



### Du Médiateur de la République au Défenseur des droits

**2010** est l'année de la création du Défenseur des droits. L'Institution du Médiateur de la République créée en 1973 a longuement contribué au débat démocratique pour devenir un acteur du rapprochement de la sphère publique et des citoyens. Dans la lignée du comité de réflexion et de proposition de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, présidé par Monsieur Édouard Balladur, les travaux de la commission ont abouti aux propositions d'accroître les pouvoirs actuels de l'Institution, de permettre la saisine directe et, enfin, de regrouper un certain nombre d'autorités.

Cet ombudsman à la française, Jean-Paul Delevoye l'appela de ses vœux depuis longtemps, soutenu par plusieurs anciens ministres et juristes. Dès 2007, il a demandé à ses collaborateurs de travailler sur des pistes d'évolution législative pour améliorer le fonctionnement et l'impact de l'Institution. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, a officiellement créé le Défenseur des droits en lui consacrant le titre XI bis de la Constitution du 4 octobre 1958.

La mise en œuvre effective du Défenseur des droits nécessite une loi organique précisant le statut, les missions et les pouvoirs de cette nouvelle institution. Un premier texte a été adopté en Conseil des ministres en septembre 2009 puis transmis au Sénat. Destiné à rendre plus cohérent et efficace l'ensemble institutionnel chargé de la protection des droits et libertés, le Défenseur des droits devrait voir ses attributions couvrir celles exercées par le Médiateur de la République et s'élargir à celles du Défenseur des enfants et de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS). En devenant membre de droit du collège d'autorités administratives indépendantes telles que la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) et la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil), le Défenseur des droits voit s'étendre sa capacité d'invention à d'autres domaines de la protection des droits.

Le débat parlementaire qui se tiendra en 2010 validera définitivement le champ de compétences, l'organisation et les pouvoirs du Défenseur des droits. Avec ses services et quelques experts, Jean-Paul Delevoye poursuit sa réflexion sur cette nouvelle institution. Il formulera d'ailleurs cette année des propositions d'évolution supplémentaires lors des auditions parlementaires qui jalonnent la finalisation de la loi organique instituant le Défenseur des droits.

#### LE MOIS PROCHAIN

Le renouvellement des papiers d'identité

## SPÉCIAL RAPPORT ANNUEL 2009 ÉCOUTER, ORIENTER, ACCOMPAGNER

INFORMATION STANDARDISÉE, ACCUEIL DÉPERSONNALISÉ ET INFORMATISÉ, RÉORGANISATION DES SERVICES DE L'ÉTAT... Dans un contexte social tendu, cette rationalisation alimente la colère et le sentiment d'injustice du citoyen et de l'utilisateur et participe à une dégradation des liens entre les administrés et leurs administrations. De par ses missions, le Médiateur de la République est le témoin privilégié de ces situations difficiles. C'est pourquoi il lui paraît impératif d'intégrer davantage la dimension humaine dans le changement et d'accroître les capacités d'écoute, de conseil et d'orientation des institutions. Le passage au Défenseur des droits permettra de mener encore plus efficacement ce type de démarche.



### Un besoin urgent d'être écouté

**P**oste d'observation privilégié des évolutions sociales et des souffrances des citoyens, le Médiateur de la République apprécie quotidiennement, au travers des requêtes qui lui sont adressées, la vitesse avec laquelle le sentiment d'injustice se diffuse dans la société. Il perçoit aussi l'urgence et la difficulté à contrer ce sentiment, mêlant angoisse et rancœur, prêt à se déverser dans les pires exutoires. Le premier fossé entre les citoyens et l'État, c'est celui que creuse la loi par une complexité croissante, mettant sa compréhension hors de portée de l'individu. La conséquence : les administrés méconnaissent leurs droits, en mesurent mal la portée et ont souvent du mal à les respecter. Face à eux, des fonctionnaires peinent à appliquer la loi et cèdent parfois à la tentation d'une application des textes plus formelle qu'humaine. Cette rupture est accentuée par l'agressivité ou la violence qui prennent peu à peu le pas sur le respect de l'autre. Des deux côtés, on observe un sentiment de fragilité et d'isolement qui ne laisse en partage que la souffrance. Souvent perçu par les citoyens comme l'ultime recours pour solutionner leur problème, le Médiateur de la République est en première ligne face à la détresse, à la douleur et aux drames humains aux ressorts complexes. Les chiffres de l'année 2009 sont parlants ; les formulaires préformatés et les courriels montrent

une détresse et un besoin d'information constant. Le secteur *Recevabilité* et les délégués du Médiateur de la République constatent qu'un certain nombre d'organismes de proximité devraient être à même de répondre, d'orienter voire de traiter les demandes de nos réclamants. La nature des dossiers traités demeure stable dans sa diversité, mais la complexité croissante du système administratif d'un côté et la précarité grandissante de l'autre demandent une écoute, une présence et une forte mobilisation bénévole des délégués du Médiateur de la République.

L'accueil est encore aujourd'hui considéré comme une fonction mineure dans les organisations du travail alors que c'est le point d'entrée pour l'utilisateur et qu'il assure deux missions déterminantes : écouter et orienter. En consolidant son propre dispositif d'accueil, le Médiateur de la République a néanmoins constaté que l'écoute ne suffisait plus et que, face au désespoir et à la solitude, l'accompagnement de chaque administré tout au long du traitement de son dossier s'imposait comme une évidence. En découle la nécessité d'inventer de nouvelles attitudes administratives, à partir d'un triptyque : écoute-réponse-conseil - missions dans lesquelles l'Institution se veut pionnière - afin de ne jamais laisser une question non résolue ou une démarche non aboutie.

CHIFFRES CLÉS 2009

76 286  
(+16,2 %)

Nombre d'affaires reçues par l'ensemble de l'Institution en 2009.

63 064

Affaires traitées par les délégués dont 32 805 demandes d'information et de réorientation.

13 222  
(+84,3 %)

Réclamations traitées par le siège de l'Institution, dont :  
• 2 387 courriels,  
• 1 669 formulaires web depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2009,  
• 9 166 traités par les services centraux (dont 2 723 par le Pôle Santé et Sécurité des Soins).

15 497

Appels téléphoniques au standard de l'Institution (hors centre d'appel du Pôle Santé et Sécurité des Soins).

2 806

Appels au centre d'appel du Pôle Santé et Sécurité des Soins.

# Réformer pour remédier aux injustices

Vide juridique, mauvaise évaluation des effets de certaines dispositions législatives ou réglementaires... Outre la dénonciation de leur dysfonctionnement, le Médiateur de la République a le pouvoir de proposer des réformes et les améliorations qui lui semblent nécessaires. Objectif: garantir à chacun l'équité et une égalité de traitement devant la loi. Douze propositions de réformes ont ainsi été satisfaites en 2009.

## PROPOSITION DE RÉFORME

### Le malendettement : mieux protéger les consommateurs

**P**près de six millions de Français reconnaissent aujourd'hui avoir des difficultés à rembourser leurs dettes ou à boucler leurs fins de mois et plus d'un million ont eu recours aux procédures de surendettement depuis leur création. Le nombre de dossiers soumis aux commissions de surendettement ne cesse de croître (environ 190 000 dossiers par an) et près d'un dossier sur trois a déjà fait l'objet de mesures de traitement du surendettement, accablant les difficultés à sortir de cette situation. Le constat est bien là et depuis cinq ans, le Médiateur de la République se

mobilise sur la problématique du crédit à la consommation.

Cette facilité de paiement, qui séduit un public de plus en plus large et pallie la faiblesse des revenus, possède un revers de médaille qui plonge parfois le consommateur dans le surendettement. Afin de protéger ceux qui y ont recours, Jean-Paul Delevoye a formulé des propositions de réformes dont plusieurs objectifs ont été repris par le projet de loi portant réforme du crédit à la consommation en cours d'examen au Parlement.

Conformément au souhait du Médiateur, les délais d'inscription au Fichier national

des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) ont été harmonisés et réduits à cinq ans pour les bénéficiaires de la procédure de rétablissement personnel, puis la composition de la commission de surendettement a été élargie à un membre d'association sociale ou familiale et à un juriste.

L'encadrement de la publicité a été renforcé mais le Médiateur persiste à demander que les risques encourus en cas de retard ou d'inexécution des obligations y figurent également. Le délai de rétractation est porté, en vertu des règles européennes, à quatorze

jours. Le Médiateur regrette cependant que le dispositif adopté permette de verser les fonds et de les utiliser avant l'expiration de ce délai, ce qui le rend en pratique inopérant.

Bien que le projet de loi mentionne pour les contrats de crédit renouvelable que chaque échéance doit comprendre un remboursement minimal du capital emprunté, ces crédits, qui sont les plus dangereux, ne sont pas suffisamment encadrés. Sans requérir leur interdiction totale, le Médiateur estime souhaitable qu'ils ne puissent plus être prolongés par simple tacite reconduction mais par une demande écrite de l'emprunteur.

## 12 PROPOSITIONS DE RÉFORMES SATISFAITES EN 2009

Les propositions de réformes émises par le Médiateur de la République visent un texte législatif ou réglementaire, voire une circulaire, qui pose des difficultés dans son application auprès du public ou encore dans le fonctionnement d'une administration. C'est notamment le cas lorsque des comportements ou dispositions sont la source d'une iniquité ou d'une injustice manifeste, soit parce qu'ils laissent subsister un vide juridique, soit parce que leurs effets ont été mal évalués. Loin de se contenter de dénoncer le dysfonctionnement, la proposition de réforme émise par l'Institution détaille aussi précisément que possible le dispositif qui doit se substituer au texte existant.

Objet	Date de clôture
Condition d'inactivité pour percevoir l'AAH (Allocation aux adultes handicapés)	7 janvier 2009 <b>Satisfaction</b>
Remboursement anticipé des créances de Carry BACK	23 janvier 2009 <b>Satisfaction</b>
Instauration d'un recours juridictionnel pour les prises de position formelles de l'administration fiscale	23 janvier 2009 <b>Satisfaction</b>
Reconnaissance en France des unions civiles étrangères	4 juin 2009 <b>Satisfaction</b>
Assurance maladie, Coordination RSI et Régime général sécurité sociale	16 juin 2009 <b>Satisfaction</b>
Insaisissabilité de la majoration de pension au titre de l'assistance tierce personne	25 juin 2009 <b>Satisfaction</b>
Automaticité de l'application du solde bancaire insaisissable (SBI)	25 juin 2009 <b>Satisfaction</b>
Possibilité de conclure un Pacs en Nouvelle Calédonie et à Wallis et Futuna	27 juillet 2009 <b>Satisfaction</b>
Reclassement en catégorie A de fonctionnaires de l'État de catégorie B	18 septembre 2009 <b>Satisfaction partielle</b>
Procédures disciplinaires applicables aux médecins du service public	19 août 2009 <b>Satisfaction</b>
Exonération de la redevance audiovisuelle des téléviseurs loués par les détenus	19 août 2009 <b>Satisfaction</b>
Extension du bénéfice du capital décès au partenaire lié à un fonctionnaire par un pacte civil de solidarité	7 décembre 2009 <b>Satisfaction</b>

## PROPOSITION DE RÉFORME

### Autour de la *kafala* et de la protection des mineurs étrangers

**L**a réponse des pouvoirs publics autour de certaines thématiques traitées par le Médiateur de la République n'est pas toujours satisfaisante. Pour pallier ce qu'elles perçoivent comme une faible volonté de s'attaquer aux problématiques qui font leur quotidien sur le terrain, les associations ont pris l'habitude de solliciter régulièrement l'Institution. L'action et les propositions du Médiateur de la République sur le sujet de la *kafala* en fournissent une illustration.

Instituée par le droit musulman, la *kafala* est définie et reconnue au niveau international comme une mesure de protection de l'enfance distincte de l'adoption qui est prohibée dans de nombreux pays de tradition musulmane. Ce recueil légal ne crée pas de filiation et se perçoit comme l'engagement bénévole d'assumer l'entretien, l'éducation et la protection d'un enfant.

La perception juridique de la *kafala* en France et les textes en vigueur posent de multiples obstacles à la demande des familles françaises ou binationales qui accueillent ces enfants et qui les considèrent comme les leurs. Au vu des réclamations transmises au Médiateur de la République ou à la lecture du dernier rapport de la Défenseure des enfants, différents acteurs du dossier (ministères, ambassades, associations de parents, magistrats, parlementaires, représentant

de la Défenseure des enfants) se sont réunis dans les locaux de l'Institution. Ils ont pu établir un diagnostic partagé et ont convenu de poursuivre les échanges, notamment pour travailler ensemble dans les directions suivantes :

- Consolider le dispositif d'enquête sociale en vue du recueil d'un enfant en *kafala*, en lui conférant une base juridique et en déterminant l'autorité compétente : cette réflexion donnera lieu à une réunion de travail conjointe avec des représentants de l'Association des Départements de France.
- Élaborer une circulaire à l'attention des postes consulaires visant à unifier les règles applicables en matière de délivrance des visas pour les enfants recueillis en *kafala* ; étudier la possibilité d'étendre la délivrance des visas de long séjour au titre du regroupement familial à tous les enfants régulièrement recueillis en *kafala*, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État.
- Clarifier par voie de circulaire interministérielle auprès des administrations françaises et des organismes sociaux la notion de *kafala* et ses implications en droit français, en vue de faciliter l'ouverture des droits sociaux au profit de l'enfant ainsi recueilli.
- Consacrer une séance de réflexion à la question de la *kafala* vis-à-vis de l'adoption en droit français.

INTERVIEW

JEAN-PAUL DELEVOYE  
Médiateur de la République



QU'ATTENDEZ-VOUS DU DÉBAT  
PARLEMENTAIRE SUR LA CRÉATION  
DU DÉFENSEUR DES DROITS ?

Un projet de loi organique relatif au Défenseur des droits a été adopté en Conseil des ministres en septembre 2009 puis transmis au Sénat. La plupart des recommandations que j'avais préconisées lors des auditions de la commission Balladur puis lors du débat parlementaire pour la révision constitutionnelle ont été retenues. Le Défenseur pourra être saisi directement, il disposera au niveau constitutionnel de pouvoirs importants et, bien évidemment, il appartiendra au législateur de définir le périmètre de compétences et l'évolution de ces pouvoirs. Il est clair que, dans mon esprit, la fusion de ces institutions dans le but de créer le Défenseur des droits ne pourra pas se faire au détriment des pouvoirs actuels de chacune de ces institutions mais, au contraire, dans un renforcement de ces pouvoirs.

VOUS ÉVOQUEZ DANS VOTRE DERNIER  
RAPPORT ANNUEL LA COMPLEXITÉ DES  
LOIS ET LA DIFFICULTÉ À LES APPLIQUER ?

Oui, l'inaction des services de l'administration est parfois due à l'absence de décret d'application ou de circulaire. Dans la plupart des cas, même avec la meilleure volonté, les administrations concernées ne peuvent appliquer le texte incriminé sans une circulaire, qui, par les précisions qu'elle fournit, évite des erreurs qui pourraient être préjudiciables aux administrés. Je dois donc régulièrement expliquer ces considérations aux requérants qui ne comprennent pas qu'on leur refuse le bénéfice d'un texte pourtant voté par le Parlement ! Il ne faudrait pas que la fracture entre administrés et administrations augmente, il faut rétablir la confiance des citoyens envers le service public et s'assurer que l'application des lois et des règlements ne soit pas différente selon le département où vous résidez, ce qui, malheureusement dans un certain nombre de cas, est actuellement la situation pour beaucoup de nos concitoyens.

QUATRE ANS APRÈS LE LANCEMENT DE  
LA CHARTE MARIANNE, QU'EN EST-IL DE  
LA QUALITÉ D'ACCUEIL DES SERVICES  
PUBLICS ?

Les citoyens continuent à me faire part de leurs difficultés pour joindre les administrations ou éviter les standards automatisés. Encore plus préoccupant : dans certains cas, pour un même dossier, dans un même service administratif, il est possible de rencontrer deux interlocuteurs donnant deux décisions contradictoires. Que ce soit pour des raisons budgétaires ou administratives, l'accueil dans les services publics semble de moins en moins privilégié. Comment cela est-il possible ? L'évolution de la législation est complexe et certaines administrations ne disposent pas des

moyens nécessaires pour intégrer aussi rapidement qu'elles le souhaitent de telles évolutions. Ces défaillances mettent les administrés qui ne sont pas suffisamment informés dans une situation difficile, générant également une frustration et une violence. Les 281 délégués répartis sur tout le territoire et le service *Recevabilité* effectuent un lourd travail d'information et de réorientation. Pour l'usager, réformer les comportements peut être aussi important que réformer les textes. Je suis inquiet de l'évolution actuelle de nos administrations qui privilégient le traitement de masse des réclamations ; ce traitement est impersonnel et ne répond pas forcément aux attentes de nos administrés alors qu'aujourd'hui il existe un très fort besoin d'information et d'explication de la part de nos concitoyens.

EN TANT QUE MEMBRE DE DROIT DE  
LA COMMISSION NATIONALE  
CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME  
(CNCDH) ET À L'INITIATIVE DU  
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME  
DU CONSEIL DE L'EUROPE, LE MÉDIATEUR  
DE LA RÉPUBLIQUE S'EST PORTÉ  
VOLONTAIRE POUR PARTICIPER À UN  
PROJET PILOTE EN VUE D'AMÉLIORER  
L'EXÉCUTION DES ARRÊTS DE LA COUR  
EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME  
(CEDH), QUELLE EST VOTRE MISSION ?

La Cour européenne des droits de l'homme est confrontée à un nombre élevé de requêtes et a besoin d'un soutien pour veiller à la bonne exécution des arrêts qu'elle rend. Le Commissaire ainsi que la CNCDH m'ont effectivement désigné pour participer à cette mission. En collaboration avec la CNCDH, j'interviens de trois manières :  
- Je peux user de mon pouvoir de recommandation et de proposition de réforme, voire de mon pouvoir d'injonction en cas d'inexécution lorsque la législation française paraît inadéquate ou insuffisante.  
- Je transmets 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.  
- J'effectue une veille juridique sur la jurisprudence de la Cour européenne afin de prévenir d'éventuelles violations par la France des droits consacrés dans la Convention européenne. Ainsi, j'ai émis plusieurs recommandations en raison de la non-exécution pleine et entière de l'arrêt *Frérot contre France*. Dans cet arrêt, la Cour avait condamné la France pour violation des articles 3, 8 et 13 de la Convention européenne, après la plainte d'un détenu.

RÉFORME SATISFAITE

De réelles avancées  
pour le Pacs

En novembre 2009, le Pacs a célébré son dixième anniversaire. Le dispositif, qui remporte aujourd'hui un réel succès, révèle à l'usage des inégalités de droits entre les personnes pacsées qui appellent des modifications. Le Médiateur de la République a proposé, en collaboration avec le ministère de la Justice, une réforme permettant d'introduire dans le Code civil une règle dite de conflit de lois, comme pour le mariage, permettant d'apprécier la validité des partenariats civils conclus à l'étranger et l'étendue de leurs effets sur notre territoire. Bien sûr, conformément aux règles de droit international privé, la loi étrangère serait écartée si elle est contraire à l'ordre public français. Après plusieurs démarches, l'amendement considéré a été adopté en avril 2009. À présent, dès lors que leur partenariat est valable au regard du droit de l'État

qui a procédé à son enregistrement et qu'il n'est pas contraire à l'ordre public, les partenaires étrangers bénéficient, en matière fiscale, des mêmes droits que les pacsés français : exonération des droits de succession, abattement de 79 533 € sur les droits de mutation à titre gratuit entre vifs (donations) et imposition commune.

Par ailleurs, une autre inégalité avait été identifiée : le refus du versement du capital décès (égal au dernier traitement annuel d'activité, augmenté de certaines indemnités accessoires) au partenaire lié à un fonctionnaire d'État ou hospitalier par un Pacs alors que le partenaire d'un fonctionnaire territorial et celui d'un salarié du régime général y avaient droit. Un décret du 20 novembre 2009 a mis fin à cette situation avec, de surcroît, un aménagement permettant l'application rétroactive de ce nouveau droit.

« Je suis inquiet de l'évolution actuelle de nos administrations qui privilégient le traitement de masse des réclamations. »

JEAN-PAUL DELEVOYE

DROITS DE L'HOMME

La jungle de Calais

Jean-Paul Delevoye s'est saisi du dossier des migrants depuis plus de huit mois, au regard de la situation humanitaire prévalant dans le Calais. Il s'est rendu à plusieurs reprises à Calais pour rencontrer les autorités municipales, préfectorales et les associations afin de mettre son expertise au service d'une résolution humanitaire de la situation. En raison des difficultés rencontrées par les associations à la suite de la fermeture de Sangatte en 2002, celles-ci ont remis en cause l'aide apportée et demandé à l'État de prendre part à l'effort. Face au blocage de la situation, le Médiateur de la République est parvenu à renouer le dialogue entre les acteurs institutionnels et associatifs : un protocole a pu être signé entre la mairie et le Secours Catholique. Cet accord prévoit que le local d'accueil du Secours Catholique fermera dès que le centre d'accueil de jour pour les populations vulnérables, mis à disposition par la mairie et exploité par l'association, ouvrira ses portes en mars 2010. Par ailleurs, Jean-Paul Delevoye a également pointé du doigt les difficultés de prise en charge des mineurs étrangers isolés.

La forte contribution  
du Médiateur en matière  
de protection des mineurs  
étrangers isolés

Le 18 novembre 2009, Éric Besson, ministre de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, a fait part de ses premières propositions au terme de la réflexion menée dans le cadre d'un groupe de travail sur les mineurs étrangers isolés

(MEI) mis en place en mai dernier. Ce groupe de travail réunissait les ministères concernés (notamment l'Intérieur, la Justice et les Affaires sociales), ainsi que le Médiateur de la République et des associations comme la Croix Rouge Française, France Terre d'asile et Enfants du Monde Droits de l'Homme. Jean-Paul Delevoye a formulé quelques recommandations qui ont été reprises. Il préconise une meilleure articulation des responsabilités et des financements de l'État et des collectivités territoriales en matière de prise en charge des mineurs étrangers isolés. Éric Besson soutient par ailleurs, au nom d'une plus grande solidarité européenne, la proposition du Médiateur de la République de créer un fonds européen avec pour vocation leur prise en charge et leur accompagnement en Europe et dans leur pays d'origine. Le vice-président de la Commission européenne, Jacques Barrot, invité à se prononcer sur la dernière proposition du Médiateur de la République, a annoncé, dès le début 2010, la présentation par la Commission européenne d'un plan d'action sur les mineurs non-accompagnés. Source d'un engagement majeur de l'Union européenne, ce plan d'action a vocation à faire de la prévention, la protection et la (ré)intégration, les axes prioritaires pour un renforcement des droits de ces mineurs.

Le Médiateur de la République a rappelé que toute décision doit être prise dans l'intérêt supérieur de l'enfant et reste très attentif au respect des garanties consacrées par les textes internationaux de protection des droits de l'enfant.

CHIFFRES CLÉS

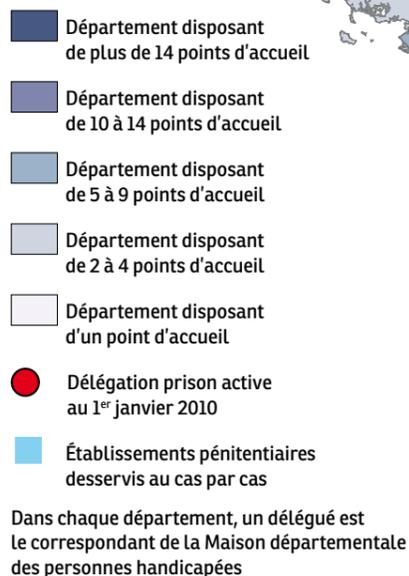
281  
délégués

419  
points  
d'accueil

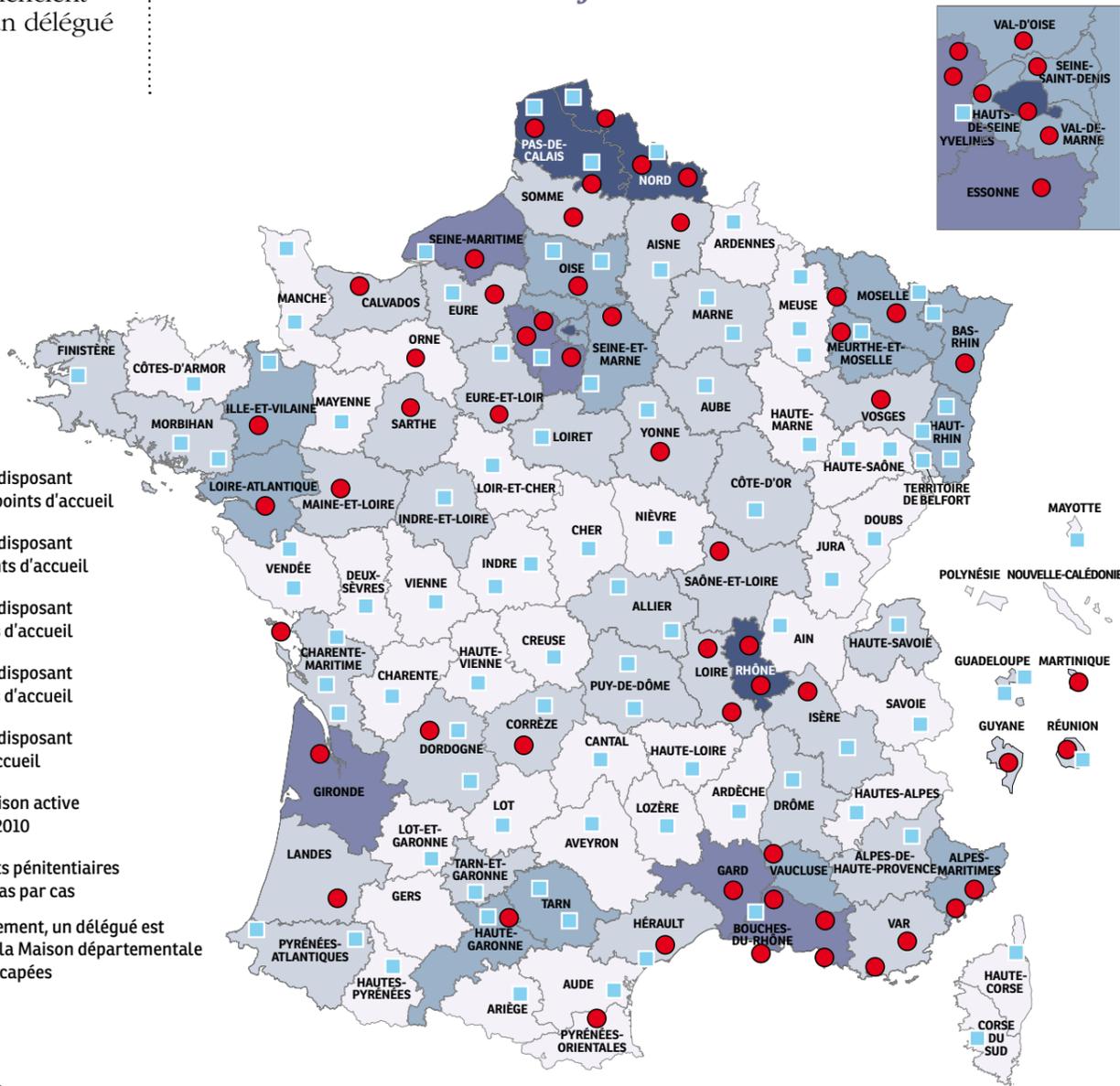
57 500  
détenus bénéficiant  
d'un accès à un délégué

## L'implantation renforcée des délégués en milieu carcéral

La mise en œuvre du programme de permanences des délégués dans les établissements pénitentiaires arrive à sa fin : le bilan est très satisfaisant. Répartis sur 164 sites pénitentiaires, 57 500 détenus (dont 3 140 en outre-mer), soit 94 % de l'effectif total, bénéficient d'un accès direct à un délégué du Médiateur. 60 de ces sites disposent d'une permanence régulière, les 104 autres étant desservis au cas par cas. 149 délégués (soit près de la moitié de l'effectif total du réseau) sont actuellement impliqués dans ce programme. Les délégués du Médiateur aident les détenus à régler leurs litiges avec l'administration ; ils poursuivent également la mission tout aussi importante de permettre aux détenus de conserver ou de rétablir le contact avec les services publics, car la privation de la liberté ne doit pas entraîner la privation d'accès au droit.



## LE RÉSEAU DES DÉLÉGUÉS DU MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE au 1<sup>er</sup> janvier 2010



## La question pénitentiaire toujours d'actualité

Fort de son expérience au sein des établissements pénitentiaires, le Médiateur de la République a été auditionné en mai 2009 par la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le thème des femmes dans les lieux privés de liberté. Il a été sollicité par l'administration pénitentiaire pour enrichir les réflexions concernant l'application des règles pénitentiaires européennes dans les prisons françaises. À partir des observations des délégués dans les prisons, la loi pénitentiaire a répondu favorablement à deux questions soulevées par le Médiateur de la République. La première revient à généraliser les points d'accès au droit (Pad) dans les

établissements pénitentiaires : les détenus ont besoin d'information juridique, en particulier dans les domaines extérieurs aux compétences de l'Institution (droit de la famille, exercice de l'autorité parentale, successions, etc.) Le second point concerne l'établissement obligatoire d'inventaires contradictoires pour les effets personnels des détenus. Les réclamations des détenus pour perte d'objets personnels à l'occasion de transferts, notamment, font partie des sujets pour lesquels les délégués sont fréquemment sollicités. Cette disposition qui ne figurait pas dans le projet de loi parce qu'elle relevait d'un texte réglementaire peut encore aboutir dans le cadre des relations suivies qu'entretiennent l'Institution et l'administration pénitentiaire.

### CAS D'URGENCE

## Une mère célibataire privée d'aides sociales en raison de sa détention

En juillet 2008, le délégué rencontre à la maison d'arrêt une détenue, mère célibataire. En raison de son emprisonnement, la Caf de l'Orne a revu ses prestations familiales et l'APL de son logement HLM. Son enfant a été placé depuis son incarcération, par conséquent il n'est plus considéré à sa charge. Les prestations et l'APL sont donc recalculés : la Caf réclame alors à la détenue le

versement d'un trop perçu de 1 237,86 euros. Le délégué contacte alors par téléphone puis par email la Caf de l'Orne en expliquant la situation de cette jeune femme. La commission de recours se réunissant le lendemain, la responsable de la Caf accepte de présenter le dossier en urgence. La situation est régularisée la semaine suivante.

MODE D'EMPLOI

Avant de s'adresser au Médiateur de la République pour mettre en cause une administration ou un service public, le réclamant doit impérativement avoir effectué une démarche préalable auprès du service concerné, c'est-à-dire lui avoir demandé les justifications de sa décision ou avoir contesté cette décision. S'il estime que la décision est erronée ou lui porte préjudice, il peut saisir l'Institution de deux manières :

- 1. CONTACTER** un député ou un sénateur de son choix qui transmettra le dossier de la réclamation au Médiateur de la République.
  - 2. RENCONTRER** un délégué du Médiateur de la République (liste disponible sur [www.mediateur-republique.fr](http://www.mediateur-republique.fr)), lequel traitera directement la demande localement s'il le peut.
- **DI@LOGUEZ** avec notre agent virtuel e-médiateur pour vous informer au mieux et vous aider dans vos

démarches. Il suffit de l'ajouter à vos contacts et de chatter avec lui. Avec MSN, rajoutez [mediateur-republique@hotmail.fr](mailto:mediateur-republique@hotmail.fr) à vos contacts et avec Google Talk, [mediateur.republique@gmail.com](mailto:mediateur.republique@gmail.com)

► **PÔLE SANTÉ ET SÉCURITÉ DES SOINS.** Le Pôle Santé et Sécurité des Soins est à votre écoute, du lundi au vendredi de 9 h à 20 h, au 0810 455 455 (prix d'un appel local). Plus d'informations sur [www.securitesoins.fr](http://www.securitesoins.fr)

**À SAVOIR**  
Le Médiateur de la République n'est pas compétent et ne peut intervenir dans les litiges privés, dans les litiges opposant un agent public en fonction à l'administration qui l'emploie, ou encore dans une procédure engagée devant une juridiction. La saisine du Médiateur de la République ne suspend pas les délais de recours devant la justice.

# Zoom sur les secteurs d'instructions du Médiateur de la République

Toute l'activité des services du Médiateur de la République tend vers un objectif: que chaque réclamation trouve une réponse, l'usager étant guidé dans le labyrinthe administratif. Plus facilement accessible aux citoyens, l'Institution a renforcé ses capacités d'écoute, notamment en mettant en place un formulaire électronique de réclamation, en achevant sa couverture du milieu carcéral ou encore en favorisant la montée en puissance du Pôle Santé et Sécurité des Soins. Créé le 1<sup>er</sup> janvier 2009, ce dernier est venu compléter le champ de compétences du Médiateur de la République. Forces de propositions reconnues pour faire évoluer les cadres législatifs, les secteurs de l'Institution ont de plus inscrit leur action dans la perspective du passage au Défenseur des droits.

## Affaires générales

**É**numérer 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.

### CAS CONCRET

**A**lors qu'elle était mineure, Mademoiselle X a hérité de son père d'une société A, qui exploitait un chantier de déchirage de péniches, puis a été mise sous tutelle. Le décès de son père était intervenu alors qu'un projet de renouvellement de la convention d'occupation temporaire (Cot) du domaine public fluvial était en attente de signature avec les voies navigables de France (VNF).

Une autre société, B, partenaire de la société A, a rapidement fait savoir au notaire en charge de la succession son souhait de pérenniser l'exploitation du site. Celui-ci a alors pris l'attache des responsables de VNF pour obtenir la reconduction de la convention d'occupation ainsi que l'agrément d'exploitation afin de céder la société A à la société B. En l'absence d'avancement du dossier de reprise, et malgré les multiples démarches du notaire de la société B, mais également du président du Conseil général de Seine-Maritime, ce dernier a été dans l'obligation d'en référer au juge des tutelles, le retard dans le traitement du dossier de reprise engendrant des conséquences extrêmement préjudiciables aux intérêts de Mademoiselle X.

Malgré cela, la société A ne s'est toujours pas vue délivrer de Cot ni d'agrément d'exploitation empêchant ainsi la reprise de son activité par la société B. En outre, un procès-verbal d'infraction a été dressé à l'encontre de la société A pour occupation sans droit ni titre du domaine public fluvial et il a été réclamé à Mademoiselle X, en tant qu'héritière, 52 181,81 € d'indemnités d'occupation. Par ailleurs, le préfet a informé Mademoiselle X de sa responsabilité

en ce qui concerne la remise en état du site. Les dernières démarches du notaire et de l'avocat de Mademoiselle X ne recevant aucune réponse, Mademoiselle X, devenue majeure et privée d'un actif qui se transformait en un passif conséquent, a sollicité l'intervention du Médiateur de la République.

À l'occasion d'une première réunion, VNF a précisé que l'appel d'offres pour la reprise du site était rédigé mais qu'il ne pouvait raisonnablement être publié dès lors qu'il avait peu de chance de succès. En effet, la difficulté du dossier résidait dans le fait que le site était enclavé et que les documents d'urbanisme des deux communes concernées n'étaient pas très clairs sur la possibilité de maintenir à cet endroit une installation classée pour la protection de l'environnement, d'autant que les communes semblaient plus se diriger vers un projet de « parc vert ». Toutefois, à l'occasion d'une deuxième réunion, à laquelle ont participé les communes concernées, il a été convenu que VNF, qui a pour projet de réhabiliter le site en vue d'un chantier naval modèle, établisse un cahier des charges strict avec maîtrise des nuisances sonores ainsi qu'un diagnostic de pollution; les communes se sont engagées à examiner ce projet. La discussion relative à l'avenir du site anciennement exploité par la société A étant de nouveau engagée avec les communes, le Médiateur de la République a adressé une recommandation en équité au président de VNF en vue d'obtenir la remise gracieuse des redevances d'occupation sans titre réclamées à Mademoiselle X et la prise en charge de la remise en état du site par VNF.

## Fiscal

**L**es conditions d'application de la réglementation, souvent perçues comme instables et trop restrictives – donc injustes –, renforcent le souci d'obtenir des informations claires et de disposer de vraies garanties. La quasi-totalité des dossiers instruits par le secteur Fiscal concernent la fiscalité de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs groupements. L'administration fiscale fonctionne généralement bien; cependant, il y a parfois quelques situations particulières comme l'imposition des non-résidents.

### CAS CONCRET

**M**onsieur C. s'est installé sur l'île de Madagascar en 2005 et dépend donc du centre des impôts des non-résidents. Il a reçu le 15 novembre 2007 une notification d'avis à tiers détenteur sur son compte bancaire pour une créance d'impôt sur le revenu au titre des années 1998 et 2001. Or, Monsieur C. affirme avoir payé l'intégralité de ses impôts pour l'année 1998 et a produit son avis de non imposition pour l'année 2001. Il a constaté que sur le formulaire d'avis reçu apparaît le nom de Madame D, en qualité de destinataire, à côté du sien. Or, le réclamant affirme ne pas connaître cette personne.

Après avoir adressé sans succès une réclamation auprès du centre des impôts des non-résidents et constaté une saisie sur son compte bancaire pour le montant total de la créance, Monsieur C. a alors saisi le ministre du Budget ainsi que la présidence de la République. Il n'a reçu que des courriers accusant bonne réception de sa demande et lui indiquant que son dossier était transmis au centre des impôts des non-résidents pour instruction. Monsieur C. a alors sollicité l'intervention du Médiateur de la République, qui a saisi à son tour le centre des impôts des non-résidents. Or, il se trouve toujours actuellement dans l'attente de la réponse de l'administration.

## Recevabilité

**L**e secteur 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. Elle apporte des réponses aux réclamations non recevables et les dirige vers les organismes compétents.

### CAS CONCRET

**M**onsieur et Madame X., dont les revenus atteignaient à peine 300 euros par mois, étaient sur le point de se voir couper l'eau et l'électricité dans les plus brefs délais, faute de pouvoir honorer leurs factures. En effet, depuis la fin de contrat de Monsieur X., deux mois s'étaient écoulés pour l'instruction de son dossier de chômage auprès de la division chômage de l'armée. Vu la situation du couple X., les services du Médiateur de la République ont traité son

dossier en cellule d'urgence. Ils se sont rapprochés de la division en vue d'une prise de contact auprès des services de la Caf concernée ainsi que de la personne en charge de la demande de RSA. L'intervention du Médiateur de la République a permis de découvrir qu'une attestation de chômage manquante était la cause du retard de traitement et de porter à la connaissance des différents interlocuteurs l'existence de cette pièce, débloquant ainsi l'ensemble du dossier.

## Justice

Le secteur Justice traite essentiellement des questions relatives aux droits des étrangers, à la nationalité et à l'état civil. En 2009, la répartition par nature des requêtes traitées a été voisine de celle observée en 2008, avec cependant une légère baisse des réclamations sur les droits des étrangers. Avec près de 32 % des dossiers traités, le droit des étrangers représente la part la plus importante de l'activité et concerne les personnes tout au long de leur vie: visa, titre de séjour, regroupement familial, naturalisation. Les questions de nationalité (18 %) et d'état civil (17 %), représentent, en volume, les deux autres domaines les plus importants parmi les réclamations traitées.

### CAS CONCRET

Monsieur et Madame N. ont voulu obtenir la délivrance d'un certificat de nationalité française pour leurs enfants mineurs: le tribunal d'instance leur a notifié un refus. Les parents ont alors formé un recours auprès du ministère de la Justice comme le leur permet l'article 31-3 du Code civil. Or, à la suite des décisions de refus et avant même que ne soit statué sur ce recours, Monsieur et Madame N. ont reçu un courrier de la préfecture leur demandant de restituer les cartes nationales d'identité

sécurisées et les passeports en cours de validité précédemment délivrés. Sensibilisée sur le recours à l'étude par l'intervention du Médiateur de la République, la préfecture a consenti à suspendre sa demande de restitution dans l'attente d'une décision du ministère de la Justice, ce qui s'est avéré après coup justifié. En effet, ce dernier a considéré qu'ils étaient effectivement Français et a demandé au tribunal d'instance de leur délivrer un certificat de nationalité française.

## Agents publics-pensions

La protection sociale des fonctionnaires est loin d'être parfaite. Contrairement aux idées reçues, la précarité des emplois et des revenus existe aussi dans la fonction publique ainsi que chez les contractuels de droit public. Enfin, même si la réforme des retraites de 2003 s'éloigne dans le temps, le thème des pensions reste le second sujet de saisine du secteur, après les litiges concernant les carrières.

### CAS CONCRET

Madame L., enseignante et mère de deux enfants adoptés en 1984 et 1992 a pu s'en rendre compte. Elle a contesté le fait que, dans le cadre du calcul de sa pension de retraite, un seul de ses enfants a été retenu au titre de la bonification pour enfant. En effet, pour son premier fils, l'adoption ayant eu lieu à l'approche d'une période de vacances scolaires, elle n'avait pas sollicité de congé d'adoption. Le Médiateur de la République a attiré l'attention du ministre de la Fonction publique sur les inégalités de traitement engendrées par cette loi, mais la

proposition de réforme faite à ce sujet n'a jamais été prise en compte. Madame L. a saisi le tribunal administratif mais ses chances de voir sa situation rétablie sont quasi nulles, sauf, peut-être, si étaient mises en œuvre, dans le cadre du rendez-vous de 2010 sur les retraites, les préconisations du Médiateur de la République ou toute autre disposition qui serait de nature à corriger les disparités, tant entre fonctionnaires qu'entre fonctionnaires, agents du secteur privé et contractuels du secteur public (qui relèvent pour la retraite du droit privé).

## Social

Les organismes de protection sociale et les structures gérant l'aide sociale sont de plus en plus sollicités et peinent à fournir une réponse adaptée à la grande disparité des situations professionnelles et familiales. Assurances vieillesse et chômage sont les thèmes les plus fréquemment traités par le secteur Social.

### CAS CONCRET

Monsieur R., né en 1952, a commencé sa carrière professionnelle à l'âge de quatorze ans. Fin 2007, après un licenciement, il a entrepris des démarches auprès de la Caisse régionale d'assurance vieillesse (Crav) afin de bénéficier des dispositions relatives au départ en retraite anticipé pour carrière longue. Ne disposant que de 161 trimestres cotisés, sur les 168 requis à l'époque pour avoir droit au dispositif à l'âge de cinquante-six ans, Monsieur R. a procédé auprès de l'Urssaf, le 13 mars 2008, au versement des cotisations permettant la régularisation de sa période d'apprentissage du 1<sup>er</sup> juillet 1966 au 31 décembre 1969. Informé, dans un premier temps, que ce rachat permettait la validation des sept trimestres manquants, il s'est ensuite entendu

dire que le rachat ne concernerait finalement que cinq trimestres, ce qui remettait en cause sa date potentielle de départ en retraite. Le Médiateur de la République a pu lui faire savoir que, en application des dispositions réglementaires en vigueur à la date du versement des cotisations arriérées, son rachat au titre de la période d'apprentissage ne permettait la validation que de deux trimestres pour l'année 1966, au lieu des quatre inscrits par erreur par la Crav. Par ailleurs, pour les assurés nés comme lui en 1952, le nombre de trimestres requis pour l'ouverture du droit à une retraite à taux plein à l'âge de 60 ans a été porté à 164 trimestres, ce qui a entraîné une modification des conditions leur permettant un départ anticipé pour carrière longue.

## Pôle Santé et Sécurité des Soins (P3S)

Le plus souvent contacté directement par un numéro de téléphone dédié, le Pôle Santé et Sécurité des Soins déploie des moyens adaptés à la complexité des demandes: du simple «aiguillage» du demandeur vers les structures locales de médiation à l'examen approfondi du dossier en cas de conflit après un incident thérapeutique, pour préparer une future médiation physique. Concernant la communication des dossiers médicaux, des progrès restent à accomplir dans un cas, celui d'une personne décédée.

### CAS CONCRET

Restée vingt-quatre heures sur un brancard aux urgences avant d'être hospitalisée, Madame S., finalement opérée, est décédée pendant l'intervention. La famille de Madame S., notamment son mari et sa fille, a été reçue par le chef de service des urgences quinze jours après son décès pour évoquer les «errances diagnostiques» de son équipe, lui formuler des excuses et l'assurer que le dossier médical se tenait à leur disposition. Malheureusement, après maintes réclamations de ce dossier durant trois mois et rupture de tout dialogue avec l'hôpital, Monsieur S. a décidé de saisir le Pôle santé, sécurité des soins de l'Institution.

L'article L. 1110-4 du Code de la santé publique prévoit que le secret médical ne fait pas obstacle à ce que les informations concernant une personne décédée soient délivrées à ses ayants droits dans la mesure où elles leur sont nécessaires pour leur permettre de connaître les causes de la mort, de défendre la mémoire du défunt ou de faire valoir leurs droits, sauf volonté contraire exprimée par la personne avant son décès. La direction du Pôle santé est donc intervenue auprès de la direction de l'hôpital pour rappeler les textes et ainsi permettre la récupération du dossier médical.

### LES POUVOIRS À DISPOSITION DU MÉDIATEUR

Lorsqu'une réclamation est justifiée, le Médiateur de la République procède à un examen de fond du dossier et engage une négociation avec l'administration, pour trouver une solution amiable au litige. Dans le cas où la réponse de l'administration ne lui paraît pas satisfaisante, il dispose de plusieurs pouvoirs, garants de son indépendance. Il peut ainsi:

- > UTILISER SON POUVOIR D'INJONCTION face à un organisme coupable d'inexécution d'une décision de justice.
- > DEMANDER DES ÉTUDES à la Cour des comptes et au Conseil d'État, ainsi qu'à tous les corps d'inspection et de contrôle.
- > FORMULER DES RECOMMANDATIONS et les rendre publiques.
- > DEMANDER – dans tous les cas – UNE RÉPONSE de l'administration dans un délai donné.
- > ENGAGER DES POURSUITES DISCIPLINAIRES contre tout agent responsable.
- > SE DÉPLACER ET INSPECTER certains lieux.

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

### LE MÉDIATEUR LANCE SA PLATEFORME PARTICIPATIVE: LE MÉDIATEUR ET VOUS

Le 10 février, Jean-Paul Delevoye a lancé *Le Médiateur et vous*, plateforme internet d'échanges ouverte à tous. Espace unique de débats, de questions et de propositions sur l'ensemble des sujets que l'institution du Médiateur de la République, observatrice privilégiée de la société, est amenée à traiter. Véritable carrefour d'échanges et de réflexions sur les droits, débattre des questions de société relatives aux droits des citoyens et aux droits de l'homme soumises par les internautes, proposez des réformes pour corriger les textes de loi et témoignez.

[www.lemediateuretvous.fr](http://www.lemediateuretvous.fr)