

Spécial rapport annuel 2008

Chiffres clés de 2008

Nombre d'affaires reçues par l'ensemble de l'Institution en 2008 : **65 530** (+0,69 %)

- **58 354** traitées par les délégués dont **30 506** demandes d'information et de réorientation
- **7 176** traitées par les services centraux dont **2 498** courriels
 - Dont **4 884** en saisine directe
 - Et **2 292** en saisine indirecte
- **12 068** appels téléphoniques



MALENDETTEMENT: DES RÉSULTATS ATTENDUS CETTE ANNÉE

Poursuivant son engagement dans la lutte contre le malendettement, le Médiateur de la République a formulé plusieurs propositions de réforme visant à améliorer l'efficacité des procédures de traitement du surendettement existantes, à responsabiliser les emprunteurs et les organismes prêteurs et à ouvrir l'accès au crédit des populations qui en sont privées sans risquer de les plonger dans le surendettement. Sur ce dernier point, il mène une étude sur la modification des modalités de calcul des taux d'usure.

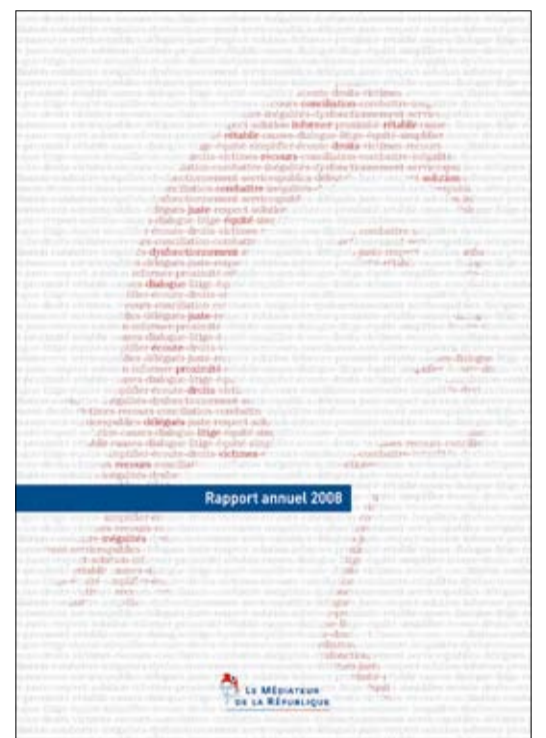
Il a préconisé qu'une réflexion s'engage sur les conséquences de l'inscription au Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP). En effet, le dispositif actuel manque de cohérence et de lisibilité, dans la mesure où les durées d'inscription au FICP ne sont pas homogènes selon le type de procédure suivie. Il est souhaitable que la durée d'inscription à ce fichier soit alignée sur la durée du plan de redressement et que l'extinction de l'action en recouvrement des sommes dues constitue un motif de radiation de ce fichier ou, *a minima*, qu'il soit fait mention que la créance objet de l'incident inscrit a été atteinte par la forclusion. Enfin, les organismes de crédit devraient avoir l'obligation de consulter systématiquement le FICP avant l'octroi d'un prêt, ce qui favoriserait le développement d'un crédit responsable. L'amélioration du fonctionnement du FICP, le principe de la responsabilité du prêteur et l'encadrement des offres publicitaires seront au centre du projet de loi de transposition de la directive européenne du 23 avril 2008 relative aux contrats de crédit aux consommateurs. Ce projet, préparé conjointement par la ministre de l'Économie et le haut commissaire aux Solidarités actives et à la Jeunesse, prévoit de refonder le droit applicable au crédit à la consommation. Il sera soumis au Parlement en avril et le Médiateur de la République sera vigilant quant à la prise en compte de ses propositions.

le mois prochain

dossier : Le Pacs

Rétablir le contact entre les usagers et l'administration

Le manque d'information et la qualité de l'accueil du public sont sources de nombreux problèmes entre les particuliers et les administrations. Dans le cadre de ses activités de médiation et de règlement des conflits, le Médiateur de la République, est souvent confronté, aux côtés de ses délégués, à de telles situations. C'est pourquoi, il lui semble essentiel, pour renouer le dialogue, de mieux accueillir et de mieux informer les usagers.



UN MANQUE D'INFORMATION CERTAIN

Quatre ans après le lancement de la Charte Marianne, qu'en est-il de la qualité d'accueil des services publics? Pour des raisons notamment budgétaires ou de culture administrative, l'accueil physique dans les services publics semble de moins en moins privilégié. Une réelle distorsion est constatée sur le terrain entre les déclarations d'intention et la réalité. Il est parfois difficile de joindre les administrations ou d'éviter les standards automatisés, alors qu'il

est nécessaire de rétablir le contact entre administration et administré. 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. Il arrive également que les usagers soient renvoyés d'une administration à l'autre. Tout ceci favorise une certaine insécurité juridique quant au traitement du dossier d'un usager. 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. Les agents manquent d'information pour mener à bien leur travail et les délais de réponse ou de non-réponse sont trop longs. Ces défaillances peuvent mettre en situation difficile les administrés qui ne sont pas suffisamment informés, aussi bien en amont qu'en aval des décisions.

Pour débloquer des dossiers particuliers, une intervention externe par un service clientèle, un service de conciliation ou par le Médiateur de la République est parfois nécessaire. En effet, répondre aux demandes d'information du Médiateur est une obligation légale. C'est pour cela que les délégués du Médiateur et son service Recevabilité effectuent un lourd travail d'information en prenant contact avec les administrations. Il convient sûrement de rendre plus attractifs les postes d'accueil dans l'administration, afin de valoriser davantage cette mission essentielle.

Voir le Rapport annuel 2008, page 31





Réformer pour plus d'équité

Lorsqu'un texte législatif ou réglementaire est source d'iniquité, le Médiateur de la République, aux côtés de la direction des Études et des Réformes de l'Institution, a le pouvoir de proposer des modifications qui lui semblent nécessaires. Un certain nombre de réformes ont abouti en 2008. D'autres sont en cours. Parmi celles-ci, la réforme réclamée en vain par le Médiateur en faveur des travailleurs victimes de l'amiante, qui nécessite d'être traitée de toute urgence.



Propositions de réforme du Médiateur

Pour une réforme des expertises médicales judiciaires

Le Médiateur de la République a transmis aux pouvoirs publics une série de propositions pour améliorer la qualité des expertises médicales judiciaires. Issues d'une réflexion collective, ayant notamment associé des juristes et des experts, ces propositions visent entre autres à renforcer la procédure de sélection, en créant une Commission nationale de l'expertise chargée de l'établissement et du suivi de la liste nationale des experts judiciaires. Il conviendrait également de restreindre la possibilité de désignation d'un expert hors liste à des

circonstances exceptionnelles devant être motivées par le juge. **Pour renforcer l'indépendance et la fiabilité des expertises, l'expert devrait systématiquement déclarer au juge l'absence de conflit d'intérêts risquant de porter atteinte à l'impartialité de ses analyses.** Il devrait en outre confirmer sa compétence pour chaque mission d'expertise qui lui est confiée. Il paraît de même important d'instaurer une incompatibilité entre les missions de médecin-expert et de médecin-conseil d'assurance. La soumission des conclusions de l'expertise au débat contradictoire mériterait d'être plus systématique et effective. Enfin, le droit à l'expertise peut se trouver compromis par son coût. Une transparence sur les honoraires s'impose, le niveau des tarifs devant aussi correspondre à la qualité de l'expertise, qui devrait faire l'objet d'une évaluation par les magistrats. Les experts eux-mêmes regrettent de ne bénéficier d'aucun retour sur le contenu de leurs rapports et de ne jamais être informés lorsqu'une contre-expertise est demandée.

À ce jour, cette proposition de réforme n'a fait l'objet d'aucune réponse de la part des ministères auxquels elle a été adressée (Santé, Justice). Elle a en revanche suscité un débat fructueux dans les milieux concernés, que le Médiateur de la République entend poursuivre en 2009 en vue de l'aboutissement de cette réforme.



Propositions de réforme du Médiateur

Réforme de l'allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante : il y a urgence !



Depuis 2005, le Médiateur de la République appelle l'attention des pouvoirs publics sur les lacunes des dispositifs visant à assurer l'indemnisation des personnes victimes d'une maladie professionnelle occasionnée par l'amiante ou exposées à ce risque. En contrepartie de la réduction de leur espérance de vie, les salariés concernés peuvent bénéficier du dispositif spécifique de préretraite mis en place par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, consistant en l'attribution d'une allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (Acaata). Ce dispositif a ensuite été mis en place pour d'autres activités (salariés agricoles, ouvriers de l'État du ministère de la Défense, marins...).

Le Médiateur a dénoncé la disparité des règles entre les régimes d'assurance-maladie servant cette allocation et leur manque de coordination, aboutissant à traiter de manière très inéquitable les victimes de l'amiante. Par ailleurs, certaines victimes de l'amiante peuvent être privées de toute indemnisation parce qu'elles relèvent d'un régime ne prévoyant pas cette allocation ou qu'elles dépendent

d'entreprises sous-traitantes, alors même qu'elles exercent leur activité dans une entreprise listée.

Ce drame sanitaire a déjà fait l'objet de plusieurs rapports (dont deux importants rapports parlementaires et le dernier rapport de Jean Le Garrec présenté en avril 2008), qui ont précisément pointé les lacunes du dispositif et formulé des propositions d'amélioration dont celles préconisées par le Médiateur. En outre, lors du débat sur la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2007, **un amendement visant à revoir les conditions d'attribution de l'Acaata a été adopté, mais les décrets d'application nécessaires sont toujours en attente de publication!** Le sujet ne se trouve pas davantage résolu dans la LFSS pour 2009, dont la seule mesure concernant l'amiante a consisté à supprimer la contribution au Fcaata des entreprises « listées », du fait d'avoir exposé leurs salariés à l'amiante.

La réforme annoncée est cependant sans cesse repoussée. Cette inaction devient intolérable face aux injustices subies par les victimes.

Les propositions de réforme abouties en 2008

Réf.	Objet	Date de clôture
01-Ro6	Harmonisation des fraudes aux prestations sociales	29 avril 2008 Satisfaction partielle
04-Ro2	Amélioration des droits des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers placés en disponibilité d'office pour maladie	28 novembre 2008 Satisfaction décret n° 2008-1191 du 17 novembre 2008
05-Ro9	Congé paternité enfant né sans vie	7 février 2008 Satisfaction partielle décret n° 2008-32 du 9 janvier 2008
05-R16	Régime de retraite des clercs et employés de notaires	17 mars 2008 Satisfaction décret n° 2008-147 du 15 février 2008
05-Ro18	Accès des infirmiers relevant des fonctions publiques d'État et territoriales au corps des cadres de santé dans la fonction publique hospitalière	3 décembre 2008 Satisfaction décret n° 2008-1149 du 6 novembre 2008
07-R11	Amélioration de la protection sociale des salariés employés en Cesu (chèque emploi service universel)	13 novembre 2008 Satisfaction décret n° 2008-1084 du 22 octobre 2008
07-Po21	Condition d'inactivité pour percevoir l'AAH (allocation aux adultes handicapés)	7 janvier 2009 Satisfaction article 76 de la LFI 2009
07-Ro02	Recours juridictionnel à l'encontre des rescrits fiscaux	15 janvier 2009 Satisfaction LFR pour 2008 du 30 décembre 2008
05-Ro13	Remboursement anticipé des créances de carry back	15 janvier 2009 Satisfaction partielle LFR pour 2008 du 30 décembre 2008



Réformes abouties

Une meilleure protection sociale pour les salariés employés en Cesu

Les salariés des services à la personne, payés en chèque emploi service universel (Cesu) étaient défavorisés en matière d'assurance-maladie. En effet, les conditions posées pour l'ouverture du droit aux indemnités journalières de la sécurité sociale – en particulier celle exigeant de l'intéressé qu'il ait travaillé pendant au moins 200 heures au cours des trois mois précédant l'arrêt, ainsi que les modalités de calcul du montant des IJSS (calculé à partir du salaire brut sous plafond perçu au cours des trois mois précédant l'arrêt de travail) – pouvaient péna-

liser les salariés relevant de ce dispositif. **Comme l'avait proposé le Médiateur de la République, et en application du décret n° 2008-1084 du 22 octobre 2008, ces salariés relèveront désormais de dispositions particulières en matière d'assurance-maladie dont bénéficient « les professions saisonnières et discontinues », pour lesquelles la période de référence est annuelle et non plus trimestrielle.** Cette solution ne résoudra pas tous les problèmes, mais elle permettra d'atténuer les effets des variations d'activité au cours de l'année.

entretien



QUESTIONS À JEAN-PAUL DELEVOYE, MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

Vous attachez beaucoup d'importance à la collaboration mise en place avec le Parlement, notamment pour l'exercice de votre mission de proposition de réforme ; cette synergie doit-elle être renforcée ?

Le Médiateur de la République est à la fois force de proposition auprès des élus et force de questionnement. Mes interpellations visent à poser clairement les questions appelant un débat public. Dans bien des cas, la seule décision du juge ne saurait apporter une solution durablement satisfaisante. C'est pour cela que ma contribution est de plus en plus sollicitée. *Via* mon pouvoir de proposition de réforme, j'ai la vocation d'aider le législateur dans son travail, je lui signale les situations injustes résultant des oublis de la loi, j'alerte sur les incohérences ou les contradictions nées de textes successifs... Je révèle les dysfonctionnements, suggère des améliorations et veille aussi à ce que la volonté première du législateur soit respectée.

Quels sont les changements apportés par la création du Pôle santé et sécu-

rité des soins au sein du Médiateur de la République ?

Aujourd'hui, mes compétences sont élargies grâce à ce nouveau pôle. Il est une illustration de la confiance et du dialogue qui sont au cœur du combat de notre institution. Le manque d'information est particulièrement néfaste dans le domaine de la santé publique. Nous devons rétablir la confiance entre le monde médical et les usagers du service de santé et participer à l'amélioration de la sécurité des soins. Nous devons regarder la vérité en face, ensemble. Et c'est ensemble que les défis qu'elle nous lance doivent être relevés.

Sur le plan international, quel rôle tiennent les médiateurs nationaux ?

Ils permettent, en période de conflit, de maintenir des lieux d'écoute, où les institutions des droits de l'Homme poursuivent un dialogue fondé sur le respect des droits de chacun.

Je confirme mon engagement en faveur de la poursuite d'un dialogue entre les États, fondé sur l'indépendance de leurs médiateurs. En décembre dernier, j'ai participé à la deuxième rencontre des

“ POUR
L'USAGER, RÉFORMER
LES COMPORTEMENTS
PEUT ÊTRE AUSSI
IMPORTANT QUE
RÉFORMER
LES TEXTES. ”

médiateurs et ombudsmans de la Méditerranée sur le thème des défis d'un espace commun. Cette rencontre a rassemblé les représentants de 23 pays, dont Israël et l'Autorité palestinienne, ainsi que la ligue Arabe et le commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe.

Quelle sera l'évolution de l'Institution pour cette année ?

L'année 2009 se verra marquée par l'évolution de l'Institution vers le Défenseur des droits. Les propositions faites auprès du législateur et du gouvernement consistent à mettre en avant l'équilibre entre l'exercice de l'autorité publique et la protection de l'individu. Cette réflexion est menée notamment sur le pouvoir de

recommandation en équité. Elle aura pour objet de soumettre des solutions aux cas non prévus par la loi, en gardant l'esprit du législateur.

« Les révoltes naissent plus des injustices que des misères » selon vous. Quel message adressez-vous ainsi à l'administration ?

On peut avoir juridiquement raison et moralement tort. Certains agissements de l'administration ne changeront pas par les textes mais par une réforme des comportements vis-à-vis de l'utilisateur. Pour l'utilisateur, réformer les comportements peut-être aussi important que réformer les textes. Il faudrait que le système ne se protège plus au détriment du client ou de l'utilisateur. Je suis de ceux qui pensent que l'écoute et l'accompagnement au quotidien sont des facteurs d'apaisement social essentiels.

Jean-Paul Delevoye
Médiateur de la République

DE FRUCTUEUX PARTENARIATS ENTRE LE SECTEUR SOCIAL ET LES ORGANISMES SOCIAUX

Une caractéristique du secteur Social est son mode de travail en réseau avec ses correspondants dans les organismes sociaux. L'institution du Médiateur de la République a signé des conventions avec un certain nombre d'entre eux (Unedic, Médiateur de la Mutualité sociale agricole, Caisse nationale d'assurance-maladie, Caisse nationale d'allocations familiales et, plus récemment, avec la Caisse nationale d'assurance vieillesse), contribuant largement à l'amélioration des relations, tant avec les usagers qu'avec les services de l'Institution. **Ces conventions permettent de veiller à l'application harmonisée de la législation sur le territoire et à améliorer l'accès aux droits et la qualité du service rendu aux assurés.** Le Médiateur de la République se félicite ainsi des excellentes relations de collaboration constatées avec ces structures qui permettent de traiter rapidement et efficacement les réclamations qui lui sont adressées. Notamment, les échanges sont simplifiés par des contacts téléphoniques ou par courriel, dès lors que le litige le permet, ce qui évite des délais de traitement liés aux envois par courrier. Par ailleurs, lors de rencontres interinstitutions régulières, une analyse commune des points de réglementation est l'occasion de dégager des pistes d'amélioration, aux fins d'éventuelles propositions de réforme. En conséquence, le secteur Social s'attache à développer avec l'ensemble des acteurs de la protection sociale des partenariats renforcés.



DÉFENSE DES DROITS DE L'HOMME : LA FORCE DE LA COOPÉRATION

Le Médiateur et la Commission nationale consultative des droits de l'Homme ont été chargés, par le Conseil de l'Europe, d'une nouvelle mission, dans le cadre d'un projet-pilote : pour la France, contrôler l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme et alerter les instances européennes, en cas de problèmes ou de violation des droits de l'Homme.

Le Médiateur de la République est membre actif du réseau des structures nationales des droits de l'Homme du Conseil de l'Europe ; il est le point focal pour la France avec la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCNDH).

Dans ce cadre de défense des droits de l'Homme au niveau européen, le Médiateur a participé au *Peer-to-Peer project*, initiative conjointe de la Commission européenne et du Conseil de l'Europe, pour la formation des collaborateurs des ombudsmans sur les droits de l'Homme (droits des personnes handicapées, droits des Roms, etc.). Le Médiateur entretient une relation étroite avec le Conseil de l'Europe, qui n'hésite pas à le solliciter, notamment pour contribuer à l'amélioration du contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH).

Le Médiateur de la République, avec la CNCNDH, a ainsi été choisi par le commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe pour participer à un projet pilote : le Médiateur peut ainsi transmettre au comité des ministres du Conseil de l'Europe des communications relatives à l'état de l'exécution par la France d'arrêts de la CEDH ; il peut également user de son pouvoir de recommandation ou de proposition de réforme pour mettre en lumière

une carence dans la législation française ou alerter d'éventuelles violations par la France des droits consacrés par la convention européenne des droits de l'Homme. En 2008, le Médiateur de la République et la CNCNDH ont émis deux communications dans le cadre du projet pilote, sur les arrêts *Tais* et *Gebremedhin*¹.

L'arrêt *Gebremedhin* condamnait la France pour insuffisance des garanties juridictionnelles accordées à un étranger dans le cadre des procédures de demande d'asile à la frontière. Le Médiateur et la CNCNDH ont préconisé l'évolution de la législation française en la matière². Par l'arrêt *Tais*, la CEDH sanctionnait les violences commises pendant une garde à vue. Si dans cet arrêt les dispositions pénales françaises n'ont pas été jugées contraires aux dispositions de la convention européenne, les conditions de vie et les violations des droits fondamentaux trop souvent commises dans les lieux privés de liberté sont régulièrement dénoncées par le Médiateur de la République.

¹ *Tais c/France* du 1^{er} juin 2006 et *Gebremedhin c/France* du 26 avril 2007

² *La loi du 20 novembre 2007 relative à l'immigration, à l'intégration et à l'asile*

LES DÉLÉGUÉS PLUS PROCHES ENCORE DES CITOYENS

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

ACCÈS AU DROIT

197 délégués accueillent aujourd'hui le public dans des structures de proximité, comme les maisons de justice et du droit, les maisons de service public ou les points d'accès au droit.

108 délégués reçoivent toujours en préfecture et 33 en sous-préfecture. La plupart des implantations récentes résultent du souci permanent des délégués de se rapprocher des usagers ; ils acceptent d'assurer des permanences dans deux, voire trois implantations différentes.

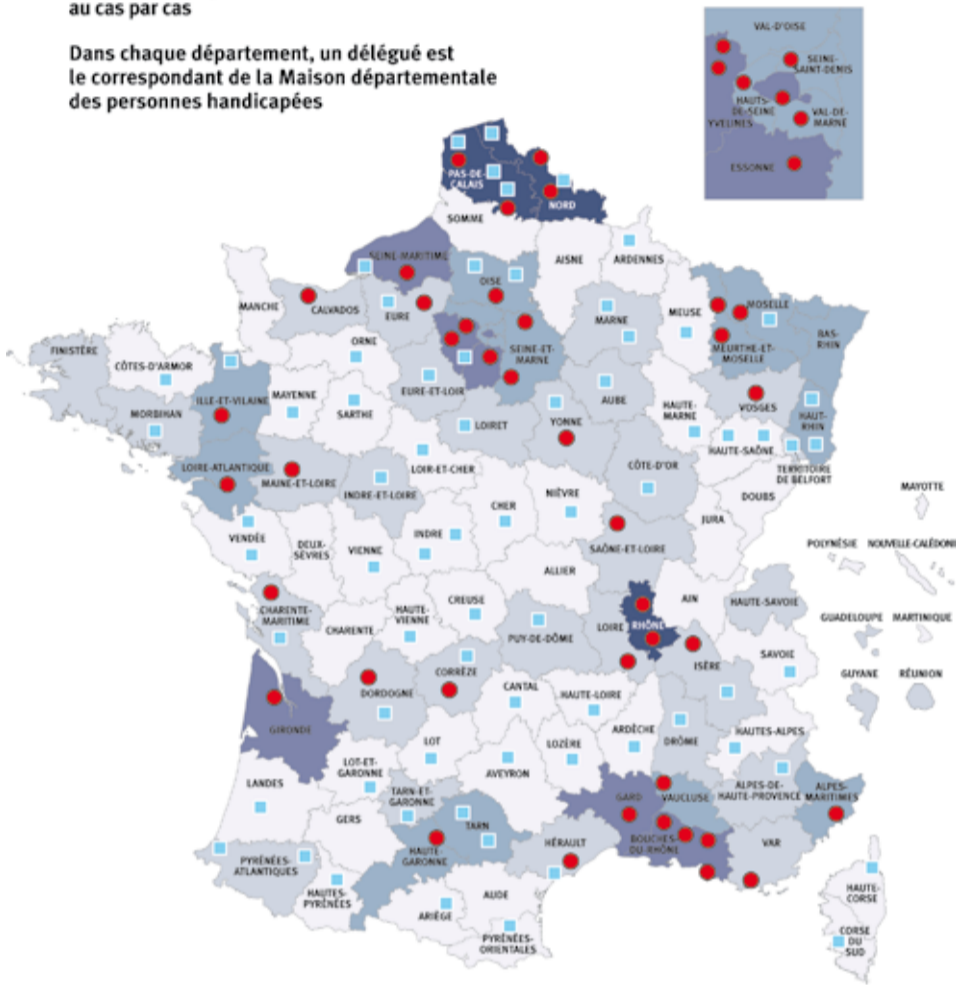
UNE IMPLANTATION RENFORCÉE EN MILIEU CARCÉRAL

La généralisation de l'expérimentation dans les prisons se poursuit. Au 31 décembre 2008, **45 établissements pénitentiaires accueillent un délégué pour une permanence hebdomadaire.** Dans 66 autres établissements, les délégués, formés à cette nouvelle approche de leur fonction, interviennent au cas par cas pour répondre aux besoins des détenus. **En l'espace d'un an (décembre 2007 - décembre 2008), le nombre de détenus ayant accès directement à un délégué est passé de 26 500 à plus de 44 000.**

Le réseau des délégués au 1^{er} décembre 2008

- Département disposant de plus de 14 points d'accueil
- Département disposant de 10 à 14 points d'accueil
- Département disposant de 5 à 9 points d'accueil
- Département disposant de 2 à 4 points d'accueil
- Département disposant d'un point d'accueil
- Délégation prison active au 1^{er} décembre 2008
- Établissements pénitentiaires desservis au cas par cas

Dans chaque département, un délégué est le correspondant de la Maison départementale des personnes handicapées



Chiffres clés de 2008

- 275 délégués
- 386 points d'accueil
- 44 000 détenus bénéficient d'un accès à un délégué

Médiateur de la République Les pouvoirs à la 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.

Comment faire appel au Médiateur de la République ?

Tous les particuliers, français ou étrangers, ainsi que les personnes morales peuvent faire appel au Médiateur de la République. Avant de s'adresser à lui 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 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.

Saisir le Médiateur de la République n'interrompt pas les délais de recours contentieux. 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. Depuis le 1^{er} janvier 2009, un nouveau pôle

a été créé, le Pôle santé et sécurité des soins. **Le Médiateur de la République est désormais compétent pour informer et recevoir toutes les réclamations qui mettent en cause :**

- le non-respect du droit des malades,
- la qualité du système de santé,
- la sécurité des soins,
- l'accès aux 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

Accès au droit et e-administration

Dans le cadre de la modernisation de l'État et du développement de l'e-administration, le Médiateur de la République a souhaité développer un nouveau service ouvert à tous, accessible 7j/7, 24h/24, afin d'offrir à chacun un égal accès au droit. C'est sur la base d'une technologie innovante de « messagerie instantanée » que **e-médiateur** a été créé. Cet agent virtuel est un robot doté d'une base de données, couplée à un moteur de recherche. L'internaute peut chatter via Windows Live Messenger ou Google Talk et rentrer en contact avec l'e-médiateur pour trouver de manière intuitive les réponses à ses questions, sans se déplacer, ni parcourir l'ensemble du site web de l'institution.

Pour en savoir plus, rendez-vous sur www.mediateur-republique.fr/, rubrique : le médiateur en ligne

Médiateur de la République 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 :

CONTACTER un député ou un sénateur de son choix qui transmettra le dossier de la réclamation au Médiateur de la République ;

RENCONTRER un délégué du Médiateur de la République (liste disponible sur www.mediateur-republique.fr/), lequel traitera directement la demande localement s'il le peut.

• **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

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.



Le principe de sécurité juridique, garant d'une bonne administration

Une administration qui n'applique pas strictement la loi ou, inversement, qui refuse de faire une exception pour répondre à une demande ; un service administratif qui, faute de temps, répond dans des délais trop longs ou qui revient sur sa décision ; autant de cas qui pour les usagers sont vécus comme des situations d'insécurité juridique et font naître un sentiment d'instabilité des droits, auquel le changement trop fréquent des instructions et des règlements contribue. Or, seule une bonne administration⁽¹⁾ peut permettre de garantir aux usagers leurs droits, en les protégeant justement de la complexité des lois et aussi, parfois, de leur incohérence. Chaque secteur de l'Institution du Médiateur de la République, en fonction de ses domaines de compétence, œuvre ainsi en ce sens.

⁽¹⁾ Le « droit à une bonne administration », proclamé par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 septembre 2000, repose sur la notion de sécurité juridique. Sur ce sujet, voir le Rapport annuel 2008, page 43.

AGENTS PUBLICS - PENSIONS (AGP) : AU SERVICE DES FONCTIONNAIRES

La protection sociale des fonctionnaires n'est pas aussi évidente qu'on pourrait le croire, et, en 2008, le secteur AGP a traité beaucoup plus de dossiers qu'en 2007. Qu'il s'agisse des suites d'une maladie, voire d'un licenciement, on constate une montée de la précarité dans la fonction publique. En revanche, la réforme des retraites de 2003, plus éloignée dans le temps, a entraîné beaucoup moins de réclamations.

Les droits d'un fonctionnaire non pris en compte

Madame C., fonctionnaire territoriale, a été en congé de longue maladie pendant 3 ans. Ce congé peut être attribué au fonctionnaire souffrant d'une maladie le mettant dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions, mais ne peut être supérieur à 3 ans. À l'épuisement de son congé, Madame C. a demandé à reprendre son activité en mi-temps thérapeutique. Le comité médical a refusé, considérant que

Madame C. était inapte au travail, et l'a placée en disponibilité d'office pour raison de santé. Madame C., n'ayant plus aucun revenu, a fait appel au Médiateur de la République, qui a rappelé à la collectivité-employeur que l'intéressée avait droit, pendant la période concernée, à une allocation temporaire d'invalidité, sortant ainsi Madame C. d'une situation financière difficile.



Réformes abouties

À plusieurs reprises, le Médiateur de la République a signalé qu'il était indispensable d'adapter les statuts des trois fonctions publiques, et notamment les textes sur la disponibilité d'office pour raisons de santé, afin que les fonctionnaires ne soient pas privés de revenus jusqu'à ce que la décision soit prise pour un reclassement dans un autre emploi ou pour une retraite pour invalidité. Il s'agissait aussi d'une mesure d'équité, allant dans le sens d'une égalité de traitement entre les trois fonctions publiques, puisque les fonctionnaires d'État bénéficiaient déjà d'un demi-traitement en attendant l'avis définitif. La proposition du Médiateur a abouti en deux étapes : par décret le 27 novembre 2006 pour les fonctionnaires hospitaliers, et par décret le 17 novembre 2008 pour les fonctionnaires territoriaux.

FISCAL : PLUS DE GARANTIES POUR LE CONTRIBUABLE

S'il est un domaine où le besoin de pédagogie et de proximité est essentiel, c'est celui de la matière fiscale. La réglementation, souvent très technique et instable, est source d'incompréhension pour les contribuables.



Réformes abouties

L'application problématique d'un crédit d'impôt rétroactif

Au cours de l'année 2008, le Médiateur de la République a été amené, plus que par le passé, à intervenir auprès des administrations financières, sur le plan du droit, pour plus de sécurité juridique, notamment à l'occasion de la mise en œuvre d'instructions administratives dont certaines dispositions d'application présentaient un caractère rétroactif.

Les conditions d'application des textes constituent en effet, dans ces situations, un dysfonctionnement administratif en raison de l'instabilité de la règle de droit qu'elles engendrent. C'est le cas pour les personnes qui ont interrogé l'administration fiscale sur l'éligibilité au crédit d'impôt pour l'installation d'une pompe à chaleur air/air dans une résidence principale, suite à l'instruction du 11 juillet 2007,

limitant le crédit d'impôt à l'installation d'une unité extérieure, les unités intérieures, les gaines et les tuyaux, étant exclus du dispositif.

Or, sur le fondement d'une réponse ministérielle, l'administration a appliqué ces dispositions aux dépenses engagées avant publication de l'instruction et, plus précisément, aux dépenses engagées à compter du 1^{er} janvier 2005.

Le Médiateur a demandé que soit prise toute disposition utile afin que l'instruction du 11 juillet 2007 ne soit pas d'application rétroactive, ce qui a été accepté. Le ministre du Budget a en effet décidé que cette limitation ne s'appliquerait qu'aux dépenses engagées postérieurement à l'instruction, soit à partir du 12 juillet 2007.

AFFAIRES GÉNÉRALES (AGE) : JUSQU'À 35 DOMAINES D'INTERVENTION

Au sein des services du Médiateur de la République, le secteur AGE instruit des réclamations couvrant jusqu'à 35 domaines différents. Parmi ceux-ci, l'urbanisme, l'environnement, le domaine public, les travaux publics et la voirie, ainsi que les amendes et la circulation routière, qui constituent respectivement 21 % et 28 % des litiges traités.

Un permis de construire illégal, mais pourtant non sanctionné

Par arrêté du 28 juillet 2006, le maire de la commune de P. a délivré un permis de construire pour une maison d'habitation R+1 sur un terrain classé en zone d'aléa de glissement de terrain au plan de prévention des risques. M^{me} C., dont la propriété est voisine, a sollicité de la préfecture un examen de cette autorisation au titre du contrôle de légalité, car les travaux de terrassement avaient entraîné un glissement de terrain et un basculement de sa piscine.

M^{me} C., n'ayant obtenu aucune réponse, a saisi le Médiateur de la République. Les services de la préfecture, à la suite de l'intervention du Médiateur, ont admis l'illégalité du permis de construire. En effet, cet acte comporte une contradiction interne puisqu'il permet l'édification d'un bâtiment R+1 tout en imposant au pétitionnaire de se conformer aux prescriptions émises par une agence d'études, sollicitée dans le cadre du plan de prévention des risques, imposant une construction R+0 en raison

des risques de glissement de terrain. Ces mêmes services ont précisé que la demande de Madame C. avait été présentée en dehors du délai de deux mois à compter de la transmission du dossier de permis au contrôle de légalité et qu'elle n'avait pu ainsi être satisfaite. Ils ont, en outre, souligné qu'« en tout état de cause, ce permis n'avait pas été examiné au titre du contrôle de légalité car les critères de sélection des dossiers l'excluaient ». Or, en organisant le contrôle

de légalité sur les actes des collectivités locales, le législateur n'a pas entendu créer de critères de sélection permettant au préfet de contrôler un dossier et pas l'autre. En l'espèce, l'illégalité du permis de construire, devenu définitif, n'a pu être sanctionnée par la voie du contrôle de légalité, bien que M^{me} C. demandait aux services de l'État de renvoyer vers le juge judiciaire afin que ce dernier l'indemnise éventuellement pour troubles de voisinage.

→ Le principe de sécurité juridique, garant d'une bonne administration

SOCIAL : DÉFENDRE CE QUI EST VITAL POUR LES CITOYENS

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

Quand de simples déductions auraient suffi à résoudre le problème

Monsieur R. a fait valoir ses droits à pension de retraite complémentaire le 1^{er} janvier 2007. Cependant, la période du 28 avril 1968 au 16 février 1969 au cours de laquelle il percevait des indemnités journalières (IJ) au titre d'un accident du travail n'a pas été validée par l'organisme. Ses démarches pour tenter d'apporter la preuve de la perception d'IJ sur cette période étant restées infructueuses, il a saisi le Médiateur de la République. À l'analyse du dossier, celui-ci a relevé que la caisse régionale d'assurance-maladie (Cram) avait bien procédé à la validation de ladite période, quatre trimestres ayant été reportés pour chacune des deux années sur le relevé de carrière. L'assuré apportait, pour sa part, la preuve de la perception d'IJ sur la période s'étendant du 30 août 1968 au 17 février 1969 par

le biais de décomptes qui lui avaient été délivrés, à l'époque, par la caisse primaire d'assurance-maladie, et du talon de mandat du 23 janvier 1969 relatif au versement des IJ du 7 novembre 1968 au 15 janvier 1969. Tous ces documents indiquaient que l'accident du travail ouvrant droit à indemnisation datait du 29 avril 1968. Ainsi, bien que Monsieur R. ne soit pas en mesure de fournir une attestation des IJ pour la période du 28 avril au 30 août 1968, il a paru logique de présumer qu'il pouvait prétendre aux IJ dès l'origine de son arrêt de travail.

Le Médiateur de la République a fait valoir ces arguments auprès de l'Arcco et a demandé à ce que la période litigieuse soit validée au titre d'une forte présomption, ce que l'organisme a admis et qui l'a conduit à réviser le dossier de Monsieur R.

JUSTICE : DES INTERVENTIONS SUR MESURE

Le secteur Justice constate en 2008 une stabilisation de la répartition par nature des différentes requêtes. Le sentiment d'incompréhension parfois ressenti par les réclamants étrangers fait l'objet d'une attention soutenue pour expliquer les décisions prises et mettre en lumière des éléments qui auraient été insuffisamment pris en compte par les services préfectoraux.

Des délais trop longs pour délivrer les visas

Les délais plus ou moins longs de délivrance des visas pour lesquels les autorités consulaires disposent de larges pouvoirs d'appréciation contribuent à l'insécurité juridique ressentie par les usagers. En ce domaine, le principe veut que, dès lors que l'administration ne répond pas dans un délai de deux mois, il s'agit d'un refus implicite. Or, les différents cas qu'ont à traiter les services du Médiateur de la République mettent en évidence que l'administration, compte tenu du volume des demandes qu'elle doit traiter, peut ne pas toujours répondre sous deux mois, sans qu'il s'agisse pour autant d'une décision implicite de rejet. Cette incertitude prend une dimension particulière pour les visas

devant être accordés dans le cadre d'une procédure d'un regroupement familial. Même si le préfet a donné son accord au titre du regroupement familial, il se peut que, nonobstant cet accord, le visa tarde à être délivré. En cas de refus, le requérant dispose de deux mois pour effectuer un recours administratif préalable obligatoire devant la commission de recours contre les décisions de refus de visa. Si cette commission émet un avis allant dans le sens d'une délivrance de visa, le ministre, quant à lui n'est pas obligé de suivre cet avis. Auquel cas, dans un délai de deux mois à compter de cet avis, le demandeur a la possibilité de saisir le Conseil d'État.

RECEVABILITÉ : UN POINT D'AIGUILLAGE POUR LES REQUÊTES

La Recevabilité est chargée du premier examen des requêtes adressées au Médiateur de la République. Les réclamations recevables sont ensuite orientées vers l'un des cinq secteurs d'instruction de la Médiation ou vers les délégués territoriaux. En 2008, le secteur Recevabilité a reçu 4 725 dossiers dont 2 330 qu'il a traités mais qui ne remplissaient pas les conditions de recevabilité fixées par la loi. Il ressort de cette activité que les litiges les plus fréquents sont d'origine sociale.

Une demande urgente de passeport refusée illégalement

Madame L. demande le renouvellement de son passeport de toute urgence afin de se rendre aux E.U pour raison professionnelle. Elle se présente au bureau d'état civil de la mairie de G. munie du livret de famille de ses parents attestant de sa naissance sur un registre d'état civil

en Guinée en 1957, sa carte nationale d'identité, son ancien passeport et une attestation du ministère des Affaires étrangères précisant que le registre d'état civil de l'année 1957 dans sa commune de naissance n'est pas disponible. La mairie de G. refuse néanmoins d'enregistrer

sa demande et exige un extrait d'acte de naissance que cette dernière ne peut donc se procurer. L'intéressée saisit alors l'un de nos délégués présents dans le département de la Gironde qui ne parvient pas à franchir l'obstacle dressé par la commune de G., qui persiste dans son

refus de transmettre le dossier de Madame L. à la préfecture. Madame L. saisit alors le Médiateur de la République, qui intervient aussitôt auprès de la mairie de G. et du préfet de la Gironde, qui lui a délivré un nouveau passeport une semaine plus tard.

2008 : les rendez-vous marquants du Médiateur de la République

9 JANVIER → Rencontre avec M. Abdou Diouf, Secrétaire général de l'Organisation internationale de la Francophonie

18 JANVIER → Organisation avec le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe d'un colloque international « Privation de liberté et droits de l'Homme »

26 MARS → Audition par la commission Guinchard (commission de réflexion sur la répartition des contentieux)

19/20 MAI → Convention du Médiateur de la République

22 MAI → Rencontre avec M. Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe

1/5 JUIN → Visite officielle de Jean-Paul Delevoye en Ouzbékistan, rencontre avec M^{me} Sayyora Rachidova, déléguée du Parlement pour les droits de l'Homme

9 SEPTEMBRE → Rencontre avec M. Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux d'enfermement

1/2 OCTOBRE → Visite officielle de M. Lawrence Mushwana, Protecteur du citoyen d'Afrique du Sud

14 OCTOBRE → Intervention à l'École nationale d'administration pénitentiaire à Agen sur son rôle et celui des délégués dans les prisons

19-21 OCTOBRE → Visite officielle au Qatar

1/2 DÉCEMBRE → Intervention à la conférence organisée au Caire par l'Unesco et le Conseil des droits de l'Homme d'Égypte, à l'initiative de Boutros Boutros-Ghali

4-5 DÉCEMBRE → Participation au 60^e anniversaire de la Déclaration des droits de l'Homme à Auschwitz sur l'invitation du Médiateur polonais

18/19 DÉCEMBRE → Organisation de la 2^e rencontre des médiateurs et ombudsmans des pays de la Méditerranée à Marseille

RÉPARTITION DES DOSSIERS PAR DOMAINE D'INTERVENTION

