

ÉDITORIAL

Juste ou pas juste ?

SOMMAIRE

Le dossier du mois

pages 1 et 5

- Entre le Médiateur et le Défenseur des enfants, l'union fait la protection de l'enfance

Sur le terrain

page 2

- Les délégués du Médiateur dans le Nord-Pas-de-Calais

Synergies

page 3

- Jacky Simon, Médiateur de l'Éducation nationale

Entretiens

page 4

- L'équité, entre le droit et la morale

Humeur

page 4

- Un administré en prise avec les Domaines

L'actualité

page 6

- Rentrée parlementaire : des amendements pour 5 projets de lois
- Cas concret... Une mesure gracieuse du Trésor public
- L'activité internationale du Médiateur



Notre société vit une contradiction croissante. L'individualisme nous fait exiger de plus en plus de liberté alors que l'intérêt général et l'exigence de solidarité imposent de plus en plus de limites à cette liberté. Cette évolution rend encore plus fragile l'indispensable équilibre entre droits individuels et droits collectifs : on attend de la loi qu'elle exprime l'intérêt général et, dans le même temps, on espère qu'elle répondra à la revendication d'intérêts catégoriels.

L'État ne serait-il qu'une fiction commode permettant à chacun de vivre au détriment des autres ? Comment s'assurer que les plus faibles, ceux qui ne demandent que la simple justice et non la défense d'intérêts particuliers, ceux que,

normalement, la loi devrait protéger d'abord, ne seront pas broyés par la complexité des textes, leur absence de clarté, la lourdeur et la lenteur des procédures ? Comment garantir qu'une loi juste, aux objectifs louables, ne se traduira pas par une application injuste dans la réalité ? C'est tout l'enjeu du rôle du Médiateur de la République. Il lui faut non seulement tenter de corriger les iniquités mais aussi tirer, des cas individuels qui lui sont soumis, les propositions de réforme qui empêcheront que ne se reproduisent ces injustices.

Je suis déterminé à utiliser pleinement cette capacité que me donne la loi. Certes, chaque cas individuel est unique, chaque cas est singulier, mais il est souvent révélateur d'une mauvaise pratique administrative, d'incohérences ou d'inégalités dans l'application des textes, d'oublis ou de vides juridiques, c'est pourquoi chacune des situations concrètes qui m'est soumise me fait me poser cette question : juste, ou juste ?

Que faire pour corriger les effets injustes d'une loi et même, quand il le faut, comment s'attaquer aux causes de cette injustice ? Quelle proposition de réforme peut-on tirer de ce cas précis pour améliorer la vie quotidienne, l'efficacité de l'administration et contribuer à rétablir la confiance en l'État de droit ?

La stricte application des lois ne suffit pas, à l'évidence, à garantir la justice. De la même façon qu'il a un devoir d'interpellation, le Médiateur de la République doit avoir, en permanence, le réflexe de la réforme et le courage de la défendre quand il l'estime juste.

Jean-Paul Delevoye
Médiateur de la République

Dossier

Dans l'intérêt des personnes, et surtout des enfants

Le Médiateur de la République et le Défenseur des enfants peuvent être conduits, dans l'exercice de leurs compétences respectives, à opérer des constats communs sur des sujets complexes, parfois douloureux, touchant à l'enfance. Expériences qui ont motivé une coopération entre les deux institutions en matière de propositions de réforme. La situation du mineur dans le cadre de recherches biomédicales, l'établissement de la filiation paternelle, sont autant d'exemples de ce travail conjoint en faveur de l'enfance et de la famille.



suite page 5



Photo: Alto/Michel Bussy

Tour de France

Les délégués du Médiateur du Nord-Pas-de-Calais

Avec 18 délégués, la région figure parmi celles où le réseau des délégués du Médiateur de la République a connu le développement le plus fort. Cette démarche volontariste de proximité était évidemment justifiée par le poids démographique des deux départements et aussi, bien sûr, par la situation économique et sociale difficile que connaissent plusieurs bassins d'emploi.

① Chaque numéro renvoie à la ville correspondante.



① Yves Landry
Retraité ingénieur TPE
Sous-Préfecture
Tél. : 03 28 20 59 59
Permanences :
jeudi de 8 h à 12 h



② Yassine Krouchi
Secrétaire administratif DRASS
Antenne de Justice
Tél. : 03 20 10 80 62
Permanences :
samedi de 8 h 30 à 12 h



③ Jean-Jacques Fiems
Attaché Préfecture
Maison de la Médiation
Tél. : 03 20 30 54 55
Permanences :
samedi sur R.V.



③ Christiane Loks Bouchery
Retraîtée directrice
établissement social
Mairie annexe
Tél. : 03 20 49 01 09
Permanences :
mardi de 8 h à 14 h 30



④ Alfred Régnier
Retraité trésorier principal
Maison de la Famille
Tél. : 03 21 97 60 73
Permanences :
jeudi de 9 h à 12 h



⑤ Claude Féret
Retraité cadre bancaire
* mairie - Tél. : 03 21 50 50 50
Permanences :
2^e et 3^e mardi de 14 à 17 h.
* association de développement social urbain - Tél. : 03 21 21 87 11
Permanences : 4^e mardi de 14 à 17 h.
* association de développement social urbain (ADSU OUEST) - Tél. : 03 21 51 59 59
Permanences : 1^{er} mardi de 14 à 17 h



⑤ André Catteau
Retraité trésorier principal
Préfecture
Tél. : 03 21 21 22 78
Ligne directe : 03 21 21 21 39
Permanences :
mardi de 10 h à 16 h.



⑤ Gérard Billot
Retraité conservateur des hypothèques - Coordonnateur
Préfecture
Tél. : 03 21 21 22 78
Permanences sur R.V.



⑥ Geneviève Mirisola
Agent administratif
* Maison de services publics
Tél. : 03 20 01 37 07
Permanences :
jeudi de 8 h 30 à 12 h
* CCAS
Tél. : 03 20 11 34 29
Permanences :
samedi matin sur R.V.



⑦ Abdou Krouchi
Cadre administration pénitentiaire
Sous-Préfecture
Tél. : 03 27 93 59 59
Permanences :
vendredi de 14 h à 17 h 30



⑩ Gaëlle Walker
Coordonnatrice
MJD des Trois Ponts
Tél. : 03 20 99 10 05
Permanences :
vendredi de 9 h à 12 h



⑩ Abdelhadi Bellaamari
MJD des Trois Ponts
Tél. : 03 20 99 10 05
Permanences :
jeudi et vendredi matin



⑪ Marc Dufresne
Retraité directeur d'association
* MJD
Tél. : 03 27 43 69 30
Permanences :
2^e et 4^e mercredi de 9 h à 12 h
* ⑫ Sous-Préfecture
Tél. : 03 27 14 59 37
Permanences : lundi de 14 h à 17 h
1^{er} et 3^e mercredi de 9 h à 12 h



⑬ Dominique Pytko
Clerc d'huissier de justice
* Permanence d'accueil des Écrivains
Tél. : 03 27 62 12 04
Permanences :
vendredi de 13 h 30 à 17 h 30 (en alternance)
* MJD
Tél. : 03 27 62 99 00
Permanences :
vendredi de 13 h 30 à 17 h 30 (en alternance)



⑧ Isabelle Morel
En activité, agent administratif
* Développement social urbain
Tél. : 03 21 31 41 01
Permanences :
3^e vendredi de 8 h à 16 h
* CCAS - Tél. : 03 21 87 96 96
Permanences :
vendredi après-midi



⑭ Françoise Ourdouiller
En activité, enseignante
MJD
Tél. : 03 91 83 01 10
Permanences :
mercredi de 9 h à 17 h



⑮ Christiane Grenu
Retraîtée enseignante
Plate-forme sociale
Tél. : 03 21 13 97 40
Permanences :
mercredi et vendredi de 14 h à 17 h



⑨ Christian Demoutiez
Retraité policier
Sous-Préfecture
Tél. : 03 21 61 50 88
Permanences :
mardi de 8 h 45 à 16 h 30



Dans le cadre de ses visites sur le terrain, Jean-Paul Delevoye s'est rendu à Denain le vendredi 24 septembre 2004 pour visiter la Maison de Justice et du Droit (MJD) où un délégué, Marc Dufresne, tient une permanence depuis le début de l'année. À cette occasion il a tenu à rencontrer, lors d'une réunion de travail, les élus et l'ensemble des intervenants de la MJD afin de dresser, en accord avec le président du TGI de Valenciennes et le procureur de la République, un premier bilan de l'activité de la MJD ouverte en novembre 2003.

Les premiers résultats apparaissent prometteurs, tant en ce qui concerne la fréquentation de la MJD que la qualité de la collaboration entre les partenaires. Mieux, la MJD apparaît aussi comme un lieu propice à l'innovation, sur des sujets aussi essentiels que la lutte contre la violence scolaire ou l'aide d'urgence aux victimes.

Cette visite, qui a naturellement fourni l'occasion d'une séance de travail avec les délégués du Nord, a confirmé le grand intérêt des MJD comme lieu d'implantation des délégués du Médiateur de la République. À ce jour, l'Institution est présente dans plus de la moitié de la centaine de MJD ouvertes en France.

... et à Nantes

Le 21 septembre 2004, Jean-Paul Delevoye s'est rendu à Nantes où il a été accueilli par le Préfet de Région. Une première réunion de travail à la Maison de Justice et du Droit des Dervallières a réuni tous les acteurs de l'accès au droit, qui ont débattu de la situation des mineurs délinquants et de celle des femmes dans les quartiers sensibles.

Le Médiateur de la République s'est ensuite rendu au Service Central d'État Civil (SCEC) avec le procureur de la République de Nantes et le sous-directeur des naturalisations du ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale.

À cette occasion, la réflexion a été poussée sur une possible connexion entre le SCEC et les services du Médiateur, de manière à répondre plus rapidement à l'attente de nos concitoyens : pourquoi ne pas créer à Nantes le pôle du contentieux de l'État Civil ? Le TGI de Nantes pourrait être la seule juridiction compétente pour statuer en la matière. Cela permettrait la centralisation de tous les dossiers et une harmonie de la jurisprudence dans ce domaine.

Au cours de cette séance de travail, un consensus s'est dégagé pour approfondir la collaboration entre les services du Médiateur de la République et ceux de ses correspondants à Nantes avec pour objectifs une amélioration du traitement des dossiers des citoyens, notamment par le développement des nouvelles technologies et l'échange de renseignements.

Enfin, le Médiateur a réuni les délégués du Grand Ouest, auxquels ont été présentés les orientations stratégiques ainsi que la généralisation de l'outil informatique.

Pas-de-Calais

Automne 2004

Une session parlementaire chargée

Le Médiateur de la République ne va pas manquer de sujets de dialogue avec les Assemblées parlementaires au cours de l'automne qui commence, car ce ne sont pas moins de cinq projets de lois à propos desquels il a suggéré l'adoption d'amendements.

DÉBATS Le projet de loi « *Borloo* » sur la **cohésion sociale** a donné lieu, dans sa phase d'élaboration, à une coopération entre l'Institution et le Gouvernement. En l'état actuel du texte, deux propositions de réforme du Médiateur de la République seraient susceptibles d'être retenues :

- la proposition relative à la *couverture sociale des chômeurs créateurs d'entreprises en cas d'échec (03-R02)*,
- la proposition relative à la *francisation des prénoms des étrangers naturalisés (04-R07)*.

DÉBATS Le projet de loi relatif aux **droits des personnes handicapées**, dont la deuxième lecture au Sénat est attendue à brève échéance, organise la mise en place d'une maison départementale des personnes handicapées. Favorable à ce nouveau « guichet unique », le Médiateur de la République suit avec attention les conditions dans lesquelles seront organisées, en son sein, les médiations dont les personnes handicapées ou leurs représentants pourront en ressentir le besoin. Il a veillé, sur ce sujet, à approfondir sa concertation avec les exécutifs départementaux, les grandes associations représentant les personnes handicapées et le Gouvernement.

DÉBATS Le projet de loi portant régulation des activités postales, qui a été adopté en première lecture au Sénat en janvier, devrait également venir en discussion, en première lecture, à l'Assemblée nationale cet automne.

Le Médiateur de la République défend ici l'une de ses plus anciennes propositions de réformes (94-03). Ce texte, qui prend en compte la notion de service universel postal, doit permettre de donner des assurances quant au suivi du courrier. Si la traçabilité d'un courrier en recommandé (qui a donc fait l'objet d'un contrat particulier) semble ne poser aucun problème, il n'en va pas de même pour le courrier ordinaire. Le Médiateur de la République défend un éclaircissement de ce point et a demandé une nouvelle rédaction de l'article L.7 du code des postes et télécommunications. Par ailleurs, le Médiateur de la République se montre attentif aux différents niveaux de médiation possibles dans le secteur postal. Une étroite concertation s'est établie sur ces sujets entre l'Institution, le ministère de l'Industrie, la présidence de La Poste et les Assemblées.

DÉBATS Autre domaine où le Médiateur de la République s'est impliqué : les projets de loi d'habilitation pour la **simplification du droit**. Après avoir soumis au Gouvernement l'ensemble de ses propositions de réformes pouvant être intégrées dans le deuxième projet de loi d'habilitation, il poursuit au Sénat. Dans le même temps, un dialogue s'engage, sur le plan technique, entre les services du secrétariat d'État à la réforme de l'État et l'Institution pour examiner celles de ses propositions qui pourraient entrer dans le champ d'un troisième projet de loi de simplification.

DÉBATS Le Médiateur de la République suivra la discussion du projet de **loi de finances pour 2005**, s'agissant notamment du sort réservé à sa proposition de réforme 98-R18 sur l'harmonisation des intérêts de retard en matière fiscale.

Pour finir, le projet de loi tendant à la création d'une **Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité** vient d'être examiné à l'Assemblée Nationale. L'Institution se félicite de cette avancée qui traduit les préconisations contenues dans le rapport publié en 2003 par M. Bernard Stasi. Les modalités d'articulation des interventions de chacune des deux autorités indépendantes feront l'objet d'une convention de travail pour appréhender la répartition des tâches dans les relations avec les divers services publics.



Entre COTOREP et administration fiscale

En mai 1996, La COTOREP refuse de renouveler la carte d'invalidité de Monsieur L. qui, handicapé de naissance, en avait de ce fait toujours bénéficié.

Il en avise l'administration fiscale lors du dépôt de sa déclaration annuelle de revenus ; ses impositions continuent cependant d'être établies en tenant compte de la demi-part supplémentaire attachée à la détention de cette carte. À la suite d'un contrôle, l'erreur décelée entraîne des impositions complémentaires mises à sa charge au titre des années 1998 à 2001. Ne disposant que d'un salaire modeste, Monsieur L. ne peut s'acquitter de ces impositions qu'avec l'aide de sa famille.

Aux termes de relances successives, la COTOREP consent néanmoins à lui délivrer en 2003 une nouvelle carte d'invalidité.

Parallèlement, jugeant le retrait de sa carte injustifié, Monsieur L. sollicite l'aide du Médiateur afin que soient réexaminées les conséquences fiscales de sa situation.

Le Médiateur a convaincu l'administration fiscale que c'était par « *méconnaissance des règles juridiques que Monsieur L. avait laissé prescrire ses possibilités de contester le retrait de sa carte d'invalidité* » et a obtenu une mesure gracieuse en faveur de l'intéressé.

En attendant une lettre-chèque du Trésor public, un dégrèvement partiel de ses impositions complémentaires lui a été accordé.



ACTIVITÉS INTERNATIONALES

► Une délégation du « Bureau de réception des plaintes du public » de la municipalité de Shanghai (Chine) a été reçue le **6 septembre** au siège de l'Institution.

► Le Médiateur de la République s'est entretenu le **14 septembre** avec son homologue burkinabé, M. Jean-Baptiste Kafondo, Médiateur du Faso.

► Jean-Paul Delevoye a reçu le **16 septembre** M. Jason Azzopardi, député à la Chambre des Représentants de Malte et président du groupe parlementaire d'amitié Malte-France. Il s'est ensuite entretenu avec Madame Jeanne Manomba-Kombali, Médiatrice du Gabon et M. Hilaire Mounthault, Médiateur de la République du Congo.

► Une délégation de représentants de différents ministères et organismes de médiation de la République de Corée, venue s'informer du rôle et du fonctionnement de l'Institution, a été reçue le **22 septembre**.

► Jean-Paul Delevoye a rencontré, le **28 septembre**, M. Otakar Motejl, Ombudsman de la République tchèque.

SÉCURISER LES AUTORISATIONS D'URBANISME

Observateur privilégié des dysfonctionnements, le Médiateur de la République a été entendu le 5 octobre dernier, en clôture des travaux du groupe de travail chargé par le Garde des Sceaux et le ministre de l'Équipement d'une réflexion sur la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme. Cette commission s'intéresse au troisième volet du projet de réforme initié par le ministre de l'Équipement en matière d'urbanisme, qui poursuit trois objectifs :



La simplification administrative

Il s'agit d'une part de faciliter l'acte de construire pour les citoyens,

- en réorganisant le code de l'urbanisme et en le réécrivant en vocabulaire non technique pour apporter plus de lisibilité aux non initiés ;
- en simplifiant les démarches administratives avec la mise en ligne de nouveaux formulaires ;
- en garantissant des délais d'instruction fiables ;
- en réduisant le nombre d'autorisations.

Il s'agit, d'autre part, de simplifier l'instruction des autorisations d'urbanisme pour les communes et les services de l'État, en supprimant des phases de procédure inutiles telles que le courrier de réception du dossier complet et de notification du délai d'instruction.

La recherche d'une meilleure qualité architecturale et urbaine, en liaison avec le ministère de la Culture et de la Communication et le secrétariat d'État au Logement.

La réduction du contentieux, grâce à des moyens de sécurité juridique appropriés.

Ce volet de la réforme a été confié à un groupe de travail, dirigé par Philippe Pelletier, Président de l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat. C'est dans ce cadre que le Médiateur a pu exposer, à travers les réclamations dont il a été saisi, son point de vue sur les réformes à envisager.



Un garagiste face à l'administration des Domaines

Sur réquisition de la justice M. C., garagiste, a assuré le gardiennage, du 2 octobre 2000 au 11 avril 2001, jusqu'à leur vente aux enchères publiques, de véhicules automobiles ayant fait l'objet d'une confiscation dans le cadre de procédures pénales.

À ce titre, il a demandé à l'administration des Domaines, qui a procédé à la vente, le règlement de 14 082, 63 €, calculés selon le tarif administratif applicable ; malgré ses demandes répétées, M. C. n'a jamais pu obtenir le règlement de cette somme. Si aucun élément n'était contesté, les Domaines considéraient toutefois que l'État n'avait pas à supporter des frais de gardiennage supérieurs au produit de la vente des véhicules en cause, ou relatifs à ceux qui n'avaient pu trouver acquéreur.

Après plusieurs années de vaines démarches, M. C. fait appel au **Médiateur de la République qui saisit**, après étude attentive du dossier, **le directeur général des impôts**.

La saisine met l'accent sur la lenteur des services des Domaines à organiser cette vente aux enchères (cinq mois au lieu de deux) : M. C. n'avait pas à supporter les conséquences financières de ce retard ni, par ailleurs, les frais de gardiennage se rapportant aux véhicules invendus.

La réponse du directeur général des impôts abonde dans le sens du Médiateur : après un réexamen complet de l'affaire, il en résulte que ces véhicules, remis à l'administration des domaines en application de l'article 41-4 du code de procédure pénale, étaient la propriété de l'État à compter de leur date de remise et que par conséquent, les frais de gardiennage lui incombent.

Dès lors, M. C. recevra très vite le paiement de la fraction des frais non encore réglée.

Ici, l'intervention du Médiateur de la République a permis de débloquer la situation pénible d'un administré ballotté d'un service à l'autre. Elle met aussi en évidence les **difficultés d'interprétation d'une réglementation très spécifique, devenue incompréhensible pour les services eux-mêmes**, alors que les confiscations de véhicules en infraction routière devraient se multiplier compte tenu du renforcement de la lutte contre la violence routière.

Les services du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie ont conscience de ces difficultés. **Une nouvelle instruction d'application, à destination des services locaux des domaines, est en cours.**

CONTACT :

Médiateur de la République

7, rue Saint-Florentin à Paris (8^e)

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

www.mediateur-de-la-republique.fr

LES ENTRETIENS DU MÉDIATEUR

L'équité, entre le droit et la morale

À défaut d'une définition unique, comment traduire la notion d'équité, un des fondements du pouvoir d'action du Médiateur de la République depuis la loi de 1973 ? Le débat s'ouvre avec le point de vue de Daniel Amson qui, dès 1970, s'est intéressé au rôle du Médiateur « protecteur du citoyen ».

Dans vos premiers articles en faveur de l'institution d'un protecteur du citoyen, vous parliez d'une haute autorité morale, pouvant agir comme réparateur d'injustice par rapport au juge ou à l'administration. La notion d'équité inscrite dans la loi de 1973 est-elle conforme à cette vision ?

Oui, elle correspond largement à ce que j'en attendais. D'une part, l'autorité morale du Médiateur n'a pas été atténuée - comme je le craignais - par le fait qu'il soit nommé par le gouvernement. D'autre part, la loi, telle qu'elle a été interprétée, me paraît satisfaisante. Il s'agissait, en effet, de concilier deux notions qui, à priori, sont de nature différente : le droit et la morale. La morale, c'est ce que l'on sent conforme à une règle supérieure, qui peut n'avoir que peu de rapport avec la norme juridique. Quand il s'agit, par exemple, d'expulser une personne dans des conditions rigoureuses, l'action engagée n'est pas morale, elle est pourtant juridiquement correcte. Or, c'est bien dans cette zone que doit se situer l'équité. Lorsque l'abus de droit est manifeste, il faut une autorité qui puisse réparer l'iniquité, qui puisse faire fléchir la règle de droit, au nom de la morale.

1973-2004, quels changements voyez-vous dans les mentalités et dans la perception de cette notion d'équité ?

Je ne suis pas sûr qu'il y en ait eu tellement. Il existe un mal français, qui se traduit par le besoin d'être rassuré sur la bonne volonté de l'administration. Or, le citoyen n'est pas rassuré par le seul fait que la règle de droit ait été appliquée. Le recours à l'équité répond à cette préoccupation qui n'a pas beaucoup évolué en trente ans. L'administration s'est humanisée, mais elle reste perçue comme un monde complexe et lointain. Le Médiateur, le protecteur du citoyen, est alors celui qui aide à supprimer la mauvaise image que les Français ont de leur

administration. Il doit être, semble-t-il, considéré comme un redresseur de torts.

Dans votre ouvrage « La République du flou », vous parlez d'inflation législative...

150 000 textes de portée générale, dont 7 500 lois... trop de lois

tue la loi. Mais le rôle du Médiateur n'est pas de supprimer la loi, qui exprime la volonté générale. Il est d'attirer l'attention sur les textes qui lui paraissent privés de sens ou caducs, d'en suggérer la modification. Il faut redonner aux citoyens « le sentiment de la sécurité juridique » qui, selon une belle formule du professeur Drago, « compte plus que la sécurité juridique elle-même ».

L'équité serait donc ce maillon qui tenterait de rapprocher les normes de droit positif d'une notion de justice et de morale ?

Disons réparateur des effets

trop injustes de l'application de la loi !

Dans un État de droit écrit, de forte tradition administrative comme le nôtre, qu'est-ce qui donne finalement cette autorité et cette légitimité au Médiateur pour agir au nom de l'équité ?

La réponse tient partiellement dans la réussite qu'a connue l'institution et dans la personnalité du Médiateur, auquel peuvent s'identifier les citoyens. Aux yeux de la victime d'une iniquité, le Médiateur doit inspirer confiance et apparaître comme une personnalité impartiale. Au fond, il prend le contre-pied de la tradition française du droit écrit. C'est là que réside, à la fois, l'intérêt et la difficulté de sa mission. D'inspiration plutôt anglo-saxonne ou nordique, son institution ne répond pas normalement à la mentalité française. C'est une greffe, mais une greffe qui a pris.

Daniel Amson

avocat et professeur des Universités



« L'objectif que l'institution devrait se fixer, et qu'elle se fixe sans aucun doute, est de simplifier la vie des Français, trop souvent compliquée par les démarches administratives. »

PLUS D'INFORMATION, MOINS DE CONTESTATIONS

Si les organismes ont l'obligation de fournir au public une information générale, l'information personnalisée ne peut être donnée que sur demande expresse des intéressés.

Ainsi, le seul « défaut d'information » sans qu'il y ait eu démarche particulière, ne peut être retenu à l'encontre d'un organisme, en vertu du principe selon lequel « nul n'est censé ignorer la loi ».

Le Médiateur est souvent saisi de réclamations d'usagers qui n'ont pas été en mesure de solliciter une allocation dont ils ne connaissaient pas l'existence, et qui en demandent le bénéfice avec effet rétroactif. Il intervient lorsque l'absence d'information lui paraît particulièrement fautive, compte tenu de circonstances exceptionnelles, et dommageable.

C'est, par exemple, le cas des enfants handicapés, dont l'état est depuis longtemps reconnu médicalement et qui sont suivis par des équipes médico-sociales, sans que leurs parents aient jamais été informés qu'ils pouvaient bénéficier de l'allocation d'éducation spéciale.

À cet égard, la création des maisons départementales du handicap et la fusion CDES-COTOREP en une commission unique, prévues dans le projet de loi en faveur des personnes handicapées, sont des mesures positives, de nature à améliorer l'information.

La législation sociale connaît d'ailleurs une évolution

certaine en ce domaine : ainsi, la loi portant réforme des retraites a prévu la création d'un Groupement d'Intérêt Public (GIP) dénommé « Information des assurés sur leurs droits à retraite », dont la convention constitutive a été approuvée par arrêté du 23 août 2004.

Le Médiateur a élaboré plusieurs propositions de réforme visant à améliorer l'information des usagers.

L'exemple des assurés sociaux qui se trouvent en arrêt de travail prescrit par leur médecin traitant, mais auxquels les caisses cessent de verser les indemnités journalières, est significatif. Le Médiateur a proposé, en 2002, de compléter l'information des personnes concernées sur les conséquences de cette situation, en vue de réduire, dans toute la mesure du possible, la durée durant laquelle elles risquent de rester sans ressources (salaire ou allocation de chômage).

Cette proposition a, depuis, été partiellement satisfaite par une circulaire de la CNAMTS, précisant que le salarié en arrêt de travail de longue durée doit être avisé au moins huit jours à l'avance de la date de cessation du paiement des indemnités journalières, afin qu'il puisse transmettre cette information à son employeur, qui a la charge de programmer la visite de reprise en accord avec la médecine du travail.

Protection de l'enfance, travail rapproché

LE RÉGIME DES RECHERCHES BIOMÉDICALES

Une proposition conjointe a été émise en 2002 par le Médiateur et le Défenseur des enfants, visant à renforcer la protection des personnes se prêtant à des recherches biomédicales, objet de la loi dite « Huriot-Sérusclat » de 1988.

Leurs recommandations portaient sur trois aspects principaux de cette loi :

- les modalités de recueil du consentement, nécessitant l'amélioration de la qualité des informations données aux intéressés et à leurs familles. La situation du mineur devait tout particulièrement être prise en compte pour que l'information lui soit accessible, que soit recherché son consentement propre et que soient prévues les solutions en cas de litige entre deux parents partageant l'autorité parentale ;
- la prise en charge financière d'examen médicaux reliés à un essai thérapeutique ;
- le fonctionnement et la composition des Comités consultatifs de protection des personnes dans la recherche biomédicale, souffrant notamment de l'absence de représentation d'associations de malades.



Goodshoot

Sur les 16 recommandations formulées par les deux institutions, plusieurs ont trouvé un écho favorable dans la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, qui consacre un chapitre à une réforme d'ensemble du régime des recherches biomédicales.

Le renforcement des droits et de la protection

Entre les besoins liés au développement de la recherche médicale au service de l'être humain et la nécessité de protéger les personnes collaborant à des recherches, un plus juste équilibre a été trouvé. L'affirmation du principe selon lequel « l'intérêt des personnes qui se

prêtent à une recherche biomédicale prime toujours les seuls intérêts de la science et de la société », paraît particulièrement importante. Dans cette perspective, la nouvelle loi renforce les droits et la protection des patients : la délivrance d'une information complète et compréhensible doit garantir l'authenticité de leur consentement. Les personnes considérées comme vulnérables, dont les mineurs et les majeurs incapables, font l'objet de dispositions spécifiques leur assurant une protection adaptée et visant à obtenir leur adhésion personnelle en vue de leur participation à la recherche.

De même, le droit des patients à être tenus informés non seulement des résultats de la recherche à laquelle ils ont participé, mais également des modifications substantielles introduites en cours de recherche et qui sont susceptibles de remettre en cause le consentement initialement accordé, est désormais reconnu. La substitution d'un régime d'autorisation des recherches à l'ancien régime de simple déclaration, le fait d'avoir étendu le rôle des comités de protection des personnes, la clarification des règles de responsabilité et d'indemnisation en cas de dommage subi par le patient, constituent également des améliorations notables.

Des précisions complémentaires nécessaires

Tout en se félicitant de ces importantes avancées, les deux institutions souhaitent que soient apportées certaines précisions quant à la définition des phases d'essai des médicaments ou des stratégies thérapeutiques, qui ne figure actuellement dans aucun texte, l'instauration d'une obligation d'utiliser des termes simples et usuels de la langue française, tel que « tirage au sort » de préférence à « randomisation », ou encore des précisions sur la base de données nationale des recherches biomédicales, qui se trouve introduite par le nouvel article L. 1121-15 du code de la santé publique.

L'ÉTABLISSEMENT DE LA FILIATION NATURELLE PATERNELLE

Inspirée de situations très douloureuses pour les enfants et leurs familles, la proposition de créer un registre national des reconnaissances de paternité vise à améliorer l'établissement de la filiation naturelle paternelle.

Dans le droit actuel, le lien juridique de filiation naturelle découle d'un acte déclaratif de reconnaissance qui procède, le plus souvent, d'un acte de l'état civil. La reconnaissance peut aussi résulter d'un acte notarié ou découler d'un aveu judiciaire volontaire ou encore être établie par décision de justice. En outre, la reconnaissance d'un enfant peut avoir lieu en tout point du territoire, ou même à l'étranger auprès des agents diplomatiques ou consulaires.

Les difficultés repérées proviennent du fait que la mère ou les représentants légaux de l'enfant peuvent ignorer l'existence d'une reconnaissance paternelle, alors que cet acte volontaire peut signifier que le père désire assumer l'enfant. Des conséquences très dommageables pour les enfants et les familles concernées peuvent



PhotoAlto/Michel Bussy

découler de cette situation. Ainsi le cas d'un enfant reconnu à la naissance par sa mère, formellement abandonné par celle-ci et confié en vue d'adoption alors que le père, ignorant le lieu exact de naissance, l'avait reconnu par acte notarié.

Le Médiateur de la République et le Défenseur des enfants ont donc préconisé l'élaboration d'un registre national des reconnaissances de paternité dont la consultation par les mères ou les services de l'aide sociale à l'enfance devra être préalable, notamment à toute démarche de remise d'enfant en vue d'adoption.

ENFANTS HANDICAPÉS, DES VACANCES COMME TOUT LE MONDE

Faciliter l'action des structures et des animateurs, qui se consacrent à l'encadrement des loisirs des personnes handicapées, c'est agir au nom de l'égalité des droits et des chances. Dans ce domaine, le Médiateur a obtenu du concret.

Sa principale demande, concernant la reconnaissance légale des structures non traditionnelles, a été prise en compte dans le cadre de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, qui confère désormais une assise juridique aux « lieux de vie et d'accueil ». Se trouve ainsi mise en place une procédure d'agrément permettant de reconnaître ces structures, sans pour autant les assujettir à l'ensemble des règles plus contraignantes s'appliquant aux établissements médico-sociaux.

Par ailleurs, l'intégration des enfants malades ou handicapés dans les Centres de Vacances et de Loisirs (CVL) a fait l'objet de mesures élaborées par le ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative avec le secrétariat d'État aux Personnes handicapées. Un guide méthodologique, destiné aux formateurs au brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur de CVL (BAFA) et au brevet d'aptitude aux fonctions de directeur de CVL (BAFD), a notamment été diffusé—dernière réédition en 2004—afin de sensibiliser les futurs animateurs et directeurs de CVL à l'accueil de jeunes handicapés.

Enfin, le projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées contient un article devant faciliter les conditions d'agrément des structures organisant des séjours de vacances collectives pour les personnes handicapées, lorsque celles-ci réclament un accompagnement et des services renforcés, n'ayant pas pour autant un caractère spécialisé.

À SAVOIR

Le Médiateur a consacré plusieurs autres propositions de réformes à la protection de l'enfant

Une première série d'entre elles concerne la révision du régime de la tutelle ; d'autres s'attachent à instaurer un meilleur exercice de la garde alternée qui peut être décidée dans l'intérêt de l'enfant ; d'autres enfin demandent un traitement égalitaire des enfants ayant fait l'objet d'une adoption simple (distincte de l'adoption plénière) du point de vue du régime fiscal applicable aux successions.

Cas délégués, cas traités...

Un exemple(*) qui montre bien comment le traitement de cas individuels peut alimenter, au bénéfice du citoyen, la fonction nouvelle d'observation critique des pratiques administratives.

Quand l'intervention du délégué fait évoluer le fonctionnement d'un service public

Quasi-aveugle, M. R. bénéficie d'une carte d'invalidité permanente avec un taux d'incapacité de 95 %, délivrée par la COTOREP.

À ce titre, en application de l'article 321.4 du code de la sécurité sociale, M. R. profite du droit au remboursement des frais de transport en rapport avec son affection de longue durée, à compter du 25 juillet 2001 et ce, pour une durée de deux ans.

Arrivé au terme de ce délai, M. R. a sollicité de la Caisse Primaire d'Assurance Maladie (CPAM) la reconduction de ce droit, joignant à sa demande un certificat médical attestant que son état ne s'était pas amélioré.

Restant sans réponse de la caisse malgré des démarches réitérées (courriers du 31 juillet et du 12 novembre 2003), M. R. s'est adressé au délégué du Médiateur de la République, qui est immédiatement intervenu auprès du directeur de la CPAM.

La CPAM lui a aussitôt répondu pour l'informer que le médecin conseil de la caisse avait en réalité émis un avis favorable à la reconduction demandée par M. R. dès le 13 août 2003... mais que l'attribution ou la prolongation de ce dispositif ne faisait, jusqu'à ce jour, l'objet d'aucune information des intéressés !

Consciente de la carence mise en lumière grâce à l'intervention du délégué, le directeur de la CPAM a décidé de modifier les pratiques de ses services et de faire, désormais, adresser systématiquement des lettres d'information aux assurés concernés par de telles mesures.

(*) Cas traité et résolu par un délégué dans le département du Loiret.

DERNIÈRE MINUTE • DERNIÈRE MINUTE • DEF

LA LIBERTÉ DE LA PRESSE RENFORCÉE

Le Médiateur de la République a obtenu gain de cause auprès du ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, avec l'abrogation du vieux régime d'interdiction des publications étrangères.

En effet, depuis le décret-loi du 6 mai 1939, un régime spécifique était applicable aux publications « de provenance étrangère », ce qui permettait éventuellement au ministre de l'Intérieur d'interdire « la circulation, la distribution ou la mise en vente en France des journaux ou écrits, périodiques ou non, rédigés en langue étrangère ».

À l'époque, ce pouvoir accordé au ministre naissait du souci de protéger l'ordre public contre des publications au ton subversif. Cette procédure d'interdiction administrative, dont la portée effective s'était faite de plus en plus large au fil d'une jurisprudence extensive (les ouvrages d'auteurs français traduits ou édités à l'étranger étaient même considérés comme « d'origine étrangère »), était devenue discriminatoire.

Ce texte de circonstance a fini par devenir un texte embarrassant au vu des engagements pris par la France en matière de droits de l'homme et de liberté d'expression.

Le Médiateur de la République, faisant valoir que d'autres moyens légaux permettent d'assurer la protection de l'ordre public contre la propagande et les menaces racistes ou terroristes, avait demandé dans une proposition de réforme de 2003 une abrogation de ce décret-loi.

Le décret du 4 octobre 2004 portant abrogation du décret-loi du 6 mai 1939 relatif au contrôle de la presse étrangère, donne donc satisfaction à cette proposition.

Entretien avec Jacky Simon, Médiateur de l'Éducation nationale, inspecteur général de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche

Jacky Simon exerce sa mission avec la ferme conviction que le médiateur est un artisan du social et que son rôle est tout autant celui d'un pédagogue que d'un conciliateur. De l'instituteur au haut fonctionnaire, un parcours jalonné par un leitmotiv : redonner au service public ses lettres de noblesse.

Vous êtes le premier Médiateur de l'Éducation nationale...

Lorsqu'en 1998, le ministre de l'époque, Claude Allègre, m'a dit : « Vous feriez un très bon médiateur », j'ai dit d'accord et, dès lors, il m'a donné carte blanche.

J'ai écrit moi-même le décret concernant le Médiateur et ses réseaux. Il n'y a pas eu de problèmes dans un domaine où cependant il existait à l'époque beaucoup de scepticisme.

Comment s'organise votre fonction ?

Je suis nommé pour trois ans renouvelables et suis indépendant de toute structure. Cette notion d'indépendance est fondamentale. Je n'ai de comptes à rendre qu'au ministre de l'Éducation nationale. Je rends public un rapport général annuel (*). J'ai un adjoint, trois chargés de mission, une assistante et une secrétaire. Un petit noyau bien plus efficace, selon moi, qu'une multiplication d'échelons d'intervention.

Je reçois les réclamations concernant le fonctionnement des services centraux du ministère et des établissements qui ne relèvent pas de la tutelle d'un recteur d'académie. Je suis également le correspondant du Médiateur de la République.

Dans chaque académie est placé un médiateur académique, bénévole, nommé par le ministre sur ma proposition : ce sont des professionnels de l'Éducation nationale (recteurs, présidents d'universités ou d'académies... à la retraite), qui ne dépendent en aucune façon du rectorat. Ils doivent être de confiance, avoir de l'épaisseur humaine. Ces médiateurs sont des artisans du social : ils ne règlent pas directement le problème mais invitent à la recherche d'une solution. Ils aident surtout le citoyen à comprendre ce qui lui arrive. Ce besoin de comprendre compte parfois plus que la décision elle-même. Notre ambition commune est de faire changer les comportements, évoluer les mentalités, comme sur la question du handicap à l'école.

Et la saisine du Médiateur de l'Éducation nationale ?

Le Médiateur doit être directement accessible, sans procédure de recevabilité trop pesante. Mais avant de s'adresser à lui ou à un médiateur académique, selon le niveau, national ou académique, de la décision, il est obligatoire d'avoir effectué une première démarche : demande d'explication ou contestation de la décision, et que le désaccord persiste. La saisine est directe et se fait de préférence

par écrit, en fournissant tous les éléments nécessaires à la compréhension du dossier. Tous les usagers (parents d'élèves, lycéens, étudiants) et personnels de l'Éducation nationale peuvent nous saisir.

Pourquoi avoir institué un Médiateur dans l'Éducation nationale, alors que l'on peut saisir le Médiateur de la République ?

Pour deux raisons principales : les usagers du service public de l'éducation considèrent que leurs problèmes peuvent trouver une solution en interne même s'ils peuvent toujours saisir le Médiateur de la République, avec lequel évidemment j'ai de bonnes relations. Par ailleurs, de par la loi de 1973, le Médiateur de la République n'a pas compétence pour régler les problèmes rencontrés par les personnels en activité.

Ceci a eu pour conséquence la création du premier médiateur institutionnel au plan ministériel, le seul, avec la Médiatrice de la Ville de Paris, à avoir une double compétence, interne et externe.

En-dehors du traitement des réclamations individuelles, avez-vous le pouvoir de proposition de réformes ?

Oui, nous exerçons dans ce cas une action de prévention de litiges.

De même, les nombreuses réclamations qui nous sont adressées nous permettent de déceler les dysfonctionnements d'un service, l'insuffisance d'une réglementation ou l'inadaptation d'une loi. Je fais des propositions qui font l'objet d'un suivi.

Entre la médiation pour les usagers et la médiation pour le personnel de l'Éducation nationale, quelle est la part la plus importante ?

Au cours de l'année 2003, le Médiateur de l'Éducation nationale et les médiateurs académiques ont reçu plus de 5 000 réclamations : 56 % émanent des personnels de l'Éducation nationale et 44 % des usagers. La part de ces derniers est en augmentation régulière, elle n'était que de 21 % en 1999.

Je suis optimiste et pense que le Médiateur de l'Éducation nationale doit continuer à jouer ce rôle de levier du changement avec certes, modestie, mais conviction !

(*) « Rapport du Médiateur de l'Éducation nationale, année 2003 », disponible à la Documentation française et consultable sur www.education.gouv.fr/mediateur.