d'électricité, en cas de factures impayées. Elle agit souvent dans l'urgence et son intervention nécessite en général plusieurs contacts téléphoniques avec EDF. Depuis 2006, la mise en place par EDF d'un standard téléphonique automatisé et d'une plate-forme pour la réponse aux appels téléphoniques rend impossible toute communication efficace. L'association souhaite disposer d'un interlocuteur unique, pourvu d'un numéro téléphonique permettant un contact direct. Elle a formulé sans succès cette demande auprès d'EDF. Il faudra l'aide du délégué du Médiateur de la République pour parvenir à obtenir du directeur régional d'EDF les adresses et numéros téléphoniques directs des interlocuteurs commerciaux d'EDF compétents pour connaître la situation des clients démunis dans le département.

Des réponses qui varient

Madame A. conteste être l'auteur des infractions relevées à son encontre pour excès de vitesse. Elle a une attestation de son employeur témoignant de sa présence, le jour de l'infraction, dans un autre département, et a déposé une plainte pour usurpation d'immatriculation. Malgré ces forts indices, ses démarches pour contester l'infraction demeurent sans suite. Elle réitere en



vain sa demande auprès du centre de traitement du contrôle automatisé ; la requérante ne peut obtenir les clichés établissant la matérialité des faits qui lui sont reprochés. Avec deux enfants à charge et des revenus modestes, Madame A. se trouve rapidement exposée à une interdiction bancaire. Les services du Médiateur de la République ont traité ce cas en urgence et saisi immédiatement l'officier du ministère public concerné, demandant un examen de la situation de Madame A. et, le cas échéant, l'annulation des amendes qui lui ont été notifiées. Parallèlement, les services du Médiateur de la République ont contacté la trésorerie en charge des poursuites pour demander leur suspension, le temps nécessaire pour que la réclamation pour usurpation d'immatriculation soit instruite. Cette demande était parfaitement légitime. Pourtant, le premier interlocuteur que les services du Médiateur de la République ont eu en ligne a purement et simplement refusé. Rappelant quelques jours plus tard, ces mêmes services ont eu affaire à un autre interlo-

cuteur qui, lui, a accepté. Un même service administratif, deux interlocuteurs différents, deux décisions contradictoires ?

Informatique et système qualité gèrent la masse, rejetant le cas particulier

Les délégués et les services du Médiateur de la République sont souvent étonnés de l'absence de vision d'ensemble dont fait preuve l'administration lorsqu'il s'agit de traiter des cas particuliers. Les systèmes informatiques comme les certifications qualité sont conçus pour les traitements de masse. Les tâches, les processus, les différents acteurs sont analysés de façon à pouvoir contrôler, *a posteriori*, que toutes les étapes du traitement ont bien été réalisées. Ce progrès normalisateur crée paradoxalement des freins importants pour le traitement des dossiers hors norme. Lorsque les données concernant un dossier particulier ne peuvent être « entrées » en informatique parce que non prévues à l'origine, une intervention externe est bien souvent nécessaire, soit par un

service de conciliation, soit par un service clientèle, soit par l'intervention d'un tiers comme le Médiateur de la République pour débloquer le traitement de ce dossier. De très nombreux cas traités par les délégués du Médiateur de la République témoignent de la toute puissance informatique, paralysant la prise en charge par les services des dossiers spécifiques. Mais bien souvent, force est de constater que l'informatique sert – aussi – d'excuse pour justifier la mauvaise volonté de certains services, les agents s'abritant derrière les « contraintes » de l'informatique pour ne pas répondre ou ne pas agir. C'est oublier que l'informatique n'est qu'un outil qui ne dispense aucunement ses utilisateurs de se poser des questions et de rechercher des solutions, quitte à contourner, lorsque le service au public le justifie, les rigidités du système. Les agents chargés d'accueillir et d'informer le public sont-ils formés à cette mission essentielle, ou simplement à l'utilisation de l'ordinateur ? La question vaut d'être posée au vu des difficultés rencontrées par les usagers qui ont contacté les services du Médiateur de la République. Exemple avec Madame R. :

Madame R. percevait de la CPAM une pension d'invalidité qui fut suspendue au mois de novembre 2004, lorsqu'elle reprit une activité professionnelle. En mars 2007, l'intéressée perd son emploi et sollicite de

nouveau le versement de sa pension d'invalidité, ce qui lui est refusé. Au mois de juillet 2007, la requérante déménage et sollicite le transfert de son dossier. Ce qui ne peut être fait, la CPAM lui apportant les explications suivantes : « *Le 22 août, votre dossier a été effectivement transféré. Celui-ci nous a été retourné pour régularisation avant transmission. Au mois de septembre 2007, aucune mutation n'a plus été possible dans l'attente d'une adaptation de nos programmes informatiques nationaux. Nous sommes tenus de gérer votre dossier jusqu'à nouvel avis.* ». La requérante rencontre alors, au mois de novembre, la déléguée du Médiateur de la République, qui prend contact avec la CPAM. Elle apprend que la caisse du département d'origine de la requérante lui devait encore de l'argent, ce qui bloquait le transfert... Sa correspondante lui affirme par ailleurs que la requérante peut de nouveau prétendre au bénéfice de sa pension d'invalidité. Elle lui conseille de saisir la commission de recours amiable du département, ce qui est aussitôt fait. Dans un premier temps, la CPAM en accuse réception et lui indique par courrier du 4 décembre que le dossier sera présenté au cours de la séance du 10 janvier 2008. Malheureusement, un nouveau courrier l'informe que sa requête ne pourra être présentée à la commission du 10 janvier car « *l'instruction de*

[son] dossier nécessite un complément d'information interservice, qui en reporte la présentation à une date ultérieure ». Le travail de deux délégués aidant, le cas finit par être débloqué et le litige réglé.

L'extrême rigidité dont a fait preuve le service des examens dans le traitement de la demande du jeune Monsieur L. est édifiant. Le 15 mars, Monsieur L. reçoit sa convocation pour passer l'examen de BTS en mai. Il s'aperçoit qu'il est convoqué pour l'épreuve écrite de langue en espagnol et non en anglais. Il se rend immédiatement au service des examens pour demander que soit corrigée cette erreur manifeste d'inscription. Sa demande ayant été rejetée le 21 mars, il saisit le délégué du Médiateur de la République de son département. Ce dernier téléphone sur le champ au médiateur académique et lui envoie le dossier par fax le jour même. Le médiateur académique le fait immédiatement suivre au médiateur de l'Éducation nationale. Son adjointe appelle le délégué à 17 heures pour qu'il demande au jeune Monsieur L. de formaliser sa demande par courrier, et laisse entendre qu'un courrier de l'établissement ne serait pas de trop. Cette information est immédiatement retransmise au père, qui prend alors rendez-vous avec la directrice de l'établissement pour le lendemain. Le samedi 5 avril sont adressées au médiateur ►

- de l'Éducation nationale, deux lettres, l'une de Monsieur L., l'autre de la directrice de l'établissement acceptant de prendre l'erreur à son compte. Le temps passe. Le délégué téléphone fin avril au médiateur de l'Éducation nationale, qui lui demande d'être patient. Le 25 avril, Monsieur L. informe le délégué par téléphone qu'il a reçu une copie de la lettre adressée par le chef de la division de l'enseignement supérieur au médiateur de l'Éducation nationale. Elle confirme le rejet de sa réclamation au nom de l'égalité de traitement et explique que, compte tenu du nombre des inscriptions et de la responsabilisation souhaitable des candidats, aucune erreur n'est corrigée après le mois de janvier pour une épreuve se déroulant en mai et juin. De quel service public l'Éducation nationale prétend-elle assumer la charge, en refusant de traiter les anomalies survenant lors des convocations aux examens, dès le mois de janvier ?

LES NON-RÉPONSES : UN RAPPEL À LA LOI S'IMPOSE

On ne peut laisser croire que les « non-réponses » de l'administration relèvent de situations particulières et exceptionnelles. On constate que ce phénomène s'applique aussi aux interpellations du Médiateur de la République. Au risque d'enfreindre la loi.

La réponse : une obligation légale

Répondre aux demandes d'information ou de réexamen formulées par le Médiateur de la République ou ses délégués ne relève pas de la bonne volonté individuelle. C'est une obligation légale. Obligation que semblent méconnaître un certain nombre de services publics. L'exemple type est le cas des petites communes, où le maire travaille souvent avec une équipe réduite, lorsque se pose notamment un problème de permis de construire où les enjeux financiers personnels sont souvent très importants pour les usagers... « *Certains maires n'ont pas une idée très précise de ce qu'est*

l'Institution du Médiateur de la République. Ils ne comprennent pas très bien le rôle d'un délégué du Médiateur de la République. Nous avons souvent des problèmes de non-réponse de la part des maires. Nos délégués doivent alors rappeler la loi du 3 janvier 1973 », témoigne le service territorial du Médiateur de la République. Il convient en effet de souligner que les communes les plus modestes ne disposent pas toujours des moyens nécessaires pour intégrer rapidement toutes les évolutions d'une législation de plus en plus complexe. Raison pour laquelle les délégués du Médiateur de la République mènent sur le terrain un travail d'information en prenant contact, par exemple, avec les associations départementales des maires.

Mais force est de constater que ces problèmes se posent aussi en plus haut lieu et que la coopération entre les services du Médiateur de la République et certaines admini-

nistrations n'est pas satisfaisante. Délais de réponse trop longs, voire non-réponse en dépit des courriers de relance, courriels ou appels téléphoniques de relance... En voici quelques exemples.

- Ministère de l'Agriculture et de la Pêche. La première saisine remonte au 18 juillet 2006, une énième relance du Médiateur de la République est faite le 6 mars 2008. Réponse du 19 septembre 2008 indiquant au Médiateur de la République qu'une réponse a été adressée au requérant le 25 mars 2008.
- Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et des Solidarités. Première lettre de saisine le 10 septembre 2003. Pas de réponse à ce jour malgré les relances.
- Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et des Solidarités. Première saisine le 26 décembre 2007. Pas de réponse à ce jour malgré les relances.
- Ministère de la Santé, de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative. Première saisine le 11 octobre 2007. Pas de réponse à ce jour malgré les relances.
- Ministère de la Santé, de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative. Première saisine le 14 octobre 2005. Pas de réponse à ce jour malgré les relances.

Pourquoi le silence grandit...

Deux raisons peuvent expliquer le nombre impressionnant de non-

« Les ministres et toutes autorités publiques doivent faciliter la tâche du Médiateur de la République. Ils sont tenus d'autoriser les agents placés sous leur autorité à répondre aux questions et éventuellement aux convocations du Médiateur de la République, et les corps de contrôle à accomplir, dans le cadre de leur compétence, les vérifications et enquêtes demandées par le Médiateur de la République. Les agents et les corps de contrôle sont tenus d'y répondre ou d'y déferer. Ils veillent à ce que ces injonctions soient suivies d'effets ».

Loi n° 73-6 du 3 janvier 1973, article 12.

« ... Lorsqu'il apparaît au Médiateur de la République qu'un organisme mentionné à l'article 1^{er} n'a pas fonctionné conformément à la mission de service public qu'il doit assurer, il peut proposer à l'autorité compétence toutes mesures qu'il estime de nature à remédier à cette situation. [...] Le Médiateur de la République est tenu informé de la suite donnée à ses interventions. À défaut de réponse satisfaisante dans le délai qu'il a fixé, il peut rendre publiques ses recommandations et ses propositions... ».

Loi n° 73-6 du 3 janvier 1973, article 10.

réponses de la part des ministères aux sollicitations et aux propositions de réforme du Médiateur de la République : le mauvais fonctionnement des correspondants ministériels et la faible efficacité des comités interministériels de suivi des propositions de réforme.

Deux circulaires, du 7 juillet 1986 et du 10 avril 1995, indiquent que les correspondants ministériels du

Médiateur de la République sont, notamment, chargés de veiller à ce qu'il soit informé de la suite donnée à ses interventions. Or, l'expérience mène à conclure que ces correspondants n'ont pas de vision claire de ce que doit être leur rôle et ne sont pas à même de répondre avec l'efficacité voulue aux sollicitations du Médiateur de la République. Pour obtenir la position d'un ministre et de son administration sur une pro-

position de réforme, le Médiateur de la République est bien souvent obligé de solliciter le dépôt d'un amendement parlementaire et/ou d'alerter les médias, ce qui représente une grande perte de temps.

Ces mêmes circulaires prévoient la possibilité pour le Médiateur de la République de demander la réunion d'un comité interministériel lorsque ses propositions concernent plusieurs départements ministériels. En cas de désaccord persistant, il a la faculté de demander l'arbitrage du Premier ministre lors d'une réunion interministérielle *ad hoc* présidée par un membre du cabinet du Premier ministre. Il est urgent d'améliorer le fonctionnement de ce dispositif afin de le rendre plus contraignant pour les ministères.

LE DÉFICIT DE L'INFORMATION

Les services ne savent pas...

De nombreuses réclamations montrent que l'administration n'informe pas suffisamment les administrés, aussi bien en amont qu'en aval de ses décisions.

Il arrive également que l'information transmise soit incomplète ou non actualisée comme en témoigne cette déléguée du Médiateur de la République. Née à Tunis de parents fran-

çais, Madame L. se heurte au refus de prise en compte de sa demande de renouvellement de carte d'identité par le service d'état civil de sa mairie. Celui-ci lui indique qu'il

faut effectuer une démarche auprès du tribunal d'instance afin de justifier de sa nationalité française. Ne comprenant absolument pas cette réponse dans la mesure où la ►

Plus de la moitié des demandes adressées à l'Institution correspondent à un besoin d'information ou d'orientation auquel n'ont pas su répondre les services de l'Etat.

« Les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent. La mise à disposition et la diffusion des textes juridiques constituent une mission de service public au bon accomplissement de laquelle il appartient aux autorités administratives de veiller. »

Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, article 2.

► nationalité française avait toujours été mentionnée sur sa carte d'identité, Madame L. sollicite l'aide de la déléguée du Médiateur de la République. Celle-ci lui confirme que la réponse de la mairie est correcte, de nouvelles directives étant entrées en vigueur peu de temps auparavant. Elle complète l'information de l'intéressée en lui expliquant ce qu'est le tribunal d'instance, lui communique l'adresse de la juridiction, lui précise les documents à fournir pour éviter une démarche supplémentaire... Bref, la déléguée du Médiateur de la République a assuré, en lieu et place du service d'état civil, la mission d'information et d'orientation que tout service public doit au citoyen.

Les demandes de prise de position ne sont pas traitées comme telles

Il arrive que l'administration traite abusivement une demande de prise de position comme une simple demande de renseignements, ignorant les conséquences graves que peut entraîner le manque d'information claire et précise pour l'usager. En témoigne le cas de ce cardiologue souhaitant s'installer dans une zone de redynamisation urbaine (ZRU). Il adresse un courrier en février 2004 à la recette élargie de la ville de C. demandant confirmation par écrit de son droit à une exonération fiscale pour les revenus professionnels réalisés dans cette ZRU. Le 5 mars 2004, il reçoit en guise de réponse une simple copie des bulletins officiels 1997 et 2001 précisant le régime

d'exonération des activités libérales situées en zone franche. Le 7 mars 2004, il sollicite de nouveau le service des impôts en demandant des précisions sur le régime fiscal des médecins et sur l'exonération des charges sociales liées à l'emploi d'une secrétaire. Une réponse trop générale lui est faite dix jours plus tard. Le 29 juin 2006, le cardiologue reçoit du service des impôts une proposition de rectification fondée sur la remise en cause de l'exonération des bénéfices résultant de son activité de cardiologue exercée en ZRU. Rappelant la demande qu'il a exprimée en février 2004, le cardiologue demande l'abandon de ces rectifications. L'administration reconnaît qu'il y a bien eu demande de prise de position, mais celle-ci n'ayant pas été effectuée sur le formulaire idoine, ni adressée au service par lettre recommandée avec accusé de réception comme le prévoit le Livre des procédures fiscales, elle la rejette! Saisi par le requérant, le Médiateur de la République considère que l'inobservation de ces conditions de forme est imputable à l'administration et non au contribuable. En présence d'une demande de prise de position formelle, indiscutable et réitérée dans un second courrier, et compte tenu de l'enjeu financier qui en découle pour le cardiologue, l'administration devait, selon le Médiateur de la République, proposer au praticien de régulariser sa demande de prise de position en lui adressant le formulaire précité et en lui précisant les conditions de forme à respecter. Par ailleurs, le courrier qu'avait

adressé le cardiologue en février 2004 comportait tous les éléments d'information permettant à l'administration d'apprécier si l'activité était bien éligible au dispositif en question. L'administration était donc en mesure de l'informer, avant son installation, que l'activité exercée en libéral, et non sous forme de société, n'ouvrirait pas droit à exonération. Le médecin aurait alors pu choisir un autre lieu d'implantation. Rejoignant les conclusions du Médiateur de la République, la direction des impôts a prononcé le dégrèvement de la totalité des suppléments d'imposition.

Défaut d'information également pour l'État employeur

De nombreux cas traités par le Médiateur de la République révèlent combien les agents de la fonction publique manquent, eux-mêmes, d'information, pour bien faire leur travail. C'est le cas pour les retraites. Nombre de collectivités, et notamment des petites communes, ne sont pas affiliées à un centre de gestion et disposent de peu d'agents. Ceux-ci ne semblent pas formés pour monter des dossiers de retraite. Les plus gros problèmes qu'ont à traiter les services du Médiateur de la République concernent une méconnaissance des règles par les collectivités au moment de la mise à la retraite de leurs agents, en particulier pour les fonctionnaires ayant vu leur emploi d'abord classé en « catégorie active », puis transformé en emploi classé dans la « catégorie sédentaire », et qui ne peuvent plus ainsi prendre une retraite anticipée comme précédemment. Même chose pour les carrières longues, pour les carrières mixtes (privé-public) et pour la durée de six mois dans un échelon durant laquelle les agents doivent obligatoirement avoir été en service pour bénéficier d'une retraite calculée

lée sur cet échelon. Il arrive ainsi que des agents prennent leur retraite en ayant cinq mois et quelques jours d'ancienneté dans un échelon et ne puissent bénéficier de cet échelon dans le calcul de leur pension. Défaut d'information d'autant plus grave qu'une fois l'arrêté de radiation des cadres pris, il est impossible de revenir en arrière.

Autre cas de figure illustrant le manque d'informations, celui de ce militaire retraité. Il avait occupé un emploi dans le privé et en avait informé régulièrement le service des pensions. Celui-ci lui avait d'ailleurs indiqué que rien ne s'opposait au cumul de sa pension avec la rémunération de son activité. Mais une modification des règles étant survenue par la suite sans que l'intéressé en soit informé, sa pension militaire a été suspendue et un ordre deversement lui a été notifié pour la période litigieuse. Le Médiateur de la République est intervenu et a obtenu une remise complète du trop-perçu étant donné la situation financière et la bonne foi de l'intéressé.



QUAND LA DIMENSION HUMAINE DES DOSSIERS EST OUBLIÉE...

On n'imagine pas les conséquences !

Au-delà de l'agacement, l'absence de réponse peut entraîner un préjudice financier très important pour l'usager. En l'espace de 20 mois, Madame

N. avait adressé sept courriers au procureur de la République demandant à recevoir une copie de la procédure diligentée par la gendarmerie lors du décès accidentel de son époux par noyade, cela sans obte-

nir la moindre réponse. De même, son avocat était intervenu à deux reprises, sans succès. Son fils s'était déplacé au palais de justice mais n'avait obtenu qu'une promesse de réponse sous huit jours, il y avait de ►

- cela... trois mois! Ces documents lui étaient pourtant indispensables pour percevoir l'assurance-vie souscrite par son mari. L'intervention du délégué du Médiateur de la République a débloqué cette situation : une semaine plus tard, Madame N. recevait le dossier.

L'absence de réponse peut fragiliser davantage encore des personnes déjà en situation précaire. L'un des délégués du Médiateur de la République s'en fait l'écho. En novembre 2004, Madame D. dépose pour ses trois enfants une demande de certificat de nationalité française auprès du greffe du tribunal d'instance. Son dossier étant reconnu complet, une attestation de dépôt lui est remise. Courant janvier 2007, après de multiples démarches infructueuses auprès du greffe, Madame D. expose sa situation au délégué du Médiateur de la République. Les éléments de son dossier semblant probants, un courrier est adressé au greffe afin d'obtenir des informations sur l'évolution de cette demande datant de plus de deux ans. Sans réponse début avril 2007 et après plusieurs appels téléphoniques au greffe ne permettant pas d'obtenir un début d'information, un nouveau courrier est envoyé. La réponse du greffe quatre semaines plus tard consiste à préciser que les dossiers font l'objet d'une demande d'avis au garde des Sceaux avant de poursuivre leur instruction. Les services du Médiateur de la République sont toujours dans l'attente d'une réponse de la part du ministère...

Les services administratifs semblent parfois négliger totalement les conséquences de leur défaillance. Si l'erreur est humaine, elle peut parfois placer l'usager dans une situation extrême et en faire la victime d'un système aveugle. Le cas de Madame P. est éloquent. À la suite du décès de son mari, le service d'état civil de



sa mairie a commis une erreur sur l'acte de décès en n'inscrivant pas la bonne commune de naissance. Ne pouvant accomplir les formalités d'usage afin de régulariser sa situation auprès de son établissement bancaire et de la Caisse nationale d'assurance vieillesse en raison d'une discordance entre les informations détenues par ces organismes et l'acte de décès de son époux, Madame P. saisit la mairie d'une demande de rectification. Le service d'état civil de la mairie de N. reconnaît avoir

commis une erreur et adresse donc le 23 juillet 2008 une demande de rectification de cet acte au procureur de la République près le tribunal de grande instance. En l'absence de réponse à sa demande, Madame P. saisit, le 22 août 2008, le Médiateur de la République, qui intervient aussitôt auprès du service civil du parquet du tribunal de grande instance. Madame P. obtient gain de cause courant septembre 2008 et peut ainsi accomplir les formalités administratives liées à ce décès.

(In)digne du pays des droits de l'Homme ?

Les témoignages adressés au Médiateur de la République font souvent état des conditions déplorables d'accueil de certaines préfectures : « *les conditions d'accueil des demandeurs de titre de séjour à la sous-préfecture sont indignes du pays des droits de l'Homme : pour avoir accès au service des étrangers de la sous-préfecture, il convient en effet de faire la queue bien avant 6 heures du matin sur la chaussée, qu'il vente ou qu'il neige, pour obtenir vers 9 heures un des rares tickets d'attente distribués chaque jour par des agents de police qui ne s'embarrassent pas des règles élémentaires de politesse lorsqu'ils s'adressent aux demandeurs. L'attente se prolonge ensuite à l'intérieur, jusqu'à ce que vers 13 heures, après sept heures d'attente, un agent vous informe avec un sourire désolé que vous devrez revenir car le dossier n'a pas été traité... Entre juin et octobre 2006, nous avons déjà effectué ce parcours trois fois, accompagnés à chaque fois de notre petite fille. Cela fait plus de 20 heures d'attente pour un résultat nul : quel citoyen français accepterait d'attendre autant pour obtenir une pièce d'identité?* »

Autre témoignage : « *Depuis deux semaines, mon amie dort devant la préfecture pour obtenir une*

autorisation de circulation pour sa fille qui est mineure, sachant que mon amie est déjà elle-même titulaire d'une carte de séjour. Pouvez-vous nous aider? »

Quelle place pour la personne si l'informatique ne porte pas trace de son identité ?

Le 28 juin 2007, la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) refuse le renouvellement d'admission à l'aide médicale pour Madame X., âgée approximativement de 90 à 100 ans et résidant en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). Cette décision est confirmée par la commission départementale d'aide sociale, le 12 octobre 2007, au motif que les ressources de l'intéressée, bénéficiaire (depuis avril 1990) des allocations de vieillesse prévues respectivement aux articles L. 814-1 (ancien) et L. 815-2 (ancien) du Code de la Sécurité sociale sont supérieures au plafond réglementaire d'admission. En conséquence, Madame X. se retrouve sans couverture sociale pour des raisons totalement indépendantes de sa volonté. Cette absence de couverture sociale et les conséquences financières susceptibles d'en découler semblent être à l'origine d'un soudain intérêt pour sa personne alors que, depuis 1948, année où elle est arrivée en France, cette personne... n'existe pas ! En effet, l'intéressée, identifiée sous le patronyme « X. amnésique »,

bénéficiait, depuis le 16 mars 1948 (date de son admission à l'hôpital psychiatrique après transfert de l'hôpital d'Oran où elle était hospitalisée depuis le 10 novembre 1947 à la suite d'un arrêté préfectoral collectif), d'une prise en charge au titre de l'aide sociale de l'État. Elle n'avait pu être immatriculée à la Sécurité sociale puisqu'elle était dépourvue d'identité, ni prétendre au dispositif de la couverture maladie universelle (CMU). Or, les allocations de vieillesse servies à Madame X. ouvrent droit aux prestations en nature de l'assurance maladie. Le Médiateur de la République a donc recommandé à l'organisme d'assurance maladie de bien vouloir proposer les mesures permettant à l'intéressée de bénéficier d'un droit permanent aux prestations en nature de l'assurance maladie nonobstant l'absence de toute information relative à son identité, demande qui a été entendue.

Les services du Médiateur de la République commentent ainsi le cas de Madame X. : « *Dans cette affaire, compte tenu de l'état de l'intéressée, c'est finalement moins celle-ci que son établissement d'accueil qui bénéficie de la solution préconisée par le Médiateur de la République. Par son action, il a donc permis aux administrations concernées de régler un dossier qui serait, sans cela, resté totalement inextricable...* »

► UN SYSTÈME QUI S'AUTOPROTÈGE ABUSIVEMENT

De toute évidence, certains agissements de l'administration ne changeront pas par les textes mais par une réforme des comportements vis-à-vis de l'usager. Trop souvent, celui-ci est considéré, *a priori*, comme fraudeur. De bénéficiaire d'un service, l'usager devient suspect. Le sens de la suspicion l'emporte sur celui du service. Tout semble parfois être fait pour éviter de rendre le service attendu, mission première des services publics. Le premier réflexe est d'opposer des obstacles plutôt que de rechercher une solution appropriée. L'accueil attentif et courtois rêvé par la Charte Marianne fait défaut à bien des services.

« Pour l'usager, réformer les comportements peut être aussi important que réformer les textes. »

Le Médiateur de la République

Le Médiateur de la République a été saisi de plusieurs réclamations émises par des personnes dans l'incapacité de fournir un extrait d'acte de naissance, les registres d'état civil ayant été détruits à la suite, notamment, de conflits. C'est le cas de Madame L. qui devait se

« Le Médiateur de la République peut demander au ministre responsable ou à l'autorité compétente de lui donner communication de tout document ou dossier concernant l'affaire à propos de laquelle il fait son enquête. Le caractère secret ou confidentiel des pièces dont il demande communication ne peut lui être opposé sauf en matière de secret concernant la défense nationale, de sûreté de l'État ou de politique extérieure. »

Loi n° 73-6 du 3 janvier 1973, article 13.

rendre aux États-Unis pour raison professionnelle. Elle doit demander en urgence le renouvellement de son passeport et se présente donc au bureau d'état civil de sa mairie munie du livret de famille de ses parents attestant sa naissance en Guinée, en 1957, de sa carte nationale d'identité, d'une attestation du ministère des Affaires étrangères précisant que le registre d'état civil de l'année 1957 dans sa commune de naissance a été détruit à l'indépendance du pays et de son ancien passeport. La mairie refuse d'enregistrer sa demande, exigeant l'extrait d'acte de naissance que la réclamante ne peut pas se procurer. Une première tentative d'un délégué du Médiateur de la République se heurte de nouveau à l'obstacle dressé par la commune, qui persiste dans son refus de transmettre le dossier de Madame L. à la préfecture. La requérante saisit alors le siège du Médiateur de la République. Celui-ci intervient auprès de la mairie et du préfet. Une semaine

plus tard, un nouveau passeport est délivré à Madame L.. Rappelons que les préfectures peuvent délivrer un nouveau passeport en cas d'urgence, si elles estiment que les conditions le justifient.

De même, les services du Médiateur de la République sont parfois saisis de demandes se heurtant à des problèmes réels de conservation des pièces par les administrations concernées. Leur action consiste alors à apporter un soutien à la recherche par les réclamants des preuves nécessaires à la défense de leurs droits. La recherche des preuves porte également sur les pièces que les administrations doivent conserver. Là également, il est demandé aux administrations concernées de procéder aux vérifications et enquêtes nécessaires à l'établissement de la vérité et de communiquer au Médiateur de la République tout document ou dossier, conformément aux articles 12 et 13 de la loi du 3 janvier 1973.

L'ÉTAT MAUVAIS PAYEUR

Le Médiateur de la République est régulièrement saisi de réclamations concernant les délais de paiement de l'État et des collectivités locales, que ce soit dans le cadre de l'exécution d'une décision de justice de nature pécuniaire ou dans celui du règlement de marchés publics qui donnent lieu au paiement d'intérêts

aggravant la dette de la collectivité. Pour ce qui concerne l'exécution des condamnations pécuniaires à l'encontre des personnes publiques, le décret n° 2008-479 du 20 mai 2008 instaure un nouveau cadre réglementaire. Son innovation principale réside dans la réduction de quatre à deux mois du délai d'ordonnan-

cement par l'État et les collectivités locales des sommes qu'ils sont condamnés à payer à la suite d'une décision de justice. Ainsi, une commune avait été condamnée, par jugement du 12 juin 2006, à payer à une société de transport une somme, en principal, avec intérêts au taux légal. La commune n'avait



pas fait appel de ce jugement. Malgré une mise en demeure de la commune par l'avocat de la société, suivie d'une demande d'inscription d'office de la créance auprès du pré-

fet du département, celle-ci n'avait pu être recouvrée. Conformément aux termes de l'article 11 de la loi du 3 janvier 1973, le Médiateur de la République a enjoint le maire

Le Médiateur de la République peut, « en cas d'inexécution d'une décision de justice passée en force de chose jugée, enjoindre l'organisme mis en cause de s'y conformer dans un délai qu'il fixe. Si cette injonction n'est pas suivie d'effets, l'inexécution de la décision de justice fait l'objet d'un rapport spécial présenté dans les conditions prévues à l'article 14 et publié au *Journal officiel*. »

Loi n° 73-6 du 3 janvier 1973, article 11.

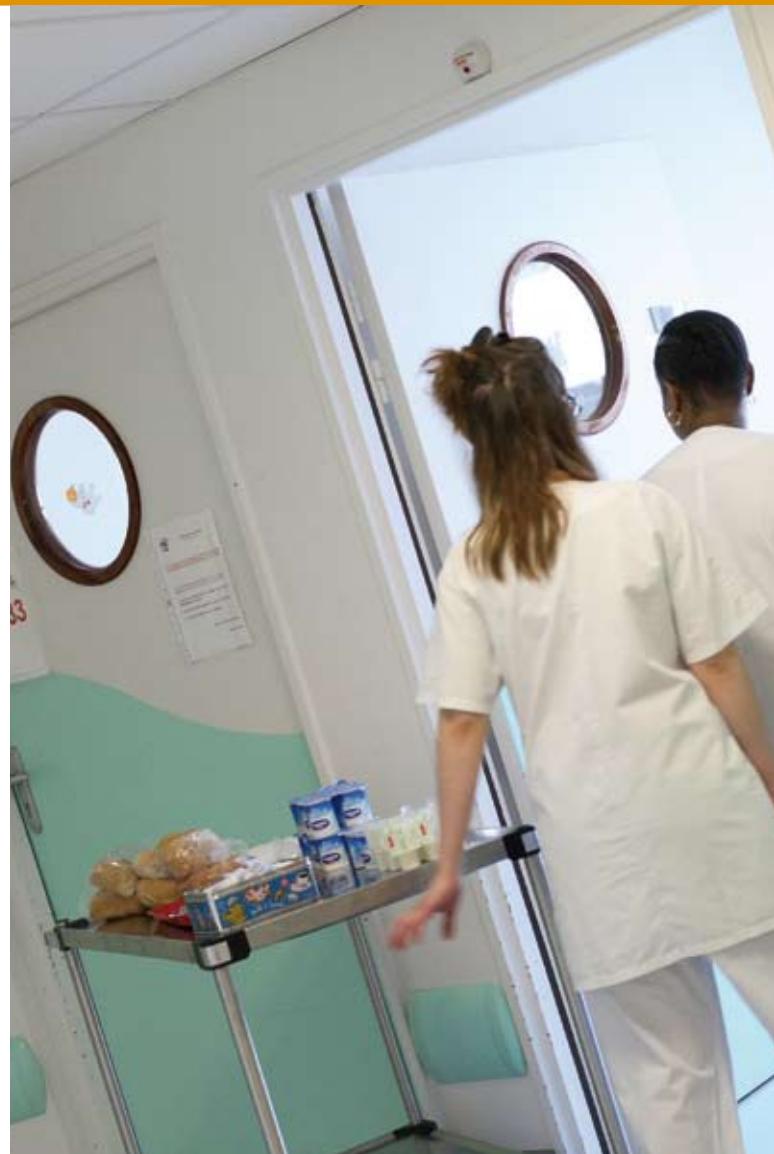
de la commune de régler dans les meilleurs délais la somme due.

En imposant parfois à ses fournisseurs des délais de paiement considérables (près d'un an au lieu de 45 jours!), l'administration les place dans des situations extrêmement difficiles pouvant aller jusqu'au dépôt de bilan. N'oublions pas que durant cette période, l'entreprise non payée par l'État devra acquitter des intérêts de retard pour les impôts et prélevements sociaux non réglés dans les délais à défaut de trésorerie. Si certains services administratifs invoquent le manque de dotation, pour justifier leurs impayés, rappelons qu'ils sont responsables de leur organisation. À ce titre, il leur appartient, le cas échéant, de solliciter auprès de leur ministère de tutelle une dotation budgétaire en rapport avec leurs conventions de délégation de service public.

Une société d'enlèvement et de mise en fourrière de véhicules témoigne de ces difficultés. La société N. a rencontré des difficultés pour obtenir le règlement régulier de ses prestations de services par la préfecture d'un département dans le cadre de la convention de délégation de service public conclue avec l'État le 10 mai 2007. À la fin du mois de septembre, l'arriéré relatif à des factures émises depuis décembre 2007 s'élevait à plus de 120 000 euros. La société avait pu faire face au règlement des salaires, mais ne pouvait acquitter ►

► le montant des charges sociales exigibles, aggravant d'autant les frais de retard et les pénalités dues aux organismes sociaux, et menaçant la pérennité de l'entreprise. La société de dépannage a alors saisi, courant octobre, le Médiateur de la République. Celui-ci est intervenu auprès du préfet aux fins de règlement en urgence de la facture de décembre 2007, d'un montant de 20 496,60 euros. Il a également sollicité cette autorité pour obtenir une délégation complémentaire du ministère de l'Intérieur afin d'apurer une partie substantielle de la dette envers les sociétés de dépannage de ce département. Depuis lors, plusieurs versements ont été effectués au compte de la société.

À Paris, une société de travail temporaire a saisi le délégué du Médiateur de la République pour mettre fin aux défaillances de divers établissements hospitaliers de l'Assistance publique – hôpitaux de Paris dans le règlement de factures relatives au coût de mise à leur disposition de personnel temporaire. En effet, malgré plusieurs relances et commandements de payer demeurés infructueux, ces établissements lui étaient redevables de près de deux millions d'euros à fin novembre 2007. À cette date, la société avait été contrainte de souscrire un emprunt pour assurer la rémunération des intérimaires concernés et se trouvait en situation de cessation de paiement et de dépôt de bilan. En lui présentant le détail des versements attendus, la gérante de la société souhaitait que le délégué du Médiateur de la République intervienne auprès de chaque directeur d'hôpital redevable. Estimant que des interventions distinctes auprès d'une dizaine d'hôpitaux ne présentaient pas de garantie avérée de succès, le délégué du Médiateur de la République a jugé préférable de signaler ce dysfonctionnement



au directeur général de l'assistance publique – hôpitaux de Paris. Par courrier, le directeur général a immédiatement mesuré la gravité de la situation et pris toutes les dispositions pour faire verser rapidement les sommes dues.

Le traitement des dossiers relatifs à « *l'indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliation du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'occupation* » et « *l'indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la Seconde Guerre mondiale* » se heurte aussi à des retards importants. Les montants en jeu n'y sont probablement pas étrangers : plus de 100 millions d'euros budgétés pour 2009. La loi est applicable puisqu'elle existe, mais les délais

révèlent dans les faits des réticences comme l'illustre ce témoignage d'un service du Médiateur de la République : « *Sur 19 dossiers traités en 2008, nous avons reçu deux réponses favorables [...]. En ce qui concerne les autres dossiers, pour cinq d'entre eux (perte des parents victimes de persécutions antisémites ou fusillés pour faits de résistance), on ne nous a pas encore répondu, alors que l'instruction a débuté il y a plus d'un an. Pour sept autres, il y a eu un rejet de la demande, les faits concernant la mort des parents durant la guerre n'ayant pas été reconnus comme actes de barbarie. Quant aux derniers, ils sont en attente de la décision du Premier ministre ou d'une modification éventuelle des textes en vigueur* ».

L'INSÉCURITÉ JURIDIQUE SE DÉVELOPPE

La Charte des droits fondamentaux, adoptée le 7 décembre 2000 par l'Union européenne, prévoit que le respect des droits de l'Homme fasse partie des normes qui s'imposent à l'administration et qui conditionnent la légalité de ses actes. Le « droit à une bonne administration », que proclame cette Charte, repose également sur la notion de sécurité juridique. L'objectif est de protéger les citoyens contre, notamment, les incohérences ou la complexité des lois et règlements, ou leurs changements trop fréquents, sources d'insécurité juridique. Le principe de sécurité juridique et les exigences correspondantes sont les garants d'une bonne administration, en ce qu'ils protègent les citoyens contre les risques liés aux malentendus, aux mauvaises interprétations, aux discriminations et aux erreurs de l'administration, avec le cortège de réclamations, contentieux et ruptures d'inégalité qu'ils engendrent. L'exigence de sécurité juridique confère également une plus grande protection aux libertés fondamentales, par l'entremise du « cliquet anti-retour ». En vertu de ce principe, le législateur ne peut remettre en cause des situations intéressant une liberté publique que dans certaines limites. Ainsi, il serait impossible de passer outre la non-rétroactivité de la loi, sauf motif déterminant d'intérêt général.

En France, même si aucune disposition ne garantit explicitement la sécurité juridique et la bonne administration, il convient de rappeler que le préambule de la Constitution et sa référence à la Déclaration des droits de l'Homme, dont l'article 15 instaure le droit, pour la société, « *de demander compte à tout agent public de son administration* », fait partie du bloc de constitutionnalité. Même si tout un ensemble de règles et de normes tendent bien vers la sécurité juridique, l'insécurité juridique peut se manifester sous différentes formes, comme l'illustrent les cas de figure présentés ci-après.

Les délais de traitement placent les personnes dans des situations de non-droit

Sans carte d'identité, sans passeport, privées d'état civil, les citoyens peuvent se retrouver dans des zones de non-droit. Pendant plusieurs mois, ou années, il peut leur être ainsi strictement impossible de se déplacer librement hors du territoire. Ce type d'insécurité juridique n'est pas rare pour certains Français nés hors de la métropole. C'est le cas des citoyens originaires de Mayotte ne pouvant obtenir leur acte d'état civil avant parfois deux ans. En 2008, le Médiateur de la République est intervenu à deux reprises auprès de la commission de révision de l'état

civil, sise à Mamoudzou, afin d'accélérer la délivrance d'actes de naissance rectifiés, indispensables pour que les réclamants puissent renouveler leur carte nationale d'identité et leur passeport.

D'une façon générale, en cas de difficultés particulières, le service central d'état civil peut être conduit à saisir le parquet du tribunal de grande instance de Nantes pour décision. Dans ce cas de figure, les délais s'en trouvent allongés. En effet, le temps moyen de traitement des affaires passe alors à 24 mois, compte tenu du nombre de dossiers soumis à cette juridiction. Qu'en sera-t-il lorsque celle-ci aura pris en charge la gestion des tests ADN, comme prévu dans la loi du 20 novembre 2007 ?

Les délais plus ou moins longs de délivrance des visas, pour lesquels les autorités consulaires disposent de larges pouvoirs d'appréciation, contribuent également à l'insécurité juridique. En ce domaine, le principe veut que, dès lors que l'administration ne répond pas dans un laps de temps de deux mois, il s'agit d'un refus implicite. Or, les différents cas qu'ont à traiter les services du Médiateur de la République mettent en évidence le fait que l'administration peut ne pas répondre sous deux mois, sans qu'il s'agisse pour autant d'une décision implicite de rejet. ►

- Le problème est particulièrement accru dans le cadre des visas accordés pour regroupement familial. Même si le préfet a donné son accord audit regroupement, il se peut que le visa tarde à être délivré. En cas de refus, le requérant dispose de deux mois pour effectuer un recours administratif préalable obligatoire devant la commission de recours. Si cette commission émet un avis allant dans le sens d'une délivrance de visa, le ministre, quant à lui, n'est

pas obligé de suivre cet avis... Auquel cas, le demandeur a la possibilité de saisir le Conseil d'État dans un délai de deux mois à compter de cet avis.

Quand l'administration restreint – ou élargit – d'elle-même le champ de la loi

Certains comportements administratifs, méconnaissant la hiérarchie des normes et le rôle fondamental de la loi, contribuent à développer le sentiment d'arbitraire chez les usagers.

L'un des dysfonctionnements récurrents concerne les mairies. Elles réclament aux usagers plus de justificatifs que n'en stipule la réglementation pour la constitution des dossiers de demande de carte nationale d'identité ou de passeport. Bien que la réglementation soit très claire sur les documents à demander, les mairies auprès desquelles sont déposées les demandes, et les préfectures qui instruisent ces demandes ont tendance à ajouter des conditions. Ce qui peut représenter pour les usagers des difficultés supplémentaires et injustifiées. Simple exemple : la réglementation n'exige absolument pas que l'extrait d'acte de naissance date de moins de trois mois, document qui n'a pas de durée de validité de par sa nature même, comme l'a confirmé le ministère de l'Intérieur aux services du Médiateur de la République. Ce même ministère s'est d'ailleurs engagé à rappeler aux mairies, préfectures et sous-préfectures que, même par précaution, elles n'ont pas à fixer des conditions qui ne figurent pas dans les textes de lois. Signalons que certaines mairies vont plus loin encore, jusqu'à refuser comme justificatif de domicile des factures de téléphone ou des quittances de loyer émis par des bailleurs privés.

Dans le domaine de la fiscalité et notamment du crédit d'impôt pour l'équipement des habitations, les usagers se heurtent aussi à des pratiques de l'administration non justifiées par la loi. Rappelons qu'une loi ne peut pas être rétroactive, mais les instructions administratives qui la précisent peuvent, en raison des conditions qu'elles contiennent, aboutir à une rétroactivité. C'est le cas de Monsieur et Madame M.. Ils avaient sollicité l'avis des services fiscaux sur l'éligibilité d'une pompe à chaleur air/air dans leur résidence principale au crédit d'impôt, pour dépense d'équipement prévue par



l'article 200 quater du Code général des Impôts. Le service des impôts leur avait communiqué l'arrêté du 12 décembre 2005, en vigueur à la date de la demande, qui définit les caractéristiques techniques requises pour bénéficier du crédit d'impôt, et leur avait refusé ce dernier sur la base d'une instruction du 18 mai 2006, qui exige pour la première fois que l'ensemble des pièces de l'habitation soit équipé. Cette instruction ajoute une condition qui ne figure ni dans la loi ni dans l'arrêté du 12 décembre 2005. La loi et l'arrêté étant les seules sources de droit opposables au contribuable, cette instruction a semblé au Médiateur de la République entachée d'illégalité, et son application par le service des impôts constituait un dysfonctionnement justifiant son intervention. L'administration a d'ailleurs renoncé à appliquer cette instruction. Le Médiateur de la République a également saisi l'occasion pour appeler l'attention du ministre sur des anomalies semblables, consistant pour l'administration fiscale à restreindre abusivement le champ d'application d'un crédit d'impôt.

Quand l'administration dit oui, puis se contredit

Le Médiateur de la République a eu à connaître nombre de dossiers où les requérants se heurtaient à un changement de position de l'administration, bien souvent sans qu'ils en soient informés au préalable, entraî-

nant une restriction des droits qu'ils croyaient acquis, et une totale incompréhension face à ces revirements que la loi ne justifie pas toujours. Rappelons que l'usager est fondé à avoir légitimement confiance dans l'action de l'administration. Lorsque celle-ci a pris position sur le cas d'un usager, elle ne devrait pas revenir sur sa décision initiale. Pourtant, elle le fait dans bien des cas, entraînant une instabilité du droit, avec tous les risques qui peuvent en découler. Soulignons que la « sécurité juridique » implique des éléments précis, sans évolution de situation entre le moment de la demande et celui, quelques mois après, où il y a contrôle de l'administration.

Le service fiscal du Médiateur de la République a eu pourtant à traiter plusieurs dossiers illustrant ce type d'insécurité juridique. Si, en matière de contribution indirecte, le recours gracieux n'est pas possible, le Médiateur de la République est toutefois intervenu à plusieurs reprises pour défendre, sur le terrain du droit, l'idée du rescrit, comme l'illustre le cas de cette brasserie : en 2005, Monsieur B., gérant, avait, dans le cadre de la fabrication et de la mise en vente d'une nouvelle boisson alcoolisée, demandé à la Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) de se prononcer sur la fiscalité indirecte applicable. Sur la base des éléments qui lui avaient été fournis et des analyses

réalisées par ses services, cette direction avait informé Monsieur B. que la nouvelle boisson échappait à la taxe dite « prémix », prévue à l'article 1613 bis du CGI. En 2007, le service d'enquête douanière a remis en cause cette position, au motif que les boissons ne constituaient pas un vin, mais une boisson à base vinique. Il jugeait également que la brasserie avait fourni des renseignements inexacts sur les boissons litigieuses. Résultat : un avis de mise en recouvrement d'un montant de 2 685 794 €. Saisi sur ce dossier, le Médiateur de la République a rappelé à l'administration fiscale que, sauf à démontrer l'inexactitude des renseignements délivrés lors de la demande de rescrit ou un changement dans la composition ou le mode de fabrication de la boisson incriminée, l'appréciation portée par la DGDDI interdisait tout rappel de taxe. Avis entendu, puisque la brasserie a pu bénéficier de la procédure du rescrit fiscal prévue aux articles L. 80 A et L. 80 B du Livre des procédures fiscales. La procédure de demande de position préalable, respectée par la brasserie, constituait bien un rescrit. ▶

Le rescrit est un acte administratif donné par écrit par une autorité dans son domaine de compétence propre, qui fournit une réponse à une question posée par une personne, physique ou morale.



- ▶ Rappelons, en revanche, que l'administration est en droit de retirer les décisions individuelles créatrices de droit dans un délai de quatre mois, lorsque celles-ci sont illégales. Ces décisions de retrait, même lorsqu'elles sont parfaitement légales, peuvent néanmoins avoir des conséquences préjudiciables pour les réclamants. Citons deux cas, l'un pour l'obtention d'une bourse d'étudiant, et l'autre dans le domaine de l'urbanisme. Un étudiant s'est ainsi vu retirer le montant d'une bourse qui lui avait été octroyée près de quatre mois plus tôt. S'agissant d'une somme de 2 170 euros, somme très importante pour un étudiant, et l'administration n'ayantagi que très tardivement en émettant un ordre deversement,

alors que le délai de quatre mois était presque écoulé, l'étudiant, mal informé de ses droits, risquait d'être extrêmement pénalisé. Après intervention du Médiateur de la République, l'administration de l'Éducation nationale a cependant accepté de réétudier le dossier du réclamant. Autre exemple : des acquéreurs ont signé des actes de vente définitifs, au vu de certificats d'urbanisme valides déclarant l'opération de construction d'une maison d'habitation réalisable. Or, ces certificats d'urbanisme ont fait l'objet d'arrêts de retrait pour illégalité dans le délai autorisé, et les acquéreurs ont alors été informés que la propriété qu'ils venaient d'acquérir était en réalité inconstructible. Si, au regard

de la jurisprudence administrative, les frais d'acquisition, les charges d'emprunt et les frais engagés pour la constitution de garanties hypothécaires et de cautions bancaires sont indemnisés, les acquéreurs se retrouvent toutefois avec une somme d'argent immobilisée sur un terrain inconstructible, dont la vente peut se révéler difficile...

Enfin, il convient d'évoquer le fait que, face aux erreurs qui peuvent être commises par les organismes sociaux, il n'existe pas de procédure non contentieuse permettant d'indemniser à l'amiable le préjudice subi par l'assuré social. La responsabilité de ces organismes ne peut pas être assumée volontairement, et il faut saisir une juridiction pour démontrer la faute et le préjudice. Un exemple : en assurance maladie, il arrive que le médecin-conseil indique qu'une personne est apte à la reprise du travail. S'il advient qu'une caisse omette de le notifier et continue à verser, à tort, les prestations en espèces, le bénéficiaire, n'ayant, de son côté, pas reçu la notification se trouve dans l'impossibilité de relever l'erreur, de contester la décision ou de reprendre son travail, conformément à la décision du médecin... Lorsque, six mois plus tard, la caisse se retourne vers le bénéficiaire au motif qu'elle détient un avis médical de reprise de travail et qu'il doit six mois d'indu, l'assuré est obligé, même si la caisse reconnaît ensuite son erreur, de porter l'affaire devant le Tass (Tribunal des affaires de sécurité sociale), afin que soit constatée l'erreur de la caisse et que celle-ci soit condamnée à verser des dommages et intérêts.

Quand les administrations se renvoient la balle

Les usagers sont parfois renvoyés d'une administration à l'autre, ce qui implique encore la résolution du

problème que rencontre l'administré. Ballotté d'un service à l'autre, celui-ci se trouve dans une insécurité juridique totale quant au traitement de son dossier.

Les services du Médiateur de la République ont eu à traiter le cas, complexe, de Mademoiselle J.. Celle-ci rencontrait des difficultés pour obtenir la transcription d'un jugement ayant prononcé l'*exequatur* (transcription en droit français d'un jugement rendu à l'étranger) d'une décision. Par jugement du 2 octobre 2002, un tribunal de grande instance français prononçait l'*exequatur* de ce jugement d'adoption

simple. Par courrier du 19 mai 2004, le service central d'état civil de Nantes (SCEC) était sollicité pour la transcription sur leurs registres de cette décision. Par lettre du 25 mai 2004, le SCEC indiquait à l'avocat de Mademoiselle J. que les formalités de transcription ne se feraient qu'à la requête du procureur de la République de la juridiction ayant rendu la décision. Par courrier du 1^{er} juin 2004, l'avocat sollicite donc le procureur de la République de cette juridiction. Le 23 juin 2004, ce magistrat répond que ces diligences ne relèvent pas de sa compétence et, qu'à défaut, le SCEC pouvait saisir le pro-

cur de la République de Nantes. Saisi à nouveau, le SCEC confirme sa position précédente. En 2008, n'ayant toujours pas obtenu satisfaction, Mademoiselle J. sollicite l'intervention du Médiateur de la République. Après un examen particulièrement approfondi du dossier qui lui a été transmis, et après s'être rapproché tant du procureur de la République de Nantes que de celui de la juridiction initialement saisie, le Médiateur de la République informait Mademoiselle J. que ce dernier venait de donner instruction au SCEC de procéder à la transcription de la décision du 2 octobre 2002.

DES DÉLAIS DE RECOURS À CLARIFIER

Nombre de réclamations traitées par les services du Médiateur de République témoignent d'une méconnaissance des délais et formalités de recours par les administrés.

Afin de contribuer à la clarification nécessaire en matière de délai et de forme d'appel contre les décisions de l'administration, les services du Médiateur de la République ont analysé les différents recours existants. Outre le rappel du traditionnel délai de deux mois pour former un recours à l'encontre d'une décision administrative, cette analyse rappelle également que certains textes exigent que l'administration soit saisie d'un

recours préalable, le respect de cette obligation constituant une condition de recevabilité du recours contentieux. À la différence des recours facultatifs, les recours administratifs préalables obligatoires sont soumis à des délais variables (de cinq jours à un an). Cette grande diversité peut introduire une certaine confusion. Si ces recours administratifs préalables obligatoires sont susceptibles d'épargner aux usagers de l'administration des procédures contentieuses coûteuses, toute erreur sur les délais auxquels ils sont soumis imposera aux requérants l'abandon de leurs prétentions. Il semble donc nécessaire, dans l'intérêt des usa-

gers de l'administration, de mieux les informer sur les procédures à suivre et de tendre vers une plus grande harmonisation des délais et des conditions préalables, tout en tenant compte des contraintes liées à la diversité des situations. ■



Le tableau synoptique permettant de visualiser ces différents cas de figure est accessible sur WWW.MEDIATEUR-REPUBLIQUE.FR

Oui, une bonne administration est possible

MAISONS DE JUSTICE ET DU DROIT: UNE BELLE INITIATIVE MENACÉE ?

Fortement engagé en faveur d'un meilleur accès au droit, comme en témoigne la présence de ses délégués auprès de 44 000 détenus, le Médiateur de la République est également très favorable au développement des lieux d'accès au droit.

Crées par la loi de décembre 1998, les Maisons de la justice et du droit (MJD) ont pour mission d'assurer « une présence judiciaire de proximité [et] concourent à la prévention de la délinquance, à l'aide aux victimes et à l'accès au droit ». Elles permettent au public de rencontrer conciliateurs, juristes, représentants de la Cimade, ainsi que les délégués du Médiateur de la République, présents dans 94 des 170 maisons ou antennes de justice existantes. Placées sous l'égide du président du tribunal de grande instance

local et du procureur de la République, leurs permanences devaient être « organisées pour écouter, informer et orienter le public, ainsi que de l'accompagner dans ses démarches administratives ». Dix ans après, qu'en est-il ?

Leur mission d'accès au droit est aujourd'hui largement fragilisée par les restrictions budgétaires, sauf lorsque les collectivités territoriales se sont résignées à prendre le relais de l'État... Fermeture plusieurs mois dans l'année, diminution des plages horaires d'ouverture, restriction des accès au téléphone, au courrier, à Internet (un comble, lorsque l'on est censé apporter une information rapide aux usagers !) : autant de carences qui vont totalement à l'encontre de la volonté du législateur. Alors que se pose la question de l'aide



dans les quartiers difficiles, il importe de reconstruire les moyens et ressources indispensables au rôle de prévention et de conciliation des MJD.

L'accès au droit n'est pas le même pour tous. Et cette injustice tend à s'accroître. On constate en effet le développement d'autres lieux d'accès au droit, sur des initiatives locales. Maison de service public, maison de conciliation, maison de la médiation, maison du droit : tous ces points d'accès au droit (PAD) témoignent bien souvent d'une autre réalité : les communes les plus riches sont les mieux dotées en PAD. Qu'en est-il de celles qui disposent des moyens les plus modestes et, bien souvent aussi, des quartiers les plus difficiles ?

La Charte Marianne traduit l'engagement pris par chacun des services déconcentrés de l'État pour :

1. faciliter l'accès des usagers dans les services;
2. les accueillir de manière attentive et courtoise;
3. leur répondre de manière compréhensible et dans un délai annoncé;
4. traiter systématiquement la réclamation;
5. recueillir les propositions des usagers pour améliorer la qualité du service public.

Communiqué de presse – janvier 2005.

INNOVATIONS ET INITIATIVES À SALUER

Une priorité d'accueil assurée de manière exemplaire

Quand une administration ne prend plus le temps d'écouter un citoyen ni de lui répondre, elle provoque immédiatement un sentiment d'injustice. Certains organismes sociaux en sont tout à fait conscients et commencent à bâtir

des schémas internes d'accueil du public, voire de médiation pour corriger les dérives du « non accueil ».

Le recours aux « adultes relais » imaginé par la caisse d'allocations familiales (Caf) de Seine-Saint-Denis apparaît comme une initiative

très intéressante pour tous. Cette Caf, que le Médiateur de la République a visitée en juillet 2008, s'efforce d'assurer un accueil et une écoute personnalisés des allocataires, malgré des moyens restreints, en s'aidant d'un réseau de proximité, constitué de bénévoles. Une démarche salvatrice dans des

quartiers où une forte part de la population dépend des *minima sociaux*. Saluons aussi les efforts entrepris pour mettre en place des outils informatiques capables d'aider efficacement le traitement de 280 000 dossiers.

« *L'accueil est une économie de temps et d'argent* ». C'est sur ce constat que la Caf a décidé d'innover avec, entre autres, ces « adultes relais ». Économie de temps, parce que les malentendus et les questions soulevées sont traités le plus tôt pos-

sible, avant que ne s'engage un processus de contestation et de contentieux. Économie d'argent, parce que des dossiers mieux suivis évitent le versement d'indus et épargnent les moyens investis ensuite pour... les récupérer. Succès aussi, parce qu'avec cette innovation, la Caf assume de manière exemplaire sa volonté d'assumer au mieux sa mission de service public. Il s'agit bien ici du choix des priorités dans les relations avec le public. Un choix qui repose sur une prise de conscience locale et une volonté d'adaptation.

« *Le droit à l'information, prévu par la loi de 2003, représente un progrès très important.* »

*Danièle Karniewicz,
présidente de la Cnav*

Des efforts similaires sont fournis à la préfecture de Seine-Saint-Denis, dont ne rendent pas compte des critiques parfois excessives. Les améliorations déjà apportées par le préfet et ses collaborateurs pour réduire l'attente du public et la rendre moins inconfortable, ainsi que celles qui sont en projet, montrent une réelle volonté de progrès. Toutefois, le Médiateur de la République insiste sur le fait que dans les départements confrontés ►



- à des situations aussi spécifiques que celle de la Seine-Saint-Denis, les préfets devraient disposer d'une marge de manœuvre élargie dans l'utilisation des moyens humains et financiers, condition indispensable pour fournir un service public vraiment adapté à la réalité.

Ces organismes qui savent progresser...

Même si les progrès enregistrés diffèrent sensiblement d'un département à l'autre, nombres d'évolutions sont à saluer. Ainsi, les efforts d'information de l'administration fiscale, avec une meilleure communication et plus de transparence sur les procédures et les moyens de contester, ont franchi une nouvelle étape en 2008 avec le traitement des amendes. Les services du Médiateur de la République soulignent de nouveau, en 2008, les effets très positifs et quasi immédiats d'une meilleure information aux usagers. Depuis longtemps, le traitement des contestations des amendes provoquait un afflux de demandes auprès du Médiateur de la République. Ce dernier, après de nombreuses interventions, a obtenu qu'une lettre de rappel soit adressée au contrevenant avant que des poursuites ne soient entamées pour non-paiement. Effet immédiat : la baisse des affaires traitées relatives aux amendes !

Nombre d'organismes ont su, par ailleurs, mettre en place des structures de conciliation ou de traitement des réclamations. Citons les services « clientèle » de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) et de son réseau des cais-



ses régionales d'assurance maladie (Cram), la « mission conciliation » de la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam) et son réseau de « conciliateurs » dans les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM), l'Unedic et son réseau de correspondants dans les Assedic, la Caisse nationale du régime social des indépendants (RSI), qui vient de bâtir un réseau de correspondants... Soulignons également que certains sites Internet délivrent une information précise, à jour, complète et compréhensible. C'est le cas du site de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL). La page « *Le droit à*

l'information », relative aux règles en matière de retraite, mérite d'être connue, non seulement par les agents, mais aussi et surtout par les collectivités employeurs ! Dans le même registre, on note la progression de la qualité des sites Légifrance, GIP info retraite, Cnav-Assurance Vieillesse, Ameli – risques professionnels...

Travailler ensemble avec succès

Il arrive régulièrement que la décision d'un organisme ait des conséquences sur les prestations versées par un autre. C'est un cas fréquent que rencontrent les services travaillant sur des champs connexes, tels la Caf,



www.legifrance.gouv.fr
www.info-retraite.fr
www.cnav.fr
www.risquesprofessionnels.ameli.fr

l'Assedic et les impôts. Ces trois organismes améliorent d'ailleurs leurs dispositifs en partageant un certain nombre de données. Et, parfois, l'étude d'une situation en commun permet de trouver une solution.

Monsieur C. a, pendant toute sa carrière, exercé son activité chez le même employeur, de 1974 à 1994. Mais celui-ci a relevé du régime général de la sécurité sociale jusqu'au 31 décembre 1986, puis du régime agricole. L'intéressé, qui a fait liquider, avec effet au 1^{er} juillet 2001, ses droits à pension de vieillesse par la caisse de mutualité sociale agricole (MSA) et par la caisse régionale d'assurance maladie (Cram), se plaint des effets pénalisants du changement de régime d'affiliation de son ancien employeur, sur le montant total de ses retraites de base. En effet, Monsieur C. ayant cotisé aux deux régimes en cause, chaque caisse a calculé, conformément à la réglementation applicable, le montant de la pension allouée sur la base des salaires des dix-huit meilleures années dans chacun des régimes. Estimant que les cotisations versées de 1974 à 1986 au régime général devaient être transférées au régime agricole, Monsieur C. a engagé en vain des recours contentieux et a sollicité le Médiateur de la République. Après de très nombreux échanges avec les différents partenaires concernés (MSA, Cram et

Urssaf) et leur caisse nationale, un accord est finalement intervenu afin que les cotisations encaissées par le régime général soient reversées au régime agricole de façon à ce que les droits à pension de Monsieur C. soient calculés sur la base de sa carrière unique, ce qui est le reflet de la réalité puisqu'il n'a jamais changé d'employeur!

Les partenariats avec le Médiateur de la République

L'Institution du Médiateur de la République a signé des conventions avec un certain nombre d'organismes contribuant largement à l'amélioration des relations, tant avec les usagers qu'avec les services de l'Institution. Le Médiateur de la République se félicite ainsi des excellentes relations de collaboration constatées avec nombre d'organismes, qui permettent de traiter rapidement et efficacement les réclamations qui lui sont adressées. Lorsque le litige le permet, les échanges sont simplifiés par des contacts téléphoniques ou par courriel, accélérant ainsi les délais de traitement des dossiers.

En 2008, le Médiateur de la République a signé une convention avec le secrétaire général du gouvernement pour un partenariat avec la Documentation française. Ce service est notamment en charge du site « service-public.fr ». Ce portail de l'administration française présente, entre autres, une série de fiches et des questions-réponses, avec possibilité d'y déposer une nouvelle question. La Documentation française a souhaité travailler avec les services du Médiateur de la République car, si la plupart des questions relèvent d'une demande de renseignements classique, d'autres reflètent des dysfonctionnements récurrents de l'administration, sur lesquels le Médiateur de la République peut apporter son éclairage et son expérience.

Dès leur première rencontre, survenue peu après son installation, Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux privatifs de liberté, et Jean-Paul Delevoye ont estimé souhaitable de formaliser leurs relations en fixant, dans une convention, les modalités des échanges d'information qui se révèleront utiles entre les deux institutions. Ce sera le cas, par exemple, lorsqu'une réclamation

« Lorsqu'il lui apparaît que l'application de dispositions législatives ou réglementaires aboutit à des situations inéquitables, il [le Médiateur de la République] peut suggérer les modifications qui lui paraissent opportunes. »

Loi n° 73-6 du 3 janvier 1973, article 9.

- n'entrera pas dans le champ de compétence de l'autorité saisie en premier et devra être réorientée.
- Au fur et à mesure que leur rôle est mieux connu du public, les délégués sont de plus en plus fréquemment saisis de litiges concernant également des communes. Bon nombre de maires sont aujourd'hui sensibles à l'intérêt que présente la démarche de médiation souple et proche du terrain des délégués du Médiateur de la République. Privilégiant souvent les solutions de bon sens, ils contribuent à réduire les tensions et à apaiser les conflits. De très nombreux exemples illustrent l'efficacité de cette approche partenariale. En Corrèze, une déléguée met fin à 23 ans de litige en organisant une réunion de concertation. En Haute-Marne, une solution est trouvée pour un propriétaire qui contestait le montant de sa participation aux frais d'assainissement. En se rendant sur place, dans les Hautes-Alpes, le délégué coupe court à une réclamation persistante et injustifiée. En Mayenne, maire et délégué conjuguent leurs efforts pour convaincre EDF de mettre fin à un litige avec un particulier, en acceptant une solution de bon sens...

Un « activateur » de bonnes pratiques

→ L'UNEDIC PREND UNE DÉCISION DÉFINITIVE EN FAVEUR DES PERSONNES EN CONTRAT D'ACCOMPAGNEMENT DANS L'EMPLOI (CAE).

Il arrive que le travail mené en commun par les services du Médiateur de la République et certains organismes permette de résoudre définitivement des problèmes jusqu'alors récurrents. Les Assedic en fournissent une illustration exemplaire. À l'origine, le cas de Monsieur G. : à la suite de son CAE dans un centre hospitalier, du 16 octobre 2006 au 15 avril 2008, Monsieur G. s'est vu refuser son indemnisation à l'assurance chômage. En effet, le centre

hospitalier se réfère au contrat d'adhésion au régime particulier d'assurance chômage, signé avec l'Assedic le 6 décembre 2005. Cet accord prévoit qu'en cas de cessation du CAE réalisé chez un employeur qui assume lui-même la charge de l'assurance chômage, les salariés sont indemnisés par l'Assedic. Ainsi, son ex-employeur argue du fait qu'ayant cotisé auprès de l'Assedic conformément au contrat, il revient à cet organisme de prendre en charge l'intéressé. L'Assedic, quant à elle, a refusé son indemnisation en s'appuyant sur l'article 6 de l'accord précité, qui prévoit une prise en charge à l'assurance chômage des seuls contrats dont le terme se situe avant le 31 décembre 2007. Son CAE s'étant terminé en 2008, cet organisme considère que l'indemnisation n'est pas de son ressort... Ainsi, aucun organisme ne semblait pouvoir prendre en charge Monsieur G..

Saisi de ce dossier, le Médiateur de la République a placé l'usager au centre du travail de médiation qu'il souhaitait entreprendre. Résultat : l'Unedic a décidé que l'indemnisation au titre du chômage des personnes en CAE qui justifiaient d'un an d'affiliation au 31 décembre 2007 relevait des Assedic, même si la fin du contrat intervenait après cette date. Prise le 31 juillet 2008, la décision de cet aménagement des modalités de la cessation de l'accord du 6 octobre 2005 a été confirmée par une instruction diffusée à l'ensemble du réseau des Assedic. Celles-ci doivent prendre contact avec les employeurs publics ayant adhéré au régime particulier d'assurance chômage mis en place par l'accord du 6 octobre 2005, et récupérer l'ensemble des dossiers d'anciens salariés pour lesquels une décision de rejet avait été notifiée... Les services du Médiateur de la République se félicitent que les bonnes relations

qu'ils entretiennent avec l'Unedic et les Assedic aient contribué à régler ce problème une fois pour toutes, et pour toute la France.

Échanges et propositions avec la Cnav

La convention signée avec la Cnav permet un travail très fructueux, non seulement sur le plan des réclamations individuelles, mais également sur les plans réglementaire et législatif. Dans le domaine des retraites, le Médiateur de la République est porteur, en 2008, d'un certain nombre de propositions de réforme qui ont pu être formalisées grâce aux échanges nourris entre l'Institution et la Cnav (*voir chapitre 3, partie Retraites, page 60*).

Aller au-delà des textes pour remettre l'administré sur la bonne voie du droit

Victime d'un accident du travail (AT) le 16 juin 2000, Monsieur A. s'est vu remettre par son médecin traitant un certificat de consolidation avec séquelles, en date du 17 janvier 2002. Le médecin-conseil près la caisse a validisé cette consolidation, mais a fixé le taux d'incapacité partielle permanente (IPP) à 0%. Cette décision lui ayant été notifiée le 3 octobre 2002, Monsieur A. l'a alors contestée devant la commission de recours amiable (Cra) qui a, le 3 mars 2003, confirmé la décision de la CPAM. Il a alors saisi le tribunal du contentieux de l'incapacité (TCI) qui a, par jugement du 22 avril 2005 rendu après expertise, indiqué que la consolidation n'était acquise ni au 17 janvier 2002 ni même au jour de l'expertise, et sursis à statuer en le renvoyant à saisir la caisse quand son état serait consolidé. Dès lors, soulignant que toutes ses démarches envers la caisse étaient restées sans réponse, il a sollicité l'aide du Médiateur de la République. La CPAM sollicitée a indiqué qu'en date du 29 avril 2003,

Monsieur A. s'était déclaré victime d'une rechute de l'accident du travail en cause. Toutefois, cette rechute a fait l'objet d'un rejet médical, les lésions présentées étant, selon le médecin-conseil, indépendantes de l'accident d'origine. Cette décision a été notifiée par la caisse le 5 juillet 2003.

Alors même que la voie de recours usuelle pour un refus médical est l'expertise amiable, la caisse a indiqué que cette décision faisait l'objet d'une nouvelle saisine du TCI. La caisse a ensuite précisé que, par décision du 27 mars 2007, le TCI avait, d'une part, débouté Monsieur A. de sa demande de qualification de rechute et, d'autre part, réformé, après expertise, la décision du 22 avril 2005 en déclarant la consolidation effective au 17 janvier 2002 et en maintenant le taux d'IPP de 0%.

Toutefois, le jugement étant entaché d'erreur matérielle, une procédure en rectification a été engagée. Elle s'est conclue par un nouveau jugement du 4 mars 2008, confirmant sur le fond le jugement antérieur. Ce jugement est aujourd'hui définitif de sorte que, nonobstant le caractère contradictoire des deux expertises intervenues dans cette affaire, toute voie de droit est désormais éteinte pour ce qui concerne la date de consolidation de l'AT initial et le taux d'IPP correspondant. Au surplus, on observe que, Monsieur A. ayant été en arrêt de travail pour maladie du



14 mars 2004 au 13 mars 2007, puis placé en invalidité de seconde catégorie depuis cette date, l'existence d'une incapacité liée à l'état global de l'intéressé pouvait expliquer les conclusions de la première expertise, conclusions invalidées par la seconde.

En tout état de cause, cette décision relève d'une appréciation médicale qui échappe, en tant que telle, au champ de compétence du Médiateur de la République. Néanmoins, reconnaissant que la bonne voie de droit n'a jamais été offerte à l'assuré, la caisse a, avec l'accord de son médecin-conseil, notifié à nouveau le refus en cause, ouvrant ainsi un nouveau délai à Monsieur A. pour solliciter une expertise amiable. Le requérant est désormais replacé dans la bonne voie de droit, nonobstant des délais largement dépassés.

Le rescrit social se développe

Depuis plusieurs années, le Médiateur de la République souligne la nécessité d'une « sécurité juridique » pour tous les entrepreneurs, cela afin d'éviter les mauvaises surprises générant, *a posteriori*, des dettes parfois insupportables. La notion de rescrit, initialement mise en œuvre dans le domaine fiscal, s'applique aux questions sociales depuis le 1^{er} octobre 2005. Le rescrit social permet à un cotisant, en sa qualité d'employeur, de demander à l'Urssaf de prendre position sur sa situation au regard de points posant souvent difficulté. Cette procédure évite à l'employeur tout risque de redressement ultérieur. Les points sur lesquels cette demande peut porter sont limitativement énumérés par la loi. Au 1^{er} juillet 2009, cette procédure sera étendue, entre autres, au régime social des indépendants (RSI). ▶

► LE RESPECT DE L'HUMAIN AU CENTRE DU TRAVAIL DE MÉDIATION

Les demandes de médiation émises par le Médiateur de la République, entendues par les autorités et soldées par une solution positive en faveur du réclamant, mettent en évidence l'importance de faire évoluer les comportements vers un plus grand respect de l'individu et une meilleure prise en compte de sa situation particulière, dont il n'a pas forcément à assumer l'entièvre responsabilité. Dans nombre de cas traités, il ne s'agit nullement de déroger à la loi, mais de savoir en assouplir l'application lorsqu'une décision humanitaire s'impose.

Savoir tenir compte d'un faisceau d'indices

Monsieur R. a fait valoir ses droits à pension de retraite complémentaire le 1^{er} janvier 2007. Cependant, la période du 28 avril 1968 au 16 février 1969, au cours de laquelle il percevait des indemnités journalières (IJ) au titre d'un accident du travail, n'a pas été validée par l'organisme. Ses démarches pour tenter d'apporter la preuve de la perception d'IJ sur cette période étant restées infructueuses, il a saisi le Médiateur de la République. À l'analyse du dossier, celui-ci a relevé que la caisse régionale d'assurance maladie (Cram) avait bien procédé à la validation de ladite période, quatre trimestres ayant été reportés pour chacune des deux années sur le relevé de carrière. Ensuite, l'assuré apportait la preuve de la perception d'IJ sur la période s'étendant du 30 août 1968 au 17 février 1969, par le biais de décomptes qui lui avaient été délivrés, à l'époque, par la caisse primaire d'assurance maladie, et grâce au talon de mandat du 23 janvier 1969, relatif au versement des IJ du 7 novembre 1968 au 15 janvier 1969. Enfin, ces quatre documents indiquaient tous que l'accident du travail ouvrant droit à indemnisa-



tion datait du 29 avril 1968. Aussi, bien que Monsieur R. ne soit pas en mesure de fournir une attestation des IJ pour la période du 28 avril au 30 août 1968, il a paru logique de présumer qu'il pouvait prétendre aux IJ dès l'origine de son arrêt de travail. Le Médiateur de la République a fait valoir ces arguments auprès de l'Arrco et a demandé que la période litigieuse soit validée au titre d'une forte présomption, ce que l'organisme a admis et qui l'a conduit à réviser le dossier de Monsieur R..

Des administrés de bonne foi qu'il est impératif d'écouter

Monsieur et Madame T., boulangers pâtissiers, ont été victimes d'une escroquerie. Alors que Madame T. était hospitalisée, ils avaient confié la gestion et les démarches liées à la cession de leur fonds de commerce à un conseil. Celui-ci a détourné la totalité des fonds provenant de la vente avant de disparaître à l'étranger. La condamnation à son encontre n'était donc pas exécutable. Cette escroquerie place les époux T. dans un état de complète impécuniosité les empêchant de vivre nor-

malement. Sans économies, il ne leur reste que leur résidence principale qu'ils continuent à payer. Sa pension de retraite d'artisan étant trop modeste, Monsieur T., à 73 ans, est contraint de travailler de nuit comme ouvrier boulanger. Au sens des dispositions de l'article L. 247 du Livre des procédures fiscales, les époux T. se trouvent dans des difficultés financières et de gêne et dans une précarité susceptibles de conduire à leur marginalisation sociale s'ils devaient vendre le seul bien qu'ils possèdent. L'intervention du Médiateur de la République auprès du ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publiques a permis la remise gracieuse des sommes dues au titre de l'impôt sur le revenu et des contributions sociales pour l'année 2000.

Être plus attentif à certains effets dévastateurs

Mademoiselle R. a été embauchée en mai 1991 en contrat à durée indéterminé en qualité de gardienne d'immeuble avec logement de fonction. Quinze ans plus tard, à la suite d'un incendie dans un appartement de l'immeuble, l'intéressée propose à

la personne sinistrée de l'héberger provisoirement. Trois semaines plus tard, elle lui demande de quitter les lieux, mais cette dernière se plaint à l'employeur de Mademoiselle R. qui la licencie alors pour faute grave. Par jugement, le Conseil de prud'hommes considère que les faits ne constituent pas une faute réelle et sérieuse et condamne l'employeur à verser à Mademoiselle R. plus de 27 000 euros. Parallèlement, l'employeur met en demeure Mademoiselle R. de quitter son logement de fonction, puisqu'elle n'est plus salariée. Il obtient du tribunal d'instance son expulsion dans un délai de deux mois et l'obligation de payer 850 euros à titre d'indemnité d'occupation des lieux! Surendettée, sans emploi, dans l'attente d'une expulsion prochaine et avec une enfant de 11 ans à charge, Mademoiselle R. sollicite à plusieurs reprises, avec l'aide de son conseil, la notification du jugement du Conseil de prud'hommes afin d'en permettre l'exécution. Informé de cette situa-

tion humainement injuste, le Médiateur de la République est intervenu auprès du Conseil de prud'hommes qui a fait procéder à la notification de cette décision de justice peu de temps après.

En décembre 2006, Madame J., 60 ans passés, perçoit du ministère de la Défense le rappel d'une pension militaire de réversion d'un montant total de 26 125 €. Cette somme correspond à ce qui lui était dû sur les quatre années précédentes. Mais ce versement rétroactif la pénalise considérablement d'un point de vue fiscal et la place dans une situation financière particulièrement difficile l'empêchant de vivre normalement, dans la mesure où il génère une cotisation d'impôt exceptionnelle sur le revenu 2006. Si les pensions lui avaient été régulièrement versées à leur date normale d'échéance, Madame J. aurait été non imposable. À cet impôt, viennent s'ajouter taxe d'habitation et redevance

audiovisuelle dont Madame J. était exonérée au cours des années précédentes. Sur le plan des avantages sociaux, l'aide personnalisée au logement (APL) à laquelle elle avait droit jusqu'alors se trouve supprimée. Elle était par ailleurs restée pendant plus d'un an sans ressources, son allocation pour adulte handicapé ayant été supprimée à ses 60 ans et la pension de réversion tardant à venir... Sans économie ni patrimoine et avec 641,75 euros de revenus par mois, Madame J. se trouve en situation de grande précarité. Le Médiateur de la République a demandé au directeur des services fiscaux de la région de Madame J. de bien vouloir réexaminer la situation de cette dernière sur le plan de l'équité et dans un but humanitaire, insistant sur la nécessité de trouver une solution juste à cette situation matérielle humainement difficile. Le Médiateur de la République est également intervenu auprès de la caisse d'allocations familiales locale.

ET SI ON INVERSAIT L'ÉTAT D'ESPRIT ?

Perplexes, les services du Médiateur de la République qui agissent au contact du terrain, soulignent l'esprit de suspicion qui préside trop souvent aux relations entre l'administration et ses usagers. Un monde cloisonné, où les procédures consistent plus à contrôler les actes qu'à aider à la prise de décision

éclairée. L'enjeu du service public ne devrait-il pas consister à tout mettre en œuvre pour fournir aux administrés le service ou la prestation qui leur sont réellement dues? Si le traitement de masse a apporté des améliorations notables au plus grand nombre, il reste que le principe de l'égalité des droits devrait imposer

la prise en compte, dans ces mêmes procédures, des cas particuliers et des situations hors normes où l'usager doit assumer seul des défauts qui ne lui sont pas forcément imputables. Cela appelle une autre vision des choses et l'inversion des états d'esprit. ■

À une époque où de nouvelles politiques prennent forme, celles des retraites, des revenus minimaux, de la santé..., dans une période où le législateur prend progressivement en compte les grandes évolutions de la société : « malendettement », tutelles, coparentalité, mobilité... Au moment où sont reconnues les conséquences de drames sanitaires, comme celui de l'amiante, toute l'attention doit être portée sur la mise en œuvre des décisions politiques. Or, il est à regretter que l'effet d'annonce de certaines lois porteuses de grands espoirs laisse place, dans la réalité, à l'insatisfaction, la déception, voire la colère. Le Médiateur de la République s'attache à ce que les décisions du législateur soient effectivement suivies d'effets. Il ne devrait pas exister de loi qui ne soit applicable.

...

Les perspectives 2009

POLITIQUES AU POINT MORT

p. 57

Des propositions émises en 2008 et à suivre en 2009

« MALENDETTEMENT » : LES PROPOSITIONS DU MÉDIATEUR	p. 58
EXPERTISE MÉDICALE JUDICIAIRE : POUR UNE MEILLEURE CRÉDIBILITÉ DE LA JUSTICE ET DE LA MÉDECINE	p. 59
RETRAITES : LE RENDEZ-VOUS MANQUÉ DE 2008	p. 60
SOUTIEN À LA MÉDIATION FAMILIALE : FAVORISER LA COPARENTALITÉ	p. 62

Vigilance accrue du médiateur en 2009

HANDICAP : DES PROGRÈS, MAIS ENCORE BEAUCOUP D'INSATISFACTION	p. 63
AMIANTE : ARRÊTONS LES ÉTUDES, PASSONS À L'ACTION !	p. 64
DROITS DE L'HOMME ET FICHIERS DE POLICE : UN ÉQUILIBRE À TROUVER	p. 65
RÉORGANISATION DES SERVICES DÉPARTEMENTAUX DE L'ÉTAT : ATTENTION À L'INFORMATION DU PUBLIC !	p. 66
NEUF AUTRES SUJETS DE VIGILANCE POUR 2009	p. 66

LES PERSPECTIVES 2009

POLITIQUES AU POINT MORT

Amiante : une action peu lisible du gouvernement

En contrepartie de la réduction de leur espérance de vie, les salariés exposés à l'amiante peuvent bénéficier d'un dispositif de préretraite spécifique, l'allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (Acaata), jusqu'à ce qu'ils remplissent les conditions pour une pension de retraite à taux plein. Dans les faits, que constate-t-on ? Les travailleurs victimes de l'amiante subissent toujours une protection très inégalitaire suivant leurs régimes. De plus, le défaut de coordination entre ces différents régimes se révèle très préjudiciable pour les personnes qui ont connu un parcours de mobilité professionnelle.

Le Médiateur de la République avait, à cet égard, émis plusieurs propositions de réforme, toutes évoquées dans ses rapports d'activités des années précédentes. Aucun des ministères compétents (Santé et Travail) n'y a donné suite. En outre, l'amendement proposant l'harmonisation des régimes dans le PLFSS 2007 a été rejeté par le gouvernement... Le rapport d'avril 2008 du groupe de travail sur la réforme du dispositif mis en place à l'initiative du gouvernement, et présidé par Jean Le Garrec, n'a connu aucune suite. La loi de financement de sécurité sociale pour 2008 prévoyait des mesures visant à rectifier les conditions d'attribution de l'Acaata, mais le décret d'application n'est toujours pas paru. Quant au PLFSS 2009, elle prévoit purement et simplement la suppression de la contribution des entreprises au Fonds de cessation de l'activité anticipée des travailleurs de l'amiante ! (Voir aussi page 64.)

La reconnaissance des unions civiles étrangères

Contrairement aux couples mariés, les étrangers ayant signé un partenariat civil dans leur pays sont dans l'impossibilité de faire reconnaître cette union en France. Impossible également d'y conclure un Pacs, puisque la conclusion d'un Pacs par deux personnes étrangères est soumise à la présentation de pièces d'état civil fournies par leur pays d'origine, et indiquant qu'elles sont célibataires ! Ce que, précisément, elles ne sont pas.

La proposition de réforme du Médiateur de la République, émise en juin 2008, a reçu le soutien du ministère de

la Justice. La garde des Sceaux a précisé qu' « *il n'existe aucun obstacle de principe pour que ces partenariats produisent effets en France, sous réserve de leur conformité à l'ordre public* ». Ses services ont élaboré, avec le Médiateur de la République, une règle de conflit de lois tendant à permettre la reconnaissance et la production d'effets en France de ces partenariats étrangers. Depuis, la prise de décision s'éternise, l'amendement déposé à l'Assemblée nationale a été repoussé, le gouvernement s'y étant opposé... La France dresse, de ce fait, un obstacle à la libre circulation des personnes dans l'espace européen.

Évaluation forfaitaire des ressources : le Premier ministre doit arbitrer

Depuis mars 2001, le Médiateur de la République signale aux pouvoirs publics les effets grandement inéquitables du dispositif d'évaluation forfaitaire des ressources, appliqué pour déterminer le droit aux prestations familiales et de logement lorsque les revenus effectifs du demandeur, perçus pendant la période de référence (soit l'année N - 2 précédant la demande), sont faibles, voire nuls. Cette méthode conduit à une reconstitution fictive des ressources, consistant, pour les salariés, à multiplier par 12 le salaire du mois qui précède l'ouverture du droit. En application de cette méthode, des personnes qui, en raison de la faiblesse de leurs ressources l'année de référence, auraient droit au montant maximal de l'allocation, se voient attribuer une allocation moindre, quand elles ne sont pas privées de leurs prestations ! Le Médiateur de la République a préconisé la suppression générale de cette méthode d'évaluation et l'application à tous de la règle de droit commun consistant à tenir compte des revenus réellement perçus par le demandeur au cours de la période considérée.

Depuis lors, non seulement cette réforme n'a pas avancé, mais elle a même reculé ! L'évaluation forfaitaire des ressources a été en effet confirmée par décret. Économie réalisée : 27,44 millions d'euros. Cette situation résulte des désaccords entre les ministères favorables à cette suppression (Affaires sociales et Haut commissariat aux solidarités) et ceux qui s'y opposent pour des raisons financières (Budget, Logement). Le Médiateur de la République en appelle à l'arbitrage du Premier ministre.

Des propositions émises en 2008 et à suivre en 2009

« MALENDETTEMENT » : LES PROPOSITIONS DU MÉDIATEUR

Poursuivant son engagement dans la lutte contre le « malendettement », le Médiateur de la République a formulé plusieurs propositions de réforme, dont les différents ministères concernés ont été destinataires. Elles visent à améliorer l'efficacité des procédures de traitement du surendettement existantes afin, d'une part, de responsabiliser les emprunteurs et les organismes prêteurs et, d'autre part, d'accompagner davantage les personnes surendettées, en leur assurant un meilleur suivi social. De surcroît, le Médiateur de la République mène actuellement une réflexion sur la modification des taux d'usure, afin d'envisager une baisse des taux d'intérêts applicables aux différentes catégories de prêt, et notamment à

ceux en vigueur pour les crédits *revolving*.

Le Médiateur de la République a suggéré qu'une réflexion s'engage sur les conséquences de l'inscription au fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP). En effet, le dispositif actuel manque de cohérence et de lisibilité, dans la mesure où les durées d'inscription au FICP ne sont pas homogènes selon le type de procédure suivi. Il est souhaitable que la durée d'inscription à ce fichier soit alignée sur la durée du plan de redressement, et que l'extinction de l'action en paiement des sommes dues constitue un motif de radiation de ce fichier ou, *a minima*, qu'il soit fait mention que la créance objet de

l'incident inscrit a été atteinte par la forclusion. Enfin, les organismes de crédit devraient avoir l'obligation de consulter systématiquement le FICP avant l'octroi d'un prêt, ce qui favoriserait le développement d'un crédit responsable.

Le Médiateur de la République se félicite que le rapport de la mission, mandatée par la ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi et le Gouverneur de la Banque de France et chargée de réfléchir à l'évolution du FICP, ait repris sa proposition tendant à radier du fichier, de manière anticipée, d'une part les personnes qui, bien qu'ayant bénéficié d'un effacement partiel de leurs créances, ont néanmoins intégralement acquitté leurs dettes et, d'autre part, les personnes dont la dette est éteinte. L'amélioration du fonctionnement du FICP et le principe de la responsabilité du prêteur seront au centre du projet de loi de transposition de la directive européenne du 23 avril 2008, relative aux contrats de crédit aux consommateurs. Ce projet, préparé conjointement par la ministre de l'Économie et le haut commissaire aux solidarités actives, devrait refonder le droit applicable au crédit à la consommation. Il devrait être soumis au Parlement à la fin du premier trimestre 2009, et c'est dans ce cadre que le Médiateur de la République entend bien défendre ses propositions.

Le Médiateur de la République a par ailleurs proposé, en juin 2008, l'application automatique du solde bancaire insaisissable (SBI). Rapelons que le décret du 11 septembre 2002 instituant le SBI permet à toute personne faisant l'objet d'une procédure de saisie bancaire, de demander à sa banque la



préservation, pendant un délai d'un mois, d'une somme à caractère alimentaire d'un montant au plus égal à celui du RMI mensuel pour un allocataire, si cette somme figure bien au crédit du compte. Il doit pour cela en présenter la demande écrite à sa banque dans les 15 jours de la saisie. L'objet de la proposition est de rendre automatique l'activation de ce SBI dès la saisie et sans demande préalable. La demande du titulaire du compte serait à déposer dans le mois suivant la saisie. Cette mesure a été reprise par un amendement de

« Le surendettement passif touche de plus en plus les classes moyennes, qui enregistrent plus brutalement que les autres une contraction globale de leurs ressources, notamment les employés, les commerçants et les retraités. »

*Éric Sander, président de Cresus Alsace
Président de la Fédération française des associations Cresus*

Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, dans le cadre de sa proposition de loi de simplification et

de clarification du droit et d'allègement des procédures, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale.

EXPERTISE MÉDICALE JUDICIAIRE : POUR UNE MEILLEURE CRÉDIBILITÉ DE LA JUSTICE ET DE LA MÉDECINE

La qualité des expertises médicales, notamment lorsqu'elles interviennent dans un cadre contentieux, fait l'objet de critiques récurrentes qui mettent en cause la crédibilité à la fois de la justice et de la médecine.

Fruit d'une réflexion collective menée avec des personnalités qualifiées, dont des experts médicaux, les pistes de réforme que le Médiateur de la République a soumises aux pouvoirs publics intéressent chaque stade du processus d'expertise : sélection et désignation des experts, formation initiale et continue de ceux-ci, garanties de l'indépendance des experts et de l'impartialité des expertises, contrôle de la qualité desdites, mise

en œuvre effective du principe du contradictoire, rémunération des experts et coût de l'expertise pour le justiciable. Parmi les propositions émises, citons, entre autres :

- la création d'une commission nationale de l'expertise, chargée de l'établissement et du suivi de la liste nationale des experts judiciaires, notamment en matière médicale;
- l'exigence que l'expert déclare, en préalable à chaque désignation dans une affaire, l'absence de tout conflit d'intérêts;
- l'instauration d'une incompatibilité légale entre les fonctions de médecin-expert judiciaire et de médecin-conseil d'une société d'assurance;
- la collégialité de l'expertise, privilégiée dans les cas complexes;

- la mise en place d'un véritable service judiciaire de contrôle des expertises au sein de chaque tribunal;
- le renforcement du droit d'accès de l'expert à toutes les informations nécessaires à sa mission, avec sanctions plus efficaces lorsqu'un établissement ou un professionnel de santé ne communique pas les informations médicales demandées ;
- une transparence accrue et une meilleure harmonisation des honoraires, le juge contrôleur des expertises étant en mesure de procéder à ces vérifications.

L'ensemble de ces propositions a été transmis au ministère de la Justice en juillet 2008 et n'a reçu à ce jour aucune réponse. ▶

► RETRAITES : LE RENDEZ-VOUS MANQUÉ DE 2008

La réforme des retraites prévoyait un « grand rendez-vous » en 2008 pour faire le bilan d'ensemble de la mise en œuvre des mesures lancées en 1993 et en 2003. À partir des nombreuses réclamations individuelles dont il a été saisi depuis lors, des suggestions des observateurs de terrain et des propositions de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), le Médiateur de la République a préparé un ensemble de signalements et émis une dizaine de propositions de réforme (14 depuis 2005) afin d'apporter toute sa contribution à ce bilan national. Ces propositions ont toutes été citées dans le rapport « *Rendez-vous 2008 sur les retraites* » du député Denis Jacquat, établi au nom de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale.

Le Médiateur de la République a regroupé ses propositions autour de six thèmes principaux : le calcul du salaire annuel moyen (Sam), les pensions de réversion, les majorations pour enfant dans le régime général, les bonifications pour enfant dans la fonction publique, l'extension des périodes réputées cotisées, le départ anticipé pour carrière longue. Quelques exemples de propositions méritent d'être soulignés.

Depuis la loi du 22 juillet 1993, le Sam est calculé sur la base des 25 meilleures années de salaire, mais ne sont retenues que les années civiles complètes allant du 1^{er} janvier au 31 décembre, ce qui exclut quasi systématiquement du salaire de référence l'année du point de départ de la pension de retraite, qui se trouve ainsi cotisée à perte. Le Médiateur a proposé d'intégrer, dans le salaire moyen les salaires perçus l'année de départ en retraite, lorsqu'elle fait partie

des meilleures années. Par ailleurs, dans les 25 meilleures années, sont prises en compte sans distinction, les années complètes (quatre trimestres cotisés) et les années perturbées par le chômage, la maladie, la maternité ou le temps partiel, dès lors qu'un trimestre peut être validé, ce qui fait évidemment chuter la moyenne générale. Il est proposé d'introduire un facteur de proportionnalité pour les années incomplètes. Enfin, le calcul actuel pénalise les travailleurs ayant cotisé à différents régimes puisque la règle des 25 meilleures années est appliquée à chaque régime *au prorata* de la durée d'activité afférente, ce qui conduit presque toujours à retenir la totalité des années relevant de chaque régime y compris les plus faiblement rémunérées. Il est souhaitable que les 25 meilleures années soient celles de l'ensemble de la carrière, tous régimes confondus.

Une autre situation inéquitable est dénoncée s'agissant, dans le régime général, des pères ayant élevé seuls un ou plusieurs enfants. Le Code de la Sécurité sociale prévoit que les femmes assurées sociales bénéficient d'une majoration de leur durée d'assurance d'un trimestre pour toute année durant laquelle elles ont élevé un enfant, dans la limite de huit trimestres par enfant. Les pères assurés ne peuvent, quant à eux, prétendre au bénéfice d'une majoration de durée d'assurance que s'ils justifient d'un congé parental d'éducation, la majoration étant alors égale à la durée effective de ce congé. Cette situation est contraire au principe de l'égalité de traitement des hommes et des femmes. C'est ce qui a été jugé par la Cour de cassation dans le cas d'un homme apportant la preuve qu'il a élevé seul ses enfants. Le Médiateur de

la République propose d'étendre la majoration de la durée d'assurance aux pères assurés sociaux ayant élevé seuls et exclusivement, un ou plusieurs enfants.

Enfin, dans la fonction publique, pour les enfants nés ou adoptés avant le 1^{er} janvier 2004, les fonctionnaires hommes et femmes bénéficient d'une bonification de service d'un an, à condition de justifier d'une interruption d'activité continue de 2 mois dans le cadre d'un congé statutaire lié à l'enfant. Cette condition, qui correspond au congé maternité, est rarement remplie par les hommes et encore moins par les mères adoptantes pour lesquelles le congé d'adoption n'existe que depuis 1978 ou par les enseignantes ayant accouché pendant les vacances scolaires d'été et qui n'ont pas pris de congé statutaire. Le Médiateur propose là aussi de remédier à cette injustice.

Toutes les propositions ont été transmises au ministre du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité ainsi qu'aux autres ministres compétents avant le mois de juillet 2008. Le Médiateur de la République constate qu'aucune de ses propositions n'a trouvé d'écho auprès des autorités publiques. Force est de constater que le fameux rendez-vous de 2008, prévu dans la loi de 2003, n'aura finalement abouti à aucune mesure concrète d'envergure, et que l'examen d'ensemble des différents régimes de retraite est renvoyé en 2010, avec les conclusions du rapport du Cor (Conseil d'orientation des retraites), chargé de présenter l'impact de solutions qui consisteraient en une profonde remise en cause du système actuel.

Retraites : 14 propositions de réforme restées sans effet

→ Départ anticipé à la retraite / période réputée cotisée pour les bénéficiaires de l'ACCRE

Proposition émise en 2005, relance en 2008 – réponse proposant le rachat des périodes considérées.

→ Partage de la pension de réversion des fonctionnaires

Proposition émise en 2006, relance en 2008 – réponses de rejet ou de renvoi au rendez-vous 2010.

→ Bonification de services admissibles en liquidation de pension de retraite pour les femmes fonctionnaires ayant adopté un ou plusieurs enfants

Proposition émise en 2006, relance en 2008 – réponses de rejet ou de renvoi au rendez-vous 2010.

→ Pensions de réversion du régime général : rendre effective la répartition de la part d'un ayant droit décédé aux ayants droit survivants

Proposition émise en 2007, relance en 2008 – réponse du 7 août 2008 du ministère du Travail annonçant l'expertise informatique des problèmes rencontrés par les caisses, mais évoquant également une éventuelle redéfinition des droits *au prorata* absolu de la durée de l'union dans le cadre du rendez-vous 2008.

→ Révision des pensions de réversion dans le régime général

Proposition émise en juin 2008 – refus.

→ Majoration de la durée d'assurance pour un père ayant élevé seul ses enfants

Proposition émise en juin 2008 – refus.

→ Calcul du Sam salaire annuel moyen (dernière année et années incomplètes)

Proposition émise en juin 2008 – refus.

→ Sam polypensionnés

Proposition émise en juin 2008 – refus.

→ Validation des périodes de stage de formation professionnelle (retraite complémentaire)

Proposition émise en juillet 2008 – refus.

→ Départ anticipé à la retraite de certains fonctionnaires handicapés

Proposition émise en juillet 2008 – refus.

→ Retraite des volontaires de la coopération internationale

Proposition émise en juillet 2008 – position favorable de la CNAVTS restée sans effets.

→ Départ anticipé des carrières longues pour les fonctionnaires à temps partiel

Proposition émise en juillet 2008 – refus.

→ Majoration d'assurance pour les parents d'enfants handicapés

Proposition émise en juillet 2008 – refus.

→ Affiliation rétroactive au régime général des services militaires effectués à l'étranger ou dans les Tom avant 1989

Proposition émise en juillet 2008 – réponse favorable du ministre de la Défense restée sans suite.

► SOUTIEN À LA MÉDIATION FAMILIALE : FAVORISER LA COPARENTALITÉ

Bien qu'elle soit entrée dans le Code civil, grâce aux lois du 4 mars 2002 sur l'autorité parentale, et du 26 mai 2004 réformant le divorce, force est de constater que la médiation familiale judiciaire, dont beaucoup d'observateurs et de praticiens reconnaissent les mérites, joue encore un rôle très marginal dans le processus de traitement de ces conflits. Étant donné l'intérêt que peut représenter la médiation pour apaiser les conflits familiaux et favoriser une coparentalité responsable, tout en facilitant le travail des juges aux affaires familiales (Jaf), le

Le comité de suivi des réformes : un instrument pour faciliter la prise de décision interministérielle.

Médiateur de la République a émis plusieurs propositions consistant, notamment, à généraliser les structures de médiation auprès de chaque tribunal de grande instance en les dotant des moyens nécessaires, et à donner le pouvoir au Jaf d'inciter plus fermement les parents à trouver des accords par le biais d'une médiation dans l'intérêt de leurs enfants. Enfin, sensibiliser les magistrats compétents et les avocats à la médiation familiale, pour en faire mieux connaître les avantages et les rendre partenaires de cette démarche.

Dans sa contribution aux travaux de la commission Guinchard sur la répartition des contentieux, le Médiateur de la République avait présenté ces différentes pistes de réforme. Certaines ont été reprises dans le rapport transmis par la commission à la garde des Sceaux le 30 juin 2008. Le Médiateur de la République a également transmis cette proposition de réforme à la garde des Sceaux ainsi qu'au ministre en charge de la Famille et à sa secrétaire d'État. Ces deux ministres ont exprimé leur intention d'œuvrer au renforcement de la médiation familiale dans le but de rétablir la communication et de trouver des solutions favorables aux enfants. L'année 2009 devrait voir la concrétisation de ces annonces. ■



Retrouvez
les 28 propositions
de réforme émises
en 2008 en page 9.

Le suivi des propositions de réforme du Médiateur de la République fait l'objet d'une gestion active qui prend des formes variées. Le Médiateur de la République peut notamment faire usage d'un instrument qui lui est propre, en demandant l'inscription d'une proposition de réforme à l'ordre du jour d'un comité interministériel de suivi de ses propositions de réforme.

Le comité interministériel favorise ainsi le dialogue entre les collaborateurs du Médiateur de la République et les représentants des ministères concernés. Il permet de faire le point sur l'état d'avancement des propositions, de débattre de leur bien-fondé et d'aboutir, le cas échéant, à des arbitrages rendus par le Premier ministre. Neuf propositions de réforme émises entre 2001 et 2007 étaient inscrites à l'ordre du jour du comité interministériel du 22 janvier 2008.

Vigilance accrue du Médiateur en 2009

HANDICAP : DES PROGRÈS, MAIS ENCORE BEAUCOUP D'INSATISFACTION

En mars 2008, le Médiateur de la République était auditionné par le comité de suivi de la politique du handicap, dont l'objectif est d'établir un bilan de la mise en œuvre concrète de la politique du handicap et de proposer les réajustements nécessaires. Le Médiateur de la République est en effet particulièrement attentif à cette thématique. Dès 2006, il a placé l'un de ses délégués auprès de chaque maison départementale des personnes handicapées (MDPH). De plus, dans le cadre de ses missions de médiation, le Médiateur de la République est conduit à instruire des réclamations en provenance des personnes handicapées ou des personnes de leur entourage.

Bien que la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, ait entraîné d'indéniables progrès, les difficultés de mise en œuvre sont nombreuses, et des réajustements restent à accomplir dans le fonctionnement de certains dispositifs nouveaux.

La problématique de l'accès à l'emploi des personnes handicapées reste notamment un sujet de pré-

occupation central. De nombreuses incohérences générèrent d'importants obstacles au retour à l'emploi des personnes handicapées. La loi de finances pour 2009 a mis fin à l'un de ces obstacles, en supprimant la condition d'inactivité professionnelle depuis au moins un an, pour pouvoir prétendre à l'attribution d'une allocation aux adultes handicapés (AAH) pour les personnes présentant un taux de handicap compris entre 50 et 79 %. Le Médiateur de la République avait lui-même préconisé cette réforme.

Plusieurs cas soumis au Médiateur de la République mettent en lumière cette autre situation paradoxale : l'augmentation de la rémunération perçue par des travailleurs handicapés employés en établissements ou services d'aide par le travail (Esat) et consécutive à la hausse du Smic, sur la base duquel se trouve calculée la « rémunération garantie » dont ils bénéficient, peut parfois conduire à... une baisse de leurs ressources globales en raison d'une diminution de leur AAH pouvant être supérieure à l'augmentation perçue !

Soulignons qu'aux aides publiques (« prime à l'insertion », « prime à l'embauche », « subventions forfaitaires ») s'ajoute un enchevêtrement

d'aides servies par l'Agefiph... Le Médiateur de la République appelle à une évaluation et à une simplification de ces aides dans le but d'assurer un même niveau de ressources minimales à toutes les personnes handicapées, qu'elles soient titulaires du minimum invalidité ou de l'AAH assortie de ses compléments.

La scolarisation des élèves handicapés et l'accueil des jeunes adultes handicapés dans des structures adaptées constituent un enjeu essentiel, rappelé dans la loi du 11 février 2005. Il est aussi vigoureusement garanti par les juges qui sanctionnent désormais l'insuffisance d'action de l'État dans ce domaine. Malgré tout, cet aspect suscite encore beaucoup d'insatisfaction.

De même, la problématique de prise en charge des frais de transports des adultes handicapés reste, malheureusement pour les familles, toujours d'actualité. Ces constats feront l'objet d'une vigilance particulière du Médiateur de la République au cours de l'année 2009.

► AMIANTE : ARRÊTONS LES ÉTUDES, PASSONS À L'ACTION !

Chaque année, les parlementaires réclament dans le PLFSS la réforme du régime de l'Allocation de la cessation anticipée de l'activité des travailleurs de l'amiante (Acaata). Un article a été intégré par voie d'amendement dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, prévoyant qu'un décret devait revoir les conditions d'attribution de cette Acaata. Par ailleurs, deux rapports parlementaires, un rapport de la mission de l'Inspection générale de

l'action sociale (Igas) et un rapport du groupe de travail sur la réforme du Fcaata, présidé par Jean Le Garrec, ont été consacrés à une évaluation des dispositifs d'indemnisation des victimes de l'amiante. Rien n'y fait. Plus de deux ans après son inscription dans le PLFSS, le décret est toujours en attente de parution !

L'ampleur de ce drame sanitaire est pourtant de nouveau rappelée dans le dernier rapport Le Garrec :



1 575 établissements sont inscrits sur la liste du Fcaata et 49 358 allo-cataires bénéficient de l'Acaata. Auditionné en février 2008 par la commission Le Garrec, le Médiateur de la République avait de nouveau rappelé les carences et les effets injustes des dispositifs de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante, entachés de deux failles principales : une protection des victimes inégalitaire suivant leur régime d'assurance ou leur statut d'une part; des règles discordantes de prise en charge et un défaut de coordination entre les régimes, d'autre part.

Certains régimes spéciaux de sécurité sociale ne couvrent purement et simplement pas le risque spécifique découlant de l'exposition à l'amiante et ne sont d'aucun recours pour l'Acaata. C'est notamment le cas pour les fonctionnaires (à quelques exceptions près) qui ne sont pas éligibles à cette allocation. Certes, dans de tels cas, ils peuvent être pris en charge par leur régime d'indemnisation des maladies professionnelles, mais leur traitement est plus défavorable. Les salariés dépendant du régime minier sont également exclus du dispositif. Autre situation inéquitable, celle des salariés travaillant en sous-traitance ou en intérim dans des établissements listés, mais jamais pris en compte... Quant aux artisans et travailleurs indépendants, leur régime ne prévoit aucun système de réparation des maladies professionnelles !

Lorsque l'Acaata est prévue, la protection sociale des victimes de l'amiante est plus ou moins étendue selon le régime considéré. Certains prennent en compte la durée globale d'exposition du salarié, d'autres se contentent d'appliquer la période

durant laquelle le travailleur était affilié à leur caisse... De nombreuses divergences de ce type créent de véritables inégalités de traitement entre les victimes de l'amiante. De plus, chaque régime établit de manière autonome ses règles de prise en charge, d'où de fortes discordances et un défaut de coordi-

nation entre les régimes. Le Médiateur de la République a été saisi de plusieurs cas de salariés exposés à l'amiante et qui n'ont pu accéder à l'Acaata du fait de leur mobilité professionnelle.

En 2005, le Médiateur de la République avait émis une première pro-

position de réforme pour améliorer la protection sociale des travailleurs de l'amiante.

Le Médiateur de la République insiste sur l'urgence de faire aboutir la réforme de l'Acaata et de mettre fin à ces traitements parfaitement inéquitables d'une même tragédie sanitaire.

DROITS DE L'HOMME ET FICHIERS DE POLICE : UN ÉQUILIBRE À TROUVER

La création en juin 2008 du traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé Edvige (Exploitation documentaire et valorisation de l'information générale) a suscité une vive émotion au cours de l'été. En septembre, le gouvernement retirait ce décret et présentait à la Cnil le nouveau projet Edvirsp (exploitation documentaire et valorisation de l'information relative à la sécurité publique) tenant compte des recommandations faites par la commission des lois de l'Assemblée nationale. En octobre, la ministre de l'Intérieur réactivait le groupe de travail présidé par Alain Bauer sur les fichiers de police et de gendarmerie mis en place en juin 2006. Le Médiateur de la République, membre de ce groupe de travail, a présenté plusieurs propositions qui ont été validées par une majorité de membres du groupe et figurent donc parmi les recommandations contenues dans le rapport remis le 12 décembre 2008.

Le Médiateur de la République est en effet régulièrement saisi de réclamations portant sur l'utilisation des fichiers de police dits d'antécédents, essentiellement le système de traitement des infractions constatées (Stic), géré par la police nationale et le système judiciaire de documentation et d'exploitation (Judex), géré par la gendarmerie nationale. La loi du 15 novembre 2001 sur la sécurité quotidienne, qui a permis la consultation de ces fichiers de police judiciaire à des fins administratives, la loi du 18 mars 2003 relative à la sécurité intérieure, la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et enfin la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance ont renforcé cette utilisation dans le cadre d'enquêtes administratives préalables à certaines décisions de recrutement, d'affectation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation concernant des activités liées à la sécurité ou à la détention de produits dangereux.

Ces lois ont, par ailleurs, durci la nature des motifs sur lesquels les autorités administratives peuvent fonder leur décision : ces dernières peuvent désormais apprécier, non plus seulement les actes, mais de façon plus subjective le « *comportement ou les agissements* » du demandeur, qui seraient contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs, ou de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes ou des biens, à la sécurité publique ou à la sûreté de l'État.

Les recommandations proposées par le Médiateur de la République dans ce deuxième rapport Bauer sont les suivantes :

- pérennisation du groupe de contrôle, qui devra désormais être réuni avant chaque création ou modification substantielle d'un fichier de police;
- garantie d'une procédure contradictoire lorsqu'une décision défavorable est envisagée dans le cadre d'une procédure de recrutement,

- ▶ d'affectation, d'autorisation ou d'agrément donnant lieu à enquête administrative et à consultation des fichiers de police Stic et Judex;
- création d'une voie de recours contre certaines décisions du procureur de la République;
- élargissement de la liste des cas justifiant une mise à jour des fichiers aux décisions alternatives aux poursuites, qui ne font actuellement pas l'objet d'une mention;
- mise à disposition du grand public d'une information pédagogique sur ces fichiers.

Mais, pour l'heure, il ne s'agit que de simples recommandations figurant dans un nouveau rapport...



RÉORGANISATION DES SERVICES DÉPARTEMENTAUX DE L'ÉTAT : ATTENTION À L'INFORMATION DU PUBLIC !

La révision générale des politiques publiques va modifier profondément, à partir de 2009, l'organisation de l'administration territoriale de l'État. Alors que le niveau régional doit devenir le niveau de droit commun du pilotage des politiques publiques, l'échelon départemental a vocation à regrouper des services de gestion de proximité, au contact du public.

Si les objectifs de cette réorganisation énoncés dans la circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2008 apparaissent louables – offrir concrètement au public un service

de meilleure qualité, centré sur les priorités territoriales, organisé de manière plus compréhensible et pour un coût moindre – il ne faut pas sous-estimer le bouleversement qu'elle va provoquer localement. De plus de 20 directions départementales on va passer à trois ou quatre. Concrètement, des structures clairement identifiées par le public comme les DDE, les DDA ou les Ddass vont changer d'appellation pour être regroupées dans de nouvelles structures, et souvent dans des locaux différents. Ces changements risquent de perturber le public et d'entraîner

au mieux un besoin supplémentaire d'information et d'orientation des usagers et, – au pire, un afflux de réclamations.

Le Médiateur, qui a déjà rappelé à plusieurs reprises l'importance de la qualité de l'accueil et de l'information dans les services publics, souhaite que les directives, qui seront données aux préfets par le gouvernement pour la mise en œuvre de cette ambitieuse réorganisation, prennent pleinement en compte la nécessité de placer l'usager au centre du dispositif.

NEUF AUTRES SUJETS DE VIGILANCE POUR 2009

Le suivi de la réforme des tutelles

La loi du 5 mars 2007, portant réforme de la protection juridique des majeurs, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009, marque une évolution fondamentale. Mais des incertitudes demeurent quant à l'application de la loi et des inquié-

tudes se font jour sur la délicate question des moyens. Les principaux apports de la loi portent sur :
– une meilleure prise en compte des droits imprescriptibles de la personne protégée;
– la priorité donnée à la famille dans la désignation du tuteur et du curateur;

– une meilleure définition du champ de la protection juridique par rapport à celui de l'accompagnement social;
– la possibilité pour chacun d'organiser à l'avance sa protection juridique;
– la limitation des mesures de protection juridique dans le temps et

l'encadrement de la profession de mandataire judiciaire à la protection des majeurs.

Le Médiateur de la République a largement contribué à faire évoluer la législation, et plusieurs de ses propositions ont été retenues dans la loi de 2007. Cependant, il considère souhaitable de réexaminer les propositions suivantes.

1. Il faut mettre les capacités d'expertise des agents du Trésor public à la disposition des cours d'appel pour le contrôle des comptes des personnes protégées. Par exemple, l'Union départementale des associations familiales (Udaf) de Pau est en liquidation judiciaire, ce qui lèse gravement les personnes placées sous sa tutelle qui n'ont même pas la qualité de créanciers privilégiés. Un contrôle formel de régularité aurait pu éviter une telle situation.

2. Des garanties doivent être apportées lors de l'inventaire du patrimoine de la personne protégée, qui pourrait être confié, dans certains cas, à un commissaire-priseur ou à un officier ministériel.

3. Le plafonnement de l'activité des mandataires individuels (gérants privés) doit être introduit afin de garantir un suivi réel individualisé de la personne protégée.

4. Tous les conseils généraux ne sont pas encore prêts à assurer leur nouvelle mission relative aux mesures d'accompagnement social personnalisé (Masp). Il est urgent de réunir

une mission d'évaluation associant des parlementaires, des représentants des conseils généraux et les ministères intéressés, pour évaluer l'impact et l'application concrète des Masp par les départements.

La question des moyens concerne à la fois les juges (80 juges des tutelles en équivalent temps plein travaillé), les greffiers en chefs (90 ETP), les conseils généraux chargés des mesures destinées à éviter des placements injustifiés sous curatelle ou tutelle ainsi que les personnels, des Ddass et des Drass, chargés du contrôle du dispositif social. Enfin, des interrogations persistent sur les conditions de la formation des mandataires judiciaires et de recrutement de médecins spécialistes.

Une bonne nouvelle : le délai prévu par la loi pour la révision du stock devrait être prolongé de deux ans.

Loi pénitentiaire : un projet perfectible

L'année 2009 verra s'engager, dans les deux assemblées parlementaires, le débat sur le projet de loi pénitentiaire adopté par le Conseil des ministres en juillet 2008. Le Médiateur de la République, qui a déjà été auditionné par le rapporteur de la commission des lois du Sénat en novembre 2008, entend bien poursuivre son action d'information des parlementaires afin de contribuer à l'amélioration du texte en insistant, par exemple, sur la nécessité

de généraliser les points d'accès au droit dans les établissements pénitentiaires ou encore de remédier aux dysfonctionnements observés dans la gestion des objets personnels des détenus et, plus généralement, en prenant en compte les constats des délégués, évoqués dans la première partie du rapport.

La mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA)

Le revenu de solidarité active (RSA) garantit à toute personne, qu'elle soit ou non en capacité de travailler, de disposer d'un revenu minimal et de voir ses ressources augmenter quand les revenus qu'elle tire de son travail s'accroissent. Ce dispositif, qui regroupe plusieurs prestations, soulève des questions quant à sa mise en œuvre. Durant la période d'expérimentation du RSA, et plus encore à partir de sa généralisation prévue en juin 2009, le Médiateur de la République restera extrêmement attentif aux modalités de mise en œuvre, notamment pour ce qui concerne le volet accompagnement qui reste à construire.

La mobilité des fonctionnaires

Les statuts des trois fonctions publiques ne sont toujours pas identiques, ce qui provoque ainsi quelques injustices. Par exemple, le statut de la fonction publique territoriale ne prévoyait pas expressément, lorsque tous les congés statutaires de maladie des fonctionnaires concernés ►

- étaient épuisés, le maintien d'un demi-traitement jusqu'à la date de la décision administrative de radiation des cadres. Le décret du 11 janvier 1960, relatif au régime de sécurité sociale des agents permanents des départements, des communes et de leurs établissements publics n'ayant pas de caractère industriel ou commercial, stipulait bien que les agents

concernés avaient droit aux prestations en nature au même titre que les assurés titulaires d'une pension d'invalidité. Mais ce droit n'avait pas été reprécisé dans le statut de la fonction publique territoriale, alors qu'il l'était traditionnellement dans celui de la fonction publique d'État et, depuis le décret du 26 novembre 2006, dans la fonction publique

hospitalière et ce, grâce à l'intervention du Médiateur. Résultat : certains fonctionnaires territoriaux pouvaient rester sans ressources pendant parfois deux ans, à cause d'une méconnaissance des textes dans les petites communes. Le Médiateur de la République a donc proposé une réforme pour harmoniser les textes statutaires des trois fonctions publiques, en intégrant la réglementation concernant le paiement des demi-journées et a obtenu satisfaction (décret n° 2008-1191 du 17 novembre 2008).

Enfin, dans un contexte social où la mobilité, non seulement entre les trois fonctions publiques, mais aussi entre le privé et le public, représente un des moteurs de la réforme de l'État, on peut s'étonner que l'expérience acquise dans le privé ne soit pas mieux prise en compte dans le reclassement de ceux qui ont déjà fait la démarche du changement ou qui vont la faire. Par exemple, les candidats nommés dans les corps d'enseignants chercheurs des établissements d'enseignement supérieur et de la recherche, ayant exercé auparavant dans des organismes privés des fonctions équivalentes, ne voient qu'une seule fraction de leurs services reprise dans le calcul de leur ancienneté (limite qui n'est pas fixée aussi clairement en ce qui concerne d'autres catégories de fonctionnaires). Le Médiateur de la République a demandé à Xavier Darcos, ministre de l'Éducation nationale, si une telle modification était à l'étude.

La création des agences régionales de santé (ARS)

Le projet de réforme du système de santé, visant notamment à assurer une meilleure répartition de l'offre de soins, appelle toute la vigilance des services du Médiateur de la République. Comment les nouveaux acteurs trouveront-ils leur place ? Quelle sera leur articulation avec



les organismes existants? Le patient restera-t-il bien au cœur du dispositif? Autant de questions auxquelles le Médiateur de la République apportera toute sa contribution en tant qu'observateur du terrain et force de proposition.

Les nouvelles règles du service public de l'emploi (SPE)

La fusion de l'ANPE et du réseau des Assedic, prévue au 1^{er} janvier 2009 dans le cadre de la réforme du service public de l'emploi (SPE), permet de créer un organisme unique « Pôle emploi », chargé à la fois d'indemniser les chômeurs et de faciliter leur recherche d'emploi. La loi relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi et, notamment, le décret n° 2008-1056 du 13 octobre 2008 qui l'accompagne, visent à améliorer le suivi du demandeur d'emploi sur la base d'un engagement réciproque entre le SPE et lui, à assainir la mise en place d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE). Le Médiateur de la République sera très attentif aux modalités de mise en œuvre du nouvel opérateur et aux nouvelles règles de fonctionnement de l'assurance chômage, notamment en ce qui concerne l'activité du Médiateur national du SPE, créé à l'initiative du gouvernement, et dont la mission consistera à recevoir et à traiter les réclamations individuelles relatives au fonctionnement de cette institution.

La lourdeur du processus de validation des acquis de l'expérience (VAE)

La loi du 17 janvier 2002, dite loi de modernisation sociale, a introduit le principe général d'un droit individuel à la reconnaissance de l'expérience professionnelle pour l'acquisition d'un titre ou d'un diplôme. Or, le Médiateur de la République a reçu au fil des années des réclamations illustrant

la lourdeur de cette procédure. Il a appelé l'attention du ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche dès 2007 sur ce dispositif qui lui paraissait ne pas atteindre les objectifs qui lui étaient assignés. En écho aux constats et aux préoccupations du Médiateur de la République, le rapport d'Éric Besson de septembre 2008 faisait état d'une procédure trop longue, peu lisible et dissuasive.



► **La mobilité en Europe parfois inapplicable dans les faits**

La mobilité des travailleurs au sein de l'Union européenne reste faible, voire anormalement basse. Environ 2 % des Européens vivent dans un pays de l'Union autre que leur pays d'origine. Le même phénomène se retrouve chez les étudiants et les chercheurs. De nombreux blocages subsistent en effet, notamment concernant la reconnaissance des diplômes qui se heurte au principe fondamental de la compétence des États membres en matière d'enseignement et au principe, encore plus ancien, de l'autonomie des universités. À cet égard, l'harmonisation des diplômes a été abandonnée au profit de la correspondance entre les diplômes.

Concernant la mobilité des travailleurs, un pas important a été franchi en 2008 par la France, puisqu'un projet de loi est en cours, ratifiant l'ordonnance adoptée le 30 mai 2008 portant transposition de la directive européenne relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles concernant les professions réglementées. Cette ordonnance de transposition met en œuvre le principe de la « reconnaissance mutuelle », en vertu duquel un État membre qui subordonne l'accès à une profession réglementée, ou son exercice, à la possession de qualifications professionnelles, reconnaît l'accès à son exercice, les qualifications professionnelles acquises dans un autre État de l'Union européenne...

Enfin, le Médiateur de la République entend mener à bien la reconnaissance par la France des partenariats civils conclus à l'étranger, et particulièrement en Europe (*voir page 57, Politiques au point mort*).

Précarité dans l'enseignement secondaire : des orientations à confirmer en 2009

Les enseignants vacataires de l'enseignement secondaire constituent une population précaire de plus en plus importante. Souvent payés avec plusieurs mois de retard et ne pouvant travailler plus de 200 heures par an, rares sont ceux qui perçoivent des allocations chômage ou des indemnités de congés payés. Les contractuels connaissent également de nombreuses interruptions de service et peinent face aux faibles possibilités de requalification en CDI ou d'accès à la titularisation par les concours internes. Au

printemps 2008, le Médiateur de la République a souhaité encourager un dialogue constructif entre les différents acteurs concernés, et a formulé une proposition de réforme adressée le 20 juin aux ministres compétents, allant dans le sens d'une clarification et d'une moralisation de certaines pratiques. Le 30 septembre, l'entretien entre Xavier Darcos, ministre de l'Éducation nationale, et le Médiateur a fait ressortir plusieurs éléments dont il convient de suivre le respect et la mise en œuvre en 2009 : paiement sans retard des vacations et versement aux vacataires de l'indemnité de suivi des élèves lorsqu'elle est due (participation aux conseils de classe, par exemple). La mise en place d'indemnités kilométriques et d'une indemnité de fin de contrat proposées par le Médiateur ont en revanche été repoussées. Dans la perspective de l'adoption du projet de loi de mobilité dans la fonction publique, le ministre a exclu tout recours à l'intérim pour des besoins d'enseignement et la mise en place, au sein de chaque rectorat, de commissions consultatives paritaires visant à plus de transparence dans le recrutement des vacataires, a été annoncée. ■

PORTRAIT DE L'INSTITUTION

L'évolution de l'Institution s'illustre dans l'activité même de ses secteurs. Téléphone, courriels, site e-médiateur témoignent de l'ouverture du Médiateur de la République à toutes formes de communication facilitant l'accès des réclamants à ses services. Ces derniers poursuivent leurs efforts et créent de nouveaux partenariats pour apporter une information toujours plus précise et pédagogique. Les délégués remontent du terrain (prisons, MDPH, permanences) une réalité qui ne peut être contestable. Ses experts mènent des réflexions pointues sur les améliorations possibles et souhaitables de la loi. Ces éléments font du Médiateur de la République un acteur reconnu et dont l'avis et le témoignage sont de plus en plus sollicités dans le cadre des réformes de la loi.

•••

LA DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

Une Institution qui se rapproche de ceux qui en ont besoin p. 72

LE SECTEUR RECEVABILITÉ

Priorité : traiter les urgences et contribuer à une meilleure information du public p. 73

LE SECTEUR AFFAIRES GÉNÉRALES

Une forte technicité dans un environnement en constante évolution p. 74

LE SECTEUR AGENTS PUBLICS – PENSIONS

Emploi et précarité : des réclamations en hausse p. 75

LE SECTEUR JUSTICE

Orienter le réclamant et faciliter le dialogue avec l'administration p. 76

LE SECTEUR SOCIAL

Favoriser le règlement amiable entre assurés et organismes de protection sociale p. 77

LE SECTEUR FISCAL

Vers plus de garanties pour le contribuable p. 78

LE SECTEUR RÉFORMES

Comment engager les autorités à accepter le débat public sur des questions essentielles p. 79

LA DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

Une Institution qui se rapproche de ceux qui en ont besoin

Fidèle à sa mission, l’Institution est présente dans un nombre croissant de points d’accueil, se rapprochant toujours plus des citoyens qui en ont le plus besoin : les habitants des quartiers sensibles, pour qui les arcanes administratifs sont incompréhensibles, mais aussi les personnes dont la situation ne favorise pas l’accès au droit, comme les personnes handicapées ou les détenus.

197 délégués accueillent aujourd’hui le public dans des structures de proximité, comme les maisons de justice et du droit, les maisons de service public ou les points d’accès au droit. 108 délégués reçoivent toujours en préfecture et 33 en sous-préfecture. La plupart des implantations récentes résultent du souci permanent des délégués de se rapprocher des usagers ; ils acceptent d’assurer des permanences dans deux, voire trois implantations différentes. Certains ont ainsi dédoublé leur lieu de permanence à Troyes dans l’Aube, à Noyon dans l’Oise et à Lomme dans le Nord, ou dans le 13^e arrondissement de Paris. S’y ajoutent deux nouvelles implantations en sous-préfecture d’Arcachon (33) et d’Avallon (89).

Une implantation renforcée en milieu carcéral

La généralisation de l’expérimentation prison se poursuit. Au 31 décembre 2008, 45 établissements pénitentiaires accueillaient un délégué pour une permanence hebdomadaire. Les installations les plus récentes concernent la centrale de Saint-Martin-de-Ré, les centres de détention de Salon-de-Provence (13), du Val-de-Reuil (27), de Varennes-le-Grand (71) et la maison d’arrêt de Rouen (76). Dans 66 autres établissements, les délégués, formés à cette nouvelle approche de leur fonction, interviennent au cas par cas pour répondre au besoin des détenus. En l’espace d’un an (décembre 2007 – décembre 2008), le nombre de détenus bénéficiant d’un accès direct à un délégué est passé de 26 500 à plus de 44 000.

Au sein des services du Médiateur de la République, le secteur DDT – direction du développement territorial – anime un réseau dense de délégués.

275 délégués.

386 points d’accueil.

44 000 détenus bénéficiant d’un accès à un délégué.

Un développement harmonieux grâce à la mutualisation des savoir-faire

Une croissance aussi importante ne doit pas se faire au détriment de la qualité des interventions. Les délégués bénéficient d’une formation permanente, assurée par l’Institution (plus de 300 jours de formation assurés en 2007 et 2008). Des échanges réguliers par le biais d’un intranet, d’une messagerie et d’un forum sont possibles grâce aux ordinateurs portables dont ils sont équipés.

Les délégués sont également incités à mutualiser leurs savoir-faire par le biais du travail collégial. Aujourd’hui, 189 délégués dans une cinquantaine de départements se retrouvent régulièrement pour des réunions de travail. Cette démarche favorise une meilleure cohésion dans l’approche des dossiers et fournit un appui supplémentaire aux délégués qui peuvent ainsi capitaliser l’expérience des uns et des autres.

Compte tenu de la satisfaction suscitée par cette nouvelle approche du travail, il a été décidé de généraliser l’animation collégiale à l’ensemble du réseau des délégués en 2008 et 2009. Le regroupement se fera sur des critères géographiques ou de facilités de transports. Les régions Centre, Bretagne et Champagne-Ardenne devraient ouvrir prochainement cette nouvelle méthode de travail à 33 autres délégués situés dans 17 départements.

LE SECTEUR RECEVABILITÉ

Priorité : traiter les urgences et contribuer à une meilleure information du public

La Recevabilité est la plate-forme d'accueil et d'orientation des réclamations qui arrivent à l'Institution. Toute urgence détectée est traitée par une cellule dédiée. Les réclamations non recevables font l'objet d'une réponse détaillée et argumentée et d'une orientation vers les organismes compétents.

Le secteur de la Recevabilité agit sous deux casquettes distinctes. La première consiste à recevoir et faire un premier examen des requêtes adressées au Médiateur de la République. Les réclamations recevables sont alors orientées vers l'un des cinq secteurs d'instruction de la Médiation, ou vers les délégués territoriaux. À ce titre, la Recevabilité a reçu, en 2008, 4 725 dossiers et en a traité au fond 2 330 ne remplissant pas les conditions de recevabilité fixées par la loi. Les litiges les plus fréquents sont d'origine sociale.

La deuxième casquette de la Recevabilité correspond plus particulièrement aux objectifs du Médiateur de la République en matière d'accès au droit, de proximité et de pédagogie. Il s'agit du traitement des réclamations non recevables au sens de la loi du 3 janvier 1973. Les dossiers traités en 2008 au titre des irrecevabilités concernaient principalement des litiges d'ordre privé : problèmes familiaux, rapports entre locataires et propriétaires, droit de la consommation, procédures judiciaires en cours...

Contribuer à l'accès au droit par une bonne information

Le traitement au fond des dossiers non recevables permet d'apporter à chaque réclamant la réponse la plus claire, la plus complète et la plus utile possible. Chaque courrier de réponse précise donc pourquoi le Médiateur de la République n'est pas compétent en la matière, quelles démarches le réclamant

Au sein des services du Médiateur de la République, le secteur de la Recevabilité reçoit et oriente les réclamations. Il traite au fond les dossiers non recevables et les dossiers urgents.

4725 dossiers reçus

donc **154** traités par la cellule d'urgence.

49,31 % des dossiers adressés à l'Institution sont non recevables, soit 2 330 dossiers traités au fond par la Recevabilité.

2498 mails reçus et traités.

aurait dû – ou peut encore – faire, les coordonnées des organismes ou des personnes à contacter, le cas échéant. La Recevabilité constate en effet une méconnaissance de la part du grand public des procédures administratives. Poursuivant une démarche de coopération avec les services d'information entamée en 2006, la Recevabilité a mis en place en 2008 un partenariat avec la Documentation française afin d'améliorer encore l'information et l'orientation du public.

S'adapter tant à l'urgence qu'à tous les modes de communication

Il arrive que la Recevabilité détecte l'urgence d'une réclamation dès sa réception : menace d'expulsion, blocage des comptes bancaires, suppression d'un revenu minimum... 154 dossiers ont été ainsi traités en 2008 par sa cellule d'urgence.

En 2008, la Recevabilité a reçu et traité 2 498 courriels. Même si la loi du 3 janvier 1973 instituait un mode de saisine indirecte du Médiateur de la République via un sénateur ou un député, la Recevabilité ne rejette aucune demande pour défaut de saisine parlementaire. Elle demande simplement aux réclamants de régulariser leur démarche.

LE SECTEUR AFFAIRES GÉNÉRALES

Une forte technicité dans un environnement en constante évolution

Énumérer les domaines couverts par le secteur des Affaires générales (AGE) reviendrait à établir une liste à la Prévert des petits drames quotidiens et des grandes questions de principe qui émaillent la vie de tout un chacun. Un secteur où rigueur juridique et initiatives se conjuguent pour instruire utilement les réclamations fondées.

Les chargés de mission du secteur AGE sont issus des services juridiques des administrations centrales, des collectivités territoriales ou des établissements publics. Ils allient leur connaissance de la vie administrative à leur volonté de soutenir utilement les réclamations qui méritent une médiation, afin de rechercher des solutions d'équité, tant dans le respect du cadre juridique que celui des parties en litige. Il s'agit là d'un travail rigoureux et créatif, qui ne doit ni mettre en accusation une administration ni peser sur la liberté politique des élus. Il encourage, le cas échéant, l'administration ou la collectivité à modifier ses pratiques.

Au sein des services du Médiateur de la République, le secteur AGE – Affaires générales – instruit les réclamations couvrant 35 domaines différents.

DOMAINES COUVERTS PAR LE SECTEUR DES AFFAIRES GÉNÉRALES

Agriculture – Remembrement – Collectivités territoriales – Marchés publics – Communication & presse – Libertés publiques – Économie et subventions diverses – Services publics – Éducation et formation professionnelle – Équivalence de diplômes – Accès aux professions réglementées – Culture – Environnement – Expropriations – Urbanisme – Aménagement du territoire – Voirie – Domanialité – Travaux publics – Transports et circulation routière – Tourisme – Santé – Responsabilité administrative – Police administrative – Exécution des décisions de justice prises par la juridiction administrative...

1046 dossiers clôturés en 2008.

1179 saisines.

21 % des litiges concernent l'urbanisme, l'environnement, le domaine public, les travaux publics et la voirie.

28 % des litiges concernent les amendes et la circulation routière.

Bien souvent, il est nécessaire de « détricoter » une situation devenue complexe au fil des ans, avant d'arriver à une solution juridique et équitable. Le Médiateur de la République ne peut imposer de solution. N'étant ni partie au litige, ni avocat de l'une des parties auprès de l'autre, ni juge, il poursuit, avec la distance que lui permet la liberté du service gratuit qu'il offre aux réclamants, la recherche de l'accord des parties sur une solution qui clôture le passé et ouvre le présent. Ce qui suppose de l'écoute et... beaucoup de temps.

De par la variété des affaires qu'il est amené à traiter, le secteur Affaires générales a de nombreux interlocuteurs au niveau local (collectivités territoriales, préfectures, DDE, Drire, Drass, etc.) et au niveau national auprès des ministères, notamment.

Les matières abordées nécessitent une forte technicité et une mise à jour constante des connaissances portant sur les textes et la jurisprudence qui évoluent régulièrement. Sur les thèmes les plus importants ou les plus fréquents, le secteur AGE élabore notes techniques et d'actualité mettant en lumière les axes de réformes à envisager.

LE SECTEUR AGENTS PUBLICS – PENSIONS

Emploi et précarité : des réclamations en hausse

Contrairement aux idées reçues, la protection sociale des fonctionnaires n'est pas manifeste et le secteur AGP a traité en 2008 beaucoup plus de dossiers sur ce thème qu'en 2007. La précarité s'installe dans la fonction publique et le licenciement d'un fonctionnaire n'est plus chose rare. En revanche, la réforme des retraites de 2003, s'éloignant dans le temps, a provoqué beaucoup moins de réclamations.

En effet, le nombre de dossiers concernant les pensions de vieillesse et traités par le secteur en 2008 a chuté d'environ 8%, alors que ceux ayant trait au régime d'invalidité des fonctionnaires ont augmenté de 8% et ceux portant sur les problèmes de recrutement dans la fonction publique de 11%.

En ce qui concerne les réclamations liées à la carrière des fonctionnaires, le secteur a noté une augmentation notoire des dossiers en raison des nouveaux textes de reclassement dans la catégorie A, ceux-ci créant une injustice réelle pour les fonctionnaires qui étaient déjà dans cette catégorie et qui se voient défavorisés, non seulement dans leur situation professionnelle actuelle, mais aussi pour leur future retraite. Le Médiateur a donc proposé une réforme pour que des mesures transitoires soient mises en place afin d'éviter un préjudice important pour les anciens promus de la catégorie par rapport aux nouveaux et selon la tradition qui veut qu'une réglementation nouvelle ne porte pas atteinte aux intérêts des agents en cause.

Par ailleurs, en terme de fréquence, le Médiateur est toujours saisi d'un nombre important de dossiers concernant l'ouverture des droits à l'indemnisation chômage, non seulement parce que les petites communes gèrent mal les complexités de la législation sur ce point, mais aussi parce qu'elles pratiquent l'auto-assurance et que le paiement d'allocations pour perte d'emploi qu'elles n'ont pas pré-

Au sein des services du Médiateur de la République, le secteur AGP – Agents publics – pensions – instruit les réclamations présentées par les agents relevant des trois fonctions publiques.

437 dossiers ouverts.

642 dossiers clos.

50 % des réclamations que le secteur reçoit sont dues à un problème d'information.

1/3 des dossiers traités en 2008 concernent les pensions de retraite.

50 % concernent la carrière des fonctionnaires.

8 % concernent l'invalidité.

vues, et donc pas budgétées, représente un coût énorme devant lequel elles reculent. Grâce à l'action du Médiateur, beaucoup ont compris que l'adhésion aux Assedic devenait indispensable face à l'évolution de la fonction publique et à l'augmentation des contractuels au sein de celle-ci.

Enfin, la proposition de réforme du Médiateur de la République pour harmoniser les statuts des trois fonctions publiques a définitivement abouti, et les réclamations concernant les fonctionnaires territoriaux en disponibilité d'office pour raison de santé, qui se trouvent parfois pendant plusieurs mois sans aucun revenu à cause des errements de l'administration, devraient donc se raréfier.

En général, le secteur traite de plus en plus de dossiers très complexes et demandant une grande technicité. De plus, le nombre de médiations réussies est en augmentation constante (il a doublé entre 2005 et 2008). Cela est essentiellement dû au fait que les dossiers sont traités au fur et à mesure de leur arrivée dans le secteur, ce qui permet un contact plus efficace et plus crédible avec les administrations partenaires.

LE SECTEUR JUSTICE

Orienter le réclamant et faciliter le dialogue avec l'administration

Premier secteur d'instruction en nombre de dossiers reçus, le secteur Justice constate en 2008 une stabilisation de la répartition par nature des différentes requêtes. En outre, le sentiment d'incompréhension parfois ressenti par les réclamants étrangers fait l'objet d'une attention soutenue pour, d'une part expliquer les décisions, d'autre part mettre en lumière des éléments insuffisamment pris en compte par les services préfectoraux.

Le secteur Justice traite les litiges opposant les personnes physiques ou morales au service public de la justice. Cette activité couvre les trois composantes du ministère de la Justice : services judiciaires, administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse. Elle s'attache également aux tâches d'administration judiciaire exercées par les membres des juridictions ainsi qu'à l'activité des professions qui participent aux procédures juridictionnelles : avocats, avoués, notaires, experts auprès des tribunaux. Le secteur Justice est également compétent pour les affaires liées à l'état civil des personnes et au droit des étrangers.

Avec 45% des dossiers traités, le droit des étrangers représente la part la plus importante de l'activité du secteur Justice, appelé à suivre les personnes tout au long de leur vie : visa, titre de séjour, regroupement familial, naturalisation... Le secteur Justice effectue, plus particulièrement dans ce domaine, un important travail de pédagogie, dans la mesure où les réclamants ressentent parfois comme injuste le « pouvoir d'appréciation » de l'administration.

Les questions d'état civil et de nationalité, avec près de 30 % des dossiers instruits, représentent la deuxième part la plus importante des réclamations traitées par le secteur. Le reste de l'activité du service est constitué principalement par le traitement des requêtes touchant aux affaires pénales, civiles et de

Au sein des services du Médiateur de la République, le secteur Justice instruit les litiges opposant les personnes physiques ou morales au service public de la justice, et les questions relatives à l'état civil et au droit des étrangers.

580 dossiers ouverts en 2008.

878 dossiers clos.

tutelles ainsi que celles relatives aux auxiliaires de justice. Il est à noter que, nonobstant leurs particulières complexités, il arrive que les affaires d'état civil puissent être résolues en 48 heures. De manière générale, les délais d'instruction ne dépassent pas quatre mois.

Les interlocuteurs habituels du secteur Justice sont les bureaux des étrangers des préfectures, le service central d'état civil du ministère des Affaires étrangères et européennes, les procureurs de la République, les rédacteurs du service de la nationalité du ministère de la Justice...

2008 a vu se confirmer toute la pertinence de l'intervention du Médiateur de la République dans les établissements pénitentiaires. La généralisation de cette expérience se poursuivra en 2009.

LE SECTEUR SOCIAL

Favoriser le règlement amiable entre assurés et organismes de protection sociale

Les régimes de couverture et d'aide sociale peinent à s'adapter à l'instabilité des situations professionnelles et privées. Assurances vieillesse, maladie et chômage sont les thèmes les plus fréquemment traités par le secteur Social.

Le secteur Social instruit principalement des litiges liés aux prestations de sécurité sociale, aux cotisations, aux retraites de base et complémentaires, aux allocations et prestations familiales et sociales, aux *minima sociaux*, aux aides au logement, aux aides à l'emploi et à l'indemnisation du chômage.

Expliquer est un mot caractéristique des activités du secteur Social. Dans le dédale des procédures et des textes relatifs à la couverture sociale, les requérants sont souvent désarmés, ou révoltés. Ils ne comprennent pas le refus d'une aide ou le retrait d'une prestation, parfois même signifiés sans préavis ni explication. Au cours de l'instruction des dossiers, le secteur Social a donc l'occasion, fréquemment, d'expliquer les règlements sociaux et leur application.

Une autre caractéristique du secteur Social est son mode de travail en réseau avec ses correspondants dans les organismes sociaux et les administrations, ou avec les délégués territoriaux du Médiateur de la République qui se trouvent au plus près des réclamants. Il appartient alors au secteur Social de rechercher un maximum d'efficacité dans ses actions, en choisissant les interlocuteurs et le mode d'intervention les plus pertinents en fonction de l'urgence des cas à traiter.

L'inadéquation des textes aux évolutions de la société rend plus ardue l'instruction des réclamations adressées dans le domaine social. Les mobilités professionnelles et sociales

Au sein des services du Médiateur de la République, le secteur Social instruit les réclamations relatives à la couverture sociale obligatoire de toute la population autre que la fonction publique.

668 dossiers clôturés en 2008.

39 % des dossiers concernent l'assurance vieillesse, dont 12 % l'assurance complémentaire.

19 % concernent l'assurance maladie.

19 % concernent le chômage.

57 % consistent en informations données.

83 % des médiations sont réussies.

multiples associées à des régimes différents sont en grande partie à l'origine de la complexité croissante des plaintes, notamment en matière d'assurance maladie.

Les réclamations adressées par les personnes handicapées ou par les parents d'enfants handicapés mettent par ailleurs en évidence des besoins émergents dans le domaine du handicap : allocation d'éducation de l'enfant handicapé, prise en charge des frais d'hébergement et de transport, prestations de compensation... Le secteur Social veille particulièrement à la création de liens avec les MDPH (maisons départementales des personnes handicapées) ; il apporte son concours à l'évolution de la prise en charge du handicap (comité de suivi, loi de 2005, première conférence nationale du handicap, partenariats internationaux...).

Afin d'élargir ses compétences au plus grand nombre, le secteur Social dispense des actions de formation et apporte son soutien technique aux délégués territoriaux du Médiateur de la République.

LE SECTEUR FISCAL

Vers plus de garanties pour le contribuable

La pédagogie reste un fort besoin des réclamants face à l'administration fiscale. Toutefois, les conditions d'application de la réglementation, souvent perçues comme instables et trop restrictives – donc injustes –, renforcent le souci des contribuables d'obtenir des garanties.

La quasi-totalité des dossiers instruits par le secteur Fiscal concerne la fiscalité de l'État ou des collectivités territoriales ou de leurs groupements. Ces affaires, très variées et aux enjeux financiers et sociaux multiples, sont présentées à tous les stades de la procédure administrative et contentieuse, depuis la contestation de la base de l'impôt ou de son recouvrement, jusqu'au recours devant le juge et même après jugement. Les questions de fiscalité personnelle y tiennent la majeure place et portent sur les situations familiales (divorce, quotient familial, pensions alimentaires), professionnelles (frais réels, prime à l'emploi, indemnités de chômage), patrimoniales (succession, donations, valeurs véniales, plus-values) ainsi que sur les revenus exceptionnels et différés, ou les régimes dérogatoires des crédits d'impôt et avantages divers (« niches fiscales »).

Les questions de contrôle fiscal (procédure, interprétation juridique des faits, difficultés de recouvrement), principalement des entreprises dont certaines jouent leur survie et l'emploi de leurs salariés, concernent environ 20% des réclamations reçues. Le contrôle fiscal des particuliers résulte généralement de celui des entreprises dans lesquelles ils sont dirigeants ou associés, ou de cas d'usurpation d'identité.

Enfin, les recours contre les collectivités territoriales intéressent surtout les augmentations, jugées excessives, des impôts locaux et redevances, notamment pour le financement

Au sein des services du Médiateur de la République, le secteur Fiscal instruit les réclamations présentées par les personnes physiques ou morales.

342 dossiers ouverts en 2008.

384 dossiers clos en 2008.

2/3 des réclamants sont des personnes physiques.

1/3 sont des personnes morales (sociétés et associations).

15 % environ de l'ensemble des dossiers émanent de PME.

de l'enlèvement des déchets ménagers ainsi que leurs évaluations cadastrales et les cas d'exonération.

Parmi toutes ces réclamations, il apparaît qu'à côté des solutions de compromis, des dégagement obtenus, des remises gracieuses ou des délais accordés, les réponses apportées font une large part à la pédagogie et à l'explication de la position administrative, surtout lorsque le dossier ne laisse aucune place à la médiation ou à l'examen gracieux, ce qui est désormais fréquent.

Plus fréquentes aussi sont les réponses formulées sur le plan du droit, à la suite d'une intervention auprès de l'administration suscitée par les conditions, considérées comme un dysfonctionnement, dans lesquelles elle met en œuvre la réglementation. En effet, ces conditions d'application des textes sont parfois perçues par les contribuables comme étant incompréhensibles et injustes en raison de l'instabilité de la règle de droit qu'elles engendrent (rétroactivité, changement de doctrine, illisibilité et complexification des textes). Tel est le cas notamment pour les crédits d'impôt liés à l'environnement et au développement durable (pompes à chaleur, isolation), et l'octroi de primes et aides (prime à l'emploi, aide à la mobilité).

L'activité du secteur, dont 84 % des médiations tentées sont réussies, reste donc essentiellement orientée vers l'administration des finances publiques de l'État.

LE SECTEUR RÉFORMÉ

Comment engager les autorités à accepter le débat public sur des questions essentielles

Dans un paysage législatif où la surenchère des textes peut nuire à l'autorité de la loi et générer une certaine confusion, le pouvoir de proposition de réforme du Médiateur de la République s'exerce essentiellement dans deux domaines : la recherche d'une plus grande équité et la suppression des dysfonctionnements du service public. Il contribue en cela à faire évoluer les procédures et les pratiques administratives vers plus de simplicité et de justice.

Les lois du 3 janvier 1973 et du 12 avril 2000 confèrent au Médiateur de la République un pouvoir de proposition de réforme, par auto-saisine ou par saisine directe de la part d'un citoyen, d'un parlementaire ou de tout acteur de la société civile. Les propositions de réforme s'inscrivent dans le prolongement logique de la médiation individuelle. Celle-ci place en effet le Médiateur de la République à un poste d'observateur des réalités sociales qui alimente sa réflexion en vue d'améliorations législatives.

Au-delà, le Médiateur de la République intervient sur des sujets de société élargis : évolution de la famille, retraites, harmonisation européenne, protection du citoyen, du consommateur et des populations fragiles, indemnisation des accidents du travail et des maladies professionnelles ainsi que des victimes de drames sanitaires, fonctionnement de la justice et du système de soins... Les propositions de réforme adressées aux ministres concernés s'attachent, soit à résoudre les dysfonctionnements d'un service public ou d'une administration, soit à réduire les situations d'iniquité résultant de l'application d'un texte.

En 2008, 28 nouvelles propositions de réforme ont été formulées sur des sujets aussi divers que l'égalité des hommes et des femmes face à la prise en compte de l'éducation des enfants dans les droits à la retraite, l'expertise médicale judiciaire, l'exonération de la redevance

Au sein des services du Médiateur de la République, la direction des Études et des Réformes instruit les demandes de réformes et, le cas échéant, en fait des propositions adressées aux ministres concernés et aux parlementaires.

28 propositions de réforme émises en 2008.

68 propositions de réforme en attente de réponse.

audiovisuelle dans les prisons, l'indemnisation des victimes de transfusion sanguine, la modification du taux d'usure...

Sur un stock de 68 propositions, six seulement ont été satisfaites en 2008, et il est regrettable que le Médiateur de la République ne soit pas davantage en mesure de susciter un véritable débat public sur ses propositions les plus importantes avant de se voir opposer un refus par les pouvoirs publics. Outre les 14 propositions portant sur l'amélioration de certaines modalités relatives aux retraites (le calcul du salaire annuel moyen – Sam –, les pensions de réversion, les majorations pour enfant dans le régime général, les bonifications pour enfant dans la fonction publique, l'extension des périodes réputées cotisées, le départ anticipé pour carrière longue restées ignorées), ce manque de débat avec les ministères a été manifeste à propos de l'extrême précarité des vacataires de l'enseignement secondaire, pour lesquels des améliorations très précises avaient été préconisées et qui ont été, pour beaucoup, rejetées.

C'est pourquoi le Médiateur de la République sera très attentif à l'évolution des pouvoirs du Défenseur des droits, dont les modalités d'intervention, qui seront fixées par une loi organique, devraient intégrer, notamment, la publication au *Journal officiel* des propositions de réforme et l'obligation pour le ministre concerné d'apporter une réponse argumentée dans un délai déterminé.

LA GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE 2008

Moyens budgétaires	10 802 751,00 €
Charges de personnel	6 922 050,00 €
Personnels	5 562 050,00 €
Délégués	1 280 000,00 €
Formation	80 000,00 €
Charges de fonctionnement courant	3 640 701,00 €
Locaux (dont loyer)	2 466 601,00 €
Moyens généraux	832 100,00 €
Autres services extérieurs	342 000,00 €
Investissements	240 000,00 €

2008, changement de statut comptable

2008 est la première année d'implantation d'un comptable chargé d'exécuter les ordres de paiement et de recette de l'Institution, ce qui a imposé aux services administratifs et financiers une nouvelle organisation des tâches, des formations spécifiques pour les personnels ainsi que l'élaboration d'un guide des procédures internes. Ces services ont également préparé la « remise de service » entre le Médiateur de la République et le Contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

Le décret du 31 janvier 2008, relatif à l'organisation et au fonctionnement des services du Médiateur de la République, a doté l'Institution de services. Il stabilise définitivement la situation des personnels et, notamment, celle des agents contractuels dont les contrats ne cessent plus au jour de la fin du mandat du Médiateur.

L'entrée en vigueur de ce décret s'est traduite par l'ouverture de nombreux chantiers internes pour l'Institution, notamment :

- le renforcement du rôle du **comité de participation** et le renouvellement de son fonctionnement;
- l'élaboration d'un **règlement des services** du Médiateur de la République, dont l'examen en comité paritaire a eu lieu fin septembre;
- l'élaboration d'un **guide d'accueil** informatisé pour les personnels, qui devrait être très prochainement disponible sur l'intranet de l'Institution;

- la mise en œuvre d'un « **plan pluriannuel de formation** » des personnels de l'Institution, conforme au cadre juridique de la formation professionnelle tout au long de la vie, avec un premier audit de compétences des agents d'ores et déjà réalisé;
- l'**homogénéisation des contrats** pour les personnels, permise par l'existence juridique et administrative des services, a été réalisée au cours du premier semestre 2007 : détachement sur contrat ou mise à disposition avec délégation de gestion.
- La **réforme de la politique indemnitaire** des personnels, dans une optique de cohérence et de maîtrise renforcée, compte tenu de la stabilisation de la situation individuelle des agents et de la généralisation des conventions de délégation de gestion pour les personnels mis à disposition par diverses entités publiques. Cette réforme sera bouclée dans le courant de l'année 2009.

Enfin, compte tenu du passage annoncé des services du Médiateur de la République du programme 129 au programme 308, un travail de **mutualisation** a débuté avec la Halde, la Cnil et le CSA, portant notamment sur la mobilité des agents et la rédaction des cahiers des charges pour les appels d'offres.

Personnels en fonction dans les services du Médiateur de la République (au 31 décembre 2008)

	CATÉGORIES			
	TOTAL	A	B	C
Personnels mis à disposition par les administrations	33	20	8	5
Personnels des caisses (CPAM, Urssaf et Cramif)	4	0	0	4
Personnels détachés	11	9	0	2
Personnels contractuels ⁽¹⁾	36	25	1	10
Personnels affectés par le SGG ⁽²⁾ (dont 10 avaient le statut de personnels détachés jusqu'en 2007)	13	4	2	7
TOTAL	97	58	11	28

(1) Dont deux apprenties.

(2) Secrétariat général du gouvernement.

Pour contacter le Médiateur de la République et ses délégués

LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

7, rue Saint-Florentin, 75008 Paris

Tél. : 01 55 35 24 24

Fax : 01 55 35 24 25

jpdelevoye@mediateur-republique.fr

LES DÉLÉGUÉS DU MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

La liste des délégués, leurs adresses, coordonnées et permanences sont disponibles sur le site Internet de l'Institution :

www.mediateur-republique.fr

Rubrique : Délégués / où les trouver ?

 **PÔLE SANTÉ SÉCURITÉ DES SOINS**

► N°Azur 0 810 455 455 PRIX APPEL LOCAL

et

www.securitesoins.fr

 **DIALOGUER AVEC LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE**

E-médiateur est accessible via Windows Live Messenger et Google Talk. Il suffit de l'ajouter à vos contacts et de commencer à dialoguer avec lui.

MSN : mediateur-republique@hotmail.fr

Google Talk : mediateur.republique@gmail.com

Pour transmettre votre dossier à un parlementaire de votre choix

DÉPUTÉS

Assemblée nationale

126, rue de l'Université, 75007 Paris

Tél. : 01 40 63 60 00

Adresses et horaires des permanences :

www.assemblee-nationale.fr

SÉNATEURS

Palais du Luxembourg

15, rue de Vaugirard, 75006 Paris

Tél. : 01 42 34 20 00

Adresses et horaires des permanences :

www.senat.fr

Médiateur de la République

Responsable de publication : Christian Le Roux

Conception et réalisation : Polynôme Communication – RCS Nanterre B 398 289 629

Rédaction : les services du Médiateur de la République ; Emmanuelle Chen-Huard

Photos : David Delaporte

Impression : La Fertoise – 72405 La Ferté-Bernard

Dépôt légal : 1^{er} trimestre 2009



**LE MÉDiateur
DE LA RÉPUBLIQUE**

7, rue Saint-Florentin – 75008 Paris

Tél. : 01 55 35 24 24 – Fax : 01 55 35 24 25

www.mediateur-republique.fr

Diffusion La Documentation française

29-31, quai Voltaire – 75344 Paris Cedex 07

Tél. : 01 40 15 70 00 – Fax : 01 40 15 68 00

www.ladocumentationfrançaise.fr

Prix : 16 €

ISBN : 978-2-11-098563-7

ISSN : 0182-7502

