



Spécial rapport annuel 2006

Chiffres clés

- Nombre d'affaires reçues par l'ensemble de l'Institution en 2006 : **62 822** (+ 4,5 % par rapport à 2005)
- Dont délégués : **55 874** affaires (+ 4,3 % par rapport à 2005) dont 28 998 demandes d'information et de réorientation
- Dont services centraux : **6 948** affaires (+ 7,3 % de hausse par rapport à 2005) dont 2 600 demandes d'information et de réorientation

TUTELLES ET CURATELLES : ENFIN LA RÉFORME !

Chronique d'une synergie

D'ici moins de cinq ans, la France comptera probablement un million de personnes sous le régime de la protection juridique, chiffre en augmentation constante du fait de l'allongement de la durée de vie. Il y avait donc urgence à mettre en œuvre une réforme de notre système de tutelle et de curatelle : pas de statut pour la moitié des administrateurs, moyens d'enquête insuffisants, juridictions surchargées... la législation qui remonte à 1968 s'avère totalement inadaptée. En juin 2006, grâce à la concertation des acteurs de terrain, de députés et à la conférence de presse du 25 avril, la réforme des tutelles figurait enfin au calendrier parlementaire. Cette réforme globale du dispositif de protection des majeurs vulnérables, arrivée en discussion à l'Assemblée début 2007, a repris des propositions du Médiateur de la République. Le projet de loi comporte en effet des dispositions sur l'organisation de l'activité des mandataires judiciaires à la protection des personnes et une disposition permettant de faciliter la gestion du patrimoine des personnes sous interdit bancaire. Le Médiateur tient ici à remercier particulièrement ceux qui se sont investis à ses côtés, associations, parlementaires, magistrats et dont la collaboration a permis que cette réforme soit à l'ordre du jour. Voir Rapport annuel 2006, p.38.

Vers un contrôle extérieur indépendant des lieux de détention et d'enfermement

Après avoir signé le protocole additionnel à la Convention contre la torture, le France doit la ratifier et mettre en place un contrôle extérieur et indépendant de l'ensemble des lieux privés de liberté. Ces nouvelles missions devraient être confiées au Médiateur de la République, ce que recommandent d'ailleurs le Conseil de l'Europe et le Parlement européen. Il ne s'agira pas de créer une inspection supplémentaire, mais bien d'évaluer le respect des droits de l'Homme et des conditions d'enfermement. Ainsi, dès le mois de novembre 2006, le Médiateur a entamé une série de consultations de tous les acteurs clés du dossier. Voir Rapport annuel 2006, p.61.

Le mois prochain

DOSSIER

- La question de l'environnement

Dialoguer, résoudre, réformer

Au cours des années, et plus encore en 2006, l'Institution du Médiateur de la République s'est affirmée comme un lieu d'écoute, d'échange et de respect entre des acteurs d'horizons très divers. En leur permettant d'unir leurs voix autour d'une même cause, en dehors de tout rapport de force, ce lieu s'offre comme une passerelle pour rétablir le lien de la confiance entre l'administré et l'administration, entre le citoyen et le politique. Le rapport annuel du Médiateur de la République est l'occasion de dresser le bilan de son action.



David Delaporte

PRISONS : favoriser l'accès au droit

Le 5 février 2006, Alvaro Gil-Robles, commissaire européen aux droits de l'Homme, rendait public son rapport, déplorant les conditions parfois indignes de détention en France. Au cours de l'année, le Médiateur a poursuivi son travail sur les prisons de façon à ce que la privation de liberté ne soit pas la privation de l'accès au droit.



David Delaporte

26 000 détenus bénéficieront d'un accès direct à la médiation

La convention signée le 16 mars 2005 entre le Médiateur de la République et le garde des Sceaux a donné le coup d'envoi de la mise en place, à titre expérimental, de permanences de délégués dans une dizaine d'établissements pénitentiaires. Leur présence, une fois par semaine, permet de faire progresser de manière concrète l'accès au droit pour 7 500 détenus.

Le bilan de l'expérimentation étant très positif, la généralisation a été annoncée le 19 octobre 2006. Vingt-cinq nouvelles permanences seront créées dans des établissements pénitentiaires de plus de 300 détenus. Il est prévu que la totalité de la population carcérale soit concernée d'ici 2010.

L'aide des délégués du Médiateur de la République

Les délégués du Médiateur de la République ont apporté leur contribution aux États généraux de la condition pénitentiaire. Cent trente-sept délégués du réseau du Médiateur de la République se sont portés volontaires pour prendre en charge la distribution d'un questionnaire auprès de 45 000 détenus, et se sont assurés que les 15 600 réponses étaient bien retournées pour traitement, dans le respect des règles de confidentialité.

Faire avancer le droit, dans l'intérêt de tous



Aide au logement : 120 000 familles en bénéficient à nouveau

Le Médiateur de la République a demandé que soit supprimée la règle de non-octroi des allocations de logement lorsqu'elles sont inférieures à 24 euros. D'autant que la charge financière et administrative qu'entraîne pour les organismes gestionnaires le paiement mensuel d'allocations peu élevées pourrait être surmontée en instituant un versement trimestriel, voire semestriel ou annuel.

De très nombreuses questions écrites posées au gouvernement par des députés et des sénateurs, ainsi que des amendements visant à

relayer cette demande, ont témoigné du soutien de parlementaires de tous horizons politiques à cette mesure de justice.

Également favorable à la suppression de ce seuil, la CNAF a saisi le Médiateur de la République, en mars 2006, au nom de son conseil d'administration. Message entendu par le gouvernement qui a accepté, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2007, un amendement du Sénat visant à ramener le seuil de non versement de 24 à 15 euros. Cette mesure devrait bénéficier à 120 000 familles qui seront rétablies dans leurs droits.



Droits des victimes : faire en sorte que les indemnités leur reviennent

Lorsqu'une personne est victime d'un accident de la route, d'une agression... elle se voit allouer par un juge une somme globale au titre de son préjudice physique et/ou moral. Or, depuis 1984, la Sécurité sociale peut lui demander le remboursement des sommes avancées pour son traitement et même se faire payer des indemnités qu'elle n'a pas prises en charge ! Alerté, le Médiateur de la République, en lien avec l'Inavem et le CNB, a proposé de modifier les articles L376-1 du Code de la Sécurité sociale et 31 de la loi n°85-677 du 5 juillet 1985, afin que le recours subrogatoire des tiers-payeurs s'exerce sur les seules indemnités qui réparent les préjudices qu'ils ont effectivement pris en charge. Il a également proposé que l'indemnisation partielle de la victime soit opposable au recours des tiers-payeurs*.

Sensible aux arguments du Médiateur, la commission des affaires sociales du Sénat a fait adopter un amendement encadrant strictement l'action des caisses de Sécurité sociale. Les recours subrogatoires devraient en effet s'exercer poste par poste sur les seules indemnités qui réparent des préjudices que les caisses ont pris en charge, à l'exclusion des préjudices à caractère personnel. Par ailleurs, au cas où la victime ne serait indemnisée qu'en partie, elle pourrait exercer ses droits contre le responsable, par préférence à la caisse subrogée. Le Médiateur se félicite que le Parlement ait entériné cette avancée pour le droit des victimes.

* Cette proposition avait reçu l'avis favorable de la Cosa (Commission pour les simplifications administratives).



Pacs ou mariage : un même régime de biens ?

Une conséquence inattendue de la création du Pacte civil de solidarité (Pacs) a mis en lumière combien la notion de couple officiel restait encore à harmoniser. En janvier 2006, le Médiateur de la République a en effet été alerté par l'Association nationale des juges d'instance (Anji) sur la hausse spectaculaire des demandes de certificat de non-Pacs auprès des tribunaux d'instance, qui avaient presque doublé en l'espace de trois ans. Pourquoi ? Par cette pratique, les notaires entendent se protéger contre toute mise en cause future de leur responsabilité.

L'article 515-5 du Code civil prévoit en effet que tous les biens acquis par les partenaires d'un Pacs sont présumés soumis au régime de l'indivision, contrairement au régime matrimonial traditionnel.

Face à cette situation, facteur d'encombrement et de dysfonctionnement, le Médiateur de la République a proposé une réforme du régime des biens des personnes pacées, qui substitue à la présomption d'indivision une présomption de séparation de biens. Cette suggestion a été prise en compte dans la loi n°2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités.



Contester une amende : une mission impossible ?

Chaque année, quelque 9 millions de contraventions donnent lieu à des milliers de contestations. Bien que le pourcentage d'erreurs reste très limité, l'administration doit faire face à un contentieux de masse. En effet, la procédure actuelle vise à dissuader les contrevenants d'exercer un recours en imposant une très forte majoration en cas de non-paiement dans un délai de quarante-cinq jours. Elle restreint ainsi les possibilités de contestation devant le juge, en énonçant le principe selon lequel le paiement de l'amende éteint l'action publique, mais équivaut – aussi – à une reconnaissance de l'infraction. À cela s'ajoute la pratique illégale suivie par les officiers du ministère public (OMP) qui consiste à statuer directement sur le bien-fondé des réclamations qui leur sont adressées, sans les soumettre à la juridiction compétente. Au vu des nombreuses réclamations qui lui sont adressées, le Médiateur de la République a donc émis, en janvier 2006, une proposition visant à améliorer la mise en œuvre du droit à un recours effectif au juge, en matière de contestation des contraventions. Il a, par ailleurs, demandé et obtenu un avis favorable annonçant la mise en place d'un groupe de travail piloté par le ministère de la Justice.

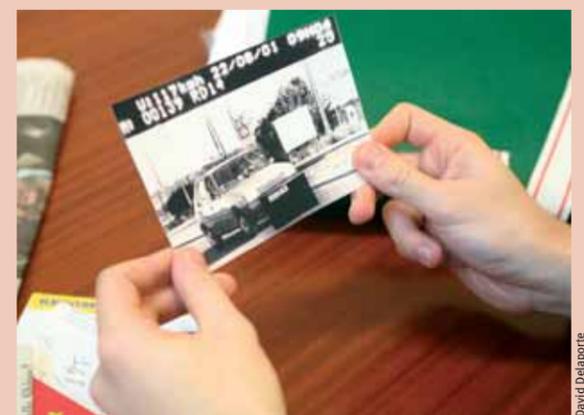
Amendes : les textes laissent place à des pratiques illégales

Nombre de contrevenants « flashés » se voient réclamer une amende forfaitaire d'emblée majorée, sans parfois avoir été informés d'une demande de paiement, ni obtenir le cliché prouvant l'infraction, ni même parfois la copie du procès verbal établi à leur encontre ! Il reste que, trop souvent, des réclamants sont contraints de s'adresser au Médiateur de la République après avoir vainement sollicité à deux ou trois reprises et par lettre recommandée, la preuve la plus élémentaire de la réalité de l'infraction. Entre temps, ils auront dû formuler une contestation, avec consignation qui, faute d'éléments tangibles, sera rejetée en toute illégalité par l'officier du ministère public.

Recouvrement forcé abusif

En 2004, le ministre des Finances a pris acte de l'intervention du Médiateur en substituant la procédure de l'opposition administrative à celle de l'avis à tiers détenteur pour les amendes. Cependant, restait la question contestée du blocage de l'intégralité des comptes bancaires des contrevenants par certaines agences bancaires. Le Médiateur a fait plusieurs propositions de réforme en 2005, d'une part pour que les établissements financiers limitent le montant des frais prélevés lors des procédures de recouvrements forcés, et d'autre part, pour que les notifications, dans le cas de créances d'un faible montant, soient successives, et non plus simultanées. Le Médiateur de la République reste mobilisé sur ces problématiques.

Voir Rapport annuel 2006, p. 55.



David Delaporte



Garde alternée : le Code de la Sécurité sociale inadapté

La loi du 4 mars 2002 a clairement reconnu la résidence alternée comme mode de garde des enfants. Cette solution traduit les changements de notre société et prend en compte le désir des parents de continuer à élever leurs enfants. En France, la résidence alternée concerne aujourd'hui 10,3 % des divorces. Toutefois, les règles en matière d'attribution des prestations familiales en cas de garde alternée demeurent en contradiction avec l'évolution générale du droit de la famille. De nombreux pères se sont plaints auprès du Médiateur de la République de cette situation injuste : pourquoi un seul des deux parents divorcés ou séparés bénéficierait-il des prestations familiales en cas de résidence alternée de l'enfant, alors que les deux assument à part égale la charge de ce dernier ? Sachant que cet illogisme s'applique le plus souvent en défaveur des pères...

Le Médiateur de la République a émis une proposition de réforme sur les modalités d'attribution des prestations familiales aux parents lorsque ce mode de garde est retenu dans une situation de divorce ou de séparation. En janvier 2006, la cour de Cassation a été saisie de deux demandes d'avis de la part de tribunaux aux affaires de sécurité sociale saisis de litiges

sur cette question. Sans précédent et à titre exceptionnel, le Médiateur et la délégation interministérielle à la Famille se sont associés aux travaux préparatoires de la cour de Cassation et ont mis leurs réflexions en commun. Le 26 juin 2006, la cour de Cassation rendait un avis favorable à l'attribution, en alternance, des prestations familiales entre les parents divorcés en cas de garde alternée.

De nouvelles évolutions en 2007

Les ministres compétents ont fait savoir au Médiateur de la République qu'ils étaient favorables à une plus juste répartition des prestations familiales. Ainsi, la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2007 prévoit que les allocations familiales puissent être partagées entre le père et la mère qui assument une prise en charge effective de leur fils ou de leur fille. Il s'agit d'une première avancée significative pour les familles concernées. Restent à définir les modalités pratiques de ce partage et à étendre ce dispositif à d'autres prestations familiales, lorsque cela est justifié. Ce sont les missions confiées à un groupe de travail constitué par le ministère de la Sécurité sociale, auquel participe le Médiateur de la République.

Amiante : un drame sanitaire et social qui perdure

Les études l'attestent : l'exposition à l'amiante a déjà provoqué 35 000 décès. Soixante mille à 100 000 autres décès sont attendus d'ici 2030. Aujourd'hui, l'amiante est à l'origine de plus de la moitié des cancers professionnels. Le Médiateur de la République a soulevé le problème des divergences existant au sein des différents régimes d'assurance. Certains régimes spéciaux ne couvrent pas le risque spécifique découlant de l'exposition à l'amiante et ne servent donc pas l'Acaata (Allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante).

Des pistes pour clarifier les dispositifs de prise en charge

Afin de remédier aux difficultés relevées, le Médiateur de la République a préconisé plusieurs pistes d'amélioration. Il conviendrait, au premier chef, de rétablir l'équité entre toutes les personnes exposées à l'amiante dans leur activité professionnelle, en leur garantissant un même niveau de protection sociale. Il apparaît tout aussi nécessaire d'harmoniser les conditions de prise en charge de l'allocation au sein des différents régimes, dans le sens le plus favorable aux victimes. Enfin, il pourrait être instauré des mesures de réciprocité entre les régimes d'assurance maladie pour faire en sorte que chacun d'eux puisse opérer le cumul de toutes les périodes d'activité susceptibles d'ouvrir droit à l'Acaata, tous régimes confondus. Dans le cadre de sa réflexion sur la réparation due aux victimes de l'amiante, le Médiateur de la République a été entendu par l'Inspection générale des affaires sociales rattachée au ministère de la Santé, et par la mission d'information constituée sur ce thème à l'Assemblée nationale.

Leurs rapports, rendus en décembre 2005 et février 2006, intègrent les observations et préconisations du Médiateur de la République. Voir *Rapport annuel 2006*, p. 46.



David Delaporte

Violences conjugales : conciliation difficile entre droits du père et de la femme

Des associations de défense des femmes ont alerté le Médiateur de la République sur la difficile conciliation entre, d'une part, la protection due aux victimes de violences conjugales, et, d'autre part, le droit du père d'avoir accès à ses enfants. En situation de crise, les associations soulignent que la meilleure façon de protéger la victime est de la placer dans un lieu sécurisé (foyer ou lieu d'hébergement d'urgence). Une protection efficace impliquerait que ce lieu reste inconnu du conjoint violent, ce qui ne pose a priori aucun problème, sauf en cas d'enfants communs. En effet, le défaut de communication de l'adresse des enfants communs à l'autre parent, auteur de violences, est susceptible de constituer une entrave à l'exercice de l'autorité parentale reconnue au père. Cette situation pose des difficultés d'autant plus grandes que le défaut de représentation d'enfant peut être sanctionné pénalement. Le Médiateur de la République a donc appelé l'attention des parlementaires sur ce problème, dans le cadre des débats sur la proposition de loi visant à lutter contre les violences conjugales. Outre les mesures de protection que le juge aux affaires familiales peut prendre dans de telles situations, une solution complémentaire consiste à organiser les rencontres entre les parents et les enfants dans des lieux « neutres ». Les liens de l'enfant avec chacun des parents sont ainsi préservés sans mettre en danger la sécurité de la femme. Il conviendrait toutefois de développer ces structures, en précisant leur statut.

Hors mariage, nulle trace des enfants nés sans vie

L'évolution de la société et celle, plus lente, des textes, contribuent à créer parfois des zones de non-droit et des situations particulièrement cruelles. Ainsi, les couples non mariés ne disposent pas d'un livret de famille avant la naissance de leur premier enfant commun. Dans le cas où ce premier enfant est « né sans vie », aucun document ne portera la trace de cet enfant. « *Un enfant né sans vie ne peut être reconnu* », stipule l'Instruction générale relative à l'état civil (Igre). Afin de permettre la reconnaissance juridique et faciliter le travail de deuil des parents, le Médiateur de la République a préconisé que les parents d'enfants nés sans vie, même non mariés ou n'ayant pas d'autre enfant, disposent d'un livret de famille pour y inscrire leur enfant décédé et aient la faculté de le reconnaître pour lui attribuer une filiation et un nom. Face aux difficultés juridiques que soulève ce sujet sensible, le Médiateur a suscité la mise en place d'un groupe de travail afin qu'une amélioration du régime juridique des enfants nés sans vie puisse être conduite, dans un sens plus favorable aux familles.

Equité entre père et mère

Au-delà de ce droit à la filiation, la non-reconnaissance des enfants nés sans vie est à l'origine d'une autre iniquité entre mères et pères. Le Médiateur de la République a ainsi été alerté du refus d'accorder au père d'un enfant né sans vie les indemnités journalières dues au titre du congé de paternité. Alors que, dans la même situation, la mère bénéficie du maintien de son congé de maternité, l'octroi du congé de paternité au père n'est possible que sur la production d'un certificat d'acte de naissance attestant du lien de filiation, ce dont ne bénéficient pas les enfants nés sans vie. Parallèlement, le congé de paternité peut être accordé au père d'un enfant mort très peu de temps après sa naissance, mais pour lequel a pu être délivré un acte de naissance. Le Médiateur a donc demandé que les pères des enfants nés sans vie bénéficient des indemnités journalières dues au titre d'un congé de paternité. En octobre 2006, le ministère en charge de la Sécurité sociale réservait un avis favorable à cette proposition. Un décret est attendu au premier trimestre 2007.

Stic et Judex, des fichiers qu'il convient d'améliorer

Différentes lois ont instauré et développé la possibilité de consulter les fichiers de police judiciaire dans le cadre d'une enquête préalable à une décision administrative, en vue de l'accès à certains emplois, notamment dans les secteurs de la sécurité et de la défense. La principale fonction du système de traitement des infractions constatées (Stic) pour la police, et du système judiciaire de documentation et d'exploitation (Judex) pour la gendarmerie, est de regrouper les informations provenant des enquêtes effectuées après l'ouverture d'une procédure pénale. Ils recensent les infractions, mais la mise à jour de ces fichiers au regard des suites judiciaires (condamnation, relaxe, acquittement, non-lieu) s'avère très défectueuse en l'absence de transmission régulière de ces suites judiciaires par le procureur de la République aux gestionnaires des fichiers. Rappelons que, début 2007, il est prévu une fusion entre les fichiers Stic et Judex avec la création d'un fichier de police judiciaire commun dénommé Ariane. Tout au long de l'année 2006, les services du Médiateur de la République ont reçu un

nombre croissant de réclamations relatives à la fiabilité, la vérification et la mise à jour des données collectées par ces fichiers.

Le Médiateur a donc proposé une amélioration des conditions de transmission des suites judiciaires par les parquets et la mise en place de garanties pour les citoyens susceptibles de faire l'objet d'une enquête administrative donnant lieu à la consultation des fichiers Stic et Judex.

Le 15 juin 2006, le ministre de l'Intérieur demandait à M. Alain Bauer, président du conseil d'orientation de l'Observatoire national de la délinquance, de constituer un groupe de travail afin de proposer, sous un délai de six mois, les solutions aptes à concilier la protection des personnes et les libertés individuelles. Le Médiateur de la République a participé à ce groupe de travail. Alain Bauer a remis le 23 novembre 2006 son rapport, dont les recommandations reprennent en quasi-totalité les propositions de réforme. Voir *Rapport annuel 2006*, p. 63.

Malendettement et protection du citoyen

Le terme malendettement est amené à remplacer celui de surendettement, pour mieux rendre compte d'une réalité qui a fortement évolué ces dernières années. Pour mieux saisir ce phénomène et évaluer les solutions, le Médiateur de la République a multiplié les rencontres avec les acteurs institutionnels et de terrain. Il en a tiré quelques enseignements.

Renforcer l'accompagnement social

Le surendettement est une violence. Il anéantit socialement un individu. Il provoque l'isolement, la marginalisation. Nos politiques publiques ont eu le mérite de tenter de résorber ce phénomène, mais souffrent d'une réelle carence en matière d'accompagnement et de suivi social. Il convient de passer d'une gestion administrative à une politique sociale pour mieux prendre en compte les capacités de la personne à surmonter les difficultés. Ici ou là, des initiatives privées émergent et nous montrent qu'en aidant, en écoutant la personne, on peut passer d'une logique d'assistantat à une logique de responsabilisation. Notre devoir est de les accompagner et de s'en inspirer, voire de les généraliser.

La question des fichiers

Le Médiateur de la République recommande de réduire les délais d'inscription des personnes surendettées au FICP (Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers) à cinq

années maximum. L'inscription pendant huit à dix ans au FICP peut en effet engendrer des effets pervers, car ce fichier est accessible aux établissements de crédit. Cela signifie une quasi-impossibilité de souscrire un emprunt durant cette période, voire d'ouvrir un compte en banque, malgré l'existence légale d'un droit au compte. En parallèle, se pose la question de l'opportunité du fichier positif. Il existe deux sortes de fichiers pour lutter contre le malendettement. Le premier, dit « négatif », qui concerne les incidents de paiement, est le seul à s'appliquer en France. Quant au second, dit « positif », présent dans neuf pays européens, la question de sa création fait actuellement débat. En préalable, il semble indispensable de définir avec précision l'objectif poursuivi par ces fichiers.

Vers un crédit plus responsable

Jeudi 14 décembre 2006, le Médiateur avait réuni autour de lui certains des acteurs rencontrés au cours de l'année pour discuter de ces points : Banque de France, commissions de surendettement, comité d'évaluation de la procédure de rétablissement personnel présidé par Guy Canivet, Association nationale des juges d'instance, Conseil économique et social, Fédération bancaire française, Banque de Belgique et parlementaires. Mais également des associations telles que Crésus et Passerelle. Il a encouragé et confirmé l'importance de l'accompagnement juridique et social des personnes surendettées. Il a alors proposé la création d'un guide des bonnes pratiques, qui référencerait l'ensemble des règles éthiques que les établissements financiers devraient respecter avant d'accorder un prêt. Voir *Rapport annuel 2006*, p. 32.



David Delaporte

→ Indépendance, écoute, humanité

Le Médiateur de la République est une autorité indépendante. En 1973, le législateur, a confié à cette institution le soin de remplir trois grandes missions. Il dispose, pour y parvenir, d'un réseau de délégués répartis sur l'ensemble du territoire.

Les trois grandes missions du Médiateur de la République :

- Améliorer les relations entre le citoyen et l'administration par la médiation. En aidant les personnes physiques ou morales qui contestent une décision ou un comportement de l'administration française ou d'une délégation de service public, il recherche un règlement amiable, au cas par cas et en équité, entre les deux parties.
- Proposer aux pouvoirs publics une réforme générale des textes législatifs et réglementaires. Cette méthode place le médiateur en observateur privilégié de notre société et l'amène sur le plan national à intervenir dans les grands débats, en relayant souvent la voix des plus vulnérables.
- Agir au niveau international pour la promotion des droits humains, de la démocratie et de la bonne gouvernance, en entretenant une collaboration étroite avec ses homologues étrangers, en particulier les médiateurs d'Europe et des pays

francophones. Il participe, en matière de défense des droits de l'Homme, aux travaux de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) et des organes spécialisés du Conseil de l'Europe et des Nations Unies.

Chiffres clés

- **20 000** appels téléphoniques
- **3 124** demandes par courriel
 - **209** affaires traitées par la cellule d'urgence
- **53** propositions de réforme en cours

Un réseau territorial au service de la proximité

Si proximité, efficacité et rapidité traduisent bien l'action des 270 délégués du Médiateur, que la direction du développement territorial est chargée d'animer, leur capacité d'écoute et la qualité des services qu'ils rendent quotidiennement à la population font de ces bénévoles du service public un réseau d'interlocuteurs crédibles, très sollicités par les citoyens en difficulté avec des administrations.

L'épouse d'un handicapé lésée dans ses droits à l'assurance vieillesse

M. B est victime d'un accident cérébral qui le rend invalide dépendant en 1988. La Cotorep lui reconnaît un taux d'invalidité supérieur à 80 % et confirme la nécessité pour lui de disposer de l'aide d'une tierce personne. Son épouse cesse alors son activité

professionnelle et effectue les démarches nécessaires auprès de la Cotorep en se déclarant « tierce personne aidante ». À 65 ans, Mme B. demande à la Cram son relevé de carrière et se rend alors compte que la Cotorep n'a pas fait les démarches nécessaires auprès de la Caf pour qu'elle bénéficie de l'affiliation à l'assurance vieillesse entre 1988 et 2005. Début 2006, quand elle rencontre le délégué de la Loire, Madame B. n'a pas réussi à faire rétablir sa situation malgré de nombreuses démarches auprès de la Caf et de la nouvelle Maison du handicap de la Loire. À la demande du délégué, un responsable de la MDPH adresse à l'intéressée une attestation du médecin coordonnateur, qui reconnaît le taux de handicap de Monsieur B, son besoin d'une tierce personne et parallèlement en informe la Caf. Quelques semaines plus tard, la Caf confirme par courrier qu'elle vient de valider auprès de la caisse d'assurance vieillesse les périodes d'affiliation auxquelles Mme B. est en droit de prétendre et qui couvrent la période de juillet 1988 à décembre 2005, à l'exception de trois années pendant lesquelles les ressources du ménage ont été supérieures au maximum requis.



David Delaporte

Quatre-vingt-quinze délégués du Médiateur actifs auprès des Maisons départementales du handicap

Chaque département est désormais amené à créer une Maison départementale des personnes handicapées (MDPH). Elles ont pour mission d'offrir un accès unique à l'ensemble des droits et prestations concernant les personnes handicapées et de faciliter toutes les démarches liées aux situations de handicap. Dans chaque département, le Médiateur de la République a désigné un délégué correspondant de la MDPH, en mesure de traiter rapidement les réclamations qui lui seront transmises. Information et accompagnement social, insertion professionnelle, délai de recours, autant de dossiers à traiter qui pourront faire l'objet de propositions de réforme dans l'année à venir.



David Delaporte

Médiateur de la République : mode d'emploi

Avant de s'adresser au Médiateur de la République pour mettre en cause une administration, 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 :

→ En contactant un député ou un sénateur de son choix, qui transmettra le dossier de la réclamation au Médiateur de la République, lequel, après avoir fait instruire le dossier par ses services, engagera un dialogue avec l'administration concernée afin de trouver une solution amiable.

→ En rencontrant un délégué du Médiateur de la République (liste disponible sur www.mediateur-republique.fr). Si l'affaire concerne une décision prise par une administration locale et ne pose pas de problème de principe, le délégué la traitera lui-même. Dans le cas contraire, il proposera au réclamant de l'aider à constituer un dossier qui sera ensuite transmis au Médiateur de la République par l'intermédiaire d'un parlementaire et traité comme dans le cas précédent.

Cependant, le Médiateur de la République n'est pas compétent et ne peut intervenir dans les litiges privés, dans les litiges opposant un agent public à l'administration qui l'emploie, ou encore dans une procédure engagée devant une juridiction.

Les pouvoirs du Médiateur de la République

Lorsqu'une réclamation est justifiée, le Médiateur de la République, après avoir procédé à un examen au fond du dossier, va engager avec l'administration une négociation 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** à l'encontre d'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.**
- **Proposer des poursuites disciplinaires** contre tout agent responsable.
- **Se déplacer et inspecter certains lieux.**
- **Émettre des propositions de réforme.**



David Delaporte

Contact : 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

Médiateur Actualités, le journal du Médiateur de la République paraît 10 fois par an • Éditeur : le Médiateur de la République • Directeur de la publication : Bernard Dreyfus • Rédacteur en chef : Christian Le Roux • Rédactrice en chef adjointe : Christine Tendel, assistée de Claire Lancry • Secrétariat de rédaction : Marie-Jeanne Jacquet • Comité de rédaction : Michel Sironneau, Nathalie Fichet, Martine Timsit, Jean-François Gratieux, Éliane Strub, Serge Petit, Jean-Michel Rougié, Marie-Catherine Haon, Francine Delval, Fabien Métayer, Marine Calazel, Gilbert Cervoni, Emmanuelle Chen-Huard • Réalisation : Sphère Publique - 34, avenue de Messine - 75008 Paris • Dépôt légal : 1^{er} trimestre 2007

→ Du litige personnel à la nécessaire réforme du droit

Qu'elle soit recevable ou non, chaque réclamation adressée au Médiateur de la République reçoit une réponse individuelle et argumentée. Pour garantir un juste accès au droit et à l'information comme pour instruire les dossiers les plus complexes, les délégués territoriaux et les experts des services centraux effectuent un travail complémentaire. Lorsque derrière la nature éminemment personnelle des réclamations se profilent de véritables dysfonctionnements ou iniquités collectives, il y a alors matière, non plus à des actions ponctuelles, mais à une analyse de fond et une réflexion élargie. Autant dire que toutes les propositions de réforme émises par le Médiateur de la République s'ancrent dans la réalité quotidienne des Français et s'appuient sur le travail d'expertise et d'écoute des juristes et des délégués de l'Institution.

→ SECTEURS AFFAIRES GÉNÉRALES ET AGENTS PUBLICS-PENSION : UNE SYNERGIE AU SERVICE DE TOUS

Alors que le secteur des Affaires générales instruit des réclamations couvrant 35 domaines différents, le secteur des Agents publics-pensions traite les réclamations présentées par les agents relevant des trois fonctions publiques. Lorsque ces deux secteurs allient leurs compétences, rigueur juridique et prises d'initiative se conjuguent pour instruire utilement certaines réclamations fondées.

Magistrats recrutés par intégration directe

En 2001, plusieurs avocats choisissent, après une longue carrière, de devenir magistrats. Recrutés avant la réforme qui a profondément modifié la grille indiciaire de la magistrature, mais nommés après son entrée en vigueur, ils se retrouvent classés dans un grade culminant à l'indice majoré 618, alors que l'ancien grade culminait à un indice 820. En conséquence, ces magistrats perdent 750 euros par mois depuis quatre années, la prise en compte de l'intégralité de leurs années d'activité professionnelle antérieure et, plus grave encore, n'auront accès au nouveau premier grade leur permettant de retrouver une progression indiciaire que par inscription à un tableau d'avancement *sans aucune automaticité ni durée prévisible*. Enfin, le calcul de leur retraite future est obéré par cette perte sèche de rémunération pendant des années. Or, les réclamants, recrutés sur des critères très sélectifs de compétence et contraints de cesser rapidement leur activité antérieure avaient, grille indiciaire sous les yeux, reçu la garantie de l'échelon et donc du niveau de rémunération auxquels ils seraient intégrés mais qui n'a pas été suivie d'effet. Cette situation est constitutive d'une rupture de droits à l'encontre de professionnels pénalisés pour avoir été recrutés durant une période d'ajustement de textes, qui a fait l'impasse sur leur situation particulière. Ceci est d'autant plus surprenant que leur intégration directe trouve son fondement dans leur expérience et la prise en compte de l'excellence de leur activité

professionnelle antérieure de l'ordre de vingt ans, celles-là même dont on leur refuse la reconnaissance.

Ce dysfonctionnement a fait l'objet de vives critiques d'un commissaire du gouvernement au Conseil d'état et d'une réponse ministérielle en date du 24 mai 2005, par laquelle le ministre s'engageait à les *reclasser dans le second grade provisoire* que la réforme avait prévu pour des magistrats *qui risquaient de pâtir de la nouvelle grille indiciaire*. Malgré cet engagement, la situation n'a guère évolué. Un premier projet de décret n'a pas abouti, alors que les réclamants demandent une égalité de traitement qu'on leur refuse. Un second projet, en cours d'examen aux ministères de la Justice, de la Fonction publique et de l'Économie et des Finances, ne règlera que partiellement l'iniquité dont sont victimes ces magistrats depuis 2003, alors que leur démarche volontaire de servir la justice devrait conduire leur hiérarchie à accompagner leur intégration dans leurs nouvelles fonctions.

Le Médiateur de la République a déjà eu l'occasion en 2006 d'appeler l'attention du ministre de la Justice sur la prise en compte des périodes d'activité antérieure refusée à tort à des magistrats, également anciens avocats, recrutés par la voie du concours exceptionnel en 1983. Grâce à l'action du Médiateur, ces magistrats ont pu obtenir gain de cause. Il importe désormais qu'une échéance soit donnée aux magistrats spoliés sur l'adoption du décret qui les rétablira dans leurs droits.

Le Médiateur a ainsi obtenu que des médecins, recrutés par concours spécial à l'Éducation Nationale, soient reclassés de telle sorte qu'il soit tenu compte de leur période d'activité antérieure.

→ SECTEUR SOCIAL : GÉRER L'URGENCE DANS LE DÉDALE DES COUVERTURES SOCIALES

Les régimes de couverture et d'aides sociales peinent à s'adapter à l'instabilité des situations professionnelles et privées. Vieillesse et chômage sont les thèmes les plus fréquemment traités par le secteur Social. Les dossiers instruits révèlent un besoin urgent de légiférer, notamment en faveur des personnes dépendantes ou en situation de précarité.

Reconstitution de carrière pour la retraite complémentaire

Monsieur C. a fait liquider son avantage de vieillesse à effet du 1^{er} septembre 2005. Il s'est alors aperçu que sa retraite complémentaire ne prenait pas en compte la période du 1^{er} janvier 1993 au 22 juin 1995 dans le calcul de ses droits. Un premier relevé de carrière, établi le 6 octobre 2005, faisait état pour la période précitée de la mention « cotisés », sans toutefois faire apparaître un nombre de points, tandis qu'un deuxième relevé daté du 5 décembre 2005 confirmait un nombre de points à zéro avec l'annotation « impayé ». N'ayant

pu obtenir d'explications de la part de l'organisme de retraite, l'intéressé a sollicité l'aide du Médiateur de la République. Ce dernier a pris contact avec les services en cause pour leur demander les raisons s'opposant à la prise en compte de la période litigieuse et les possibilités de régularisation de la situation. Suite à la réponse communiquée par l'organisme, le Médiateur a invité Monsieur C. à présenter ses bulletins de salaire de décembre 1993 à juin 1995, afin de permettre le réexamen de son dossier. Des points supplémentaires lui ont été attribués sur la période contestée, entraînant un nouveau calcul de ses droits correspondant à ses cotisations effectives.

Répartition des dossiers par domaines d'intervention

	Siège	Délégués
• Affaires générales	34,7 %	38 %
• Justice	22,1 %	13 %
• Social	15,5 %	32 %
• Agents publics-pensions	14,6 %	2 %
• Fiscal	13,1 %	15 %

→ SECTEUR FISCAL : UN GRAND BESOIN DE PÉDAGOGIE

Dans le domaine fiscal, la pédagogie prend une place primordiale. Dès lors qu'un réclamant comprend la position de l'administration et ne s'estime plus victime d'une injustice, il renonce généralement à toute action en justice. Une affaire sur deux seulement donne lieu à une intervention du Médiateur de la République auprès de l'administration et les possibilités d'examen gracieux sont de moins en moins fréquentes.

La gérance de « paille » n'empêche pas une mesure gracieuse

Mme N. a été gérante de droit d'une société qui a fait l'objet d'une vérification de comptabilité. Les rectifications opérées dans les résultats imposables de l'entreprise, un restaurant situé à Paris, ont entraîné un rehaussement de ses revenus personnels des années 2000 à 2002. En effet, en 1998, Mme N., à l'époque professeure de gymnastique, est devenue gérante statutaire de la société, à la demande de la personne qui vivait avec elle et qui connaissait des difficultés financières. Or dès le début, son rôle a été, en réalité, celui d'un prête-nom pour le compte de son compagnon, gérant seul, de fait, le restaurant qu'il avait d'ailleurs racheté à son père. Aucune responsabilité de Mme N. dans les fautes de gestion commises n'a été reconnue par le tribunal, mais l'administration fiscale a néanmoins maintenu les rappels d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales mis à sa charge, de l'ordre de 30 000 euros, résultant du contrôle fiscal de l'entreprise.

Ayant épuisé tous les recours à sa disposition, Mme N. a saisi le Médiateur de la République qui a demandé un réexamen de sa situation fiscale, eu égard à ses difficultés financières et sociales très grandes et à sa totale bonne foi. Ainsi, après le départ de son compagnon contre qui elle a engagé des poursuites judiciaires, s'estimant avoir été manipulée, Mme N. s'est retrouvée sans ressources autres que les aides sociales minimales et elle a dû être recueillie par ses parents âgés qui l'hébergent avec son fils. Dans ces conditions, le Médiateur a suggéré la remise des impositions restant dues, ce que l'administration fiscale a finalement accepté.



→ SECTEUR RECEVABILITÉ : UN POINT CENTRAL D'ACCÈS AU DROIT

Téléphone, courriels, cellule d'urgence, le secteur de la Recevabilité adapte les moyens de saisine du Médiateur de la République aux pratiques nouvelles des citoyens et à l'urgence de certaines situations. Cette plate-forme d'accueil et d'orientation des réclamants traite également au fond les réclamations non recevables.

Deux interventions du Médiateur pour annuler un trop-perçu au titre de l'allocation logement

La commission départementale de surendettement des particuliers de Lille a proposé à Madame D. un plan de remboursement de ses dettes qu'elle suit scrupuleusement malgré ses faibles ressources.



David Delaporte

Mais lors du traitement de sa déclaration de revenus au titre de l'année 2004, les services de la Caf de Lille ont omis de prendre en compte le montant de sa pension alimentaire, pourtant dûment mentionné dans cette déclaration. Cette erreur a eu pour effet d'accorder à l'intéressée en 2005 une allocation logement supérieure à celle qu'elle aurait dû percevoir. Au cours d'un contrôle en 2006, ces mêmes services ont intégré la pension alimentaire dans les revenus 2004 de Madame D. et ont procédé à la régularisation de l'allocation logement qui lui était versée. Cette régularisation s'est traduite par une diminution du montant de l'aide versée en 2006 et la réclamation d'un trop-perçu de 407,65 euros au titre de l'exercice 2005.

Cette nouvelle dette risquant de compromettre le plan de remboursement négocié avec la commission départementale de surendettement des particuliers, le Médiateur de la République a sollicité son annulation le 11 juillet 2006 auprès de la Caf de Lille, soulignant que l'erreur commise était imputable exclusivement à cet organisme.

Par décision en date du 31 juillet 2006, la Caf de Lille a pourtant confirmé le rejet de la remise de dette, au motif que la réclamante ne pouvait être rétablie dans ses droits à l'allocation logement à compter du 1^{er} juillet 2006.

Estimant que la Caf de Lille n'avait pas apprécié la situation de Madame D. dans son ensemble, ni pris en compte l'erreur initiale de ses services à l'origine du trop-perçu qui lui était réclamé, le Médiateur de la République est de nouveau intervenu auprès de cet établissement le 16 octobre 2006.

La commission départementale des aides publiques au logement, réunie le 5 décembre 2006, a réexaminé la situation de Madame D. et a finalement annulé sa dette.

→ SECTEUR JUSTICE : EXPLIQUER LA LOI ET ENCOURAGER LES RÈGLEMENTS AMIABLES



David Delaporte

Deuxième secteur d'instruction en nombre de dossiers reçus, le secteur Justice constate en 2006 une très forte augmentation des requêtes concernant des majeurs protégés. En outre, le sentiment d'arbitraire 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.

Une erreur dans le décret de naturalisation

Monsieur P., d'origine roumaine, a été naturalisé français au début de l'année 2006. En recevant son décret de naturalisation, il s'aperçoit de la mention suivante : *né à Bucarest Roumanie - URSS*. N'arrivant pas à obtenir la rectification de cette mention, Monsieur P. a sollicité l'aide du Médiateur de la République. Ce dernier s'est rapproché de la sous-direction des naturalisations du ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement, qui, à titre exceptionnel a accepté de procéder à la rectification et à la publication au Journal officiel d'un décret rectificatif.

→ PORTER LES VALEURS DE LA MÉDIATION DANS LE MONDE

Dans une société qui se vit de plus en plus comme un espace de confrontation et de conflits, la médiation prend une importance croissante et les médiateurs, ou ombudsmans, ont vocation à être toujours plus au cœur des débats de société. Soucieux d'ouvrir ces débats et d'enrichir ses propositions, le Médiateur de la République entretient activement ses réseaux, auprès de ses correspondants des autres ministères, d'universitaires à même d'alimenter les réflexions et les débats, de professionnels, d'associations, tant au niveau national qu'international.

Penser l'Europe du droit avec les ombudsmans européens

En Europe, le Médiateur de la République entretient des relations régulières avec une centaine d'homologues et d'interlocuteurs. Les médiateurs et ombudsmans des États de l'Union et de l'Espace économique européen se réunissent tous les deux ans. Ce réseau facilite le traitement de dossiers en commun, par exemple pour des problèmes touchant les travailleurs transfrontaliers. Fédéré sous l'impulsion de Nikiforos Diamandouros, Médiateur européen, ce réseau constitue aussi une formidable base de connaissances et permet des échanges d'informations et d'expériences qui alimentent les débats préalables à toute proposition de réforme. Par exemple, dans le cadre des réflexions actuelles sur le malendettement, le Médiateur de la République s'est rendu en Belgique pour mieux comprendre le rôle qu'y jouent les fichiers positifs. Dans le cadre de la réforme de la justice engagée en France, il a sollicité ses homologues européens afin de comparer utilement différents systèmes législatifs et s'appuyer sur les expériences réussies. Il a, en outre, demandé à ses homologues l'ouverture d'un débat sur les problèmes d'immigration, d'intégration et du droit des étrangers. Au niveau européen, le Médiateur de la République œuvre aussi en faveur d'une meilleure harmonisation entre droits nationaux et droit communautaire. Au cours de l'année 2006, Jean-Paul Delevoye a appelé, à plusieurs reprises, l'attention du monde politique sur les divergences entre législation française et législation européenne. En juin 2006, il a participé à la conférence



David Delaporte

européenne des ombudsmans, à Vienne. En 2007, la France accueillera à Strasbourg le prochain Séminaire des médiateurs et ombudsmans nationaux d'Europe.

AOMF : porter les valeurs de la démocratie

→ Le Médiateur de la République, Jean-Paul Delevoye, est aussi le secrétaire général de l'AOMF, l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie. À ce titre, il a participé à plusieurs de ses assemblées au cours de l'année 2006. Au-delà de l'usage d'une même langue, cette organisation rassemble des pays qui partagent les mêmes valeurs de démocratie et de droits de l'Homme. En 2006, le Médiateur a mené plusieurs actions afin d'aider les pays membres à développer leur propre système de médiation : accueil et formation, échanges de compétences, mise à disposition de ressources informatiques. Il a notamment accueilli les médiateurs de Djibouti et du Maroc, et des équipes de médiation du Sénégal et du Mali. En décembre 2006, à l'invitation des autorités maliennes, il a participé à l'inauguration du nouveau siège de l'institution du Médiateur de la République à Bamako ainsi qu'à la 11^e édition de l'Espace d'interpellation démocratique.

La médiation dans le monde

Nombre d'organisations ou de personnes dans le monde manifestent leur intérêt pour l'Institution et s'informent auprès du Médiateur de la République de son rôle et de son fonctionnement.

Au cours de l'année 2006, les services du Médiateur de la République ont reçu plusieurs délégations – parlementaires, institutions de médiation, universitaires et chercheurs – d'Extrême-Orient, d'Amérique latine et du monde arabe.