

Rapport annuel 2004



LE MÉDIATEUR
DE LA RÉPUBLIQUE

Sommaire

| | |
|--------------------------|-------|
| ■ Editorial | 2 - 5 |
|--------------------------|-------|

| | |
|--------------------------------|-------|
| ■ Faits marquants | 6 - 7 |
|--------------------------------|-------|

■ **L'année en chiffres**

| | |
|---|---|
| ■ Les résultats globaux de l'Institution | 8 |
|---|---|

| | |
|---|--------|
| ■ L'instruction des réclamations individuelles par les services centraux | 9 - 11 |
|---|--------|

| | |
|--|---------|
| ■ L'activité des délégués | 12 - 13 |
|--|---------|

| | |
|-----------------------------|----|
| ■ Les réformes | 14 |
|-----------------------------|----|

| | |
|-------------------------------|----|
| ■ Le budget 2004 | 15 |
|-------------------------------|----|

■ **Au service des citoyens**

| | |
|---------------------------------------|----|
| ■ Réduire les injustices | 17 |
|---------------------------------------|----|

| | |
|---|---------|
| ● La recevabilité des demandes | 18 - 19 |
|---|---------|

| | |
|---|---------|
| ● L'instruction au cas par cas | 20 - 23 |
|---|---------|

| | |
|-----------------------------------|---------|
| ● Affaires générales | 24 - 29 |
|-----------------------------------|---------|

| | |
|--|---------|
| ● Agents publics - pensions | 30 - 33 |
|--|---------|

| | |
|-----------------------|---------|
| ● Fiscal | 34 - 37 |
|-----------------------|---------|

| | |
|------------------------|---------|
| ● Justice | 38 - 43 |
|------------------------|---------|

| | |
|-----------------------|---------|
| ● Social | 44 - 45 |
|-----------------------|---------|

| | |
|-----------------------------------|---------|
| ● Un constat partagé | 46 - 47 |
|-----------------------------------|---------|

| | |
|---|---------|
| ● Incohérences et lacunes juridiques | 48 - 52 |
|---|---------|

| | |
|---|---------|
| ■ Renforcer l'écoute et la proximité | 53 - 55 |
|---|---------|

| | |
|--|---------|
| ● Médiateurs et facilitateurs | 57 - 71 |
|--|---------|

| | |
|--|---------|
| ● Un maillage territorial toujours plus dense | 72 - 75 |
|--|---------|

■ **Une volonté de réformer**

| | |
|--|----|
| ■ De la médiation individuelle à la réforme | 57 |
|--|----|

| | |
|--|---------|
| ● Quatre grands débats de société | 58 - 59 |
|--|---------|

| | |
|--|---------|
| ● Les nouvelles propositions de réformes du Médiateur | 60 - 63 |
|--|---------|

| | |
|---|---------|
| ● Quand le Médiateur obtient gain de cause | 64 - 67 |
|---|---------|

| | |
|---|---------|
| ● Des propositions de réformes à faire connaître | 68 - 69 |
|---|---------|

| | |
|---|---------|
| ● Les dossiers ouverts en 2005 | 70 - 71 |
|---|---------|

| | |
|--|---------|
| ■ Le renforcement de la démocratie et des droits de l'Homme | 72 - 75 |
|--|---------|

■ **Annexes**

| | |
|---|---------|
| ■ Organigramme des services centraux | 76 - 77 |
|---|---------|

| | |
|--|---------|
| ■ Loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 | 78 - 79 |
|--|---------|

Édito

Écouter et agir

Médiateur de la République depuis avril 2004, vous dressez ici le bilan d'un an d'activité de l'Institution. Que représente ce rapport pour vous ?

Un rapport d'activité est un exercice tout à la fois solennel, obligé et habituel.

Celui de l'année 2004 a pourtant, à mes yeux, une importance toute particulière.

C'est d'abord le premier rapport que j'ai l'honneur de présenter depuis que j'ai été nommé, le 13 avril 2004, Médiateur de la République française. J'ai immédiatement ressenti l'importance de la mission, le rôle essentiel que l'Institution peut et doit jouer, les attentes fortes qu'elle suscite, et donc la lourde responsabilité qui m'a été confiée par le président de la République.

La fonction première du Médiateur est d'instruire les réclamations individuelles de personnes physiques ou morales à l'égard d'une administration ou de tout autre service public.

Dans chaque dossier qui lui est transmis, il peut y avoir une histoire personnelle, quelquefois douloureuse, et souvent un fort sentiment d'injustice, celui de n'être ni écouté, ni entendu par une « machine » administrative dont le citoyen peine à comprendre la complexité. Le Médiateur est bien, de ce fait, en position d'évaluer les interrogations, les inquiétudes, les impatiences et les tensions qui traversent la société française. Son devoir



Jean-Paul Delevoye
Médiateur de la République

est d'en tenir compte et de faire les propositions qui rendront plus acceptables pour chacun les inévitables contraintes administratives. Il doit rester sur la voie étroite qui existe entre ce qui est juste et ce qui est légal, trouver l'équilibre entre la légitime expression d'une injustice individuelle et l'obligation d'un droit qui doit s'appliquer à tous.

La réponse du Médiateur doit donc être à la hauteur de cette attente forte de nos concitoyens ?

Oui, et c'est pourquoi j'ai voulu, qu'avant la fin de l'année 2004, soit très vite définie, avec l'ensemble du personnel de l'Institution, la méthode qui nous permettra de rendre aux Français un service encore plus efficace.

Cette méthode est fondée sur l'écoute du citoyen mais aussi de l'administration.

Elle est faite d'exigence, chaque dossier pouvant avoir des conséquences personnelles importantes.

Elle est faite de réactivité, certains cas dont nous sommes saisis révélant des situations de grande détresse. C'est d'ailleurs pour les examiner avec la célérité qui s'impose que j'ai mis en place une cellule d'urgence.

Elle est faite aussi de pédagogie, car un citoyen qui se plaint n'a pas forcément raison, mais acceptera d'autant mieux la décision prise à son encontre qu'elle lui aura été expliquée.

Elle est faite, enfin, d'échange et d'ouverture aux autres : le besoin de médiation est fortement présent dans la société et explique l'intérêt croissant porté, dans des secteurs d'activité différents, à ce mode de résolution des conflits. Face à cette tendance, le Médiateur de la République ne doit pas se sentir seul détenteur des valeurs de la médiation et ignorer ce que font, chacun dans son domaine et à son niveau, les médiateurs et conciliateurs d'entreprises ou de services publics, d'organismes sociaux, de collectivités locales.

Comment définir, justement, ces valeurs propres à la médiation ?

J'en citerai trois. **L'indépendance**, c'est-à-dire la capacité de s'abstraire de ses propres convictions, l'amitié, les opinions et jugements personnels. C'est à ce prix que le Médiateur peut véritablement être le « tiers-acteur » crédible qui proposera une solution acceptable par les deux parties. **L'humanité**, parce que derrière un dossier de réclamation il peut y avoir un véritable drame personnel que, par pudeur ou fierté, le plaignant n'évoque pas. **La pédagogie**, enfin, comme je l'ai dit, parce qu'expliquer, c'est aussi respecter.

Ce sont les valeurs que j'essaie de mettre en œuvre et elles sont partagées par l'ensemble de mes collaborateurs. Je dois dire que j'ai été frappé, lorsque j'ai pris mes fonctions, non seulement par la remarquable qualité professionnelle des agents de l'Institution mais aussi par la haute idée qu'ils se faisaient de leur mission et du service public. Sans eux, rien ne serait possible.

Quels sont les moyens à l'appui de cette méthode de contacts directs, plus efficace mais aussi plus humaine, que vous mettez progressivement en œuvre ?

J'entends surtout promouvoir le partage des informations, la mise en réseau des compétences, la synergie des actions : c'est en fin de compte l'usager de l'administration qui en bénéficiera.

C'est dans cet état d'esprit que j'ai voulu, d'abord à l'intérieur de l'Institution, accélérer un programme d'investissement permettant une gestion du courrier assurant sa traçabilité ainsi que la mise en réseau informatique de l'ensemble de nos délégués. Cet outil favorisera les échanges entre les délégués et le siège, mais aussi entre les délégués eux-mêmes afin de jouer pleinement leur complémentarité.

Vers l'extérieur, ce choix du travail en réseau va se traduire par une série de conventions avec les organismes sociaux (Cnaf, Cnam, Unedic). Dès le mois de décembre dernier, j'ai signé, avec l'ensemble des médiateurs des services publics, une charte de référence sur les valeurs qui nous sont communes. J'ai la volonté, enfin, de tisser des relations étroites avec les universitaires ou les organisations professionnelles qui peuvent aider le Médiateur à affiner ses propositions de réformes.

Comment comptez-vous utiliser ce pouvoir de proposer des réformes que la loi a reconnu au Médiateur de la République ?

Le Médiateur a un pouvoir d'influence important dans ce domaine et j'entends l'exercer pleinement. En acceptant le dialogue avec les médias, d'abord, quand il est nécessaire pour susciter le débat public ; en entretenant dans la durée, ensuite, tant avec le Gouvernement qu'avec les parlementaires, des relations

constructives faites de confiance et de respect mutuel. Le Médiateur ne se substitue pas au législateur mais il lui revient d'éclairer ses choix, de prévenir des conséquences non-souhaitées de tel ou tel texte et de suggérer les modifications permettant d'y remédier.

Peut-on dire que c'est un nouvel état d'esprit que vous prônez pour l'Institution ?

C'est vrai, un état d'esprit fait d'ouverture aux débats qui traversent la société française et de disponibilité à l'égard de tous ceux – services publics, universitaires, mouvement associatif – qui ont conscience que la réforme de nos comportements administratifs est nécessaire. D'où notre réflexion sur le handicap, qui peut rendre difficile l'accès aux droits, d'où l'expérimentation, décidée avec le Garde des Sceaux, d'une présence des délégués du Médiateur dans les prisons. C'est aussi dans cet état d'esprit que j'entends jouer pleinement mon rôle au sein de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme ainsi que dans les instances internationales où il s'agit de promouvoir la coopération entre les médiateurs européens et de défendre, avec mes homologues des pays du Sud, la démocratie et les droits de l'Homme.

La France a-t-elle une bonne administration ?

Nous n'avons réellement pas à rougir de la qualité des services publics français. Un effort extraordinaire de modernisation et d'adaptation a été mené dans l'administration depuis quelques années, qui n'a certainement pas été salué à sa juste valeur. Ils sont, en outre, servis par des femmes et des hommes absolument remarquables, qui travaillent quelquefois dans des situations difficiles et qui ne demandent qu'à les faire évoluer et à corriger certains dysfonctionnements structurels.

Donc, soyons clairs : le rôle du Médiateur ne sera pas d'être l'avocat des usagers ou le procureur de l'administration.

Il sera de conseiller, par le biais de ses délégués de proximité, ou de tenter de trouver une solution quand on se tournera vers l'ultime recours qu'il représente. Sa mission, telle que je la conçois, est de proposer une résolution équitable d'un différend, en pleine indépendance. Elle est aussi d'oser dire ce qui est juste ou injuste et je n'entends pas me priver de ce pouvoir d'interpellation que m'a confié le législateur.

Je ferai des propositions de réformes chaque fois que ce sera utile, j'inspecterai quand ce sera nécessaire et sanctionnerai quand ce sera indispensable. J'ai ainsi tenu à rendre visite, à Nantes, au service d'État civil des personnes nées à l'étranger : on sait combien les délais de transmission de certains documents peuvent être longs ou combien certains ressentent douloureusement l'obligation de devoir faire la preuve de leur nationalité au motif qu'ils sont nés hors du territoire national. Je n'ai trouvé là aucun dysfonctionnement ou comportement critiquable, mais une administration dont la charge de travail était considérable et qui ne demandait qu'à être entendue et aidée dans sa volonté de rendre aux usagers le service le plus efficace. Cette visite aura été utile et je tiens à ce que chacune de mes actions soit inspirée par le même souci de l'efficacité.

En revanche il n'y aura, pour le Médiateur de la République, ni sujet tabou, ni réalité occultée, ni service ou organisme sanctuarisé. Des questions telles que les violences d'agents de la force publique, la fiabilité des expertises judiciaires, le scandale des enfants errants ou la validité, dans certaines circonstances, du secret médical, se posent depuis longtemps. Je ne m'interdirai pas de les évoquer, s'il le faut, en 2005, et de participer aux débats qu'elles suscitent.

Il semble que les citoyens aient tendance à se tourner, d'emblée, vers le Médiateur alors qu'il ne devrait être que l'ultime recours...

C'est effectivement un autre bilan à tirer de cette courte première année de mandat. Je prends conscience que, de plus en plus souvent, le Médiateur de

la République est saisi en premier lieu plutôt qu'en dernier recours. C'est pour moi le signe d'une montée des inquiétudes et d'une détérioration de la confiance qu'on avait en les pouvoirs publics et en la Justice. C'est la marque de la relative fragilité de la loi. Elle est trop souvent ressentie par nos concitoyens comme défendant les intérêts des puissants au lieu de protéger les plus faibles ; elle est à la fois bavarde et peu claire ; son autorité est minée quand des décisions de justice ne sont pas exécutées, quand des textes sont appliqués différemment d'un point du territoire national à l'autre. Le Médiateur, qui ne peut agir que dans le cadre de l'État de droit et qui en est un des garants, ne peut pas y être insensible. Si la loi n'est pas perçue, dans ses objectifs comme dans son application, de la façon la plus claire et la plus juste, c'est le contrat social dans son principe qui s'en trouve menacé.

Ce premier rapport d'activité est donc, aussi, celui d'un constat : celui d'une société inquiète et incertaine des valeurs qui sont les siennes. Une société qui a plus que jamais besoin de retrouver confiance en elle-même et qui exprime un besoin extrêmement fort d'être respectée, comprise et entendue.

Lieu privilégié d'observation des évolutions sociales et autorité morale dont l'indépendance est reconnue de tous, l'Institution du Médiateur de la République doit travailler à rétablir cette confiance.

Jean-Paul Delevoye

Médiateur de la République

Faits marquants

Nomination du nouveau Médiateur de la République

Par décret en conseil des ministres, le président de la République, Jacques Chirac, a nommé Jean-Paul Delevoye Médiateur de la République. 7^e titulaire de la fonction, en charge de l'Institution depuis le 13 avril 2004 pour une durée de 6 ans, Jean-Paul Delevoye succède à Bernard Stasi.

Le Médiateur à l'École Nationale de la Magistrature

Le 1^{er} février 2005, Jean-Paul Delevoye était invité par le directeur de l'École Nationale de la Magistrature à être le grand témoin de la promotion 2005. Face à 250 nouveaux auditeurs de justice et futurs magistrats, il a livré ses réflexions sur la fonction de Médiateur de la République, le statut de l'élu, le rapport entre le politique et l'ordre judiciaire et la place de la justice dans notre société.

Vers un partenariat avec le Service Central d'État Civil

Le 21 septembre 2004, le Médiateur de la République s'est rendu au Service Central d'État Civil (SCEC) avec le procureur de la République de Nantes et le sous-directeur des naturalisations du ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale. Cette rencontre a été l'occasion de réfléchir à une possible connexion entre le SCEC et les services du Médiateur, afin d'améliorer le traitement des dossiers et de répondre plus rapidement aux attentes des citoyens.

Clarification du statut des délégués

L'ordonnance du 25 mars 2004 a complété l'article 6-1 de la loi de 1973 en affirmant le caractère bénévole de l'activité des délégués et la possibilité de leur attribuer une indemnité représentative de frais. Dans le prolongement de cette avancée législative, le Médiateur de la République a établi un document qui définit les droits et obligations des délégués dans leurs relations avec le public et avec l'Institution, et qui est en quelque sorte l'esquisse d'une « charte du délégué ».

Le Médiateur à l'écoute des détenus et des personnes handicapées

Le Médiateur de la République entend assurer l'égal accès aux droits pour chacun, quelle que soit sa situation. La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées prévoit la mise en place d'une personne référente dans les maisons départementales des personnes handicapées. Dans la même perspective, dix établissements pénitentiaires tests recevront la permanence d'un délégué du Médiateur de la République pour 18 mois d'expérimentation, dans le cadre d'une convention signée le 16 mars 2005 avec le ministre de la Justice.

Protocole d'accord avec la CNAM

Pour accomplir sa mission, le Médiateur de la République souhaite nouer des partenariats efficaces avec l'ensemble des organismes sociaux. Cette volonté se concrétise par la conclusion de protocoles d'accord fondés sur la mise en place de relations directes entre les correspondants désignés au sein des structures locales et les délégués du Médiateur de la République, mais aussi sur une collaboration étroite au niveau national, notamment en matière de propositions de réformes. Dans le droit fil de la première convention conclue en 2000 avec le Médiateur de la Mutualité sociale agricole, un protocole d'accord sera signé en 2005, entre le Médiateur de la République et la Caisse nationale d'assurance maladie. En outre, un projet est en cours de finalisation avec l'assurance-chômage et des contacts ont été pris, dans le même objectif, avec la Caisse nationale des allocations familiales.

Réforme aboutie après 13 ans de persévérance

Un décret du 30 décembre 2004 a abrogé la règle de l'établissement hospitalier le plus proche. Les assurés sociaux n'auront plus à supporter une éventuelle différence de tarif s'ils choisissent de se faire soigner dans un autre hôpital que celui qui est le plus proche de chez eux. Le Médiateur de la République demandait cette réforme depuis 1991.

Rencontres avec le Médiateur européen

Le Médiateur de la République et le Médiateur européen, Nikiforos Diamandouros, lors de leur rencontre à Strasbourg le 15 juin 2004, ont décidé de renforcer leur coopération dans tous les domaines d'intérêt commun. Le Médiateur de la République a notamment insisté sur la nécessité d'une réflexion commune des médiateurs et ombudsmans d'Europe sur les valeurs de la Charte des droits fondamentaux liée à la future Constitution européenne. À sa demande, Nikiforos Diamandouros est venu à Paris, les 1^{er} et 2 décembre 2004, dans le cadre d'une journée de rencontre avec les agents de l'Institution, et de sensibilisation aux enjeux européens de la médiation.

Huitième congrès de l'Institut International de l'Ombudsman

Le Médiateur de la République a assisté, du 6 au 10 septembre 2004 à Québec, au huitième congrès de l'Institut International de l'Ombudsman (IIO). Le thème de cette rencontre : « L'équilibre des droits et des responsabilités individuels dans l'exercice de la citoyenneté - le rôle de l'ombudsman ou du Médiateur », était d'une actualité particulièrement aiguë, alors que l'exigence de sécurité se fait plus pressante dans le monde de « l'après 11 septembre ».

Mise en place de l'Intranet

La mise en service de l'Intranet a été effective à la fin du premier semestre 2004. 99 délégués étaient connectés à la fin de l'année. L'ensemble des délégués devraient être équipés et connectés pour l'été 2005.

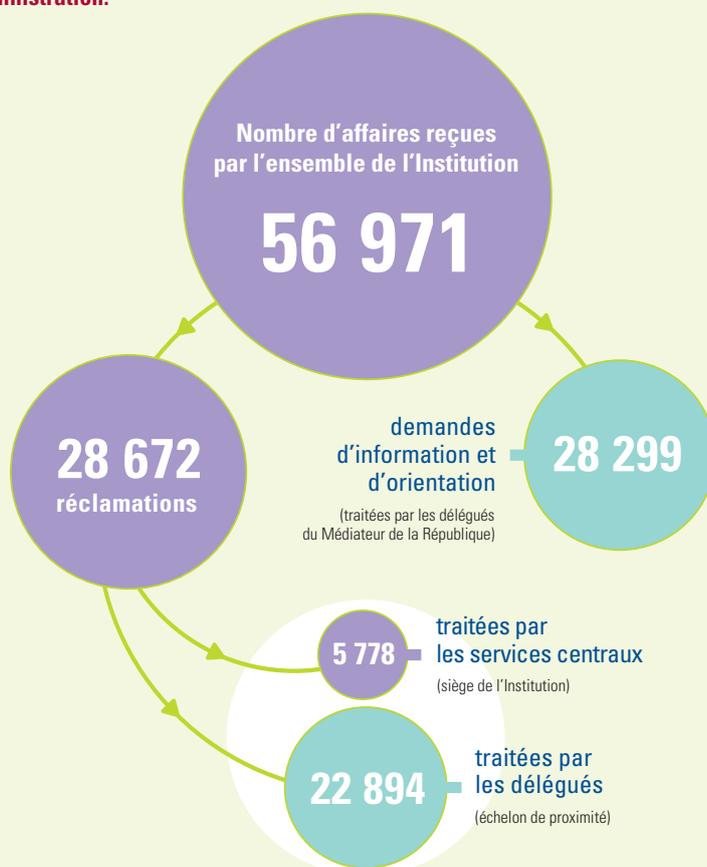
Création d'une cellule d'urgence

Depuis septembre 2004, le secteur Recevabilité s'est doté d'une cellule d'urgence afin de répondre dans les plus brefs délais aux citoyens en situation délicate qui s'adressent au Médiateur de la République et pour lesquels un dossier comportant une date « couperet » peut rendre leurs situations encore plus difficiles.

L'année en chiffres

Les résultats globaux de l'Institution

Avec **56 971 affaires reçues en 2004**, les résultats d'ensemble de l'Institution – secteurs des services centraux et délégués confondus – laissent apparaître une progression de l'ordre de 2,4 % par rapport à l'année précédente. **Cette progression est surtout un indicateur de fond des imperfections des textes, des difficultés de leur application et des dysfonctionnements administratifs observés par l'Institution. Il permet de capter, au plus juste, les besoins de réforme soutenus par le Médiateur et intensifie précisément son action dans ce domaine. C'est aussi une marque de confiance que nos concitoyens accordent au Médiateur de la République et du rôle croissant qu'il joue pour résoudre les différends qui surviennent entre eux et l'administration.**



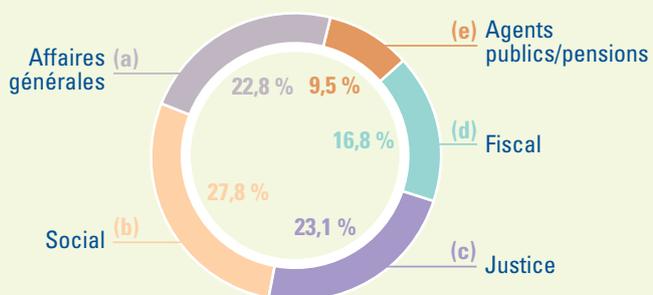
L'instruction des réclamations individuelles par les services centraux

La nature des réclamations traitées et closes en 2004 marque quelques évolutions. On relève, en effet, la part croissante des dossiers afférents à des questions sociales (27,8 % du total) et aux questions judiciaires ou afférentes à la nationalité (23,1 %). En revanche, les dossiers relatifs aux agents publics et aux pensions traités au cours de l'année 2004 ont vu leur part reculer (9,5 % des dossiers traités). Le nombre des dossiers fiscaux ou d'affaires générales est resté relativement stable.

a Réclamations reçues par les services centraux

En 2004, le nombre de réclamations individuelles soumises aux services centraux est de 5 778 (soit + 15,1 %). Le nombre de dossiers clos s'élève à 4 674. Le délai moyen de traitement reste stable. Le stock des dossiers restant en cours d'instruction s'établit à 2 151 à la fin de 2004. Ce doublement par rapport à la fin de 2003 doit être notamment rattaché à l'augmentation des réclamations liées à des événements imprévisibles : catastrophes naturelles, et à des contestations relatives aux amendes pénales infligées en matière routière.

Répartition des dossiers clos par domaines d'intervention



(a) **Affaires générales** : agriculture, collectivités locales, commerce et artisanat, culture, éducation, industrie, intérieur, jeunesse et sports, postes et télécommunications, services publics marchands, transports, urbanisme, environnement et équipement.

(b) **Social** : sécurité sociale, aides au logement, aide sociale et minima sociaux, professions de santé, ANPE et indemnisation du chômage, aides à l'emploi, formation professionnelle.

(c) **Justice** : justice judiciaire, professions juridiques et judiciaires, affaires étrangères, droits des étrangers, nationalité.

(d) **Fiscal** : fiscalité, redevance audiovisuelle, indemnisation des Français rapatriés.

(e) **Agents publics/pensions** :

- protection sociale des agents des trois fonctions publiques : maladie, accidents du travail et maladies professionnelles, pensions d'invalidité et de retraites civiles et militaires, indemnisation du chômage,
- titres et droits des anciens combattants et des victimes de guerre.

b Instruction et traitement des réclamations par les secteurs du siège

Les modes de transmission des réclamations

L'année 2004 a été marquée, à partir du second semestre, par la montée des interrogations sur l'opportunité du maintien de ce qu'il est convenu d'appeler le « filtre parlementaire », c'est-à-dire l'obligation faite aux citoyens par l'article 6 de la loi du 3 janvier 1973 de transmettre leurs réclamations individuelles au Médiateur de la République par l'intermédiaire d'un parlementaire, député ou sénateur. Au regard de ces interrogations, il est intéressant de relever que **32 % des réclamations ont, dans les faits, été adressées « directement » aux services centraux, soit par courrier, soit par courriel**. Il convient toutefois de préciser qu'en l'absence d'une transmission par parlementaire, si le dossier est considéré comme recevable au fond, le réclamant est invité à régulariser sa demande pour se conformer à cette obligation.

La recevabilité des réclamations

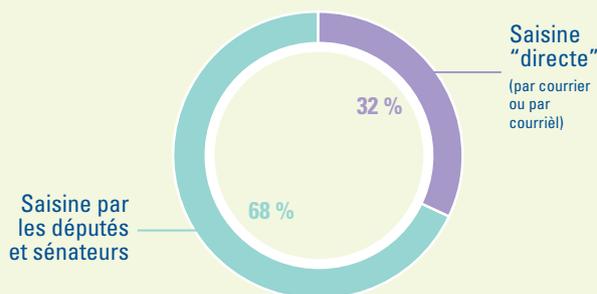
La modification apportée par le siège de l'Institution, à compter du second semestre de 2004, dans le traitement de la recevabilité et de l'urgence a eu des conséquences certaines. Elle a contribué à permettre à l'Institution à s'occuper des « dysfonctionnements » à traiter en urgence qui, au titre d'une lecture littérale de la loi du 3 janvier 1973, se seraient heurtés à un rejet pour irrecevabilité tenant à la forme même de la requête.

Aussi, sur l'ensemble des réclamations enregistrées par le Médiateur de la République au siège, **la proportion de celles jugées recevables s'est établie à 51,6 %, soit une progression de 5,3 % par rapport à 2003**.

Sur ce même ensemble, 7,5 % sont restées identifiées comme « hors compétence » et rejetées pour un motif touchant au fond, **soit une diminution du quart par rapport à la même année 2003**.

L'absence de dysfonctionnement, le caractère privé du litige (article premier de la loi de 1973), l'implication d'agents publics en activité face à leur administration (article 8 de la loi), ou la remise en cause du bien-fondé d'une décision de justice (article 11 de la loi) constituent les principaux motifs d'incompétence de l'Institution au fond.

Modes de transmission des réclamations au siège de l'Institution

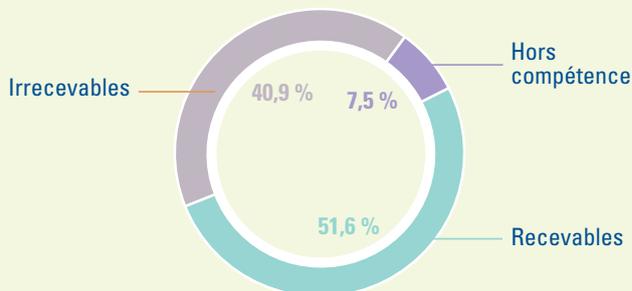


Sous cette réserve, les députés et les sénateurs ont été à l'origine de 68 % des saisines adressées au siège de l'Institution.

Enfin, 40,9 % des réclamations enregistrées ont été jugées irrecevables, soit un résultat stable par rapport à l'année précédente.

La première cause d'irrecevabilité de forme reste le non respect de la règle du « filtre parlementaire ».

Recevabilité des réclamations



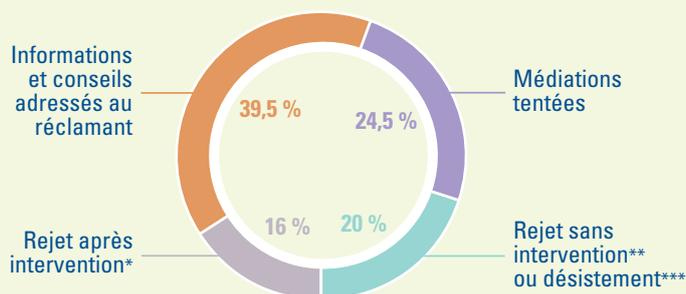
Les résultats de l'instruction des dossiers

En 2004, parmi les dossiers instruits par les secteurs des services centraux, la proportion des demandes faisant l'objet d'un « rejet sans intervention » ou d'un « désistement » a atteint 20 %. Ce pourcentage est en recul d'un cinquième par rapport à 2003, ce qui révèle le souci renouvelé du Médiateur de la République d'intervenir sur un nombre accru de dossiers en dépit des difficultés.

Les autres dossiers se répartissent en trois catégories :

- une première part d'entre eux, qui a représenté 39,5 % en 2004, aboutit à fournir aux réclamants des « informations et des conseils ». Dans cette hypothèse, le Médiateur de la République joue le rôle « pédagogique » qui a souvent été relevé par les commentateurs. Ce rôle est important pour faciliter l'acceptation de la règle de droit par les réclamants ;
- une deuxième part fait l'objet d'une intervention suivie d'un rejet. C'est le cas de 16 % des dossiers en 2004 ;
- une troisième part représente le cœur d'activité des secteurs d'instruction. Il s'agit des « médiations tentées » qui ont représenté 24,5 % des dossiers instruits, soit un chiffre stable par rapport à l'année 2003.

Sort des dossiers instruits



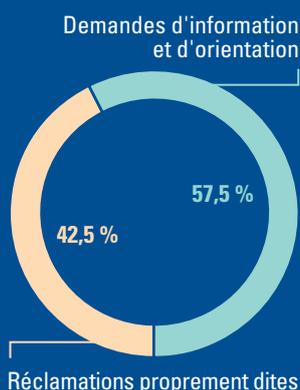
* *Rejet après intervention : l'Institution a dû saisir l'organisme mis en cause pour acquérir la conviction qu'il n'y a eu ni dysfonctionnement, ni traitement inéquitable de l'intéressé.*

** *Rejet sans intervention : rejet d'une réclamation individuelle par l'Institution sans saisir l'administration en cause.*

*** *Désistement : le citoyen abandonne volontairement ses prétentions, soit parce qu'il a obtenu dans l'intervalle gain de cause, soit il a pris conscience que ses chances de succès étaient objectivement faibles.*

Parmi ces médiations tentées, 81,2 % ont été couronnées de succès – chiffre identique, lui aussi, à la performance de 2003. Le nombre des médiations tentées et réussies, pour modeste qu'il apparaisse au regard de l'ensemble des demandes et réclamations reçues par le siège de l'Institution, mérite considération car, si ces médiations n'avaient pas été tentées, jamais les réclamants n'auraient obtenu gain de cause par les voies gracieuses voire juridictionnelles.

Nature des affaires traitées par les délégués



L'activité des délégués

51 193, c'est le nombre d'affaires traitées en 2004 par les délégués du Médiateur de la République. Soit une progression de + 1 % par rapport à 2003 et de + 19 % par rapport à 2002. Ce chiffre élevé est le fruit de l'accessibilité et de la proximité des délégués. **98 %** des affaires leur ont été transmises directement par les intéressés.

85 % l'ont été à l'occasion d'un contact direct (entrevue, appel téléphonique). Le délai moyen d'instruction est de **56 jours**.

L'activité d'information et d'orientation

28 299 demandes d'information et d'orientation en 2004 (contre 29 460 en 2003).

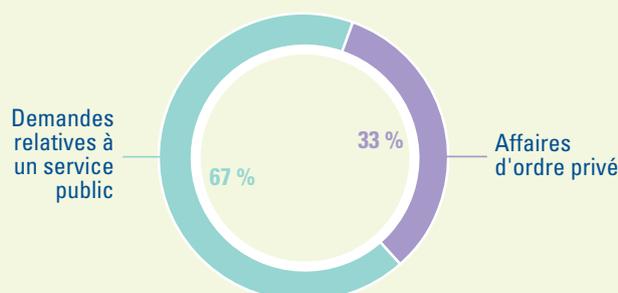
Depuis 2002, ne sont comptabilisées à ce titre que les demandes qui correspondent à une activité significative des délégués, impliquant du temps passé et un travail pédagogique auprès des intéressés.

Le rôle des délégués du Médiateur de la République semble relativement bien identifié, puisque **67 %** des demandes d'information concernent le fonctionnement d'un service public (contre 33 % de demandes diverses relevant du domaine privé). **(1)**

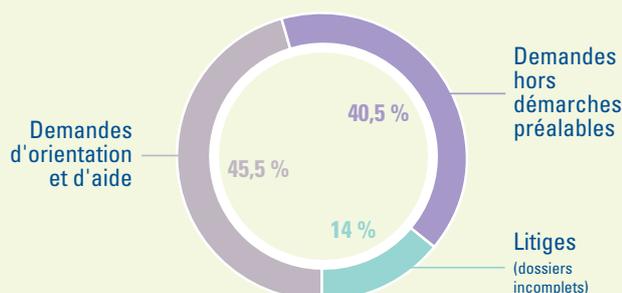
Dans **45,5 %** des cas, ces demandes concernant les services publics sont intervenues avant tout conflit (demandes d'information sur les conditions de versement d'une allocation ou sur une procédure par exemple). Et dans **40,5 %** des cas, avant toute démarche préalable indispensable pour solliciter une tentative de règlement amiable auprès de l'Institution. **(2)**

Dans tous les cas, les délégués ont délivré aux intéressés une information de nature à favoriser le traitement de leurs demandes, qu'elles concernent ou non le fonctionnement d'un service public. Il s'est agi principalement pour eux de leur indiquer les démarches à suivre (**48 %**) ou de les orienter vers les interlocuteurs compétents (**31 %**). **(3)**

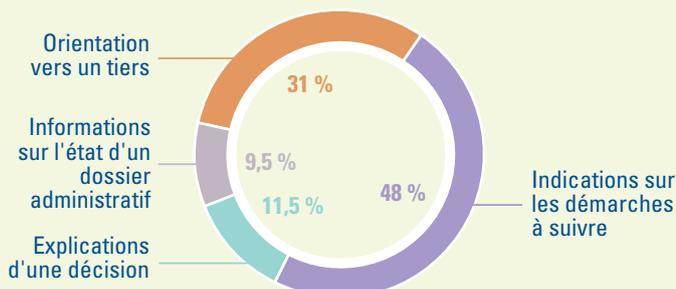
1 Domaines concernés



2 Objet des demandes relatives à un service public



3 Informations données



Le traitement des réclamations

22 894, c'est le nombre de réclamations reçu en 2004 par les délégués du Médiateur de la République (contre 21 159 en 2003).

20 972 ont été clôturées (contre 19 360 en 2003).

Rappelons que sont considérées comme des réclamations les demandes qui mettent en cause le fonctionnement d'un service public dans ses relations avec un administré et font état d'un véritable litige entre l'administration et le réclamant.

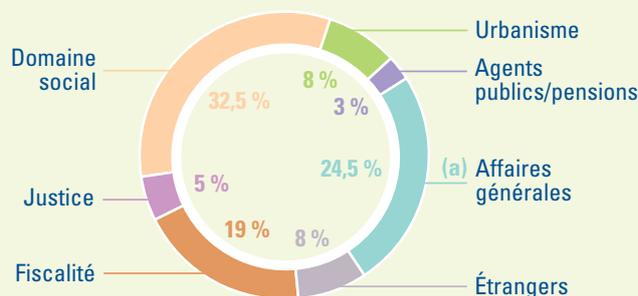
La répartition des réclamations transmises selon les domaines est sensiblement la même que les années précédentes. (1)

Plus de 80 % des réclamations clôturées en 2004 relevaient de la compétence des délégués et ont pu faire l'objet d'un traitement local : 10 % se sont révélés non justifiés (aucun dysfonctionnement, ni aucune erreur de l'administration), 70 % ont donné lieu, en revanche, à une instruction plus poussée. Le reste des réclamations constituait soit des cas d'incompétence donnant lieu à un rejet sans suite (8,5 %), soit ressortait de la compétence exclusive du siège (mise en cause d'administrations centrales ou nationales notamment) et lui ont été transmis par l'intermédiaire d'un parlementaire (6 %), soit relevait de la compétence d'un autre délégué ou d'un autre médiateur (2 %). Se sont désistés, ou ont abandonné leur démarche auprès du délégué, à ce stade, 3,5 % des réclamants, auxquels s'ajoutent quelque 600 désistements et abandons intervenant en cours d'instruction. (2)

À l'issue de l'instruction, 16,1 % des réclamations n'ont donné lieu à aucune médiation, ne révélant aucun dysfonctionnement ni aucune erreur de l'administration, 1,6 % ont été finalement orientées vers les services centraux de l'Institution, compte tenu de leur complexité ou parce qu'elles soulevaient une question de principe, et 82,3 % ont donné lieu à une tentative de médiation auprès des organismes concernés. Les dossiers instruits par les délégués mettaient en cause principalement les services déconcentrés (39,5 %) et les organismes investis d'une mission de service public (31%), notamment les organismes sociaux. (3)

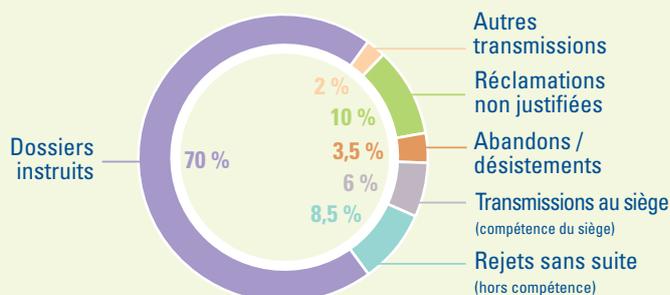
Lorsqu'ils sont intervenus pour tenter une médiation locale, les délégués ont obtenu satisfaction dans 74,7 % des cas (4). Globalement, le délai moyen d'instruction (durée écoulée entre la date de saisine et la clôture des dossiers) était de 56 jours.

1 Répartition par domaines d'intervention

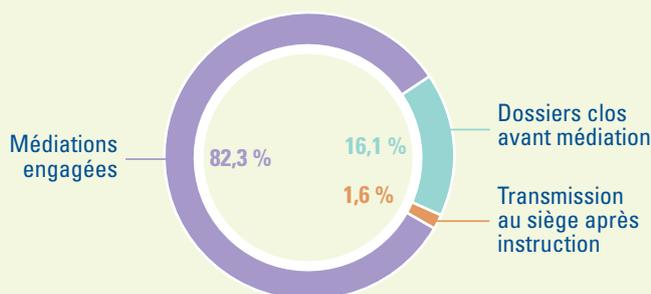


(a) Le domaine des affaires générales regroupe notamment : les questions relatives à l'agriculture, aux collectivités locales, au commerce et à l'artisanat, à la culture, l'éducation, l'industrie, l'intérieur, la jeunesse et les sports, la poste et les télécommunications, aux services publics marchands et aux transports.

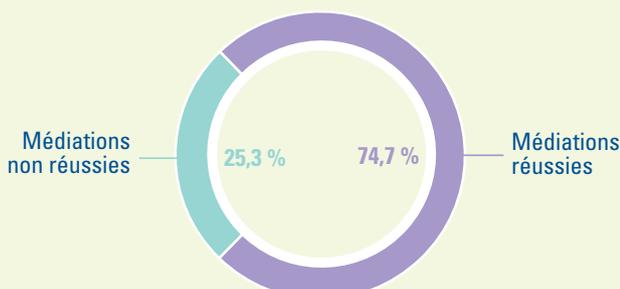
2 Suites données



3 Interventions des délégués après instruction



4 Taux de réussite des délégués

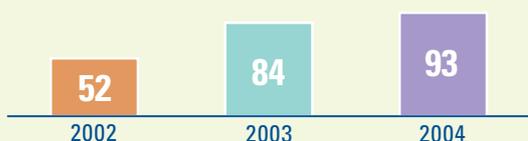


Les réformes

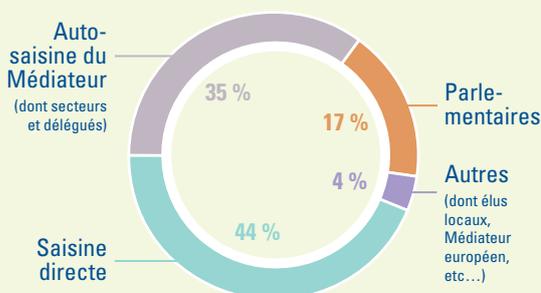
Les nouvelles demandes

93 nouvelles demandes de réformes en 2004 : ce chiffre, en progression de 10 % par rapport à l'année précédente, montre que le Médiateur de la République est perçu comme un promoteur de débats et un vecteur d'idées neuves.

Evolution du nombre des nouvelles demandes de réformes



Origine des demandes de réformes



Depuis la loi « DCRA » n° 2000-321 du 12 avril 2000, les citoyens peuvent saisir directement le Médiateur de la République en matière de demandes de réformes. Cette saisine directe tend à s'affirmer et représente désormais près de 44 % des nouvelles demandes de réformes. Parallèlement, les demandes de réformes émises à l'initiative du Médiateur lui-même, des secteurs d'instruction des réclamations individuelles ou des délégués atteignent 35 % du total des demandes nouvelles. L'autosaisine progresse ainsi de 50 %. Les parlementaires, qui disposent de l'initiative des lois, recourent aussi au Médiateur de la République pour lui soumettre des thèmes de réformes. Ces demandes portent en général sur des sujets dont la solution relève du pouvoir réglementaire.

L'instruction des demandes

87 dossiers de demandes de réformes adressés au Médiateur de la République ont reçu une réponse en 2004. Ce travail d'instruction peut conduire soit à une conclusion négative soit à la formulation d'une proposition de réforme.

66 demandes de réformes ont ainsi été closes négativement. Les motifs de refus sont liés au sujet sur lequel porte la demande – relevant du droit privé ou de la négociation collective entre les partenaires sociaux –, à l'absence de dysfonctionnement répété du service public, à l'absence d'une situation inéquitable, plus rarement à l'intervention récente du législateur ou de l'autorité

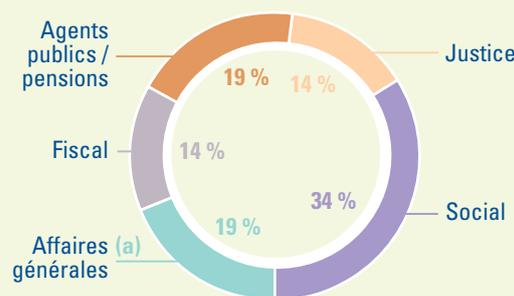
investie du pouvoir réglementaire sur le sujet, ou au coût de la réforme demandée pour les finances publiques. Enfin, il arrive qu'une demande corresponde à une proposition de réforme déjà émise par l'Institution. Quel que soit le motif de la clôture, le réclamant reçoit une réponse circonstanciée lui en expliquant les raisons.

Les nouvelles propositions

21 nouvelles propositions de réformes ont été émises en 2004, soit un résultat légèrement supérieur à celui de 2003. Ce chiffre traduit le souci de rigueur et d'efficacité du Médiateur de la République, chaque proposition de réformes donnant lieu, avant sa formulation, à un travail de validation.

Répartition par domaines d'intervention des nouvelles propositions de réformes

La répartition par domaine d'intervention des propositions émises est peu éloignée de celle des réclamations individuelles instruites par l'Institution, ainsi qu'en témoigne le schéma ci-après.



(a) sont classées en « Affaires générales » les propositions qui ne concernent aucun des autres secteurs.

Le suivi des propositions de réformes

71 propositions : c'est le « stock » de propositions restant en cours d'examen auprès des pouvoirs publics à la fin de l'exercice 2004.

Le suivi des propositions de réformes précédemment émises par l'Institution constitue une tâche essentielle. En application de l'article 12 de la loi du 3 janvier 1973 « les ministres et toutes autorités publiques doivent faciliter la tâche du Médiateur de la République ». Des comités interministériels de suivi des propositions de réformes du Médiateur de la République sont ainsi régulièrement réunis, sur un ordre du jour proposé par l'Institution. Ceux-ci fournissent l'occasion aux représentants des divers ministères concernés de présenter l'état de leur réflexion sur les propositions de réformes. De tels comités se sont tenus les 23 mars 2004 et 26 janvier 2005.

17 propositions de réformes ont été closes avec succès.

Le budget 2004

L'Institution, dont le budget avait crû les années précédentes de façon importante (montée en puissance du nombre de délégués notamment au titre de la politique de la Ville, et déménagement rue Saint-Florentin) a souhaité marquer une pause et réorienter ses investissements et ses actions pour plus de transparence, d'efficacité et de réactivité.

Les axes principaux du budget primitif

| Fonctionnement | |
|---|------------------|
| ■ les rémunérations des personnels (personnels contractuels, titulaires, remboursés aux organismes sociaux) : | 1 969 400 € |
| ■ les indemnités des délégués : | 1 260 000 € |
| ■ les charges sociales : | 411 000 € |
| ■ les autres charges de personnel (transports, prestation) : | 91 000 € |
| ■ la formation du personnel et des délégués : | 67 000 € |
| ■ les frais de gestion générale des locaux (dont location) : | 2 311 400 € |
| ■ les moyens de fonctionnement généraux : | 627 000 € |
| Investissement | 531 000 € |
| ■ l'équipement du siège : | 236 000 € |
| ■ l'équipement des délégués : | 295 000 € |

Personnels en fonction dans les services du Médiateur de la République Répartition par catégorie de personnels (au titre de l'année 2004)

| | Total | A | B | C |
|--|-----------|-----------|----------|-----------|
| Mis à disposition par les administrations | 58 | 38 | 9 | 11 |
| Personnels des Caisses (CPAM et CRAMIF) | 8 | 3 | | 5 |
| Personnels détachés | 3 | 1 | | 2 |
| Personnels contractuels | 24 | 16 | | 8 |
| Personnels affectés par le Service Général du Gouvernement | 4 | | | 4 |
| Total | 97 | 58 | 9 | 30 |

Les nouvelles orientations 2004

Il a été décidé en cours d'année un budget modificatif autour de priorités pluriannuelles.

Renforcer l'efficacité et l'accueil des services

- formation des personnels du siège avec la réalisation d'un plan de formation et des crédits majorés de 48 000 €
- amélioration de l'accueil téléphonique avec renforcement des plages horaires et externalisation : 60 000 €
- mise en place d'une cellule d'urgence par redéploiement et réaffectation des agents
- remplacement du logiciel de gestion des dossiers. Cette opération engagée dès le début de l'année 2004 a été renforcée et accélérée (réajustement de 55 000 € sur un budget initial de 150 000 €)
- remplacement de l'ensemble du parc informatique du siège. Initialement prévu sur deux exercices 2004/2005, il a semblé plus pertinent de renouveler l'ensemble du parc dès 2004 (budget initial 100 000 €, réajustement de 60 000 €)

Améliorer les moyens de l'ensemble des délégués

Prévue pour être étalée dans le temps, l'opération consistant à doter chaque délégué de postes informatiques a été accélérée et renforcée avec un ajustement de crédits passant de 100 000 € à 300 000 €. À cette opération d'équipement s'ajoute la renégociation du marché passé avec un prestataire pour la mise à disposition de connexion Internet pour une mise en réseau.

Faire connaître l'Institution

Pour passer d'une logique de guichet réservé encore parfois aux initiés à une logique d'offre plus ouverte il a été décidé :

- la refonte du site Internet, réajustement budgétaire de 58 000 €
- l'édition d'une lettre mensuelle, réajustement budgétaire de 70 000 €

Sécurisation des locaux

- ajustement pour la mise en place d'un dispositif de surveillance des locaux : 25 000 €
- sécurisation des escaliers : 20 000 €

Mise en œuvre du principe de prudence

L'Institution a décidé de se doter d'un plan pluriannuel d'investissement et d'une capacité de renouvellement des matériels et de réparations sur les installations par la constitution de provisions et la dotation aux amortissements avec une écriture de 263 000 €.

L'ensemble de ces ajustements a été possible par une reprise sur l'excédent cumulé des exercices précédents pour un montant de 606 000 € portant le budget 2004 réajusté à un montant de 8 548 000 €.

Réduire les injustices

Le Médiateur de la République est chargé d'améliorer les relations entre les

citoyens et l'administration. Tout individu, quels que soient sa nationalité et

son domicile, ou toute personne morale, en litige avec une administration de

l'État ou des collectivités territoriales, avec un établissement public ou tout

autre organisme investi d'une mission de service public peut lui adresser

une réclamation, par l'intermédiaire d'un

parlementaire.

L'intervention du Médiateur de la République

suppose qu'il y ait eu un dysfonctionnement de

l'administration ou du service public, ou qu'une

décision de ceux-ci – bien que juridiquement

fondée – ait engendré une iniquité envers le

réclamant.

Chaque réclamation suit un circuit bien déterminé :

déclarée recevable, elle est étudiée au fond par

le secteur d'instruction concerné afin de

permettre au Médiateur de proposer une

solution de conciliation.

**La recevabilité
des demandes** p. 18

**L'instruction
au cas par cas** p. 20

- Affaires générales
- Agents publics-pensions
- Fiscal
- Justice
- Social

**Un constat
partagé** p. 44

15,1%

d'augmentation des réclamations adressées au Médiateur de la République ont été enregistrés en 2004

L'analyse des conditions de forme et de fond

Alerte, urgences !

La cellule d'urgence est logiquement le point d'entrée du circuit emprunté par toutes les réclamations soumises au Médiateur de la République. Elle s'efforce de repérer immédiatement les situations de détresse et de les traiter dans les plus brefs délais. Il s'agit pour l'essentiel de personnes confrontées à de graves difficultés sociales et financières, menacées d'expulsion, d'une coupure d'eau ou d'électricité ; ou privées de ressources suite à la suspension d'une allocation ou au blocage de leur compte bancaire par l'administration fiscale souhaitant récupérer une créance. La cellule d'urgence n'a pas pour vocation à se substituer aux services sociaux ni à traiter des dossiers au fond, à l'instar des secteurs d'instruction du Médiateur. Mais, après avoir apprécié la bonne foi des demandeurs, elle s'emploie — soit directement, soit en collaboration avec les secteurs d'instruction ou en relation avec le délégué le plus proche du domicile du réclamant —, à débloquer rapidement les situations créées par un dysfonctionnement administratif, une incompréhension sincère des règles, l'application rigoureuse d'une mesure qui, dans un cas particulier, peut avoir des conséquences disproportionnées.

Le secteur de la Recevabilité est en quelque sorte le greffe central du Médiateur de la République. Il reçoit chaque jour, par lettre ou courrier électronique, plusieurs dizaines de requêtes. Celles-ci font l'objet d'un premier examen, attentif et rigoureux, puis sont orientées, lorsqu'elles sont recevables, vers l'un des cinq secteurs d'instruction. Depuis septembre 2004, le secteur s'est doté d'une cellule d'urgence afin de répondre dans les plus brefs délais aux situations de détresse.

Trois motifs d'irrecevabilité de forme

Une fois les urgences détectées, toutes les autres réclamations passent par le filtre du secteur de la Recevabilité. Il s'agit de vérifier si ces réclamations ont respecté les formes prévues par la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 et si les litiges exposés relèvent bien de la compétence du Médiateur de la République (recevabilité au fond), telle qu'elle a été définie par le même texte.

Sur la forme, il existe trois motifs d'irrecevabilité, qui ne sont pas exclusifs les uns des autres :

- le réclamant ne s'est pas adressé à un parlementaire (député ou sénateur) pour faire parvenir sa réclamation, comme l'exige l'article 6 de la loi de 1973. Il est alors invité par courrier à régulariser sa demande, mais le dossier poursuit son cheminement s'il est complet et recevable sur tous les autres points.

- le réclamant n'a pas fait de démarches préalables auprès de l'administration ou du

service public concerné pour faire valoir son point de vue (article 7 de la loi de 1973). Ce cas de figure est fréquent. Ainsi, un nombre croissant de personnes résidant à l'étranger sollicite directement le Médiateur de la République pour obtenir soit la nationalité française, soit une aide financière en raison des services militaires rendus par leurs parents. Un courrier précise alors aux réclamants la démarche préalable à accomplir et les modalités de saisine de l'administration concernée.

- le dossier est incomplet, ce qui ne permet pas d'apprécier le bien-fondé de la réclamation (article 9 de la loi précitée).

Un courrier invite alors le réclamant à le compléter. Ou lui suggère de consulter le délégué du Médiateur le plus proche de son domicile, qui pourra l'aider à formuler sa réclamation et tenter, le cas échéant, de résoudre le problème au niveau local lorsque le différend ne met pas en cause une administration centrale.

Apprécier la recevabilité au fond

Pour être recevables, les réclamations doivent relever de la compétence du Médiateur de la République, telles que définies par les articles 1, 6, 8 et 11 de la loi du 3 janvier 1973 :

- il doit s'agir d'un litige à caractère public. Le Médiateur de la République est pourtant régulièrement saisi à propos de différends d'ordre privé opposant des particuliers à des entreprises commerciales, ou de problèmes de divorce, de conflits de voisinage, de litiges entre locataires et bailleurs privés, d'endettement... Le secteur Recevabilité s'efforce alors d'orienter les réclamants vers les bons interlocuteurs (médiateur de l'entreprise concernée par le litige, associations de consommateurs, association départementale d'information sur le logement, services sociaux, commissions de surendettement de la Banque de France...).

- le litige ne doit pas opposer un agent public en activité à son administration. Le secteur Recevabilité indique alors au réclamant les coordonnées du médiateur interne à son administration lorsque ce poste existe (Médiateur de l'Éducation nationale, Médiateur

du rectorat, Médiateur du ministère de l'Économie et des Finances...).

- le Médiateur de la République ne peut remettre en cause le bien-fondé d'une décision de justice ni intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction – même s'il conserve la faculté de faire des recommandations à l'organisme mis en cause. Il s'interdit en outre de connaître des litiges mettant en cause une appréciation médicale ainsi que, faute de disposer de pouvoirs d'enquête, des réclamations dont l'instruction exigerait un contrôle de l'exactitude matérielle des faits invoqués.

- le litige ne doit pas opposer le réclamant à une administration étrangère.

« Tous les dossiers, quels que soient la nature du litige ou le montant des sommes en jeu, sont importants et traités avec la même attention. Les premières démarches suffisent parfois à aboutir. Pour d'autres cas en revanche, la médiation demande patience et persévérance. »

LE PASSAGE DE RELAIS AUX CINQ SECTEURS D'INSTRUCTION

➔ À l'issue de cet examen, chaque réclamation jugée recevable est transmise au secteur d'instruction compétent au fond. Ces secteurs sont au nombre de cinq : Affaires générales (AGE), Agents publics/Pensions (AGP), Fiscal, Justice et Social.

Chaque secteur est placé sous la responsabilité d'un conseiller et comprend plusieurs chargés de mission spécialistes de la législation, de la réglementation et des procédures de leur domaine de compétence.

À l'occasion de leur instruction au fond, certaines réclamations se révèlent non fondées, dans la mesure où il n'y a eu aucun dysfonctionnement de l'administration. Les citoyens qui les ont formulées n'en ont pas moins ressenti un sentiment d'injustice. La complexité croissante de la législation, l'empilement des dispositifs, le peu d'efforts en matière d'explication et d'information dont font preuve trop de services engendrent beaucoup d'incompréhensions. Le rôle du Médiateur est alors d'expliquer, le plus clairement et le plus simplement possible, la décision contestée. Ce genre d'intervention est aussi une forme de médiation dans la mesure où il permet au réclamant de comprendre une décision administrative qui lui apparaissait injuste et non fondée. Pour les autres réclamations, les secteurs vont entrer en relation avec le ou les services ou organismes mis en cause pour tenter de trouver une solution mettant fin au différend.



L'instruction au cas par cas

- Affaires générales
- Agents publics-pensions
- Fiscal
- Justice
- Social

40%

des dossiers traités par le secteur Affaires générales portent sur l'urbanisme, l'environnement et les travaux publics

10%

portent sur le droit agricole

Généraliste et multi-spécialiste

Urbanisme, environnement, aménagement du territoire, transports, voirie, marchés publics, agriculture, éducation, services publics communaux et départementaux, professions réglementées, circulation routière..., le domaine d'intervention du **secteur Affaires générales** est extrêmement vaste. Il englobe tout ce qui ne relève pas de la compétence des autres secteurs. Si l'urbanisme, l'environnement et les travaux publics représentent environ 40 % de son activité, les autres dossiers instruits sont très variés et portent souvent sur des litiges qui relèvent de cas d'espèces.



Observatoire 2004

Favoriser la conclusion d'un protocole d'accord



➔ La médiation peut aboutir à un protocole d'accord entre les parties. Ce document constate un accord entre les parties et détermine les conditions permettant de mettre un terme au différend (renonciation, engagements, modalités d'application, indemnité transactionnelle...). Contresigné par les parties, il constitue un engagement qui a valeur de la chose jugée. Compte tenu de cet état de droit, la solution adoptée revêt un caractère définitif et c'est, en toute garantie, que les intéressés peuvent renoncer à la saisine du juge. Cette modalité de règlement est généralement utilisée dès lors que le conflit est ancien et particulièrement exacerbé, que les enjeux qui alimentent le différend sont substantiels. L'action du Médiateur de la République consiste à écouter, à « objectiver » les termes du litige en vue de renouer le dialogue entre les parties et de les aider ainsi à formuler leur desiderata, à renoncer à un certain nombre de prétentions non fondées juridiquement pour finalement définir conjointement un ensemble de dispositions qui seront arrêtées par le protocole. Garant de l'équilibre de la transaction, le Médiateur de la République doit faire en sorte que la partie lésée soit pleinement indemnisée. Par son intervention, un protocole a pu ainsi être signé entre Réseau Ferré de France (RFF) et des agriculteurs de Seine-et-Marne. Depuis la réalisation de l'interconnexion des TGV Nord et Est, ceux-ci éprouvaient des difficultés à cultiver leurs terres devenues quasiment inaccessibles, leurs engins agricoles devant désormais circuler sur la route nationale pour s'y rendre. Insatisfaits de la proposition d'indemnisation de RFF, ces personnes ont sollicité l'intervention du Médiateur. RFF a alors accepté de reconsidérer sa position et, par le biais d'un protocole d'accord, de transiger sur une base plus favorable.

Un important travail de veille juridique

La spécificité du secteur l'oblige à allier des qualités de généraliste à des savoirs très pointus de spécialiste, et nécessite de sa part un important travail de veille juridique et une grande réactivité. Les nouvelles législations et réglementations entraînent presque toujours des réclamations, soit que les textes d'application tardent à sortir, tel le décret organisant les nouvelles épreuves de sélections pour les médecins étrangers (décret n° 2004-508 du 8 juin 2004), soit que les dispositions manquent de clarté, comme ce fut le cas par exemple avec le dispositif de validation des acquis de l'expérience (VAE) pour accéder à un titre professionnel, mis en place par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002.

Apaiser le sentiment d'arbitraire

Ce sont aussi les phénomènes d'actualité qui peuvent être à l'origine d'une série de litiges. La canicule de l'été 2003 a provoqué des fissures et des affaissements de fondations dans les maisons et les immeubles. Quelque 6 900 communes avaient déposé une demande de classement en catastrophe naturelle. Ces dossiers ont été examinés en juin et juillet 2004 par une commission interministérielle. Les décisions, dont dépend l'indemnisation des victimes de ces dommages, ont paru injustifiées quand elles ont réservé des sorts différents à des communes proches les unes des autres. Elles s'appuyaient en partie sur les avis de Météo France, or les constats portés sur la gravité et le caractère exceptionnel du phénomène peuvent varier pour des zones distantes pourtant de quelques kilomètres seulement. Le Médiateur a demandé que les dossiers dont il avait été saisi soient réexaminés et que d'une manière générale les critères techniques soient élargis. Un nouvel arrêté a été publié le 1^{er} février 2005 reconnaissant le classement de 873 nouvelles communes. De plus une mission d'inspection a été mise en place auprès des ministères concernés. Cet exemple illustre bien une tendance de fond : plus les dysfonctionnements – en trente ans, l'administration a plutôt amélioré ses pratiques –, c'est la complexité de la réglementation qui pose problème et engendre de plus en plus d'incompréhensions. Le rôle du Médiateur est alors d'expliquer le droit, ce que les services administratifs prennent rarement le temps de faire. Expliquer, par exemple, pourquoi un maire refuse, à juste titre, un permis de construire. Ou pourquoi la loi littoral s'applique dans une zone où l'on ne voit pourtant pas la mer. Par ce biais, **il peut apaiser le sentiment d'arbitraire ressenti par les citoyens et contribue à la restauration d'un certain esprit civique.**



Verbalisé malgré le macaron G.I.C.



En mai 2003, le véhicule de Monsieur L., arborant le macaron G.I.G.-G.I.C., a été verbalisé alors qu'il stationnait sur un emplacement réservé aux véhicules de grands invalides. Motif invoqué : le macaron G.I.G.-G.I.C. apposé sur son pare-brise n'était pas conforme. Le jour même, Monsieur L. a demandé le classement sans suite de la contravention, considérant qu'il était bien titulaire d'un macaron G.I.G.-G.I.C.

ainsi que de la carte de stationnement européenne pour personnes handicapées qui, certes, n'était pas visible dans son véhicule. Sa demande ayant été rejetée, il a ultérieurement reçu un avis d'amende forfaitaire majorée qu'il a réglée immédiatement craignant une saisie sur compte. Il a alors saisi le Médiateur de la République afin d'en obtenir le remboursement. Ce qui fut fait, l'officier du ministère public ayant accepté de revoir sa position. La mésaventure dont fut victime Monsieur L. n'est pas un cas isolé. D'autres grands invalides de guerre ont eu la mauvaise surprise d'être verbalisés alors qu'ils avaient apposé sur leur véhicule le macaron G.I.G.-G.I.C.. **Ces erreurs viennent du fait que deux dispositifs sont en concurrence pour les places de stationnement réglementé : le macaron G.I.G.-G.I.C., toujours valable, et la carte européenne de stationnement pour les personnes handicapées, délivrée depuis deux ans.** Le macaron G.I.G.-G.I.C. a certes vocation à disparaître, mais les textes abrogeant ce dispositif ne sont pas encore parus. Or les polices municipales sont mal informées – et les parquets semblent l'être tout autant – sur la position à adopter lorsque les personnes verbalisées à tort formulent une requête pour être exonérées de l'amende.

Quand la dette s'ajoute à la peine

Monsieur et Madame R. ont perdu leur fils en 1987 dans un accident de voiture. Celui-ci conduisait le véhicule dans lequel fut blessé un jeune homme effectuant à l'époque son service militaire. L'assureur du véhicule incriminé dans l'accident avait fait valoir que le contrat d'assurance était entaché d'irrégularité dans la mesure où ce contrat avait été souscrit par Monsieur R., alors que la voiture appartenait à son fils. Au terme de dix années de procédure judiciaire, tous les recours épuisés, la nullité du contrat d'assurance fut en effet prononcée définitivement. Le ministère de la Défense qui avait pris en charge les frais d'hospitalisation, les soins médicaux et le versement de la solde du militaire blessé pendant son indisponibilité a alors tenté de recouvrer son préjudice auprès de Monsieur R., père de la victime et propriétaire du véhicule. Confrontés au remboursement d'une somme de plus de 46 000 €, Monsieur et Madame R. ont saisi le Médiateur de la République. **Intervenant en équité, le Médiateur a obtenu un réexamen, sur le plan humain, de ce dossier particulier.** Tenant compte de la douleur déjà subie par cette famille, de l'ancienneté des faits, de l'âge et de la situation économique de Monsieur et Madame R., le ministère de la Défense a accepté, à titre exceptionnel, de renoncer au recouvrement de la dette.

L'instruction au cas par cas

- Affaires générales
- Agents publics-pensions
- Fiscal
- Justice
- Social



Observatoire 2004

Subventions européennes : le parcours du combattant

➔ Les litiges liés au domaine agricole représentent environ 10 % des dossiers traités par le secteur. Les agriculteurs sont soumis à des réglementations très strictes qui les privent quasiment de toute autonomie dans le choix du mode d'exploitation ou de la nature de leurs productions. Une large part des réclamations dont est saisi le Médiateur de la République porte sur les aides communautaires instaurées dans le cadre de la Politique agricole commune (PAC) destinées à orienter et à contrôler les productions (aides animales, aides aux cultures, gel des terres, quotas laitiers, quotas tabac, arrachage des vignes...). Les exploitants vivent en grande partie de ces primes compensatoires qui leur sont attribuées sur déclaration effectuée chaque année auprès des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), services déconcentrés du ministère de l'Agriculture. Les formulaires que doivent remplir les agriculteurs, certes accompagnés d'une notice explicative, sont souvent d'une grande complexité, autant que l'est l'arsenal de textes européens organisant ce système de subventions et le contrôle de leurs attributions au niveau national, par les services du ministère de l'Agriculture ou par d'autres autorités administratives. Pourtant, toute indication erronée peut les priver des aides auxquelles ils peuvent prétendre, et même les exposer à des pénalités sur l'ensemble des primes qu'ils demandent. Le droit à l'erreur n'existant pas en la matière, le Médiateur, lorsqu'il est saisi, ne dispose que de faibles marges de manœuvre. Dans deux cas, une relecture attentive de la réglementation européenne a permis cependant de rétablir des primes injustement refusées. Une agricultrice, dont deux bovins éligibles à la prime spéciale aux bovins mâles avaient été abattus et dépecés de nuit sur son exploitation, après avoir porté plainte auprès de la gendarmerie nationale, informait la DDAF de la perte accidentelle de ses animaux. Elle demandait à bénéficier néanmoins de la totalité de la prime à laquelle elle estimait avoir droit, invoquant un cas « de force majeure ou de circonstances exceptionnelles » exonératoire de sanctions financières. Mais les services du ministère de l'Agriculture ont estimé que la mort des deux bovins relevait de « circonstances naturelles » et la prime versée a été réduite à proportion des animaux manquants. Le Médiateur a pu faire valoir que la mort des deux animaux, tués et dépecés sur place, comme l'établissait l'enquête de gendarmerie, semblait davantage ressortir d'un fait imprévisible et exceptionnel que d'une mort naturelle ! L'agricultrice a pu ainsi récupérer la prime qu'on lui avait enlevée. Un éleveur s'était vu quant à lui refuser le versement d'une aide animale appelée « complément extensification », suite à une erreur portant sur le nombre de bovins mâles présents sur son exploitation, enregistré dans la base nationale de données. Or les informations que lui-même avait fournies étaient exactes et avaient été correctement enregistrées au niveau départemental. Pourtant, le ministère de l'Agriculture avait rejeté sa réclamation au motif que, conformément à la réglementation communautaire, l'exploitant restait responsable des données transmises à l'autorité compétente ! Une analyse approfondie de cette réglementation a permis au Médiateur de faire valoir qu'aucune réduction ou exclusion d'une aide ne pouvait être appliquée « *lorsque l'exploitant a soumis des informations exactes au niveau des faits ou lorsqu'il peut démontrer qu'il n'est pas en faute* ».

« Doté d'un vaste champ d'intervention, le secteur Affaires générales doit faire preuve de connaissances juridiques très pointues pour instruire les réclamations qui lui sont soumises. C'est le cas tout particulièrement des litiges relevant du droit agricole, exemple sans doute le plus flagrant d'une réglementation si complexe que l'on voit mal comment le fameux adage « nul n'est censé ignorer la loi » pourrait encore être opposé aujourd'hui. »



À la recherche de salaires perdus

Madame C., enfant confiée à la Direction départementale de l'action sanitaire et sociale (DDASS), avait été placée comme employée de maison, successivement dans deux familles, de fin 1970 à début 1974. Elle était alors mineure. Ses salaires étaient donc versés à la DDASS, chargée de les déposer sur un compte épargne afin que l'intéressée puisse en disposer à sa majorité. Madame C. affirme que ces sommes ne lui ont jamais été restituées. Après des années de démarches infructueuses pour récupérer cet argent, Madame C. a saisi le Médiateur. La réalité de son activité salariée alors qu'elle était mineure est attestée par de nombreuses pièces (contrats de placement, bulletins de salaire, attestations d'employeurs, relevé de carrière à la CRAM, relevé de deniers pupillaires mentionnant les contrats de travail). En revanche, les services administratifs sont dans l'incapacité de déterminer avec certitude ce que sont devenues les sommes correspondant aux salaires. Arguant de ces circonstances particulières, et des difficultés que Madame C. a dû affronter au cours de sa vie, le Médiateur a demandé au ministre de la Solidarité, de la Santé et de la Famille, le règlement en équité de ce dossier, conformément à l'article 9 de la loi du 3 janvier 1973 instituant sa fonction, lequel propose que l'intéressée puisse récupérer les salaires perçus par l'État pendant sa minorité, assortis des intérêts légaux au taux en vigueur à sa majorité, ainsi qu'une indemnisation du préjudice moral subi.

Amendes amères

Monsieur C. s'est vu adresser une série de contraventions pour infractions au code de la route, commises après la vente de son véhicule à un particulier qui n'avait pas fait effectuer le changement de carte grise. Malgré une réclamation effectuée dans le délai imparti, auprès de l'officier du ministère public, un avis à tiers détenteur, en règlement de trois amendes forfaitaires majorées pour des infractions dont il n'était pas l'auteur, avait été adressé par le trésor public aux établissements bancaires gérant ses comptes. Cet avis avait généré des frais bancaires que le trésor public refusait de lui rembourser au motif que l'annulation des trois amendes concernées, par décision du ministère public, était intervenue postérieurement à la date de notification de l'avis à tiers détenteur. **Sur intervention du Médiateur qui a fait valoir que cette situation était imputable, non à l'automobiliste, qui avait adressé sa réclamation dans les délais, mais au parquet du tribunal de police, qui n'avait pas traité le dossier dans les temps, le trésor public est revenu sur sa décision, et Monsieur C. a pu être remboursé des frais liés à une histoire qui, en fait, ne le concernait pas !**

Commerce intracommunautaire et sanctions financières

Les marchandises agricoles circulant dans l'Union européenne doivent être accompagnées d'un document spécifique, permettant la réalisation des contrôles relatifs à leur destination ou transformation.

La société C., n'ayant pas produit le document requis attestant de cette destination, s'est vu réclamer par l'office d'intervention compétent la totalité des cautions déposées en garantie. Le Médiateur de la République est intervenu tant auprès du ministre de l'Agriculture qu'auprès des services de la Commission européenne afin que l'absence du document en cause puisse être considérée comme une exigence « subordonnée », sanctionnée seulement par l'appréhension de 15 % des cautions mises en place par l'opérateur défaillant, dès lors que les marchandises agricoles avaient bien reçu la destination réglementaire prévue. Gain pour la société : 121 866 €.

Adoption : un meilleur contrôle des refus d'agrément

Sur un sujet de société aussi brûlant que l'adoption, l'action du Médiateur a pu accompagner une évolution capitale de la jurisprudence. Un couple souhaitant adopter un enfant avait, conformément aux dispositions de l'article L 225-2 du

code de l'Action sociale et des Familles, introduit une demande auprès des services de la direction départementale de l'action sanitaire et sociale relevant du conseil général compétent. Celui-ci avait refusé la demande d'agrément du couple, arguant notamment du fait que son projet reposait « sur une vision idéalisée de l'adoption ». Déboutés de leur requête devant le tribunal administratif, les intéressés ont en revanche obtenu une décision favorable devant la cour administrative d'appel. Celle-ci a estimé le refus d'agrément non fondé et a prononcé son annulation. Le conseil général mis en cause a porté l'affaire devant le Conseil d'État, souhaitant voir préciser l'étendue du contrôle des juges du fond en matière d'agrément pour l'adoption. Le couple, de son côté, a alors saisi le Médiateur de la République pour tenter de privilégier une solution amiable.

L'action du Médiateur a permis la délivrance de l'agrément sollicité, à titre provisoire dans un premier temps, avant même que le Conseil d'État ne rende son arrêt. Le Médiateur a attiré l'attention du conseil général sur le fait que cette décision d'agrément provisoire était créatrice de droits et que la procédure judiciaire en cours ne faisait pas obstacle à ce que le couple concerné engage sans délai les démarches d'adoption. Dès le mois d'août dernier, ces personnes ont pu ainsi entamer auprès d'organismes internationaux les formalités nécessaires à la concrétisation de leur projet.

Le Conseil d'État a, par décision en date du 20 octobre 2004, confirmé l'analyse de la cour administrative d'appel. Cette décision reconnaît aux juges du fond un contrôle « normal » et non plus « restreint » sur les conditions de délivrance de l'agrément en vue de l'adoption. Ce revirement de jurisprudence devrait à l'avenir limiter les décisions de refus aux cas réellement problématiques et inciter en la matière à une réflexion accrue dans le souci primordial de l'intérêt de l'enfant.

- Affaires générales
- Agents publics-pensions
- Fiscal
- Justice
- Social

Garant des bonnes pratiques des employ

Le **secteur Agents publics-pensions** instruit les réclamations présentées par les agents publics relevant des trois fonctions publiques (centrale, territoriale et hospitalière) en désaccord avec leur administration. Ces différends, qui ne doivent pas mettre en cause l'exercice du pouvoir hiérarchique et disciplinaire de l'autorité administrative (article 8 de la loi du 3 janvier 1973), portent essentiellement sur les conditions de recrutement, les conséquences de la perte d'emploi, en particulier au regard des droits aux prestations chômage, la garantie de la bonne application des droits sociaux des agents publics et les pensions civiles de retraite ou d'invalidité. Le secteur traite également des litiges relatifs à l'application du code des pensions militaires et des victimes de guerre.



Observatoire 2004

Égalité de droits pour les hommes et les femmes ?

➔ La loi du 21 août 2003 sur la réforme des retraites a suscité tout au long de l'année 2004 un nombre important de réclamations émanant d'agents publics en activité. Beaucoup se sont plaints des lenteurs de leur administration ou encore des défaillances qui les priveraient d'une information fiable et complète.

Au premier rang des préoccupations, la discrimination entre les hommes et les femmes en matière de pensions de retraite et de pensions de réversion. Les hommes fonctionnaires, s'appuyant sur les conclusions des arrêts « Griesmar et Llorca » rendus par la Cour de justice des Communautés Européennes, le 29 novembre 2001, et par le Conseil d'État le 26 juillet 2003, revendiquent les mêmes droits que les femmes fonctionnaires mères de trois enfants, à savoir le bénéfice d'une pension à jouissance immédiate après 15 ans de services et les bonifications pour enfants à charge. Le Médiateur de la République a dû informer des termes exacts des arrêts, préciser leur portée limitée aux seuls requérants de façon individuelle et expliquer les nouvelles dispositions du code des pensions civiles et militaires de retraite. La loi du 21 août 2003 a en effet repris, en partie, les principes dégagés par ces récentes jurisprudences. L'article L. 12 nouveau (qui a pris effet le 28 mai 2003) accorde la bonification d'un an par enfant né avant le 1^{er} janvier 2004 à tous les fonctionnaires, sous réserve d'une interruption de leur activité d'au moins deux mois. En revanche, la liquidation de la pension acquise après 15 ans de services reste possible, avant 60 ans, pour les seules femmes fonctionnaires. Elle l'est également pour les hommes depuis la publication de la loi n° 20046-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004 sous réserve d'une interruption de service pour chacun des enfants. Le secteur a traité également plusieurs demandes de la part de veufs titulaires d'une pension civile de réversion, dont la jouissance ne peut intervenir avant leur 60^e anniversaire. En effet, l'article nouveau L. 56 de la loi de 2003 précitée a supprimé, pour ce type de situation, la condition d'âge de 60 ans précédemment requise pour percevoir cette pension. Mais cette mesure n'est pas rétroactive.



9,5%

des dossiers clos en 2004
relèvent du secteur
Agents publics-pensions

eurs publics

« La réforme des retraites instaurée par la loi du 21 août 2003 a suscité une abondance de questions et de réclamations. Le Médiateur de la République a dû assurer sur ce sujet une mission

d'information insuffisamment assumée par les administrations.

D'autre part, de nombreux litiges soulignent les défaillances du système d'auto-assurance chômage des employeurs publics. »

Litiges sur les validations de services et les mises à la retraite d'office

■ De nombreuses réclamations portent sur les difficultés de validation de services auxiliaires, permettant d'ouvrir la période de référence pour l'octroi d'une pension civile. Ces difficultés sont récurrentes pour les agents publics employés à temps non complet. Ainsi, une maîtresse auxiliaire à temps non complet entre 1976 et 1982 s'est vu refuser, du fait de son employeur, la validation de cette période. Motif : elle n'avait pas exercé de façon continue pendant plus d'un an à temps complet, et n'avait pas formulé de demande d'autorisation d'exercer à temps partiel. Un agent contractuel travaillant 31 heures dans une collectivité territoriale s'est également vu refuser sa demande de validation de trois années, aux motifs que son temps de travail était inférieur au seuil d'affiliation fixé par la CNRACL depuis le 1^{er} novembre 1982. Après la réforme des retraites, le nouvel article R. 7 du code des pensions civiles et militaires de retraite doit permettre désormais de régler favorablement de telles situations.

■ La mise à la retraite d'office pour invalidité ou pour inaptitude à l'exercice des fonctions ou d'un emploi public est également à l'origine de bon



nombre de litiges. Constatant les mauvaises habitudes des administrations qui préfèrent user de ce dispositif plutôt que de proposer un reclassement professionnel compatible avec l'état de santé de l'agent, le Médiateur de la République leur a, à plusieurs reprises, rappelé leurs obligations, découlant tant de la législation que de la jurisprudence.

■ Beaucoup de dossiers ont également porté sur la reconnaissance de droits à une pension militaire d'invalidité, et plus précisément sur l'imputabilité de l'invalidité au service. La charge de la preuve revient en effet au militaire qui doit prouver que ses blessures résultent soit de blessures de guerre, soit d'accidents survenus par le fait ou à l'occasion du service, ou de maladies contractées dans les mêmes conditions. L'infirmité doit avoir été occasionnée dans l'accomplissement du service et découlant d'un fait précis, à l'origine de l'affection en cause.

Ce dernier point est difficile à prouver, notamment dans les cas d'affection post-traumatique. Les interventions du Médiateur consistent dans la majeure partie des cas à expliciter les droits et à donner des conseils sur les démarches précises à suivre en lien avec les ministères de la Défense et de l'Économie et des Finances.

L'instruction au cas par cas

- Affaires générales
- Agents publics-pensions
- Fiscal
- Justice
- Social

Chômage des agents publics : les ratés du système d'auto-assurance

Contrairement à une idée reçue, les agents publics ne sont pas tous épargnés par le risque de perdre leur emploi. Les personnels contractuels sont les plus exposés. L'ouverture de leurs droits à l'indemnisation du chômage est source de litiges fréquents. La complexité de la législation est telle que les employeurs publics eux-mêmes la maîtrisent parfois mal et l'appliquent imparfaitement.

■ Les agents publics privés d'emploi relèvent, en matière d'allocations, de la même réglementation que les salariés du privé, conclue au sein de l'UNEDIC par les partenaires sociaux. Les employeurs publics peuvent soit passer une convention avec l'UNEDIC afin de lui confier, contre le paiement de cotisations analogues à celles que versent les entreprises, la gestion des allocations de chômage servies aux agents, soit s'auto-assurer, c'est-à-dire assurer sur leur budget le service des allocations chômage dues à leurs anciens agents. Tous les employeurs peuvent choisir l'option de l'affiliation au régime d'assurance chômage sauf l'État et, pour leurs agents titulaires, les établissements publics d'enseignement supérieur et des établissements publics à caractère scientifique et technique.

■ Fréquemment le Médiateur de la République constate que, dans le système d'auto-assurance, les indemnisations se font moins rapidement et dans de moins bonnes conditions que pour les salariés du privé dans le cadre des ASSEDIC. Ce délai peut être imputable à l'attente de nouveaux crédits. Il peut malheureusement être le résultat de mesures dilatoires, quand ce n'est pas d'une réelle volonté de s'exonérer de l'application de la réglementation.



■ Lorsqu'un organisme public est mis en cause pour son retard à indemniser, son refus de le faire alors que l'étude du dossier montre que la charge lui incombe, ou encore du fait d'une analyse des droits du demandeur différente de celle opérée par ce dernier ou l'ASSEDIC saisie préalablement à tort, le Médiateur de la République a pour seule arme de convaincre à défaut de pouvoir contraindre. Certains employeurs publics sont tentés de prolonger le malentendu initial ou d'ignorer le désaccord si s'installe généralement au préjudice principal du demandeur, lésé dans ses droits. Trop souvent, ils prennent prétexte d'une action contentieuse également en cours pour attendre la décision du juge. Tout en sachant qu'ils risquent d'avoir à verser au final des sommes beaucoup plus élevées si l'intéressé réclame les intérêts légaux. Un tel blocage n'est pas de bonne administration et porte atteinte aux intérêts des réclamants. Enfin, il n'est pas rare que l'employeur public en auto-assurance, s'octroyant des compétences qui n'appartiennent qu'aux services déconcentrés de l'État, estime pouvoir juger de la réalité des recherches d'emploi de l'ancien agent indemnisé et suspendre pour ce motif le versement des allocations.



Multiplication délibérée des contrats précaires

Des règles de coordination ont été prévues pour fixer les règles d'indemnisation des personnes ayant travaillé alternativement ou successivement pour des employeurs privés et publics. Le système de coordination entre l'UNEDIC et les employeurs du secteur public en auto-assurance est inscrit au code du travail dans sa partie réglementaire (R. 351-20). Il vise à attribuer, à l'un de ces employeurs multiples, la charge de l'indemnisation du demandeur. Le critère retenu pour l'attribution de cette charge est celui de la durée la plus longue d'emploi ou d'affiliation. Cette durée s'exprime d'abord en nombre de jours puis en nombre d'heures. Lorsque les comparaisons entre les deux calculs divergent, nombre de litiges surviennent.

Le décret n° 2003-911 du 22 septembre 2003 a institué un système de proratisation du temps réellement travaillé, en cas de litige dans ces comparaisons nécessaires entre les durées d'appartenance globale à un employeur et les durées effectivement travaillées et rémunérées au cours de cette période « globale » d'embauche. La multiplication des contrats de travail de courte durée pour des emplois pourtant pérennes, notamment dans le domaine de l'enseignement et de la formation continue, n'en reste pas moins une conséquence perverse de l'auto-assurance. Lorsque l'agent employé a exercé alternativement (ou est susceptible de le faire) auprès d'employeurs du secteur privé et du secteur public, ces derniers ont la tentation d'ajuster la durée du contrat au risque d'indemnisation ultérieure de l'agent embauché.

Fort de ces constats, le Médiateur de la République réfléchit à de nécessaires adaptations du système de l'auto-assurance.

Allocations chômage : quand un employeur public refuse de jouer le jeu

Madame D., employée non titulaire d'un CCAS pendant plusieurs années, a démissionné de son emploi en juin 2001. Elle a ensuite exercé une activité salariée dans le privé du 16 juillet au 30 novembre 2001 ; à l'issue de cette période elle s'est retrouvée sans emploi.

Ayant travaillé plus de 91 jours, elle pouvait bénéficier d'une ouverture de droits au titre du chômage auprès de son principal employeur au cours de la période d'affiliation prise en compte. Sur les indications de l'ASSEDIC, elle a sollicité ces indemnités auprès du CCAS. Cet organisme a refusé au motif que l'intéressée, qui avait démissionné de son propre chef, n'avait pas perdu involontairement son emploi.

Or, en application de l'article 4 E du règlement annexé à la convention du 1^{er} janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation, Madame D. pouvait bien prétendre à des allocations. Le Médiateur de la République est intervenu auprès du CCAS concerné en lui précisant que la charge de l'indemnisation lui revenait en qualité d'employeur auprès duquel la durée d'emploi était la plus longue, au cours de la période retenue pour l'appréciation de la condition d'affiliation.

L'organisme a alors prétendu que l'intéressée n'était pas en recherche d'emploi et ne remplissait donc pas les conditions pour être allocataire. Le Médiateur lui a rappelé que l'appréciation de l'accomplissement d'actes positifs de recherche d'emploi appartient, conformément au code du travail, aux services déconcentrés du ministère du Travail et de l'Emploi et qu'en tout état de cause, le doute sur la réalité des recherches d'emploi ne l'autorisait pas à surseoir au versement des indemnités. Le CCAS a finalement versé à Madame D. les indemnités dues.

L'instruction au cas par cas

- Affaires générales
- Agents publics-pensions
- Fiscal
- Justice
- Social



Reconnaître les droits des enfants de la guerre

Monsieur Z., né le 30 décembre 1940 à la maternité d'Elne, a été interné avec sa mère au camp de Rivesaltes, le 27 mai 1941, avant d'être transféré, le 9 juillet 1941, à la pouponnière suisse de Banyuls-sur-Mer. Sa mère, évadée du camp le 9 janvier 1942, rejoignit, avec son fils, sa sœur à Aix-les-Bains. Elle réussit à placer son enfant chez une nourrice, avant d'être arrêtée à Lyon le 13 juin 1944. Elle mourut en déportation à Auschwitz.



Par décision du ministre de la Défense, Monsieur Z. s'est vu refuser la qualité d'interné politique, au motif qu'il ne justifiait pas d'une durée d'internement au moins égale à trois mois (article L. 289 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre).

Par ailleurs, sa demande de pension de victime civile de la guerre formulée pour un syndrome asthénique a été rejetée, par défaut de preuve de son imputabilité à un fait de guerre.

Saisi du dossier, le Médiateur a constaté que l'administration s'était fondée sur les seuls

documents d'archives du camp de Rivesaltes pour considérer que la preuve d'un internement d'au moins trois mois n'était pas apportée. Ce qui est contradictoire avec la durée d'internement de sa mère de près d'un an et demi jusqu'à son évasion. Il a précisé à Monsieur Z. qu'il était possible de prouver la matérialité et la durée de l'internement par des témoignages de personnes ayant été à même de connaître les faits « *par leur situation ou leurs fonctions* ».

Quant à la demande de pension, compte tenu des pièces médicales relatives aux séquelles de son internement, émanant de l'Œuvre de Secours aux Enfants (O.S.E.) fournies par Monsieur Z., le Médiateur a estimé qu'il pourrait solliciter un examen de ses droits au titre du décret du 10 janvier 2002 déterminant les règles et barèmes de classification des troubles psychiques de guerre. S'il obtient gain de cause dans ce cadre, Monsieur Z. bénéficiera alors de la condition d'exception de la durée requise pour l'octroi du titre d'interné politique. Par ailleurs, en cette qualité, il pourra prétendre à un régime spécial de preuve institué par la loi n° 83-1109 du 21 décembre 1983.

Le Médiateur ne manquera pas de soutenir la démarche de Monsieur Z. s'il rencontrait des difficultés pour faire valoir ses droits.



Une reconstitution de carrière sans effet sur le montant de la pension

Monsieur T., directeur de centre d'information et d'orientation retraité depuis 1991, a demandé au ministre de l'Éducation nationale de reconstituer sa carrière par la prise en compte de ses services militaires en Algérie, lors de son reclassement sur l'emploi de directeur du CIO. Sans réponse, il a introduit un recours devant le tribunal administratif de Toulouse qui a rendu un arrêt en sa faveur le 12 octobre 2001. Le 12 janvier 2004, Monsieur T. s'adresse au Médiateur de la République en raison des délais excessifs de son administration à exécuter ce jugement.

En application de l'arrêt du Conseil d'État du 21 octobre 1955, « Sieur Koenig », la carrière de Monsieur T. doit en effet être reconstituée par la prise en compte de ses services militaires, à compter du 1^{er} septembre 1962, date de son intégration dans le corps des conseillers d'orientation scolaire et professionnelle puis des directeurs de CIO.

Le Médiateur de la République a saisi le Médiateur de l'Éducation nationale ayant compétence sur les différends entre les agents et le ministère. Satisfaction a été donnée à Monsieur T., son arrêté de reclassement est intervenu le 7 mai 2004.

Toutefois, le Médiateur de la République a précisé à Monsieur T. que cette modification statutaire n'aurait aucune conséquence sur sa pension. En effet, en matière de révision de pensions concédées, une jurisprudence constante du Conseil d'État précise que les pensionnés ne peuvent se prévaloir de droits acquis qu'ils tiendraient d'actes intervenus postérieurement à la date de leur admission à la retraite et modifiant rétroactivement leur situation administrative à cette date, pour des motifs autres que l'exécution d'une loi ou règlement ayant un effet rétroactif.

Les conséquences d'une agression enfin reconnues

Madame C., employée de préfecture, a été victime d'une agression armée sur son lieu de travail le 13 juillet 1995. Elle a bénéficié d'un congé d'accident imputable au service durant un mois, suivi d'un congé de longue durée non imputable au service jusqu'au 16 novembre 1999 et a été radiée des cadres pour invalidité non imputable au service, par arrêté du 7 août 1999, sur proposition de la commission de réforme.

Madame C. considère que la dégradation de son état de santé, à l'origine de son départ en retraite, résulte directement de l'agression dont elle a été victime en service ; elle sollicite donc la reconnaissance de l'imputabilité de son invalidité au service et l'obtention d'une rente viagère d'invalidité.

Ses démarches étant restées sans résultat auprès de son administration, elle demande l'intervention du Médiateur en novembre 2000.

La prestation sollicitée était rejetée par son administration qui s'appuyait sur l'expertise du médecin psychiatre agréé, qui concluait le 17 février 1999 que Madame C. était inapte à la reprise d'une activité, mais que cette inaptitude n'était plus à mettre sur le compte des conséquences de l'accident de travail de juillet 1995. Dans une expertise complémentaire du 9 septembre 1999, il précisait que sur les 60 % du taux d'invalidité, 30 % pouvait être considéré comme imputable à l'accident de service et 30 % imputable à la maladie.

Le Médiateur de la République a souligné auprès du service des pensions du ministère des Finances le caractère contradictoire de ces expertises. Il a d'autre part conseillé à Madame C. de se soumettre à une contre-expertise en milieu hospitalier. Cet examen a conclu à un état de stress post-traumatique imputable à l'accident de service. Madame C. a obtenu gain de cause et s'est vu reconnaître le droit à une rente viagère d'invalidité.

- Affaires générales
- Agents publics-pensions
- **Fiscal**
- Justice
- Social

Au cœur des évolutions de société

Le **secteur Fiscal** instruit les réclamations présentées par des personnes physiques ou morales (sociétés, associations) qu'un différend oppose aux administrations. Quelque 90 % des affaires traitées concernent la fiscalité de l'État ou des collectivités locales. Les autres ont trait à la redevance de l'audiovisuel ou à des questions de dédommagement financier, comme l'indemnisation des Français rapatriés.

40%

des dossiers traités par le secteur Fiscal émanant de réclamations d'entreprises

La prévention du contentieux

Toutes les réclamations sont pratiquement des cas d'espèce. Elles naissent de situations très diverses,

et les enjeux économiques, financiers et sociaux qui les sous-tendent sont multiples. Le litige peut porter sur quelques centaines d'euros. Il peut parfois mettre en jeu la survie d'une entreprise et de plusieurs dizaines d'emplois.

Si peu de réclamations révèlent des dysfonctionnements flagrants de l'administration, l'application des textes, en revanche, soulève fréquemment des problèmes d'équité qui trouvent leur source dans la complexité de la réglementation, et les incompréhensions qu'elle engendre. Le secteur Fiscal est ainsi amené à jouer un rôle pédagogique, en prévention du contentieux. Il peut dénouer une affaire en expliquant simplement au réclamant la position de l'administration et en quoi la décision est conforme aux textes. Celui-ci ne partage sans doute pas toujours cette position, mais il la comprend et ne s'estime plus victime d'une injustice. Signe de cet apaisement : dans de nombreux cas, ces requérants renoncent aux actions en justice entreprises en parallèle du recours au Médiateur de la République.

Impôts sur le revenu et sur les bénéficiaires en tête des réclamations

Malgré l'extrême diversité des dossiers, quelques grands champs d'intervention se dégagent. Ainsi, deux tiers des réclamations concernent l'impôt sur les revenus des

particuliers et les bénéficiaires des entreprises, dont 20 % environ à la suite d'un contrôle fiscal. Le tiers restant est réparti, à parts relativement égales, entre les droits d'enregistrement, les impôts locaux et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Une part importante de l'activité du secteur fiscal concerne les demandes gracieuses et les délais de paiement, émanant essentiellement de particuliers et de petites entreprises.

Mais chaque impôt a ses points noirs. En matière d'impôt sur le revenu, les avantages fiscaux liés à la situation familiale (déductions de pensions alimentaires, réductions d'impôts, majorations de quotient familial...) ou à l'activité professionnelle (frais réels, indemnités de chômage...) suscitent de nombreuses protestations. En matière de fiscalité du patrimoine, les différends ont trait au domaine des plus-values mobilières et des mutations d'immeubles ; les litiges portant sur les droits d'enregistrement occupent également une place importante. Les opérations liées à des restructurations de sociétés ainsi que les cessions d'entreprises, dont les régimes d'imposition sont particulièrement complexes, alimentent régulièrement les dossiers transmis au Médiateur de la République. Enfin, en matière d'impôts locaux, les réclamations portent essentiellement sur des évaluations de valeurs locatives et sur les demandes d'exonération.

Beaucoup de dossiers portent bien entendu sur le contrôle fiscal. Ils mettent rarement en cause les seules questions de procédure, plus fréquemment les motifs de fait ou de droit invoqués lors d'une vérification de comptabilité ou d'un examen de situation fiscale d'ensemble. De telles affaires ne se prêtent pas aisément à un règlement amiable dès lors que la contestation porte aussi sur une question de droit, qui appelle une solution juridique que le Médiateur de la République ne peut apporter.



Observatoire 2004

La responsabilité solidaire des époux

Les femmes souvent victimes

➔ Depuis plus de dix ans, la France compte chaque année 110 000 à 115 000 divorces. Cette dislocation croissante des relations familiales a notamment des incidences fiscales. Ainsi, le nombre des dossiers transmis au Médiateur de la République concernant la solidarité entre époux est-il en très nette augmentation. L'article 1685 du code général des impôts prévoit en effet une solidarité entre les époux, pour le paiement de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'habitation lorsqu'ils vivent sous le même toit. Le trésorier chargé du recouvrement des impositions dues au titre des revenus acquis au cours de la vie commune peut donc en demander le paiement intégral à l'un ou à l'autre des époux. Ceci peut engendrer de graves difficultés financières quand l'un des conjoints se comporte de manière incivique ou indélicat. Les femmes sont les premières victimes de tels agissements. Le scénario type met en scène une femme au salaire modeste dont le conjoint ou ex-conjoint exerce une activité indépendante plus rémunératrice. Un contrôle fiscal donne lieu à d'importantes impositions complémentaires portant sur les revenus dont le couple a disposé avant le divorce ou la séparation lorsque le mari ne paie pas. La femme, solidaire, se retrouve seule à devoir payer ces dettes fiscales, alors qu'elle a la garde des enfants et éprouve bien des difficultés à percevoir la pension alimentaire qui lui est due. C'est en effet vers elle que le trésorier, responsable personnellement et pécuniairement des impositions émises dans son poste, a dirigé ses poursuites. Il est en effet plus efficace et plus simple d'effectuer des poursuites sur un salaire, par voie d'avis à tiers détenteur – c'est-à-dire en saisissant directement auprès d'un tiers les sommes que celui-ci doit au débiteur –, que d'engager une action à l'encontre d'une personne dont les revenus sont plus difficilement connus, ou qui a fait en sorte d'organiser son insolvabilité.

Le recours au juge apparaît parfois insuffisant

➔ Aussi, afin d'éviter que ce principe de solidarité entre époux, institué pour garantir les intérêts de la collectivité, n'aboutisse, sur le plan individuel, à des situations inéquitables et parfois dramatiques, le législateur a prévu que chaque époux puisse en être déchargé. Il peut en formuler la demande à tout moment, dès qu'il est mis en cause. Ces demandes en décharge de responsabilité doivent être adressées au trésorier-payeur général dont dépend le lieu d'imposition, la décision étant prise après consultation du directeur des services fiscaux. L'examen des demandes tient compte du niveau de solvabilité du réclamant mais aussi de sa bonne foi. D'autres éléments sont également appréciés : il doit être établi que l'imposition résulte principalement de revenus du mari dont la requérante n'a pas véritablement profité. L'administration tient ainsi compte de l'existence d'une pension alimentaire et de la régularité avec laquelle elle est versée. Comme il s'agit d'une procédure gracieuse, l'administration fiscale dispose d'une compétence discrétionnaire pour accepter ou refuser la demande. Le contrôle du juge ne s'exerce que de manière minimum puisque aux termes de la jurisprudence (notamment Conseil d'État du 12 février 1992, recours n° 56856), le rejet total ou partiel d'une demande en décharge de responsabilité solidaire ne peut être annulé que dans des situations très limitées et précises, lorsque l'administration a commis une erreur manifeste d'appréciation. Ce contrôle restreint de l'opportunité de la décision administrative n'apparaît donc pas, dans ces conditions, comme le moyen le plus approprié pour régler le litige, d'autant plus que l'instance ne suspend pas l'action en recouvrement des trésoriers et que cette procédure est généralement longue et onéreuse.

De la nécessité d'une action administrative mesurée

➔ Dotée d'un tel pouvoir, dans un domaine aussi sensible socialement, l'administration fiscale devrait faire preuve de mesure et de bon sens dans l'application de la loi. Et les trésoriers mener leur action de recouvrement en mettant en œuvre les procédures dont ils disposent de la manière la plus équitable possible. Les dossiers dont est saisi le Médiateur de la République montrent que ce n'est pas toujours le cas. Dans l'un d'eux, par exemple, la responsabilité solidaire de Madame N. avait été mise en cause à hauteur de plus de 200 000 € à la suite d'un contrôle fiscal des revenus professionnels de son ex-époux, un agent d'assurance condamné pénalement dans le cadre de son activité professionnelle. L'imposition avait été contestée devant le tribunal administratif. Mais afin de garantir son paiement, le trésorier chargé du recouvrement avait inscrit une hypothèque sur un appartement dont Madame N. avait hérité de ses parents, en indivision avec sa sœur. L'appartement ayant été vendu, la part de Madame N., environ 80 000 €, avait été consignée par le trésorier dans l'attente de la décision du tribunal administratif sur le bien-fondé de l'imposition puis, celle-ci ayant été confirmée, de la décision du trésorier-payeur général sur la demande de décharge en responsabilité solidaire formulée par l'intéressée. Pourtant, cinq ans après la vente de l'appartement, Madame N., de condition modeste, se trouvait toujours dans l'obligation d'être hébergée chez sa sœur, alors qu'il était avéré qu'à l'époque des faits reprochés, elle était au chômage, ignorait les agissements frauduleux de son mari et n'avait pas tiré profit des revenus faisant l'objet du redressement fiscal. L'intervention du Médiateur de la République a permis de régler ce cas. Mais elle ne peut être que ponctuelle et représente un ultime recours. Il semblerait en revanche nécessaire qu'une action de sensibilisation sur ce sujet soit menée auprès des trésoriers.

L'instruction au cas par cas

- Affaires générales
- Agents publics-pensions
- **Fiscal**
- Justice
- Social



Une solidarité qui coûte cher

Monsieur L. devient à dix-huit ans, sans aucune connaissance professionnelle particulière, gérant de société à la demande de son père, un entrepreneur du bâtiment mis en règlement judiciaire mais désireux de poursuivre son activité au sein d'une autre société.

Très vite, la nouvelle société est elle aussi placée en liquidation judiciaire et disparaît. Restent les dettes fiscales, d'un montant de plus de 196 000 €, dont Monsieur L., gérant de droit, et son père, gérant de fait, sont déclarés solidairement responsables par le tribunal de grande instance de C..

Son père étant introuvable, c'est Monsieur L., devenu employé communal, qui doit supporter seul les poursuites exercées par le Trésor public. Pendant dix ans, il verse chaque mois 200 €, prélevés sur son modeste salaire, sans le moindre espoir de parvenir un jour à régler sa dette fiscale, puisque la somme prélevée est inférieure au montant des intérêts légaux engendrés par les impositions restant dues. Monsieur L. a alors saisi le Médiateur de la République. Conformément au droit, les procédures engagées contre lui semblent cependant injustes dans la mesure où il n'a eu, personnellement, aucune volonté de frauder le fisc et n'en a tiré aucun enrichissement personnel, bien au contraire. Les conséquences de ces procédures sont d'autre part très lourdes pour lui puisqu'elles l'empêchent de retrouver toute vie sociale normale. **Compte tenu de ces circonstances et de l'extrême précarité dans laquelle vit Monsieur L., le Médiateur de la République a sollicité et obtenu auprès du secrétaire d'État au Budget et à la Réforme budgétaire une remise gracieuse de la totalité de la dette fiscale.**

« Toujours les plus contestés, l'impôt sur le revenu des particuliers et l'impôt sur le bénéfice des sociétés représentent les deux tiers de l'activité du secteur. Signe de la fragilité croissante des liens conjugaux, la responsabilité solidaire des époux en matière fiscale est aussi à l'origine de nombreux dossiers. »

Une situation économique d'ensemble incontournable

La société F. connaissait de très lourdes difficultés financières, aggravées par les conséquences d'un contrôle fiscal. Elle ne pouvait poursuivre le plan de continuation arrêté après son dépôt de bilan au début 2003, qu'à condition de réunir immédiatement des moyens de trésorerie, impossible sans un accord transactionnel avec l'administration fiscale.

En ultime recours, la société F. a saisi le Médiateur de la République. Or, son litige avec le fisc portait sur une question de droit, à savoir la remise en cause lors du contrôle fiscal de la normalité des relations commerciales que l'entreprise entretenait avec une filiale, la Sarl M., et certains de ses fournisseurs. De plus, le tribunal administratif s'était prononcé en confirmant la position de l'administration. Les enjeux financiers étaient importants, la dette fiscale s'élevant à un demi-million d'euros.

Dans ce contexte de médiation difficile, le Médiateur de la République a saisi le ministre délégué au Budget et à la Réforme budgétaire. Sans contester le jugement rendu, non encore définitif, il lui a demandé de replacer l'affaire dans la situation économique d'ensemble à laquelle avait été confrontée la société F. Il a souligné notamment les aléas économiques majeurs subis par l'entreprise, liés d'une part aux spécificités d'une activité exercée dans un secteur de très haute technologie et d'autre part à un grave sinistre de l'outil industriel, non encore indemnisé. Dès lors, comment ne pas envisager que des actes de gestion, considérés comme anormaux au sens de la réglementation fiscale, ne puissent trouver leur justification dans des motivations techniques, économiques et financières ?

Après avoir fait procéder à une enquête complémentaire, le ministre a conclu que les rappels d'imposition en litige n'étaient pas justifiés et devaient être abandonnés.



L'esprit de la loi reconnu

La maison neuve qu'il destine à son habitation principale étant achevée, Monsieur G. envisage de vendre celle qu'il occupe avec sa famille. Mais cette maison comporte des malfaçons et il est en litige depuis de nombreuses années pour obtenir le bénéfice de l'assurance dommage. N'y parvenant pas, il comprend que la vente sera difficile, voire impossible et renonce à son projet. Il reste alors dans sa résidence et vend la construction neuve, sans jamais l'avoir occupée ni à titre principal ni à titre secondaire.

Dans ces conditions, la cession d'un immeuble neuf est imposable en matière de plus-value, même en l'absence de caractère spéculatif. Monsieur G. le conteste, car il estime avoir été contraint de vendre. Il saisit alors le Médiateur de la République. Celui-ci n'a pu que reconnaître le bien-fondé, dans son principe, de l'imposition mise à la charge de Monsieur G. qui ne peut raisonnablement invoquer le préjudice subi en raison de malfaçons sur une maison pour prétendre à l'exonération de la plus-value réalisée lors de la cession d'une autre maison.

En revanche, le Médiateur de la République a constaté que l'administration fiscale n'avait admis aucune déduction ni abattement, notamment au titre de la charge des emprunts contractés, cette mesure étant réservée aux résidences secondaires.

Cette opération immobilière, réalisée par un particulier, sans intention spéculative et en toute bonne foi, s'avérait en définitive plus lourdement taxée que si elle avait été réalisée par un professionnel à des fins spéculatives. Cette interprétation des textes conduisait à une application contraire à l'esprit du législateur.

Sensible à ces arguments, le directeur des services fiscaux concernés a accepté, en équité, de déduire de la plus-value le montant des charges financières des emprunts supportées par Monsieur G., et d'annuler toute majoration et intérêt de retard.

Au-delà de la règle et du contrat, l'équité



rémunèrent une activité indépendante de consultant. Elle a estimé également que ces sommes devaient être soumises à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Contestant cette analyse, Monsieur L. a porté réclamation et saisi le juge administratif. Parallèlement, il a sollicité l'aide du Médiateur de la République, faisant valoir que deux de ses collègues avaient fait l'objet de redressements identiques qui n'avaient pas été maintenus.

Le Médiateur de la République est intervenu auprès du directeur général des impôts en signalant cette différence de traitement et proposant un réexamen de l'affaire.

Monsieur L. produisait en effet des documents destinés à prouver la relation de subordination dans laquelle il avait accompli sa mission, et par là même son statut de salarié.

Le directeur général des impôts a maintenu la position de l'administration, entre temps d'ailleurs confirmée par le tribunal administratif. Il a précisé que si les redressements notifiés aux deux collègues de Monsieur L. n'avaient pas été maintenus, c'est parce qu'ils avaient pu fournir la preuve de leur état de salarié. Toutefois, tenant compte des contrats produits par Monsieur L., en tous points comparables à ceux de ses collègues, ainsi qu'aux décisions de ses services en faveur de ces derniers, il a décidé, en équité, de ne pas maintenir les redressements litigieux.

À la suite de la conclusion d'un contrat de consultant avec une société d'intérim spécialisée dans le domaine des travaux de forage pétrolier, Monsieur L. a accompli une mission à l'étranger pour une compagnie pétrolière. Se considérant comme salarié détaché à l'étranger, il n'a pas déclaré à l'impôt sur le revenu les sommes perçues au cours de cette mission, conformément à l'article 81 A du code général des impôts.

Or l'administration fiscale a considéré que ces sommes doivent être soumises à l'impôt sur le revenu, dans la catégorie des bénéfices non commerciaux, au motif qu'elles

bilan

- Affaires générales
- Agents publics-pensions
- Fiscal
- **Justice**
- Social

Rendre la loi plus humaine

L'instruction des dossiers se fait bien sûr dans le cadre fixé par le premier alinéa de l'article 11 de la loi du 3 janvier 1973. Ce texte précise que le Médiateur de la République ne peut pas intervenir dans le déroulement d'une procédure engagée devant une juridiction ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle. Mais rien ne s'oppose à ce qu'un réclamant, qui a déjà saisi le juge d'un conflit avec l'administration, s'adresse parallèlement au Médiateur de la République. Si celui-ci ne peut intervenir auprès du juge pour orienter le cours de la procédure ou la décision qui sera prise ultérieurement, il peut user de persuasion pour que soit trouvé un règlement à l'amiable du différend.

Le **secteur Justice**, comme son nom l'indique, examine les réclamations portant sur des litiges qui opposent une personne physique ou morale au service public de la justice judiciaire. Cette notion recouvre non seulement l'activité des trois composantes du ministère de la Justice (services judiciaires, administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse), mais aussi les tâches d'administration judiciaire exercées par les membres des juridictions ainsi que l'activité des professions

qui participent aux procédures juridictionnelles et judiciaires (avocats, avoués, notaires, experts auprès des tribunaux...) et des instances qui en encadrent l'exercice. Le secteur traite également des affaires relatives à l'état des personnes et au droit des étrangers.



Observatoire 2004

Vers un partenariat avec le Service Central d'État Civil - victimes-recours-conciliation

➔ Les actes d'état civil concernant les Français nés à l'étranger sont gérés par le Service Central d'État Civil, dépendant du ministère des Affaires étrangères et implanté à Nantes. Le Médiateur de la République traite un grand nombre de réclamations émanant de personnes qui se plaignent des délais de traitement des demandes de transcription d'actes, qu'elles jugent trop longs. Ces délais peuvent être effectivement supérieurs à une année, les services nantais étant eux-mêmes souvent tributaires de la diligence des autorités locales.

Le 21 septembre 2004, le Médiateur de la République s'est rendu au Service Central d'État Civil (SCEC) avec le procureur de la République de Nantes et le sous-directeur des naturalisations du ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale. Cette rencontre a été l'occasion de réfléchir à une possible connexion entre le SCEC et les services du Médiateur, afin d'améliorer le traitement des dossiers et de répondre plus rapidement aux attentes des citoyens. L'idée de créer à Nantes le pôle du contentieux de l'état civil a également été évoquée. Le TGI de Nantes pourrait être la seule juridiction compétente pour statuer en la matière, ce qui permettrait une centralisation des dossiers et une harmonisation de la jurisprudence.



Un important travail de pédagogie

Le système judiciaire fait l'objet de réclamations récurrentes de la part des citoyens. Il est considéré comme lent, cher et incompréhensible. Il est aussi parfois source de frustrations, car une décision de justice satisfait difficilement les deux parties. Ni celle qui perd bien sûr, ni celle qui gagne, car ce n'est jamais comme elle l'aurait souhaité. La méconnaissance des règles de droit et des procédures, le manque d'informations en la matière ne font que renforcer cette insatisfaction. Une grande partie du travail du secteur Justice relève donc de la pédagogie.

■ Il faut expliquer au réclamant que la lenteur de son dossier est motivée par la nomination d'un expert par exemple. Qu'une liquidation de communauté entre époux engagée chez un notaire prend plus de temps que prévu parce que l'autre partie est en désaccord sur un point.

Il faut faire comprendre que le sens commun et le droit ne se recourent pas toujours et que, dans un procès, les faits sont de la souveraine appréciation des magistrats du Siècle. Il faut rappeler que le Médiateur de la République ne peut intervenir à propos d'un litige sur le montant des honoraires d'un avocat, puisqu'il s'agit d'un litige d'ordre privé, tout en indiquant la procédure de contestation en la matière.

■ Même chose pour la non-exécution des décisions de justice. Le scénario est hélas fréquent du créancier qui obtient gain de cause devant les tribunaux mais se trouve face à des débiteurs récalcitrants ou qui, tout simplement, disparaissent. Saisi de telles affaires, le Médiateur de la République ne peut intervenir dans la mesure où le jugement dont l'exécution est demandée concerne des personnes privées, et ne met en cause ni une administration, ni un organisme investi d'une mission de service public. Mais il va, chaque fois que possible, conseiller le réclamant, par exemple en lui indiquant que l'huissier qu'il a choisi peut saisir le procureur de la République territorialement compétent, afin que celui-ci recherche l'adresse du débiteur, celle de son employeur et les coordonnées des organismes auprès desquels un compte est ouvert au nom du débiteur.

■ L'action du Médiateur de la République sert aussi à mettre de l'huile dans les rouages. En raison de la place faite à l'équité, elle évite bien souvent des contentieux qui encombrer les tribunaux et pour lesquels une réponse en droit est inadaptée. Si les dysfonctionnements graves du service public de la justice ne sont pas légion, la non-réponse des autorités judiciaires aux lettres des citoyens est un réel problème, source de bien des malaises. Si d'autres administrations ont fait des efforts pour y remédier, ce n'est pas le cas de la Justice. Quid de la création d'un service réponse au courrier dans tous les tribunaux ?



Titre de séjour : au regard de la vie familiale

Madame H., ressortissante marocaine, est arrivée en France en janvier 2000 avec un visa de court séjour. Elle est ensuite restée, illégalement, sur le territoire français. Elle s'est mariée avec un ressortissant marocain, titulaire d'une carte de résident, et de cette union est née une fille, en décembre 2001. Au cours de l'année 2000, elle a sollicité un titre de séjour qui lui a été refusé en décembre de la même année. Et un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière a été pris à son encontre en février 2001. Cet arrêté a été annulé, en mars 2001, par le tribunal administratif. Mais le Conseil d'État a annulé ce jugement, confirmant ainsi la décision préfectorale de refus de séjour.

En mars 2003, Madame H. a de nouveau sollicité un titre de séjour. Par courrier, en avril, les autorités préfectorales ont refusé d'examiner sa situation, l'arrêté de reconduite à la frontière n'ayant pas été exécuté. En juillet 2003, une demande de regroupement familial déposée par Madame H. a été rejetée au motif qu'elle était déjà sur le territoire national. Celle-ci a alors saisi le Médiateur de la République.

Celui-ci a fait valoir auprès du préfet la nouvelle situation de Madame H : son mariage, la naissance de son enfant, le fait que son mari avait créé une entreprise. Ses arguments ont été entendus, et Madame H. a pu obtenir une carte de séjour temporaire.

Visa qui traîne, études compromises

Mademoiselle Y., de nationalité algérienne, a obtenu à l'université d'Oran, en juin 2003, un diplôme d'ingénieur en chimie industrielle. Major de sa promotion, elle souhaite parfaire sa formation par un master. Sa candidature est acceptée dans une école de Toulouse où réside sa mère. Elle fait donc une demande de visa étudiant auprès du consulat de France à Alger. La réponse tardant à venir, elle risque d'être considérée comme démissionnaire de l'école dans laquelle elle est admise.

Mademoiselle Y. a alors sollicité l'aide du Médiateur de la République. Après avoir examiné son dossier, celui-ci a pris attache avec le ministère des Affaires étrangères pour lui suggérer une solution. Il a appris alors que la requérante avait obtenu son visa. Mademoiselle Y. a pu enfin, malgré un certain retard, effectuer sa rentrée à l'école de Toulouse où elle avait choisi de poursuivre ses études.

L'instruction au cas par cas

- Affaires générales
- Agents publics-pensions
- Fiscal
- Justice
- Social

« Le fonctionnement du système judiciaire, perçu comme lent et incompréhensible, alimente bon nombre des dossiers instruits par le secteur Justice. Celui-ci intervient également dans un domaine qui suscite maints débats politiques mais où se jouent parfois aussi de véritables drames humains : le droit des étrangers et la nationalité. »

Causes



Observatoire 2004

Droit des étrangers : le « pouvoir d'interprétation » vécu comme arbitraire

➔ L'activité du secteur Justice a été marquée au cours de l'année écoulée par la nécessité d'assimiler deux nouveaux textes importants : la loi Sarkozy du 26 novembre 2003, et la circulaire du même nom en date du 20 janvier 2004, sur l'entrée et le séjour des étrangers en France, ainsi que la loi de Villepin du 10 décembre 2003 sur la réforme du droit d'asile. Ces bouleversements législatifs ont pu être à l'origine de bien des sentiments d'injustice. Des personnes qui pouvaient prétendre à un titre de séjour selon les anciennes règles perdaient brusquement cette faculté. Cette incompréhension s'est ajoutée à d'autres, récurrentes, qui jalonnent le parcours des étrangers qui souhaitent entrer et séjourner en France.

Le secteur Justice instruit de très nombreux dossiers concernant des refus de visas. Dans la plupart des cas, il ne peut que se borner à rappeler les règles en vigueur. Comme le souligne régulièrement le Conseil d'État, les autorités consulaires, seules compétentes en matière de délivrance de visas, disposent de larges pouvoirs d'appréciation à cet égard, et « peuvent se fonder non seulement sur des motifs tenant à l'ordre public, mais sur toute considération d'intérêt général ». Il leur appartient d'évaluer notamment le risque migratoire que peut représenter toute demande de visa, ainsi que le risque de détournement de l'objet du visa. De plus, sauf dans certaines situations limitativement énumérées à l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée, relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, les refus de visas n'ont pas à être motivés.

Lorsqu'un étranger a obtenu un visa, il se peut ensuite qu'il souhaite séjourner en France. Les titres de séjour (carte temporaire d'un an, carte de résidant de dix ans) sont délivrés par les préfetures. Là encore, les préfets ont un « pouvoir d'appréciation » pour accorder ou non le titre de séjour demandé. Cette notion de « pouvoir d'appréciation » est très mal comprise et souvent ressentie comme arbitraire. Elle fait l'objet d'un grand nombre de réclamations instruites par le secteur Justice. Après un examen minutieux de ces dossiers, l'intervention du Médiateur de la République ne peut que reposer sur un travail de conviction, de mise en avant de faits ou d'éléments insuffisamment pris en compte, dans un premier temps, par les services préfectoraux.



L'abondant contentieux sur la nationalité

Le Médiateur de la République est très régulièrement saisi par des ressortissants algériens, résidant en Algérie ou en France, qui souhaitent obtenir des certificats de nationalité française. Ils s'appuient sur le fait qu'ils ont eu, à une époque, une carte nationale d'identité française, ou que leurs parents en avaient une ; ou bien que leur père ou leur grand-père a servi dans l'armée française. L'Histoire est encore bien présente et le sujet passionnel. Mais le droit en la matière est très complexe.

■ L'ordonnance du 21 juillet 1962 a distingué deux catégories de statut : les personnes de statut civil de droit commun, en général les familles originaires de métropole ou les personnes qui avaient été naturalisées, qui ont gardé de plein droit la nationalité française, sans avoir aucune démarche à effectuer ; et les personnes de statut civil de droit local, en général les familles originaires d'Algérie qui, pour rester françaises, ont dû souscrire avant le 23 mars 1967 une déclaration de reconnaissance de la nationalité française. Cette déclaration était prise en compte à condition que son auteur ait préalablement fixé son domicile en France. La notion de domicile, ou de résidence en France, se définit comme une résidence effective stable et permanente, coïncidant avec le centre des attaches familiales et des occupations professionnelles du requérant. L'enfant né en France, comme en Algérie, avant le 1^{er} janvier 1963, de parents de statut civil de droit local, a perdu la nationalité française à cette date, si lui-même ou son père dont il a, en tant que mineur, suivi la condition, n'a pas souscrit la déclaration de reconnaissance. Dans ce cas, seule une demande de réintégration par décret peut permettre de retrouver la nationalité française, à condition de résider en France de manière régulière au regard des lois et conventions relatives au séjour des ressortissants algériens en France.

■ Il reste qu'en toute bonne foi, des personnes ont cru pendant 40 ans qu'elles étaient françaises. Elles découvrent qu'elles ne le sont pas à l'occasion d'un renouvellement de carte nationale d'identité, les contrôles de l'administration étant désormais très rigoureux. Une procédure plus simple, « la déclaration d'acquisition de la nationalité française par possession d'état de Français » au tribunal d'instance, peut leur permettre de récupérer leur nationalité mise en cause. Mais il faut que pendant les dix ans précédant la déclaration, ces personnes se soient de bonne foi considérées comme françaises et qu'elles aient été considérées comme telles par les autorités publiques.



Une homonymie fâcheuse

Monsieur P. Fernandez, demeurant à Marseille, reçoit le 6 avril 2004 une convocation devant la cour d'appel de Douai dans une affaire prud'homale, concernant une personne dénommée Monsieur P. Fernandes, demeurant à la même adresse que lui.

N'étant pas concerné par cette convocation, Monsieur P. Fernandez prend contact avec le conseil des prud'hommes de son domicile qui lui indique, après avoir téléphoné à la cour d'appel de Douai, que le problème était résolu. Pourtant le 22 juin 2004, le réclamant reçoit par lettre recommandée une notification d'état de recouvrement pour une décision d'aide juridictionnelle accordée à la partie adverse de la même procédure. Cet état de frais étant toujours adressé à Monsieur P. Fernandes.

Monsieur P. Fernandez a alors adressé, le 7 juillet, un nouveau courrier à la cour d'appel de Douai pour faire opposition au compte des dépens et il a saisi parallèlement le Médiateur de la République.

Celui-ci s'est alors rapproché du greffe de la chambre sociale de la cour d'appel de Douai. En reprenant le dossier, ce service a constaté que dans le cadre de cette procédure prud'homale, il avait été avisé d'un changement de coordonnées du défendeur et qu'à partir de ce moment Monsieur P. Fernandez s'est trouvé injustement destinataire des convocations et commandements à payer relatifs à cette affaire. La chambre sociale, par saisine directe, a rapidement procédé à la rectification de cette erreur matérielle.

« Décédée » pour l'État civil !

Lors de la constitution de son dossier de retraite, dans le courant de l'année 2003, Madame T., née à Tunis, a sollicité la délivrance d'un extrait d'acte de naissance au Service Central d'État Civil de Nantes. Elle s'est alors aperçue que son extrait d'acte de naissance portait la mention « *décédée le 5 octobre 1996* ». Le 15 octobre 2003, Madame T. a saisi le procureur de la République de Nantes d'une demande de rectification de son acte de naissance. Mais le 10 février 2004, elle était toujours sans nouvelle de l'état d'avancement de son dossier, alors que le paiement de sa pension de retraite devait intervenir à compter du 29 février 2004.

Madame T. a saisi le Médiateur de la République. Celui-ci s'est rapproché du procureur de la République de Nantes, qui lui a fait savoir que ses services du fait de l'abondance des dossiers reçus, traitaient à ce moment-là les demandes enregistrées au mois de janvier 2002. Par souci d'égalité, ces dossiers sont examinés dans l'ordre de leur arrivée au parquet.

Toutefois, à titre exceptionnel, et compte tenu des incidences particulièrement fâcheuses qu'auraient entraîné pour Madame T. sur le paiement de sa pension l'absence de rectification de son acte de naissance, le procureur de la République de Nantes a accepté de régler ce dossier sans délai.

- Affaires générales
- Agents publics-pensions
- Fiscal
- Justice
- Social

Témoign des interrogations et des désarrois sociaux

128

c'est le nombre de dossiers de « recalculés » reçus en 2004 par le secteur Social

Le **secteur Social** instruit logiquement les dossiers entrant dans le champ de la protection sociale. Qu'il s'agisse des litiges mettant en cause toutes les branches d'assurance du régime général de la sécurité sociale et des autres régimes

(hors fonction publique) – maladie, maternité, vieillesse, invalidité, accidents du travail et maladies professionnelles –, en matière de cotisations comme de prestations ; ou de ceux portant sur les prestations familiales, l'aide sociale et les minima sociaux (RMI, allocation d'adulte handicapé...), l'indemnisation du chômage, les aides à l'emploi et la formation professionnelle. Son vaste domaine d'intervention concerne tous les âges de la vie et touche aussi aux situations de fragilité et de précarité les plus criantes.



La réforme des retraites : besoin d'information

Comme après toute modification législative d'envergure, le secteur social a dû, en 2004, faire un important travail pédagogique sur la réforme des retraites instaurée par la loi du 21 août 2003. La complexité du nouveau dispositif et sa mise en œuvre progressive ont suscité beaucoup d'interrogations et d'incompréhensions. Certains assurés, par exemple, n'avaient pas compris que la possibilité de rachat des années d'études ne concernait pas les plus de soixante ans –

restriction logique puisque cette possibilité de rachat est destinée à compenser l'allongement de la durée d'assurance, qui affecte moins les personnes les plus avancées dans leur carrière.

Le Médiateur de la République, qui a pu constater un réel besoin d'explication sur les tenants et les aboutissants de la réforme, souhaiterait plus d'information et plus de réactivité en faveur des assurés. Il souhaite que la Caisse nationale de l'assurance vieillesse (Cnav) continue à fournir des informations ou des simulations indispensables pour permettre aux personnes en activité de faire des choix.

Les mauvaises surprises de la mobilité

Malgré une amélioration de la coordination des réglementations, une part significative des réclamations concerne les conséquences préjudiciables de la mobilité (qu'elle soit professionnelle ou géographique) sur les droits des personnes, dans tous les régimes d'assurance. Conçus à une époque de stabilité, les systèmes de protection sociale ont du mal à s'adapter à la nouvelle donne et aux parcours professionnels évolutifs, voire chaotiques, des assurés sociaux.

■ Être successivement salarié du privé, travailleur indépendant, agriculteur ou agent de la fonction publique, et donc changer de régime d'affiliation, réserve souvent

de mauvaises surprises lorsqu'il s'agit de faire valoir ses droits au chômage, à la retraite ou à toute autre prestation. Ainsi, les critères de l'appréciation de l'incapacité au travail, pour l'obtention d'une pension de retraite au taux plein dès 60 ans quelle que soit sa durée d'assurance, sont différents dans le régime général et les régimes alignés, et le régime des professions libérales. Dans le régime général de la sécurité sociale et les régimes alignés (salariés agricoles, artisans et commerçants), l'incapacité au travail peut être reconnue dès lors que l'assuré n'est

plus en mesure de poursuivre l'exercice de son emploi sans nuire gravement à sa santé et qu'il se trouve atteint d'une incapacité de travail de 50 % médicalement constatée (articles L.351-7 et R. 351-21 du code de la sécurité sociale). En revanche, dans le régime des professions libérales, l'incapacité au travail est appréciée « *en déterminant si, à la date de la demande ou à une date postérieure, le requérant compte tenu de son âge, de son état de santé, de ses capacités physiques et mentales, de ses aptitudes ou de sa formation professionnelle, n'est plus en mesure d'exercer une activité professionnelle.* » Deux définitions de l'incapacité qui, lorsqu'elles s'appliquent à une même personne, ne permettent pas toujours d'arriver à une conclusion identique sur les droits susceptibles d'être ouverts par chacun des régimes d'assurance vieillesse concernés, comme le Médiateur a pu le constater au travers de dossiers dont il a été saisi.

■ Le régime d'assurance vieillesse des professions libérales, géré par une organisation autonome, n'est pas aligné sur le régime général. La loi du 21 août 2003, portant réforme des retraites, a opéré un certain rapprochement entre ce régime et celui des salariés, notamment en ce qui concerne l'âge de la retraite et la durée d'assurance pour l'allocation vieillesse de base. Mais son évolution dans le sens d'un alignement progressif sur le régime général est beaucoup moins marquée que celle intervenue dans d'autres régimes de non-salariés non agricoles, tels ceux des industriels et commerçants,

et des artisans. Ainsi, les divergences sur la définition de l'incapacité au travail demeurent.

■ C'est au moment de faire valoir leurs droits à la retraite que les pluripensionnés peuvent également avoir de mauvaises surprises. Car leurs périodes de chômage ne sont pas systématiquement validées pour évaluer les droits à retraite du régime général. Cette validation est en effet subordonnée à la reconnaissance de la qualité d'assuré social du régime général préalablement à la période considérée. Ce qui n'est pas le cas, par exemple, d'une période d'indemnisation postérieure à l'exercice d'une activité indépendante ayant entraîné l'affiliation au régime des travailleurs non-salariés des professions agricoles. Les règles qui régissent l'assurance vieillesse ne sont pas calquées sur celles des conditions d'indemnisation, fixées par le règlement propre à l'assurance chômage et au régime de solidarité.



Droits à la retraite :

quand les périodes de chômage indemnisé ne sont pas prises en compte

Monsieur P., né en 1943, a exercé une activité salariée relevant du régime général de sécurité sociale, de 1959 à 1987. Licencié pour motif économique, il a été indemnisé par l'Assedic au titre de l'assurance chômage. En 1992, il a repris une exploitation agricole, sur laquelle il a travaillé jusqu'au 30 juin 1995. Réinscrit sur la liste des demandeurs d'emploi, il a été admis, le 19 août suivant, au bénéfice de l'Allocation de solidarité spécifique (ASS), qu'il a perçue jusqu'en 2003. Souhaitant faire valoir ses droits à la retraite, Monsieur P. a constaté que les trimestres correspondant à sa dernière période de chômage indemnisé, de 1995 à 2003, n'avaient pas été pris en compte pour ses droits à retraite. Ses recours amiables ont échoué, tant auprès de la caisse du régime général que de celle du régime agricole. Le tribunal des affaires de sécurité sociale (TASS) a par ailleurs conforté la position des deux organismes. Sollicité parallèlement par l'intéressé, le Médiateur de la République n'a pu constater que les deux organismes sociaux avaient appliqué la règle en vigueur. En effet, Monsieur P. avait perdu sa qualité d'assuré social du régime général, en raison de l'exercice d'une activité professionnelle non salariée du régime agricole, entre ses deux périodes de chômage indemnisé. Or, la validation d'une période de chômage au titre de l'assurance vieillesse est subordonnée à la reconnaissance de la qualité d'assuré social du régime général préalablement à cette période. Le Médiateur envisage d'interpeller les pouvoirs publics sur cette règle qui pénalise les demandeurs d'emplois indemnisés reprenant une activité non salariée.

L'instruction au cas par cas

- Affaires générales
- Agents publics-pensions
- Fiscal
- Justice
- Social

« À travers les dossiers qu'il instruit, le secteur social est un témoin privilégié des lacunes et des injustices engendrées par les bouleversements auxquels est confronté notre système de protection sociale. Conçus à une époque où l'emploi était stable, et malgré des aménagements significatifs, les différents dispositifs ont beaucoup de mal à s'adapter à une mobilité professionnelle et géographique croissante. »

Égalité

Réclam



Observatoire 2004

L'Europe des travailleurs peine à se mettre en place

➔ En matière de protection sociale, passer les frontières est bien plus complexe encore que changer de statut professionnel ! La libre circulation des personnes est l'un des principes fondamentaux de l'Union européenne. De fait, de plus en plus nombreux sont ceux qui vont vivre ou travailler successivement dans différents pays de l'Union. Depuis plusieurs décennies, les institutions européennes et les États membres ont travaillé à l'élaboration d'un certain nombre de règles visant à coordonner les législations nationales de sécurité sociale et d'assurance chômage. Mais ces règles, pas toujours simples, sont encore mal connues des organismes sociaux eux-mêmes, que ce soit en France ou dans les autres pays européens. Les personnes qui s'expatrient sont souvent très mal informées de leurs droits et des démarches à accomplir. Le Médiateur de la République a ainsi été saisi de nombreux dossiers ayant trait à l'indemnisation du chômage de personnes revenant en France après une période d'activité dans un autre État membre. Dans la plupart des cas, les difficultés de ces personnes étaient la conséquence des renseignements incomplets, voire erronés qui leur avaient été fournis.



Aide à la mobilité géographique :



Retraite complémentaire : les plus précaires sont lésés

À plusieurs reprises, depuis 1998, le Médiateur de la République a appelé l'attention du ministère chargé de l'Emploi sur le fait que les périodes de travail effectuées dans le cadre d'un CES ne sont pas validées par les

régimes de retraite complémentaire, les employeurs étant exonérés de toutes les charges patronales, à l'exception des cotisations d'assurance chômage. Le préjudice est d'autant plus important qu'il n'est pas limité à la durée du CES, dans la mesure où les personnes concernées ne se constituent aucun droit, non seulement au cours de leur contrat de travail, mais surtout pendant toute la durée de l'indemnisation chômage susceptible de leur être accordée au titre de la fin de cet emploi, contrairement aux autres chômeurs indemnisés qui, après la perte d'une activité salariée validable, se voient attribuer des points gratuits.

La reprise d'emploi sous CES a donc été très pénalisante au regard des droits à retraite complémentaire, les intéressés perdant un avantage qu'ils auraient conservé s'ils étaient restés demandeurs d'emploi indemnisés. De plus, ils ne prennent généralement connaissance de ce problème qu'au moment de leur demande de liquidation de retraite.

Pour des raisons essentiellement budgétaires, aucune disposition n'a été envisagée par les pouvoirs publics pour tenter d'apporter une solution à cette situation, sur laquelle le Médiateur de la République a récemment appelé, une nouvelle fois, l'attention du ministère à l'occasion de réclamations individuelles.

Il convient de préciser que, pour l'avenir, les employeurs seront, dans le cadre des nouveaux contrats aidés dans le secteur non marchand créés par la loi de programmation pour la cohésion sociale, assujettis au paiement des cotisations dues au titre des régimes de retraite complémentaire ; tel ne paraît pas être le cas à la date où nous écrivons, pour les contrats d'avenir ouverts aux bénéficiaires de minimas sociaux. Le dossier reste donc ouvert.

un aménagement à la règle pour tenir compte des circonstances

À l'issue d'une formation d'analyste programmeur de huit mois, Madame N. avait accepté un emploi, sous la forme d'un contrat à durée déterminée (CDD) de deux mois. Son employeur lui avait, dans un premier temps, promis un contrat de travail à durée indéterminée (CDI), mais lui a finalement proposé un CDD, avec la perspective de le transformer en embauche définitive, ce qui s'est effectivement produit.

Contrainte d'effectuer un trajet quotidien de 75 kilomètres, l'intéressée a sollicité le bénéfice d'une aide à la mobilité géographique. L'Agence Locale pour l'Emploi (ALE) n'a pas donné suite à sa démarche, au motif que Madame N. avait été recrutée sous contrat d'une durée inférieure à 12 mois.

Celle-ci a alors sollicité l'aide du Médiateur de la République qui a tout d'abord relevé que l'ALE avait fait une juste application des textes. Madame N. ne remplissait effectivement pas les conditions pour bénéficier de l'aide à la mobilité. Toutefois, il n'était pas contestable que l'intéressée avait été embauchée pour une durée indéterminée, immédiatement après la fin de son CCD, par la même société, dans la même qualification et au même coefficient, le premier contrat de deux mois ayant en fait été utilisé par l'employeur comme période d'essai. Il était donc particulièrement injuste que Madame N. en fût pénalisée.

Convaincues par cet argument, les Directions générales de l'ANPE et de l'UNEDIC ont accepté un aménagement de la règle, permettant d'accorder à Madame N. l'aide à la mobilité géographique.



L'instruction au cas par cas

- Affaires générales
- Agents publics-pensions
- Fiscal
- Justice
- Social

Sou



Observatoire 2004

L'affaire des chômeurs « recalculés »

➔ Pour la troisième année consécutive, c'est l'indemnisation du chômage qui a représenté, en 2004, le premier thème traité par le secteur Social. Le premier semestre a été marqué par un afflux de réclamations individuelles de « recalculés » confrontés à la réduction de leur durée d'indemnisation, conséquence du protocole d'accord signé en décembre 2002 par les représentants du patronat et des syndicats de salariés. Cette convention s'est en effet appliquée aux chômeurs en cours d'indemnisation au 1^{er} janvier 2004. Pour la majorité des dossiers qui lui ont été transmis, le Médiateur a considéré qu'il s'agissait d'une réglementation d'ordre général, issue d'une négociation des partenaires sociaux, sur laquelle il ne lui appartenait pas de porter une appréciation. En revanche, il a interpellé à plusieurs reprises la direction générale de l'UNEDIC sur deux séries de cas particuliers, afin de solliciter un aménagement de la règle. La première concernait les chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise, qui s'étaient engagés dans leur projet en intégrant dans leur plan de financement le maintien de leurs allocations pour la durée qui leur avait été signalée au début de leur indemnisation. Le Médiateur a notamment observé que dans le cadre de la demande d'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises (ACCRE), cet élément financier avait vraisemblablement été pris en compte pour apprécier la validité du projet. La seconde série de cas concernait des personnes soumises à la procédure de réadmission, après la reprise d'une activité salariée leur ayant ouvert de nouveaux droits. Ainsi, des demandeurs d'emploi qui n'avaient pas épuisé leurs droits ouverts au titre de la rupture d'un précédent contrat de travail intervenue avant le 31 décembre 2001, avaient retrouvé un emploi qu'ils avaient perdu à nouveau en 2003. Cette reprise d'activité leur permettait de justifier d'une durée suffisante d'affiliation à l'assurance chômage pour se créer de nouveaux droits à indemnisation. Le Médiateur a estimé que le fait de retenir le reliquat des droits sur la base de la durée d'indemnisation initialement notifiée alors même qu'il était connu, à la date de la réadmission, qu'elle serait finalement considérablement réduite, faussait le résultat de la comparaison effectuée entre les deux montants de droits. Le Médiateur s'appropriait à saisir le Président du conseil d'administration de l'UNEDIC sur ces situations, lorsque les pouvoirs publics, après l'annulation en mai 2004 par le Conseil d'État, pour vice de forme, de l'arrêté ministériel du 5 février 2003 ayant agréé les dispositions en cause, se sont prononcés en faveur du rétablissement des chômeurs « recalculés » dans leurs droits.





Allocations chômage : Plus de frontières pour des droits européens les allocations familiales se mettent en place

Après avoir travaillé sept ans en France, Madame V. a exercé un emploi en Allemagne de 1993 à juillet 2002. Elle est ensuite revenue en France où, après avoir repris une activité salariée de très courte durée, elle a demandé le bénéfice des allocations de chômage. Elle a fourni les imprimés E 301 et E 303, et ces prestations lui ont été accordées pour une période de trois mois. À la fin de cette période, en novembre 2002, elle a occupé un emploi à temps partiel pendant quatre mois. À la fin de son contrat à durée déterminée, elle a sollicité une indemnisation qui lui a été refusée au motif qu'elle avait épuisé tous ses droits précédents et ne s'en était pas constitué de nouveaux.

Elle a alors saisi le Médiateur, en s'étonnant que ses activités antérieures, en Allemagne puis en France, ne lui aient pas permis de bénéficier d'une durée d'indemnisation plus longue. Après la rupture de son contrat de travail en Allemagne, Madame V. n'avait en effet bénéficié d'aucune indemnisation dans ce pays. Selon les règlements communautaires, elle pouvait donc, en s'inscrivant à l'ASSEDIC, bénéficier de prestations prenant en compte toutes ses périodes d'assurance ou d'emploi effectuées dans les différents États membres de l'Union européenne.

Or l'indemnisation de trois mois accordée sur la base de l'imprimé E 303 ne concerne que les travailleurs qui, déjà indemnisés dans un État membre, viennent s'établir dans un autre État, pour poursuivre leur recherche d'emploi. Ce qui n'était pas le cas de Madame V. dont la situation aurait dû être étudiée au regard des éléments portés sur le formulaire E 301. L'intervention du Médiateur auprès de l'ASSEDIC a permis à celle-ci d'être rétablie dans ses droits.

En 2001, Madame S., qui avait transféré son domicile en Allemagne dans le cadre d'un détachement professionnel, a sollicité auprès de la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) l'attribution de l'allocation parentale d'éducation (APE), au titre de sa fille alors âgée de deux ans. La CAF a refusé, aux motifs que l'APE ne pouvait être versée en Allemagne, et que l'époux de l'intéressée avait déjà été désigné par le couple comme celui des deux parents devant percevoir les allocations.



Or, en 2003, la Commission européenne avait initié une procédure d'infraction contre l'État français, en faisant valoir que la subordination du paiement de l'APE à une condition de résidence était incompatible avec les traités européens relatifs à la libre circulation des travailleurs.

Ainsi le 8 décembre 2003, le ministère compétent a indiqué que la France reconnaissait désormais le caractère exportable de l'APE, et précisé que la nouvelle règle s'appliquait non seulement aux dossiers en cours de contentieux mais aussi, sur demande des intéressés, aux dossiers refusés pour cause de non-résidence en France, dans la limite des délais de prescription.

Cette précision a permis la régularisation du dossier de Madame S..

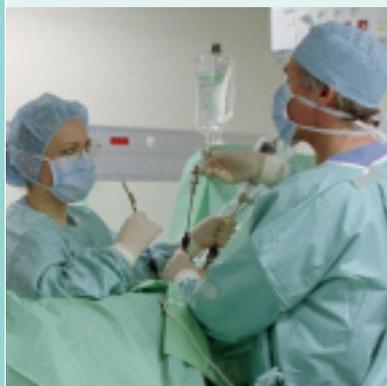
Inquiétudes

Incohérences et lacunes juridiques

Plus que les dysfonctionnements de l'administration, c'est bien souvent la complexité de la réglementation qui pose problème. Une certaine inflation législative débouche sur des textes incomplets, contradictoires et dont l'interprétation se révèle de plus en plus délicate. Les citoyens sont perplexes et désarmés, les services administratifs compétents se trouvent eux-mêmes parfois submergés.

En attendant les décrets d'application...

Depuis trente ans, Assemblée nationale et Sénat pointent régulièrement la lenteur avec laquelle sont publiés les décrets d'application des lois. Un exemple récent montre les conséquences préjudiciables de ces retards.



■ La loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé a prévu la mise en place de nouvelles structures disciplinaires et une nouvelle procédure au sein de l'ordre des médecins. Cette nouvelle procédure est subordonnée, conformément à l'article 44 de la même loi, à « la proclamation des résultats des élections de l'ensemble des conseils régionaux et interrégionaux et des chambres disciplinaires ».

Ces élections devant intervenir dans les six mois suivant la publication du décret mentionné à l'article L. 4124-11 du code de la santé publique, qui doit fixer la composition, les modalités d'élection et les règles de fonctionnement et de procédure des conseils régionaux ou interrégionaux à mettre en place. Le défaut de publication de ce décret a bloqué tout le processus. Résultat : l'auteur d'une plainte contre un médecin ne peut ni faire appel au conseil national de l'ordre d'une décision rendue par un conseil régional, ni se pourvoir en cassation devant le Conseil d'État.

■ Quelles causes à ces retards ? Sans doute un empilement accéléré de textes. Alors que la loi du 4 mars 2002 n'est pas encore totalement en application, elle a déjà été modifiée par trois autres lois

(loi n° 2002-1577 du 30 décembre 2002 ; loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 ; loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique). D'autres textes ont également modifié les dispositions du code de la santé publique relatives à la discipline des médecins (loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004, loi n° 2004-204 du 9 mars 2004).

L'article 156 de la loi du 9 août 2004 précise que la compétence disciplinaire ressortit toujours aux conseils régionaux et à la section disciplinaire du conseil national de l'ordre des médecins tant que les articles 18, 42 et 62 de la loi du 4 mars 2002 ne sont pas appliqués. En outre, un décret du 29 juillet 2004 (décret n° 2004-802 paru au Journal officiel du 8 août 2004) comporte un article R. 4126-1 à insérer dans le code de la santé publique et selon lequel, en l'absence de publication du décret prévu par l'article L. 4124-11 du même code, la procédure disciplinaire des médecins reste régie par le décret n° 48-1671 du 26 octobre 1948.

■ À l'évidence, le Gouvernement rencontre des difficultés pour prendre les mesures réglementaires nécessaires à l'application de la loi de 2002 ! D'autant plus qu'un article du deuxième projet de loi d'habilitation pour la simplification du droit devrait ouvrir au Gouvernement la possibilité d'aménager par ordonnance l'organisation des ordres des professions médicales et pharmaceutiques. Ce n'est qu'au terme de ce processus de « simplification » que le décret prévu en 2002 serait enfin publié.

Quand une circulaire modifie l'esprit de la loi

Depuis de nombreuses années, certaines entreprises versent des « prestations familiales extralégales »

à leurs employés. Ces prestations, allouées en raison des charges de famille, ne sont pas prévues par le code de la sécurité sociale. Lorsqu'elles répondaient à certaines conditions, elles étaient exonérées de cotisations sociales. Mais un décret du 2 mars 1995 était censé supprimer de manière générale ces exonérations. Lettres ministérielles et circulaires de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) ont toutefois rendu particulièrement complexes les conditions d'application de ce décret. Une lettre ministérielle du 11 avril 1995 a d'abord suspendu la mise en œuvre du décret. Puis, une autre datée du 23 janvier 1996 a précisé que l'exonération devait finalement être maintenue pour les entreprises versant ces prestations par l'intermédiaire d'une caisse de compensation.

■ Ne sachant plus quelle conduite adopter, plusieurs entreprises ont été l'objet de redressements et parfois même de poursuites de la part de l'administration. En août 1997, le Médiateur de la République a demandé qu'il soit mis fin à cette confusion juridique : appliquer intégralement le décret du 2 mars 1995 ou l'abroger. Cette demande n'a pas abouti, et c'est une appréciation au cas par cas qui a été privilégiée. Deux éléments nouveaux ont même ajouté à la confusion : une lettre-circulaire de l'ACOSS du 17 janvier 1997 a précisé que les prestations familiales extralégales devaient être soumises à la contribution pour remboursement de la dette sociale (CRDS) ; une autre lettre-circulaire du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, datée du 7 juin 1999 et adressée à l'ACOSS, a prévu d'exonérer les prestations familiales versées par la SNCF à ses agents, alors même que celles-ci ne sont pas octroyées par une caisse de compensation.

■ À maintes reprises, le Médiateur de la République a attiré à nouveau l'attention des ministres compétents sur le caractère abusif de cette situation. La loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit offre une porte de sortie. Son article 52, qui traite du renforcement des droits des cotisants dans leurs relations avec les organismes chargés du recouvrement des contributions et des cotisations de sécurité sociale, habilite le Gouvernement à prendre, par ordonnance, les mesures visant à permettre aux cotisants de se prévaloir des circulaires et instructions ministérielles publiées, et ce, même si celles-ci s'avèrent contradictoires avec des textes de niveau juridique supérieur. Cette mesure revêt un double intérêt : elle incite l'administration à faire preuve de responsabilité lors de la rédaction des textes d'application, et elle renforce la sécurité juridique des cotisants

qui se sont conformés aux instructions administratives. Elle constitue, cependant, une entorse sérieuse au respect de la hiérarchie des normes qui constitue l'un des principes fondamentaux de notre système juridique. En vertu de ce principe, une circulaire se doit d'être conforme au décret qu'elle interprète, le décret devant respecter la loi qui, elle-même, est subordonnée à la Constitution.

Ce qui est vrai dans le Val-d'Oise ne l'est plus en Haute-Savoie !

Que recouvre exactement une notion juridique ? À quelle situation concrète correspond-elle ? Quand, par exemple, une maison doit-elle être considérée comme « vacante » ? Cette notion de « vacance » est importante, notamment en matière fiscale, puisqu'elle peut être à l'origine de certaines impositions.

Mais les services fiscaux n'en ont visiblement pas tous la même interprétation. En 1997, Madame S. a mis en vente sa maison située dans le Val-d'Oise et s'est installée en Haute-Savoie. La vente n'a pu être réalisée qu'en juin 2000. Les services des impôts de Haute-Savoie ont considéré que cette vente n'était pas intervenue dans des délais normaux, fixés à un an, et ont donc refusé à Madame S. le bénéfice de l'exonération de plus-value prévue pour les résidences principales. Celle-ci a contesté cette imposition, arguant que la « vacance » de sa maison du Val-d'Oise, au jour de la vente, relevait de circonstances indépendantes de sa volonté tenant aux conditions du marché immobilier local. Les services fiscaux de Haute-Savoie ont refusé cette argumentation, alors que ceux du Val-d'Oise y avaient adhéré en accordant à Madame S. une exonération de la taxe sur les logements vacants.



Les ratés de Schengen

ou comment conduire une voiture volée avec une carte grise en règle.

En août 2002, alors qu'il se rend en vacances au Maroc, Monsieur A. est arrêté au port d'Algéciras par les douaniers espagnols. Ces derniers lui indiquent que sa voiture est inscrite au « système d'information Schengen » (SIS) des véhicules volés. Stupeur du vacancier qui avait acheté sa voiture en France en novembre 2001, à la suite d'une annonce parue dans un magazine et qui avait obtenu l'immatriculation de celle-ci à la préfecture de son département. Monsieur A. est donc emprisonné trois jours en Espagne et le véhicule, saisi, sera restitué à la compagnie d'assurance de son propriétaire initial, en Belgique, où il avait été volé. Le Médiateur de la République a saisi le ministère de l'Intérieur d'une demande d'indemnisation du préjudice que le réclamant a subi, sur le fondement du dysfonctionnement des services administratifs français qui, lors de l'établissement de la carte grise, n'ont pas été en mesure de s'assurer que le véhicule de Monsieur A. figurait au fichier des véhicules volés. Refus du ministère, en juillet 2004, au motif que les services administratifs délivrant les cartes grises n'ont pas accès au SIS qui, seul, permet l'identification de véhicules volés dans « l'espace Schengen » et qui est, pour l'heure, réservé aux fonctionnaires habilités par les autorités policières et douanières. Une seconde saisine du Médiateur de la République, sur ce fondement, est toujours en cours d'examen, de même que la saisine du Médiateur européen et du Défenseur du peuple en Espagne. Par ailleurs, le Médiateur de la République a, également, saisi le ministre de l'Intérieur d'une proposition de réforme visant à permettre aux services compétents des préfectures l'accès au SIS, qui fait l'objet d'une étude approfondie. Mais sur le plan européen, le dispositif va pouvoir être mis en place grâce à la position commune acceptée, le 22 décembre 2004, par les États membres et qui doit être définitivement adoptée par le Conseil de l'Union européenne dans les mois prochains. Désormais, les services administratifs chargés dans les États membres de délivrer les certificats d'immatriculation des véhicules, pourront avoir accès aux données introductives dans le SIS et vérifier s'il s'agit de véhicules volés ou non.

Renforcer l'écoute et la proximité

Les 292 délégations du Médiateur de la République, présentes dans l'ensemble des départements, ont permis de rapprocher l'Institution des citoyens. Ce maillage territorial doit se poursuivre pour toucher les publics les plus fragiles. Avec le souci de la qualité du service rendu, qu'il s'agisse

d'information, de règlement des litiges ou d'amélioration des relations entre services publics et administrés.

Les délégués traitent

90%

des affaires reçues par l'Institution

Médiateurs et facilitateurs p. 48

Un maillage territorial toujours plus dense p. 53

Des relais d'information et de conciliation sans pareil en Europe

Si, à l'origine, l'Institution du Médiateur de la République était exclusivement concentrée à Paris, des « correspondants départementaux du Médiateur » ont été mis en place dans les préfectures, dès 1978, à titre expérimental, puis, à partir de 1980, dans tous les départements. Depuis lors, l'existence de ces représentants locaux de l'Institution, devenus « délégués du Médiateur de la République » en 1986, a été consacrée par la loi du 12 avril 2000 relative aux Droits des Citoyens dans leurs Relations avec les Administrations, qui a modifié la loi du 3 janvier 1973 en y introduisant l'article 6-1 définissant le rôle des délégués. La mise en place des délégués a abouti à deux avancées par rapport à la loi de 1973 : une forme de « saisine directe » pour les affaires locales ; et un nouveau type de service rendu, « l'information/orientation », le délégué devenant un « réducteur de complexité » au moins autant qu'un médiateur classique.

Le développement territorial doit se poursuivre, avec deux objectifs : continuer à rendre l'Institution plus accessible, et d'abord à ceux qui en ont le plus besoin, qu'il s'agisse des habitants des quartiers sensibles, mais aussi des zones rurales fragiles et, demain, des détenus ; allier l'ambition de la qualité à la volonté de proximité.

Trois réalisations importantes de l'année 2004 doivent contribuer à relever ce défi. Tout d'abord la clarification de la situation juridique des délégués. Comme le souhaitait le Médiateur de la République, l'ordonnance du 25 mars 2004 a complété l'article 6-1 de la loi de 1973 en affirmant le caractère bénévole de l'activité des délégués et la possibilité de leur attribuer une indemnité représentative de frais. Dans le prolongement de cette avancée législative, le Médiateur de la République a établi un document qui définit les droits et obligations des délégués dans leurs relations avec le public et avec l'Institution, et qui est en quelque sorte l'esquisse d'une « charte du délégué ». D'autre part, la mise en place de l'Intranet et l'accent mis sur la formation vont améliorer l'efficacité et la qualité du travail de ces indispensables relais.

« Le nombre des délégations est passé de 123 en 1999 à 292 à la fin de l'année 2004. »

Proximité et accessibilité

Les délégués peuvent être saisis directement par les personnes qui souhaitent les solliciter et qu'ils reçoivent eux-mêmes au cours de leurs permanences. Ils s'efforcent de favoriser au niveau local le règlement des litiges qui leur sont soumis. Du fait de leur contact direct avec le public, ils jouent aussi un important rôle d'écoute, d'information, voire de réorientation lorsque les demandes qui leur sont soumises ne relèvent pas de la compétence de l'Institution. Leur accessibilité encourage en effet les personnes en difficulté à s'adresser à eux pour des problèmes de toute nature.

51 193

affaires ont été traitées en 2004
par les délégués du Médiateur
de la République

Médiateurs et facilitateurs

Installés dans les préfectures ou sous-préfectures mais aussi, depuis 2000, au sein de structures « de proximité » souvent situées dans des quartiers sensibles (maisons de la justice et du droit, points d'accès au droit, maisons de services publics, locaux municipaux), les délégués tiennent des permanences, au moins deux demi-journées par semaine. Ils disposent d'un bureau leur permettant de recevoir le public dans des conditions qui garantissent la confidentialité de leurs entretiens.

« Le Médiateur de la République a établi un document qui définit les droits et obligations des délégués dans leurs relations avec le public et l'Institution, esquisse d'une « charte du délégué » qui vient à l'appui de leurs missions. »

À l'écoute des demandes

Même si les problèmes exposés échappent à leur compétence, les délégués s'efforcent toujours d'apporter une aide aux personnes qu'ils reçoivent, en les orientant vers un interlocuteur compétent, en leur indiquant les démarches à effectuer, en leur fournissant une documentation appropriée, voire en les aidant parfois à rédiger un courrier.

Il n'est pas rare que, même lorsqu'une solution n'est pas possible, la seule écoute que les délégués accordent à des personnes en difficulté leur apporte un réconfort, ne serait-ce que par la considération qui leur est manifestée par le représentant d'une institution de la République.

Au cours de leurs entretiens, durant une heure en moyenne, cette écoute est en effet primordiale car elle permet aux délégués tout à la fois de désamorcer une situation et de collecter les éléments d'informations nécessaires à la compréhension des demandes qui leur sont présentées.





Renforcer l'écoute et la proximité

Jeux de pistes pour cartes grises (Haut-Rhin)

Informer, orienter, débloquer

Les délégués sont très souvent sollicités pour des demandes d'informations sur le fonctionnement des services publics, sur les conditions d'obtention d'une prestation, sur le déroulement d'une procédure... Ils interviennent alors avant tout différend, voire même toute démarche préalable de la part de l'administré. En amont des litiges, ils favorisent ainsi une meilleure compréhension des décisions ou des procédures. Ils peuvent permettre de rétablir le dialogue avant qu'il ne soit définitivement rompu, contribuant ainsi à la prévention de conflits ultérieurs.

Les délégués jouent aussi un rôle d'interface entre l'administré qui s'apprête à effectuer une démarche et l'administration à laquelle il devra s'intéresser, prévenant ainsi les difficultés (voir cas ci-contre).

Régler les litiges sur place

■ Au-delà de ce rôle d'information et d'orientation très utile, les délégués du Médiateur de la République ont pour mission de favoriser à leur niveau la résolution des litiges qui mettent en cause le fonctionnement d'un service public dans ses relations avec un administré et résultent de décisions prises localement.

Dès lors qu'une affaire constitue une véritable réclamation au sens de la loi du 3 janvier 1973, les délégués procèdent à l'examen du dossier au fond, sur la base des pièces qui doivent être fournies par les intéressés : c'est la phase d'instruction. Cette instruction permet de déterminer si la réclamation est fondée et motive une intervention, soit qu'elle révèle un dysfonctionnement administratif, soit qu'elle fasse état de circonstances particulières qui pourraient justifier la bienveillance de l'administration.

■ Lorsque les réclamations semblent fondées, les délégués choisissent d'intervenir auprès des services publics locaux, par téléphone, pour les affaires qui peuvent être débloquées rapidement par ce biais, ou, de préférence, par écrit. Ils apportent alors une attention toute particulière à la rédaction de leurs courriers, en développant les arguments de droit ou les données de fait justifiant leur intervention.

En réalité, il arrive fréquemment que les délégués soient appelés à intervenir dans des situations où les droits du réclamant ne font aucun doute, mais sans qu'il parvienne seul à en convaincre l'administration. Le label « délégué du Médiateur de la République » fait alors toute la différence. (voir cas page 50).

Partie s'installer en Suisse, avec son véhicule initialement immatriculé en France, Madame F. a fait procéder dans son pays d'accueil à une nouvelle immatriculation. Revenant en France deux ans après avec ce même véhicule, ainsi qu'avec un autre acheté en Suisse, elle souhaite obtenir des cartes grises françaises.

Pour connaître les démarches à accomplir, elle s'est adressée au délégué du Médiateur de la République. Celui-ci s'est rapproché du service compétent de la préfecture (le bureau des usagers de la route), qui a dû lui-même demander à son ministère un certain nombre de précisions pour indiquer la marche à suivre.

Pour son véhicule précédemment immatriculé en France, Madame F. devait fournir un certificat de dédouanement et pourrait ensuite obtenir gratuitement une nouvelle carte grise française, sans avoir à passer par le service des Mines. En revanche pour le véhicule acheté en Suisse, il lui faudrait un rapport des Mines, payant, avant de solliciter l'immatriculation en France.

Cet exemple illustre combien la fonction d'information du délégué est importante face à la complexité d'une réglementation que l'administration elle-même a parfois du mal à appréhender.

Oubli à l'hôpital

(Seine-Saint-Denis)

Madame J. a été hospitalisée en 1992. S'estimant victime d'une erreur médicale, elle a introduit un recours contentieux. Après enquête, l'hôpital lui a adressé, en 1997, un courrier l'informant qu'il avait « saisi sa compagnie d'assurances afin de déterminer avec elle les responsabilités et les modalités d'un règlement à l'amiable dans cette affaire ». Puis, malgré de nombreuses relances, elle n'a plus eu aucune information sur les suites données à son dossier. S'étant vue reconnaître une incapacité qui lui permettait de percevoir l'allocation adulte handicapé, elle a renoncé à engager une action contentieuse contre l'hôpital car ses ressources ne lui permettaient pas d'en supporter les frais.

Apprenant qu'un délégué du Médiateur de la République effectuait des permanences dans sa commune, elle a toutefois décidé de le saisir de l'affaire, en juin 2004. Après un courrier du délégué et de nombreuses relances téléphoniques, l'hôpital a finalement répondu à Madame J. que son dossier était toujours en cours d'instruction mais qu'elle ne manquerait pas d'être tenue informée des suites.

Ainsi a pu être rouvert un dossier de demande d'indemnisation médicale qui semblait tombée dans l'oubli.



Humaniser la rigueur de la loi

L'intervention des délégués peut se justifier par ailleurs, en l'absence de toute dérive ou de tout dysfonctionnement, afin d'obtenir que l'administration tienne compte parfois, dans l'application de normes générales et impersonnelles, de la particularité de certaines situations (voir cas page 51).



L'ANPE rectifie son erreur (Gard)

Cadre en entreprise, Monsieur X. est licencié pour raisons économiques en septembre 2003. En novembre de la même année, il déménage et en informe l'ANPE. Par la suite, tous les mois, il effectue la mise à jour téléphonique exigée pour faire connaître sa situation. Mais le 18 mai 2004, on lui signifie qu'il est radié de la liste des demandeurs d'emploi et qu'il doit restituer les allocations chômage qui lui avaient été versées pour les mois de mars et avril, soit près de 4 000 €. Motif : il n'a pas répondu en mars à une convocation... envoyée à son ancien domicile !

Débuté malgré sa bonne foi et l'exécution scrupuleuse de toutes les démarches exigées, Monsieur X. fait alors appel au délégué du Médiateur de la République.

Celui-ci est très rapidement intervenu auprès de l'ANPE. Il lui a rappelé que ce qui était reproché à Monsieur X. – ne pas s'être présenté à une convocation –, était imputable à une erreur de l'administration, puisque celle-ci n'avait pas pris en compte le changement d'adresse qui lui avait pourtant été signalé.

Quelque temps après cette intervention, Monsieur X. a été réinscrit sur la liste des demandeurs d'emploi et rétabli dans ses droits financiers.

Absurdités et dérive d'un contrôle dans le bus (Gironde)

Mademoiselle G. a reçu à domicile un procès-verbal de contravention pour absence de titre de transport dans un bus. Niant formellement les faits, elle a fait valoir que, selon le procès-verbal, la personne appréhendée dans le bus n'avait présenté aucune pièce d'identité. N'importe qui avait donc pu donner son nom et son adresse. Le procès-verbal indiquait d'ailleurs une date de naissance inexacte.



En réponse, la société gérant le réseau des transports en commun de la communauté urbaine a indiqué que les données figurant dans le procès-verbal feraient pourtant foi jusqu'à preuve contraire. Mademoiselle G. devait donc régler cette amende sous peine de majoration. C'est alors qu'elle s'est adressée au délégué du Médiateur de la République.

Celui-ci a rappelé à la société que, selon les termes du code de procédure pénale, un procès-verbal ne fait foi jusqu'à preuve contraire que lorsque le contrevenant a fourni des pièces de nature à justifier son identité, mais non lorsque les informations recueillies par les agents assermentés l'ont été sur la base de données uniquement verbales. Dans ce cas, des personnes innocentes dont l'identité aurait été usurpée par des contrevenants pourraient être lésées. Ce qui était en l'occurrence le cas de Mademoiselle G.. Dès la réception du courrier du délégué, le procès-verbal a été classé sans suite.



Bourse perdue, année d'études compromise (Nord)

Faire évoluer les pratiques administratives

■ Au-delà des situations individuelles qu'ils sont amenés à traiter, les délégués sont des observateurs privilégiés des pratiques administratives. Ils peuvent contribuer par leur intervention à faire évoluer ces pratiques et à améliorer ainsi le fonctionnement des services publics. Cette dimension nouvelle de l'activité des délégués a vocation à se renforcer et à devenir, à côté du traitement des litiges et de l'information/orientation, leur troisième « métier ». Ainsi sont-ils sans doute appelés à contribuer à une dimension de la Réforme de l'État, moins visible que celle qui passe par les lois et les décrets mais tout aussi essentielle : celle qui concerne le quotidien des relations entre les services publics et les citoyens (voir cas page 52).

■ Mais les réclamations adressées aux délégués ne sont pas toujours fondées. Il arrive que l'administration n'ait fait qu'appliquer correctement les textes et que la situation des réclamants ne justifie pas de bienveillance particulière. De tels malentendus résultent notamment du fait que les intéressés ne comprennent pas toujours le sens des lettres qu'ils reçoivent et des décisions dont ils font l'objet.

Le rôle des délégués du Médiateur de la République est alors d'expliquer, en termes clairs et simples, le bien-fondé de la décision contestée et de faire comprendre les raisons pour lesquelles il est impossible de tenter quoi que ce soit. Cette forme de « pédagogie civique » mérite elle aussi d'être reconnue comme une contribution, modeste mais tangible, à la cause de la cohésion sociale.



Mademoiselle L., étudiante, s'est vu refuser, pour l'année scolaire 2003-2004, l'attribution d'une bourse d'enseignement supérieur dont elle bénéficiait pourtant depuis quatre ans. En effet, en application de conditions revues à la baisse pour l'attribution de cette bourse (nouveau mode de calcul des kilomètres du trajet entre le domicile et l'établissement), elle ne pouvait plus y prétendre cette année-là. Malheureusement, Mademoiselle L. avait compté sur cette bourse pour payer le loyer de l'appartement qu'elle louait avec son frère, étudiant également. C'est la raison pour laquelle elle a fait appel au délégué du Médiateur de la République.

Arguant de la bonne foi de Mademoiselle L. – à qui rien ne laissait présager cette situation –, ainsi que des engagements pris par elle pour le versement du loyer, le délégué est intervenu auprès du recteur de l'Académie.

À la suite de cette intervention, la commission académique d'allocation d'études a accepté de réexaminer avec bienveillance le dossier de Mademoiselle L., ainsi que celui de son frère, et compte tenu de leur situation, d'accorder à chacun d'eux une bourse de 144 € pour la période d'octobre 2003 à mars 2004.

Remise de dette pour cause de grande précarité (Pas-de-Calais)

Madame B. et Monsieur R., concubins, sans domicile fixe depuis 1999, ont obtenu en août 2003 un logement réservé aux personnes de condition modeste. En octobre 2003, s'étonnant que l'allocation logement ne leur soit pas versée, ils ont appris que Madame B. était redevable de 10 758,94 € au titre de trop perçus de prestations familiales versées entre 1997 et 2002. Cette dette justifiait donc la retenue de la totalité des allocations personnelles de Madame B., allocation logement et RMI, soit 361,41 € mensuels. Compte tenu de la précarité de leur situation, le couple a alors demandé à la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) le rétablissement de ces allocations ou, à défaut, un allègement de la retenue envisagée.

Ne parvenant pas à obtenir un échéancier malgré l'aide de l'association chargée de leur accompagnement social, ils se sont adressés au délégué du Médiateur de la République.

Celui-ci est intervenu auprès de la CAF en soulignant la faiblesse des ressources de Madame B. et Monsieur R. (25 € par mois, une fois réglées les dépenses de logement incompressibles). Insistant sur leur grande détresse et leurs importants problèmes de santé, et afin d'éviter qu'ils ne se retrouvent à nouveau à la rue, le délégué a sollicité, à titre tout à fait exceptionnel, une remise gracieuse de la dette de Madame B. ou, à défaut, une diminution de la retenue effectuée sur ses allocations.

La CAF a accepté, à titre exceptionnel, de réduire à 180 € le montant prélevé mensuellement sur les allocations de Madame B.



Une CPAM décide d'améliorer l'information des assurés (Loiret)

Monsieur R. souffre d'un état de quasi-cécité au titre duquel la COTOREP lui a attribué une carte d'invalidité permanente, avec un taux d'incapacité de 95 %. À ce titre également, en application de l'article L. 321.4 du code de la sécurité sociale, Monsieur R. a pu bénéficier du droit au remboursement des frais de transport en rapport avec son affection de longue durée, à compter du 25 juillet 2001, et pour une durée de deux ans. Au terme de ce délai, Monsieur R. a sollicité la reconduction de ce dispositif, joignant à sa demande un certificat médical attestant que son état ne s'était pas amélioré. Restant sans réponse de la CPAM, malgré des démarches réitérées (courriers du 31 juillet, puis du 12 novembre 2003), Monsieur R. s'est adressé au délégué du Médiateur de la République. Le délégué est immédiatement intervenu auprès de la CPAM, afin d'obtenir, enfin, une réponse. Cette dernière l'a informé que le médecin conseil de la caisse avait bien émis un avis favorable à la reconduction du bénéfice de ce dispositif au profit de Monsieur R. dès le 13 août 2003. Mais que l'attribution ou la prolongation de ce dispositif ne faisait, jusqu'à ce jour, l'objet d'aucune information en direction des intéressés !

Consciente de la carence que révélait l'intervention du délégué, la CPAM a décidé de modifier ses pratiques et d'établir désormais des lettres d'information à l'attention des assurés concernés par de telles mesures.

Construire un réseau de partenaires

La mission des délégués suppose un travail en réseau. C'est d'abord au sein des principaux services publics de leur département qu'ils doivent disposer d'interlocuteurs privilégiés, afin de favoriser le règlement rapide des litiges qui leur sont soumis. Un tel réseau de « correspondants » permet non seulement d'accélérer le traitement des réclamations, mais, plus largement, de faciliter le dialogue et d'établir un climat de confiance. C'est pourquoi, dès leur nomination, les délégués se font connaître auprès des services avec lesquels ils seront amenés à travailler régulièrement : services de l'État (directions départementales de l'emploi, de l'action sociale, services fiscaux, etc.) et des collectivités territoriales (mairies, conseils généraux ou régionaux), organismes investis d'une mission de service public (CAF, ASSEDIC, etc.), entreprises publiques, etc.

Les élus sont également les partenaires naturels des délégués du Médiateur de la République, qu'il s'agisse des parlementaires, mais aussi des maires, présidents des conseils généraux et régionaux, qui peuvent être concernés par des différends entre leur collectivité et les administrés.



Dans ce domaine, des initiatives ont déjà été prises pour mieux faire connaître le rôle des délégués. Elles doivent être renforcées et généralisées.

Les délégués du Médiateur de la République entretiennent aussi des relations régulières avec les autres médiateurs institutionnels – médiateurs académiques de l'Éducation nationale, Médiateur de La Poste, de la SNCF, de la RATP, Médiateur EDF, conciliateurs fiscaux – pour favoriser le règlement des litiges qui leur sont soumis mais échappent à leur propre domaine de compétence. De même ils tissent un réseau avec les différents acteurs de l'accès au droit et de la résolution amiable des conflits, afin d'orienter les demandes qui ne concernent pas leur champ d'intervention. Ils doivent ainsi connaître les coordonnées et les domaines d'intervention des auxiliaires de justice (conciliateurs de justice et permanences d'avocats notamment), des services d'accès au droit, des associations, des assistants sociaux, etc., autant d'interlocuteurs vers lesquels ils peuvent aiguiller les personnes qui rencontrent des difficultés sans rapport avec les services publics.

Se rapprocher des travailleurs sociaux

En 2004, le Médiateur de la République a pris de nouvelles initiatives pour développer ce partenariat, par exemple en se rendant lui-même dans des maisons de justice et du droit, comme à Nantes ou à Denain, pour y rencontrer l'ensemble des acteurs de l'accès au droit ou en organisant, comme à Nîmes, un débat avec les travailleurs sociaux. Cette expérience a d'ailleurs confirmé la nécessité, pour les réseaux de délégués, d'établir systématiquement des relations avec les travailleurs sociaux et leurs employeurs, en particulier les conseils généraux, afin qu'une meilleure connaissance des rôles respectifs permette d'être plus efficace et plus complémentaire vis-à-vis d'un public qui est souvent le même.

Pour favoriser le développement de ces partenariats, l'Institution privilégiée, depuis 2002, l'installation des délégués dans des structures de proximité, maisons de services publics, maisons de justice et du droit, points d'accès au droit, dont le principe de fonctionnement est lui-même partenarial.

Parmi les interlocuteurs des délégués, il ne faut pas oublier enfin le siège de l'Institution, lequel constitue un appui indispensable à leur action et veille aussi à assurer l'animation de leur réseau et à instaurer une collégialité entre les délégués eux-mêmes, favorisant ainsi l'échange de leurs expériences et l'homogénéité de leurs pratiques.

● Un maillage territorial toujours plus dense

Au 31 décembre 2004, le Médiateur de la République dispose sur l'ensemble du territoire de 292 délégations, soit une création nette de 10 délégations en un an. Sur ces 292 délégations, 23 sont affectées à la coordination, 147 sont orientées vers le public des quartiers de la politique de la Ville et 122 correspondent à l'implantation traditionnelle de l'Institution, notamment dans les préfetures.

Poursuivant son implantation dans les quartiers de la politique de la Ville entamée en 2000, le Médiateur de la République a installé des délégués dans les zones urbaines sensibles de quelques départements qui ne disposaient encore d'aucune délégation à ce titre, comme la Loire-Atlantique. Il a aussi conforté leur présence dans des départements qui en disposaient déjà mais où le maillage territorial devait être renforcé, comme le Gard, la Haute-Savoie ou Paris. C'est également pour assurer une meilleure couverture territoriale et pour augmenter l'accessibilité de l'Institution que des départements qui ne disposaient que d'une seule délégation en préfecture ont accueilli un nouveau délégué. C'est le cas par exemple de la Côte d'Or (Chenôve) ou de la Saône-et-Loire (Chalon-sur-Saône).

L'organisation territoriale et l'animation du réseau ont également été consolidées par la mise en place d'une coordination dans trois nouveaux départements, l'Isère, le Vaucluse et Paris. Ce sont désormais 23 départements, soit 150 délégués, qui bénéficient de l'appui d'un coordonnateur. Ces 23 coordonnateurs exercent aussi, à une exception près, la fonction de délégué.

Qui sont les délégués ?

**Environ les
trois quarts des
délégués sont
issus du secteur
public au sens large**

Le recrutement est ouvert à l'ensemble des catégories socioprofessionnelles. Mais une bonne connaissance de l'administration ou une formation juridique solide sont indispensables.

55,4%
des délégués
sont des retraités

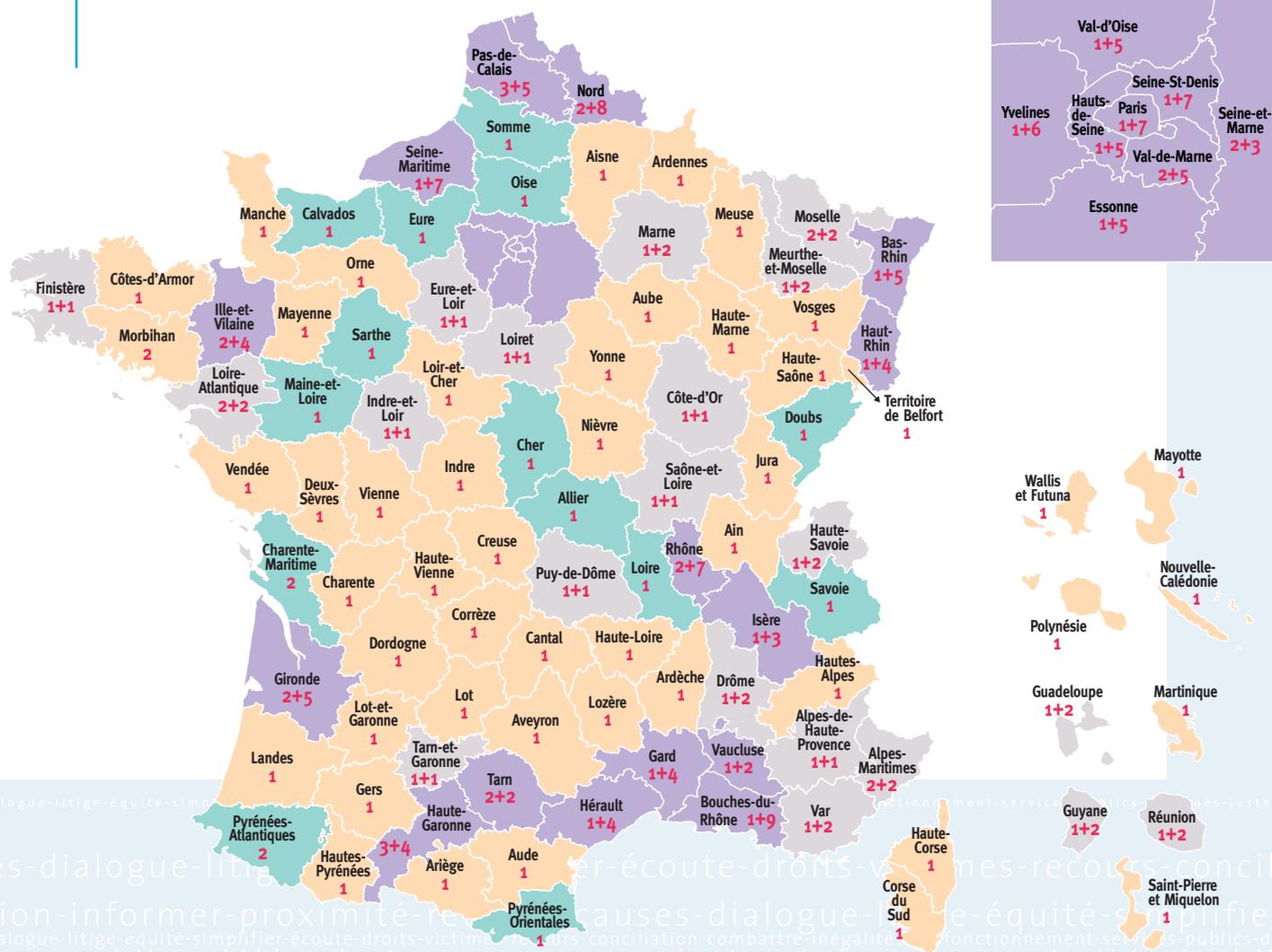
Mais les délégués sont de plus en plus de « jeunes retraités ». La moitié a moins de 60 ans et la moyenne âge s'établit à 57 ans.

27%
des délégués
sont des femmes

Très faible jusqu'en 2000, la féminisation fait son chemin.

Formation

Le réseau des délégations départementales



■ Départements disposant de délégations implantées dans les quartiers de la politique de la ville et d'un coordonnateur

■ Départements disposant de délégations implantées dans les quartiers de la politique de la ville

■ Départements susceptibles de disposer de délégations implantées dans les quartiers de la politique de la ville

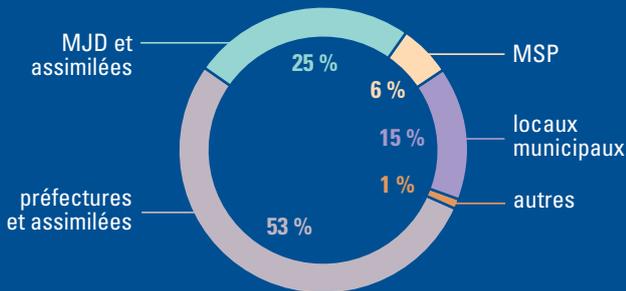
■ Départements disposant de délégations implantées dans les préfectures ou sous-préfectures

2 Nombre de délégations implantées dans les préfectures

+4 Nombre de délégations implantées dans les quartiers de la politique de la ville

Où les délégués sont-ils installés ?

Répartition des délégués par type de structure, en % du nombre de délégués :



La démarche de développement et d'accessibilité a porté ses fruits : en 2004, près de la moitié des délégués tiennent leurs permanences dans des structures de proximité : maisons de justice et du droit (MJD) ou équipements assimilés (points d'accès au droit, antennes de justice), maisons de services publics ou locaux municipaux.

Des activités collégiales et complémentaires

Dans les départements dotés d'au moins quatre délégations, le Médiateur de la République a décidé, à partir de 2002, d'installer un coordonnateur. Au-delà d'un rôle de représentation générale de l'Institution auprès des autorités locales, celui-ci est chargé avant d'apporter son appui aux délégués de son département, d'assurer un lien entre eux et le siège de l'Institution et, plus largement, de favoriser le travail collégial des délégués et le développement des partenariats. Cette fonction ne constitue pas un échelon hiérarchique et est exercée dans le même esprit de bénévolat que celle de délégué.

Dans les faits cette dimension collégiale est apparue si importante que des expériences ont été lancées pour que des délégués encore seuls dans leur département puissent participer aux travaux de l'équipe d'un département voisin. Par exemple, le délégué de la Loire est associé aux activités collégiales de l'équipe des délégués du Rhône.

Vers un observatoire critique des pratiques administratives

Le développement de ces nouvelles formes de travail, dont l'efficacité sera accrue par le déploiement du réseau Intranet, va favoriser la montée en puissance de la fonction « d'observatoire critique des pratiques administratives ». À un autre niveau, les réunions de travail que le Médiateur organise

régulièrement avec les coordonnateurs permettent de maintenir un lien étroit entre le terrain et le siège et d'enrichir par les observations des délégués le potentiel de propositions de l'Institution. Dans le même esprit, le Médiateur a décidé de se rendre régulièrement dans les départements et les régions pour rencontrer ses délégués. Depuis juin 2004, il s'est rendu à Strasbourg, Arras, Nantes, Denain, Nîmes et Lyon et a pu prendre contact, à l'occasion de réunions départementales ou régionales, avec près de 100 délégués. Ces déplacements ont aussi pour but de favoriser le travail partenarial de l'Institution en rencontrant de nombreux acteurs locaux : préfets, chefs de service de l'État, caisses d'allocations familiales (CAF), élus locaux, magistrats, intervenants des maisons de la justice et du droit, directeurs des services fiscaux et conciliateurs fiscaux, ainsi que des associations et travailleurs sociaux. Ces rencontres visent à faire mieux connaître l'Institution, à améliorer l'orientation du public et le règlement des affaires traitées par les délégués en liaison avec l'ensemble de ces acteurs.

De nouveaux outils au service de la qualité

La mise en place d'un réseau et d'un portail Intranet permettant aux délégués de se connecter au site central du Médiateur de la République était l'un des projets prioritaires de l'Institution. Sa mise en service a été effective à la fin du premier semestre 2004, comme annoncé dans le rapport 2003. La création du site Intranet a été achevée, le réseau privé virtuel mis en place et 99 délégués ont pu être connectés au cours de l'année 2004. Ceux qui le souhaitent ont pu bénéficier préalablement d'une formation. Ces délégués disposent d'une connexion Internet de vingt heures par mois leur permettant d'accéder aux ressources documentaires mises à leur disposition ou référencées par l'Institution, mais aussi d'enregistrer leurs données d'activité

Renforcer l'écoute et la proximité

et de communiquer entre eux, et avec le siège, par voie électronique. L'objectif du Médiateur est que l'ensemble des délégués puisse être équipé et connecté pour l'été 2005.

Parallèlement, les efforts d'investissements engagés en 2003 ont été poursuivis pour équiper progressivement l'ensemble des délégués d'ordinateurs portables disposant des caractéristiques requises, et ce d'autant plus que les équipements fournis à une partie des délégués par les préfectures, soit par les crédits de la politique de la Ville, se révélaient hétérogènes ou obsolètes.

Le Médiateur de la République a donc procédé, en 2004, à l'achat de 50 micro-ordinateurs portables et imprimantes



destinés à remplacer certains équipements obsolètes ou à équiper des délégués non dotés. Au terme de cette année, ce sont donc 157 délégués qui disposent d'un ordinateur fourni par l'Institution (contre 107 l'an passé), soit 57 % des délégués (42 % en 2003).

Pour améliorer la qualité et l'efficacité de l'action des délégués, l'Institution a également amplifié son offre de formation. Au cours de l'année 2004, 239 délégués (contre 165 en 2003) ont bénéficié d'une ou de plusieurs formations initiales ou continues organisées au siège de l'Institution à leur attention. 33 délégués nouvellement nommés ont pu participer à trois sessions de formation initiale organisées, selon les mêmes modalités que les années précédentes, au fur et à mesure des recrutements. Mais c'est surtout en matière de formation continue que l'effort a été notable. Compte tenu du succès rencontré par les trois journées thématiques organisées à titre expérimental à la fin de l'année 2003, l'expérience a été renouvelée et sept journées ont ainsi été organisées sur le thème du droit des étrangers et dans les domaines fiscal et social. 93 délégués y ont participé, par groupes d'une quinzaine. Par ailleurs, 101 délégués ont pu bénéficier, par petits groupes, d'une formation d'un ou deux jours à la prise en main d'un ordinateur et de l'Intranet, outils informatiques nécessaires à l'exercice de leur activité.

De la médiation individuelle à la réforme

Grâce à sa position d'observateur, le Médiateur de la République détecte les mauvaises pratiques administratives, les incohérences et les lacunes de notre législation et repère les injustices qu'engendre parfois l'application de la règle de droit. Doté d'un pouvoir d'incitation aux réformes, il peut alors suggérer toute mesure permettant à l'avenir d'y remédier. Et jouer

le rôle d'un véritable agitateur d'idées pour favoriser l'adaptation du droit aux évolutions de la société.

Quatre grands débats de société p. 58

Les nouvelles propositions de réformes du Médiateur p. 60

Quand le Médiateur obtient gain de cause p. 64

Des propositions de réformes à faire connaître p. 68

Les dossiers ouverts en 2005 p. 70

Quatre grands débats de société émanent des demandes de réforme

Le cadre législatif

L'article 9 de la loi du 3 janvier 1973 confère au Médiateur de la République un pouvoir d'incitation aux réformes lui permettant de suggérer des mesures susceptibles de remédier à un dysfonctionnement récurrent d'une administration ou d'un service public, ou encore de proposer des réformes de textes législatifs ou réglementaires dont l'application lui paraît de nature à entraîner des situations inéquitables. Cette mission s'inscrit dans le prolongement logique de la médiation individuelle, puisque bien souvent une affaire particulière révèle un dysfonctionnement d'ordre général. Le rôle du Médiateur de la République ne consiste pas seulement à tenter de corriger les iniquités au cas par cas, mais également à empêcher qu'elles ne se reproduisent en proposant des réformes.

La compétence en matière de réformes a été clarifiée et élargie par la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (DCRA). Cette loi autorise désormais les personnes physiques ou morales à transmettre directement au Médiateur de la République des demandes de réforme et le dote d'une faculté d'autosaisine en la matière. Ces évolutions se sont traduites par un développement sensible de l'action réformatrice de l'Institution.



En 2004, le Médiateur de la République a reçu 93 demandes de réformes de la part de parlementaires, de délégués, mais aussi de particuliers qui peuvent le saisir directement.

La majorité s'inscrit dans de grands débats de société, ce qui confirme que l'Institution du Médiateur de la République est perçue comme un acteur à part entière de la vie publique et de la réforme de l'État.

« Certes, le Médiateur de la République ne détient pas un pouvoir de réforme comparable à celui des représentants politiques désignés par le suffrage universel. Mais au vu de son expérience et de son autorité morale, il peut jouer un rôle original et exercer une véritable impulsion pour faire évoluer le droit et humaniser les pratiques administratives. »

Le handicap

L'année 2004 a été marquée par d'importantes avancées pour les droits des personnes handicapées (loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées ; loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées).

Cette préoccupation croissante dans la société se traduit par une hausse des demandes de réformes concernant ce sujet. Elles pointent notamment les différences de revenus que connaissent les personnes handicapées, selon qu'elles bénéficient de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ou de l'allocation du fonds spécial d'invalidité (FSI). Ou la situation des fonctionnaires lourdement handicapés et qui étaient soumis, pour obtenir leur

retraite, aux conditions d'âge de droit commun prévues dans le code des pensions civiles et militaires de retraites. Une demande plaide quant à elle pour une possibilité de mise à la retraite anticipée des parents d'enfants handicapés.

La question des retraites

20 % des demandes de réformes (18 sur 93) concernent les régimes de retraite, signe que la loi du 21 août 2003 n'a pas clos le débat. Plusieurs demandes portent sur les conséquences de cette loi pour certaines catégories de personnes s'estimant oubliées ou lésées. Elles abordent ainsi la situation des femmes fonctionnaires mères de plusieurs enfants, dont

le calcul des pensions a été modifié en raison du changement de la règle de majoration pour enfants. Ou les difficultés rencontrées par les médecins de services départementaux de protection maternelle et infantile (PMI) pour valider une partie de leurs annuités.

D'autres suggèrent de nouvelles réformes. Par exemple, refuser le droit à une pension de réversion pour un parent divorcé n'ayant volontairement pas participé aux frais d'éducation de ses enfants. Ou mettre fin aux différences de traitement des pensions des conjoints de policiers décédés en service, selon que le décès est intervenu avant ou après 1982. Cette demande a donné lieu à une proposition de réforme de la part du Médiateur.

Les Harkis

La loi du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés a donné davantage de visibilité à la communauté harkie et aux problèmes qu'elle rencontre. Pour autant, les demandes de réformes concernant cette communauté ne se sont pas tariées. Un réclamant a même évoqué la possibilité de créer un « médiateur » chargé de faire respecter les droits des Harkis et de placer une telle institution sous l'autorité du Médiateur de la République. La compétence générale dont dispose le Médiateur de la République en vertu de la loi du 3 janvier 1973 rend cependant inutile une telle création.

Les droits de succession

Les droits de succession font l'objet d'une réforme dans la loi de finances pour 2005. Plusieurs demandes portent également sur ce thème. L'une souligne la situation inéquitable à laquelle se trouvent parfois confrontées des personnes ayant fait l'objet d'une adoption simple par rapport aux adoptés pléniers. Ce point a donné lieu à une demande de clarification par le Médiateur.



34%

des nouvelles propositions de réforme concernent le secteur social.

Les nouvelles propositions de réformes du Médiateur

Le Médiateur a soumis 21 nouvelles propositions de réformes aux pouvoirs publics en 2004. Elles concernent tous les domaines de la vie. Certaines visent à faire cesser des situations dramatiques, d'autres, plus modestement, s'attaquent aux petits tracassés de l'existence qui, juxtaposés, ont pourtant tendance à devenir des problèmes de société.

Reconnaître les maladies causées par l'amiante qui ne figurent pas dans la liste du code de la sécurité sociale

Le scandale des victimes de l'amiante a poussé les pouvoirs publics à créer en 1999 une allocation de cessation anticipée d'activité au bénéfice des personnes ayant contracté une maladie professionnelle du fait de cette fibre mortifère. L'amiante cependant peut être responsable d'un grand nombre de maladies différentes dont toutes ne figurent pas sur la liste dressée dans le code de la sécurité sociale. Certaines victimes de l'amiante pouvaient ainsi se voir refuser le bénéfice de l'allocation de cessation anticipée d'activité sur cette base. Il existe pourtant un autre article du code de la sécurité sociale précisant qu'une maladie peut également être reconnue comme professionnelle, par la décision d'un comité régional de reconnaissance des maladies professionnelles, et ce même si cette maladie ne figure pas dans la liste établie par la sécurité sociale. **L'arrêté du 3 février 2005 a repris la proposition du Médiateur d'accorder l'allocation de cessation anticipée d'activité quand la maladie est reconnue par ce comité régional de reconnaissance des maladies professionnelles comme étant causée par l'amiante, même si elle n'apparaît pas sur la liste figurant dans le code de la sécurité sociale.**



Même pour un euro, une allocation doit être versée !

Pour un ménage aux revenus modestes, toute allocation d'aide sociale, même d'un montant minimal, est la bienvenue. Or la réglementation, par souci de bonne gestion, impose à l'administration de ne pas verser une allocation (allocation de logement familial, aide personnalisée au logement...) à un bénéficiaire potentiel lorsque le montant de cette allocation est inférieur à un seuil actuellement fixé à 24 euros par mois, et ce même si la personne remplit toutes les conditions pour y prétendre. D'où l'incompréhension et le mécontentement des bénéficiaires qui y voient davantage une injustice qu'une mesure de bonne gestion. Cette règle les prive d'une somme non négligeable au regard de la faiblesse de leurs revenus, puisqu'elle peut atteindre 288 euros par an. Certes, dans certains cas, l'administration, de son côté, renonce au recouvrement de petites sommes qui lui sont dues. Néanmoins, ce parallèle n'est pertinent qu'en

« Le bénéfice de l'allocation de cessation anticipée d'activité a été accordé aux victimes de maladies professionnelles causées par l'amiante, alors même que ces maladies ne figurent pas sur la liste établie par la sécurité sociale. »

apparence, car l'administration et l'administré ne sont pas dans des situations équivalentes quant à l'importance attachée à ces petites sommes. En accord avec les caisses d'allocations familiales, soucieuses d'améliorer leurs relations avec les citoyens, le Médiateur propose donc de supprimer cette règle et de toujours verser une allocation lorsque le bénéficiaire

remplit toutes les conditions requises, quel que soit le montant de l'allocation en cause. Les inconvénients qu'entraîne, pour les organismes gestionnaires, le paiement mensuel de ces allocations peu élevées, pourraient être surmontés en instaurant un versement trimestriel, semestriel voire annuel.

une procédure beaucoup plus lourde dite de changement de prénom, nécessitant le recours à un avocat et coûtant quelque 900 euros. Et ce alors que la personne utilise ce prénom francisé depuis des années et que c'est l'administration qui le lui a imposé ! Le Médiateur propose d'ouvrir à ces personnes l'accès à la procédure simplifiée de francisation des prénoms prévue par la loi du 25 octobre 1972, et que cette francisation soit de droit quand l'intéressé fournit la preuve que l'administration utilise déjà ce prénom français pour communiquer avec lui. L'article 150 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale satisfait pleinement cette proposition en disposant que « Il est fait droit aux demandes de francisation de prénoms présentées, sans condition de délai, par des personnes ayant acquis ou recouvré la nationalité française et justifiant de l'utilisation de prénoms précédemment francisés à l'initiative des autorités françaises. »

remplit toutes les conditions requises, quel que soit le montant de l'allocation en cause. Les inconvénients qu'entraîne, pour les organismes gestionnaires, le paiement mensuel de ces allocations peu élevées, pourraient être surmontés en instaurant un versement trimestriel, semestriel voire annuel.

Plus de casse-tête pour les prénoms francisés

Jusque dans les années soixante, l'administration avait coutume de donner d'office une consonance française aux prénoms des étrangers nouvellement naturalisés sur leur carte nationale d'identité. Ainsi Roberto devenait Robert, et les Friedrich se sont métamorphosés en Frédéric. Or ce changement de prénom n'était pas toujours dûment mentionné sur le décret de naturalisation. Le problème se révèle lorsque ces personnes naturalisées souhaitent faire renouveler leur carte d'identité. Si leur nouveau prénom figure bien sur le décret de naturalisation, un simple recours gratuit auprès du tribunal de grande instance, bien que long, permet de corriger leur acte de naissance et donc de renouveler leur carte d'identité avec mention du prénom français. Dans le cas contraire, le renouvellement exige

Appel à la concertation pour redéfinir les normes de sécurité des piscines

À la suite de plusieurs accidents d'enfants, les pouvoirs publics ont souhaité renforcer les normes de sécurité des piscines privées. La loi imposait notamment aux propriétaires de locations saisonnières d'installer ces nouveaux équipements de sécurité pour le 1^{er} janvier 2004. La pénurie des matériels chez les fournisseurs a imposé un premier report de la date limite au 1^{er} mai 2004 sans résoudre le problème du manque d'équipements disponibles, et des loueurs de bonne foi s'exposaient à des sanctions sévères. Le Médiateur a donc proposé que les différents acteurs du secteur (services ministériels, professionnels, commission de sécurité des consommateurs, AFNOR) se concertent pour modifier les normes de sécurité afin de les rendre plus facilement applicables, ou du moins pour convenir d'un nouveau délai d'adaptation plus réaliste.



LES 21 PROPOSITIONS DE RÉFORMES DE L'ANNÉE 2004

➔ clarification du formulaire administratif que toute personne doit remplir lorsqu'une nouvelle construction a été achevée sur sa propriété : renvoi du formulaire dans un délai de 90 jours pour bénéficier d'une exonération temporaire de taxes foncières.

➔ obligation de coordination du comité médical départemental et du médecin conseil de la sécurité sociale, dont les deux avis sont nécessaires pour que les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers puissent toucher une indemnité de subsistance en cas de maladie d'une durée supérieure à un an.

➔ nouveau mode de calcul de la prime pour l'emploi (PPE), afin de ne pas léser certains travailleurs exerçant leur activité le week-end.

➔ précision à l'avance des pièces dont l'internaute doit se munir pour remplir en ligne certains formulaires administratifs.

➔ obligation, pour les caisses françaises d'assurance maladie, de rembourser les soins prodigués à leurs assurés lorsqu'ils sont en voyage hors de France. Une ordonnance a satisfait à cette demande du Médiateur pour tous les soins reçus au sein de l'Union européenne et de l'Espace économique européen.

➔ installation d'un standard téléphonique permanent et augmentation de la dotation financière par le ministère des Affaires étrangères de la sous-direction de la circulation des étrangers, installée à Nantes, qui traite les dossiers de réunification familiale déposés par les réfugiés politiques en France.

➔ simplification de la procédure de demande de francisation des prénoms (voir page 61).



➔ harmonisation des situations des anciens salariés, titulaires d'une pension d'invalidité, qui cherchent à retrouver une activité, en matière de droits à pension.

➔ meilleure information sur les droits différents en matière de succession de l'adoptant pour les deux types d'adoptés, à savoir les adoptés « simples » ou « pléniers ».

➔ simplification du versement des allocations pour les personnes victimes d'un accident du travail dans une ancienne possession française et rapatriées en métropole.

➔ versement de l'allocation de cessation anticipée d'activité pour toutes les victimes d'une maladie professionnelle liée à l'amiante (voir page 60).

➔ égalité de traitement en matière de rachat d'annuités de retraite entre anciens travailleurs du secteur public et du secteur privé, amnistiés après des condamnations prononcées par la justice française à l'occasion de la guerre d'Algérie. Ce problème a été pris en compte de manière satisfaisante dans le projet de loi portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés.

« Le rôle du Médiateur ne consiste pas seulement à corriger les iniquités au cas par cas mais aussi à empêcher qu'elles ne se reproduisent en proposant des réformes. »

➔ possibilité pour le tribunal des affaires de la sécurité sociale (TASS) de se prononcer sur le montant des pénalités infligées par les caisses primaires d'assurance maladie aux salariés en arrêt maladie fraudeurs. La loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie a donné gain de cause au Médiateur.

➔ mise à l'étude d'une extension aux juristes salariés des cabinets d'avocats du décret qui permet aux juristes d'entreprises d'obtenir automatiquement le titre d'avocat au bout de huit années d'activités.

➔ demande de concertation pour élaborer les nouvelles normes des équipements de protection des piscines privées (voir page 61).

➔ mettre fin aux difficultés rencontrées par les personnes qui ont travaillé au GRETA (le service de formation continue de l'Éducation nationale), avant d'être mutées dans l'enseignement secondaire, pour que ces années soient prises en compte dans leurs droits à la retraite.

➔ accorder aux commandants de sapeurs-pompiers l'augmentation de leur niveau de retraite qui leur avait été promise en 1991.

➔ versement de toutes les allocations, même d'un faible montant (voir page 60).

➔ meilleure coordination entre le ministère de l'Éducation nationale et le ministère de l'Agriculture pour l'attribution des bourses au mérite aux étudiants des lycées agricoles qui décident de changer de section.



➔ accès au fichier centralisé des véhicules volés, établi dans le cadre de l'espace Schengen aux services des préfectures chargées de délivrer les cartes (voir page 45).

➔ égalité de traitement en matière de pension de réversion pour les conjoints de policiers décédés en service.



Morale

17

propositions de
réforme ont été closes
avec succès en 2004

● Quand le Médiateur obtient gain de cause

En 2004, le Médiateur de la République a obtenu satisfaction sur plusieurs propositions de réformes qu'il avait formulées. Cette nouvelle donne législative et réglementaire met fin à des subsistances injustifiées du passé et devrait contribuer à améliorer le « vivre ensemble ».

La liberté de la presse renforcée

L'article 14 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, modifiée ultérieurement par le décret-loi du 6 mai 1939, disposait qu'un régime spécifique était applicable aux publications « de provenance étrangère ». Le ministre de l'Intérieur pouvait interdire la circulation, la distribution ou la mise en vente en France des journaux ou écrits rédigés en langue étrangère. Et même des journaux et écrits de provenance étrangère rédigés en langue française, imprimés à l'étranger ou en France. À l'époque, ce pouvoir accordé au ministre naissait du souci de protéger l'ordre public contre des publications au ton subversif.

Cette procédure d'interdiction administrative, dont la portée effective s'était élargie au fil d'une jurisprudence extensive (les ouvrages d'auteurs français traduits ou édités à l'étranger étaient même considérés comme « d'origine étrangère »), était devenue discriminatoire. Ce texte était même contraire au principe de la Convention européenne des droits de l'homme selon lequel la loi doit être égale pour tous, sans distinction d'origine, notamment dans l'exercice du droit à la liberté d'opinion et d'expression.

En outre, la protection de l'ordre public contre la propagande et les menaces racistes ou terroristes pouvait être efficacement assurée par le biais d'autres dispositions, ce qui a ainsi conduit la Cour de Strasbourg à déclarer que « l'article 14 de la loi de 1881 modifiée ne peut être considéré comme nécessaire dans une société démocratique ».

Le Médiateur de la République demandait dans une proposition de réforme 03-R04 de 2003, l'abrogation de ce décret-loi. Le décret n° 2004-1044 du 4 octobre 2004 portant abrogation du décret-loi du 6 mai 1939 relatif au contrôle de la presse étrangère, a donné satisfaction à cette proposition.

Droit de vote et d'éligibilité pour chaque parent dans les conseils d'établissements scolaires



Pour les élections des représentants des parents d'élèves aux conseils d'école ou aux conseils d'administration des lycées et collèges, la réglementation prévoyait que les parents d'élèves étaient électeurs et éligibles à raison d'un seul suffrage par famille. Dans le cas de parents d'élèves séparés ou divorcés, et lorsque l'autorité parentale était exercée conjointement, il était précisé que, à défaut d'accord contraire écrit, le droit de vote (dont découle la faculté d'être éligible) était attribué à celui des parents chez

« Les assurés sociaux ont désormais un droit de recours juridictionnel contre les sanctions que peuvent prendre les caisses primaires d'assurance maladie en cas de fraude ou de manquements à leurs obligations. »

lequel l'enfant avait sa résidence habituelle. Ainsi, des parents divorcés ou séparés, qui n'avaient pas la garde de leur enfant ou qui la partageaient, s'ils n'avaient pu obtenir l'accord exprès nécessaire de l'autre parent, se voyaient privés de ces droits élémentaires lorsqu'ils souhaitaient s'investir dans la vie scolaire de l'établissement fréquenté par leur enfant.

Non seulement ces règles entraînaient des conséquences inéquitables pour les pères ou mères concernés, mais elles apparaissaient de surcroît en décalage avec l'évolution des modes de vie et de la législation en matière d'autorité parentale (loi n° 2002-305 du 4 mars 2002).

Une adaptation de la réglementation dans ce domaine semblait d'autant plus nécessaire que la loi précitée du 4 mars 2002 a conféré une base légale à la résidence alternée, ce qui rendait inapplicable la règle suivant laquelle le droit de suffrage était accordé au parent chez qui l'enfant résidait habituellement.

Le Médiateur de la République a donc suggéré qu'un droit de vote et d'éligibilité au conseil d'école ou au conseil d'administration de l'établissement où est scolarisé leur enfant soit accordé à chacun des deux parents, quelle que soit la situation familiale et sans nécessité d'obtenir un accord écrit préalable.

Cette proposition a été jugée favorablement par le ministère de l'Éducation nationale, qui a révisé le dispositif concerné en publiant deux textes réglementaires qui donnent satisfaction à la recommandation du Médiateur de la République. Le décret du 17 juin 2004, modifiant le décret du 30 août 1985 relatif aux établissements publics locaux d'enseignement, dispose ainsi que, désormais,

« chaque parent est électeur et éligible sous réserve pour les parents d'enfant mineur de ne s'être pas vu retirer l'autorité parentale. Il ne dispose que d'une voix quel que soit le nombre de ses enfants inscrits dans le même établissement ». L'arrêté du 17 juin 2004, modifiant l'arrêté du 13 mai 1985, prévoit une mesure identique pour l'élection au conseil d'école.

Le droit à un recours juridictionnel pour les assurés sociaux fautifs

Les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) peuvent prendre des sanctions en cas de fraude ou de manquement par l'assuré social à ses obligations. Un assuré en arrêt maladie ne doit pas quitter son domicile en dehors des heures de sortie autorisées ni exercer aucun travail. La moindre infraction volontaire à ces règles peut avoir des conséquences financières lourdes. L'assuré fautif peut se voir exiger le reversement de tout ou partie des indemnités journalières perçues.

Or, en vertu d'une jurisprudence constante de la Cour de Cassation, il n'était jusqu'alors pas possible aux tribunaux chargés du contentieux de la sécurité sociale (TASS) de se prononcer sur l'adaptation de la sanction à la faute reprochée.

La CPAM seule appréciait l'étendue de la pénalité infligée à l'assuré.

Cette situation apparaissait contraire aux principes de fonctionnement d'un État de droit, et surtout du droit à un procès équitable, qui garantit un droit de recours contre les décisions qui font grief et suppose la possibilité pour le juge de vérifier la proportionnalité de la sanction par rapport à l'infraction commise.

En insérant un amendement à la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie qui permet aux tribunaux d'exercer un contrôle sur « l'adéquation du montant de la sanction prononcée par la caisse à l'importance de l'infraction commise par l'assuré », le législateur a donné gain de cause au Médiateur de la République.

« Entre le taux de l'intérêt de retard appliqué au contribuable par l'administration fiscale (soit 9 %), et celui des intérêts moratoires dus par cette dernière au même contribuable en cas de dégrèvement d'impôt (taux de l'intérêt légal soit 2,27 % en 2004), le Médiateur obtient l'engagement d'un alignement... équitale. »

Clarificati



La délivrance des actes de divorce par consentement mutuel n'est plus subordonnée au paiement préalable des droits d'enregistrement dus pour la prestation compensatoire en capital

Lorsqu'un couple marié décide conjointement de divorcer, en prévoyant, afin d'atténuer la disparité des ressources entre époux, le versement d'une prestation compensatoire sous forme d'un capital, ils concluent entre eux une convention. Homologuée par un juge, celle-ci revêt la même force exécutoire qu'une décision de justice.

Cependant, dans sa version antérieure à la loi du 26 mai 2004, l'article 862 du code général des impôts (CGI) imposait que la délivrance d'une copie exécutoire du jugement de divorce soit subordonnée à l'acquittement préalable des droits d'enregistrement. Faute d'un tel paiement, le jugement ne pouvait donc pas être signifié, ni exécuté, ni transcrit sur les registres de l'état civil, ni encore publié au bureau des hypothèques s'il prévoyait le partage de biens immobiliers. En outre, l'article 1721 du même code spécifiait que le paiement de ces droits était à la charge de l'époux créancier de la prestation compensatoire, donc de celui qui, par définition, dispose des

ressources inférieures à celles du débiteur. Paradoxalement, les jugements de divorce prononcés pour faute ou rupture de la vie commune étant des actes qui se signifient « à partie », leur caractère exécutoire n'était pas subordonné au paiement préalable des droits d'enregistrement. Dès lors, le régime fiscal des différentes catégories de divorce ne semblait pas cohérent avec la volonté du législateur de favoriser les divorces par consentement mutuel.

Pour remédier à ces difficultés, le Médiateur de la République avait proposé aux autorités une alternative consistant à modifier l'un ou l'autre des articles en cause.

L'article 27 de la loi du 26 mai 2004 relative au divorce, en modifiant l'article 862 précité, donne une conclusion favorable à la proposition du Médiateur. Désormais, les copies exécutoires des jugements de divorce par consentement mutuel figurent parmi les actes exceptés de l'obligation d'acquittement préalable des droits d'enregistrement.

La règle de l'établissement hospitalier le plus proche enfin abrogée !

Après treize ans de persévérance, le Médiateur de la République a enfin obtenu gain de cause. Sur les conseils d'un médecin traitant, par convenances personnelles ou pour bénéficier de techniques de pointe, un malade peut souhaiter se faire hospitaliser dans un établissement autre que celui qui est le plus proche de son lieu de résidence. Or, jusqu'à l'abrogation de l'article R. 162-21 du code de la sécurité sociale, les assurés sociaux devaient alors supporter la différence

entre le tarif pratiqué par l'établissement le plus proche de leur domicile et celui pratiqué par l'établissement de soins choisi s'il s'avérait plus élevé.

De nombreux assurés sociaux se plaignaient de n'avoir été avertis qu'*a posteriori* du montant des sommes mises à leur charge en vertu de cette règle, laquelle restait très fréquemment méconnue des intéressés. Pour remédier à ce dysfonctionnement et aux conséquences inévitables de cette situation, le Médiateur de la République avait proposé, dans un premier temps, que les assurés soient systématiquement informés du tarif pratiqué par l'établissement d'accueil et des conséquences financières d'une hospitalisation dans un établissement situé hors du secteur de leur domicile.



Devant l'impossibilité pour les caisses d'assurance maladie de procéder à cette information, le Médiateur a alors été conduit à demander la suppression pure et simple de la règle en cause.

En dépit de l'approbation du principe de cette suppression, exprimée à plusieurs reprises par les pouvoirs publics, la mise en œuvre de cette réforme a été retardée par les difficultés techniques qu'elle soulevait et du fait que le Gouvernement a souhaité l'inscrire dans une réorganisation globale du système de santé.

Initialement émise en 1991, cette proposition a finalement reçu satisfaction par la publication d'un décret du 30 décembre 2004, pris en application de la loi de financement de la sécurité

sociale pour 2004, qui a abrogé l'article R. 162-21 du code de la sécurité sociale précité. **La règle de l'établissement le plus proche n'est donc plus opposable aux assurés sociaux depuis le 1^{er} janvier 2005.**

Intérêts de retard en matière fiscale : harmonisation annoncée

Depuis 1998, le Médiateur attirait l'attention des ministres compétents sur la différence existant entre le taux de l'intérêt de retard appliqué aux contribuables et celui de l'intérêt légal, retenu pour le calcul des intérêts moratoires éventuellement dus par l'administration fiscale.

En effet, la loi du 8 juillet 1987 a conféré au taux de l'intérêt de retard une valeur fixe, égale à 9 % par an, tandis que l'article L. 208 du livre des procédures fiscales prévoit que, quand l'État doit procéder à un dégrèvement d'impôt, les sommes indûment perçues sont remboursées au contribuable et donnent lieu au paiement d'intérêts moratoires dont le taux est celui de l'intérêt légal fixé chaque année par décret. Pour l'année 2004, ce taux était ainsi de 2,27 %. Force est de constater que le prix du temps n'est pas le même pour les contribuables et pour les services fiscaux !

Le Médiateur a demandé une modification des textes et essuyé des refus répétés. Lors d'une réunion interministérielle du 3 juillet 2003, les représentants du ministère de l'Économie et des Finances avaient toutefois indiqué qu'une réflexion était en cours à la direction générale des impôts et qu'elle devrait se traduire par des dispositions dans le projet de loi de finances pour 2004. Mais finalement les assemblées parlementaires n'avaient pas adopté les amendements soumis pour aligner taux d'intérêt de retard et taux d'intérêt légal.

La proposition du Médiateur a pourtant fait son chemin. Le ministre de l'Économie et des Finances a en effet annoncé, dans le cadre de la « Charte du contribuable » présentée en janvier 2005, la prochaine homogénéisation des taux de retard dus par l'État comme par le contribuable, taux qui devraient être alignés à 6 %.

« Fin 2004, le Médiateur a obtenu satisfaction sur la plus ancienne des propositions de réforme de l'Institution. 13 ans de médiation viennent en effet d'avoir raison de la règle de « l'établissement le plus proche » en matière de remboursement des frais d'hospitalisation ! »

71

propositions de réforme
restent en cours d'examen
auprès des pouvoirs
publics à la fin 2004

Des propositions de réformes à faire connaître

Le Médiateur de la République ne peut que regretter que certaines de ses suggestions de réformes n'aient pas été suivies d'effets. Cette inertie des pouvoirs publics laisse perdurer des situations injustes qui ne favorisent pas l'adhésion de tous les citoyens à l'État de droit.



Prestations familiales : il faut supprimer l'évaluation forfaitaire des ressources !

L'attribution de certaines prestations familiales, de l'allocation de logement à caractère social (ALS) ou de l'aide personnalisée au logement est soumise à conditions de ressources. En principe, les ressources prises en compte sont celles perçues au cours de l'année civile précédant la période où ces aides sont accordées. Toutefois, pour les personnes dont le total des revenus nets perçus au cours de l'année de référence a été inférieur ou égal à un seuil fixé à 812 fois le montant du SMIC horaire, une méthode d'évaluation forfaitaire des ressources a été instituée. Ainsi, pour un salarié, les ressources prises en compte sont déterminées en multipliant par douze la rémunération mensuelle perçue lors du mois précédant l'ouverture du droit à l'allocation. Pour un non-salarié, elles sont fixées de manière totalement forfaitaire à 1 200 fois le SMIC horaire. Cette procédure dérogatoire a pour objectif affiché d'éviter que l'application

de la règle de droit commun ne conduise, du fait du décalage entre la période d'appréciation des ressources et la période de versement de l'allocation, à attribuer une prestation sous condition de ressources à une personne ou un couple dont les revenus actuels sont tels qu'ils n'ont plus vocation à recevoir cette aide.

■ Les réclamations parvenues au Médiateur, tout comme les informations recueillies auprès de la Caisse nationale des allocations familiales et de la Caisse centrale de mutualité sociale agricole, font apparaître que cette méthode dérogatoire a des effets injustes. Elle crée d'importants effets de seuil, privant d'allocations des personnes aux faibles revenus et souvent en emploi précaire. Elle pénalise tout particulièrement les jeunes qui, pour avoir travaillé en intérim ou à temps partiel le mois précédant leur demande d'allocation se retrouvent sans aide ou avec une aide réduite. Et pour les organismes de sécurité sociale, elle est source de difficultés, tant par sa complexité de gestion que par le nombre de réclamations qu'elle suscite.

Les propositions de réformes clôturées en 2004

■ Le Médiateur a donc émis une proposition de réforme pour demander la suppression de l'évaluation forfaitaire des ressources au profit de la prise en compte des ressources réelles de l'intéressé au cours de la période de référence. Trois décrets ultérieurs ont d'abord supprimé la procédure d'évaluation forfaitaire des ressources dans deux situations : pour les adultes titulaires de l'allocation aux adultes handicapés, concernant le calcul de l'allocation elle-même et celui des prestations familiales versées sous conditions de ressources (décret n° 2001- 1020 du 5 novembre 2001) ; pour les jeunes de moins de 25 ans dont le revenu net mensuel provenant d'une activité professionnelle est inférieur au seuil de 1 068 euros et 1 601 euros pour un couple (décrets n° 2002-384 et 2002-385 du 20 mars 2002).

Puis deux autres décrets (n° 2003-579 du 27 juin 2003 et 2003-612 du 2 juillet 2003), portant respectivement sur l'aide personnalisée au logement et sur l'allocation de logement, sont revenus partiellement sur ces mesures en prévoyant le rétablissement de l'évaluation forfaitaire des ressources pour les jeunes salariés de moins de 25 ans. Le gouvernement a toutefois annoncé en septembre 2003 la suspension de l'application de ces décrets, mais sans les abroger.

■ Au vu des critiques persistantes dont fait l'objet ce mode de calcul des ressources – en provenance aussi bien des parlementaires que du Conseil économique et social –, le Médiateur ne comprend pas les raisons qui conduisent à le maintenir.

Objet Date de clôture

17 propositions satisfaites

| | |
|---|-------------------|
| Information des assurés sociaux sur les conséquences financières d'une hospitalisation hors du secteur dans lequel ils sont domiciliés | 30 décembre 2004 |
| Vacances des personnes handicapées | 23 septembre 2004 |
| Droits à pension de vieillesse – cumul des reliquats des périodes cotisées | 22 avril 2004 |
| Prise en compte des périodes d'activité effectuées dans l'Union européenne pour le bénéfice de l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) | 12 mai 2004 |
| Conditions d'accès des ouvriers de l'État au congé parental pour adoption | 30 décembre 2004 |
| Conditions de non-exécution de la contrainte par corps en cas d'insolvabilité | 26 mars 2004 |
| Détermination de la date de naissance à prendre en compte lorsque le jour et le mois de naissance réels sont inconnus | 16 décembre 2004 |
| Certificat d'origine des pupilles non-adoptés de l'État | 30 décembre 2004 |
| Exécution des jugements de divorce sur demande conjointe prévoyant une prestation compensatoire en capital | 7 juin 2004 |
| Information de la CNRACL sur la situation de ses pensionnés exonérés de contributions sociales | 12 janvier 2004 |
| Aménagement des conditions d'affiliation à l'assurance vieillesse des personnes assumant, au foyer familial, la charge d'un handicapé adulte | 2 avril 2004 |
| Abrogation du régime d'interdiction des publications étrangères | 7 octobre 2004 |
| Droit de vote et d'éligibilité des deux parents pour l'élection des représentants des parents d'élèves aux conseils d'école et aux conseils d'administration des établissements publics locaux d'enseignement | 30 juin 2004 |
| Régularisation de la superposition d'impositions résultant de la réforme des contributions sur les loyers | 29 juin 2004 |
| Informations des bénéficiaires d'une pension de réversion partagée | 4 février 2004 |
| Conditions de remboursement des soins reçus à l'étranger par les assurés des caisses françaises d'assurance maladie | 29 septembre 2004 |
| Recours juridictionnel contre les sanctions en matière d'indemnités journalières | 23 septembre 2004 |

Propositions non satisfaites

| | |
|--|-----------------|
| Situation des enfants de harkis au regard du droit au secours exceptionnel | 6 mai 2004 |
| Aménagement des conditions d'attribution et de versement de l'allocation parentale d'éducation (APE) | 30 juillet 2004 |
| Prise en charge des honoraires des mandataires judiciaires en cas de faillite personnelle | 30 mars 2004 |

● Les dossiers ouverts en 2005

Le travail du Médiateur de la République s'apparente souvent à une course de fond. Les iniquités, les incohérences de notre législation émergent progressivement au fil de l'instruction des réclamations. Celles-ci sont ainsi un véritable miroir des fragilités et des cassures qui menacent notre société. À partir de ces constats, les services du Médiateur collectent les informations, nouent des contacts pour apprécier les véritables enjeux des problèmes qu'ils ont identifiés et tentent de proposer des solutions. Quelques grands dossiers de l'année 2005 sont déjà ouverts.

Respecter les droits des parents d'enfants nés sans vie

Une série de réclamations soumises au Médiateur de la République a révélé le caractère inéquitable des règles d'octroi du congé de paternité créé par la loi du 21 décembre 2001 de financement de la sécurité sociale, pour les pères d'enfants nés sans vie.

■ Ce congé d'une durée de 11 jours, s'ajoutant aux trois jours accordés et payés par l'employeur, donne lieu à la perception par le père d'indemnités journalières versées par la sécurité sociale. Le bénéfice de ce congé est cependant subordonné à la production d'un acte de naissance. Un tel acte est délivré pour les enfants nés vivants et viables, alors même qu'ils peuvent être décédés avant leur enregistrement par l'état civil (il sera alors établi simultanément un acte de décès). Des pères ayant pris leur congé de paternité se sont vu refuser les indemnités journalières correspondantes par leur caisse d'assurance maladie, au motif qu'ils produisaient un acte d'enfant sans vie et non un acte de naissance, le bien-fondé de cette position ayant été confirmé par la caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM).

Un acte d'enfant sans vie est établi par l'officier de l'état civil en l'absence de certificat médical attestant que l'enfant est né vivant et viable. Il en est ainsi lorsque l'enfant est né vivant mais non viable ou lorsque l'enfant est mort-né après 22 semaines d'aménorrhée ou ayant atteint un poids de 500 grammes.

■ Outre le dommage financier qu'ils subissent, en ne percevant pas les indemnités dues au titre du congé de paternité, ces pères d'enfants nés sans vie éprouvent un véritable sentiment d'injustice. Ce d'autant plus que le congé de paternité est accordé aux pères d'un enfant mort après sa naissance, mais pour lequel des actes de naissance et de décès ont été établis.

Le Médiateur de la République envisage donc de demander une modification des modalités d'indemnisation du congé de paternité, afin que la production d'un acte d'enfant sans vie donne également droit au versement des prestations.

Il a par ailleurs constaté, au cours de ses investigations, une divergence de pratiques entre les établissements de santé dans la délivrance des certificats médicaux, alors que ces documents déterminent les actes qui seront établis par

le service d'état civil des mairies. Il apparaîtrait donc utile de parvenir à l'élaboration d'un formulaire unique qui devrait être obligatoirement utilisé par tous les praticiens des établissements de santé (publics et privés) sur l'ensemble du territoire.

Enfin, le Médiateur de la République a relevé une inégalité de situations quant à la possibilité d'inscrire un enfant mort-né sur le livret de famille, à la demande des parents. En effet, un couple marié, parce qu'il dispose d'un livret de famille attribué le jour du mariage, sera en mesure de faire figurer sur ce document leur enfant mort-né. Or, une telle inscription est actuellement impossible pour les parents non mariés dont le premier enfant est mort-né puisque les intéressés ne possèdent pas de livret de famille. Il serait souhaitable de supprimer cette différence de traitement en prévoyant la possibilité de délivrer un livret de famille aux parents, dont le premier enfant naturel est mort-né et qui souhaiteraient que cette inscription soit consignée.

Lutter contre les mariages forcés

Le consentement des époux au mariage est un élément substantiel de la validité du mariage, comme l'indique l'article 146 du code civil : « *Il n'y a pas de mariage lorsqu'il n'y a point de consentement* ». Les mariages forcés constituent pourtant une réalité contre laquelle il convient de lutter pour préserver la liberté du mariage et aider les personnes qui en sont victimes.

À la lueur de plusieurs cas dont a été saisie la Défenseure des Enfants, concernant des jeunes filles, âgées entre 15 et 18 ans, de nationalité française ou bi-nationale, qui ont été mariées contre leur gré, les deux institutions ont engagé une réflexion commune afin de mieux prévenir et combattre cette situation.

Surmonter et prévenir le surendettement des particuliers

La procédure de « rétablissement personnel », encore connue sous le nom de « faillite civile », a été instituée par la loi du 1^{er} août 2003. Elle a pour objectif de permettre à une personne enlisée dans une situation de surendettement de refaire surface grâce à un apurement de ses dettes faisant suite à la liquidation judiciaire de son patrimoine privé.

■ Des réclamations transmises au Médiateur de la République ont attiré son attention sur certains effets négatifs de cette procédure. Les personnes qui en ont fait l'objet sont inscrites au fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP), géré par la Banque de France. Ce fichier auquel ont accès les établissements de crédit, recense toute personne qui a connu des incidents bancaires. Cette inscription perdure de 8 ans à 10 ans suivant la procédure de traitement du surendettement mise en œuvre (rétablissement personnel ou plan de redressement conventionnel ou judiciaire). Cela signifie, pour les personnes qui y figurent, la quasi impossibilité de souscrire un emprunt durant cette longue période, voire d'ouvrir un compte en banque (et ce malgré l'existence d'un droit au compte). Dans un cas porté à la connaissance du Médiateur, une personne ayant fait l'objet d'une procédure de surendettement et ayant tenté de créer son entreprise à l'issue de cette expérience s'est vue opposer un refus des banques à sa demande d'ouverture d'un compte bancaire nécessaire au démarrage de cette activité.

■ Or, l'exclusion bancaire augure souvent d'une exclusion sociale plus large. Ainsi, un dispositif législatif destiné à lutter contre le surendettement crée paradoxalement les conditions d'une exclusion durable. C'est pourquoi le Médiateur envisage de proposer la révision des modalités et des implications de l'inscription à ce fichier pour favoriser une véritable réinsertion économique et sociale des personnes ayant connu des incidents bancaires. Par cette réforme, il ne s'agirait pas de créer un « droit à l'incident », mais d'éviter que les personnes de bonne foi ne s'enfoncent dans une situation sans issue.

Il conviendrait également de remédier à l'absence d'effectivité des mesures de suivi social qui peuvent être, selon la loi, prononcées par le juge, tant cet accompagnement social apparaît nécessaire pour éviter la rechute. Traiter les effets du surendettement est certes essentiel pour redonner une seconde chance aux personnes tombées dans cette spirale, mais agir, par des mesures préventives, sur les causes de ce phénomène massif (1 100 000 ménages passés en commission de surendettement depuis 1989) apparaît tout aussi indispensable.

Au cœur des débats de société

Le Médiateur de la République entend également user de son indépendance et de son autorité pour contribuer en 2005 aux débats que soulèvent les questions encore trop occultées telles que :

- les violences du fait d'agents de la force publique
- le scandale des enfants errants
- la fiabilité des expertises judiciaires
- le secret médical et l'accès aux droits
- les condamnations à une double peine
- et bien d'autres sujets d'actualité...



Le renforcement de la démocratie et des droits de l'Homme

À la fonction initiale du Médiateur de la République – le traitement des différends et litiges individuels entre un citoyen et une administration – s'est greffé

progressivement un engagement actif pour la défense des droits de l'Homme dans le monde. Une évolution logique, dans la mesure où l'Institution bénéficie

d'une position d'observateur privilégié. La récurrence de certains dysfonctionnements ou situations d'iniquité peut être le signe qu'il y a là une atteinte potentielle à ces droits fondamentaux.

« Acteur de la défense
et du renforcement
des libertés publiques,
le Médiateur de la
République souhaite
contribuer également
au développement,

à travers le monde,
des institutions nationales

et internationales de
médiation. »

110

pays, dont 37 en Europe,
sont actuellement dotés
d'un médiateur ou d'une
institution de médiation
similaire

**Une présence
active au sein
de la CNCDH**

La présence du Médiateur de la République au sein de la Commission Nationale consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) a renforcé la légitimité de cette nouvelle fonction. Depuis 1993, il est en effet membre de droit de cette commission, créée en 1974 et composée de représentants d'ONG, d'associations de défense des droits de l'homme et de personnalités qualifiées. La CNCDH émet, à l'intention du gouvernement, des recommandations sur des projets de lois, des textes internationaux ou des sujets de société dont il est saisi par le Premier ministre ou de sa propre initiative. L'actualité de l'année écoulée l'a conduit à se mobiliser sur les questions du racisme, de l'antisémitisme, de la xénophobie, et d'une manière générale sur toute forme de discrimination. C'est la CNCDH qui avait suggéré, il y a quelques années, la mise en place d'une Haute autorité pour la lutte contre les discriminations et pour l'égalité, souhait qui s'est finalement concrétisé en décembre 2004. Elle a par ailleurs mené récemment des travaux de fond sur des débats contemporains fondamentaux tels que la fin de vie ou la bioéthique et entame une réflexion sur l'incidence de l'informatisation sur la société et sur la situation des étrangers incarcérés. Dans cette perspective, le Médiateur participe assidûment et activement à chacune des assemblées plénières de la CNCDH.

**Multiplication des contacts
internationaux**

Sur le plan international, le Médiateur est fréquemment sollicité par ses homologues étrangers, ainsi que par différents organismes nationaux et internationaux chargés de la promotion des droits de l'homme et du citoyen, comme le Conseil de l'Europe et les Nations Unies. M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, est ainsi venu à Paris, le 12 octobre 2004, dire au Médiateur de la République combien il tenait à une implication forte des autorités françaises dans les différentes institutions européennes et lui proposer, en particulier, de mener une réflexion commune sur les droits des victimes d'actes terroristes.

Depuis une trentaine d'années quelque 110 pays, dont 37 en Europe, se sont dotés d'institutions de médiation, qu'elles se nomment « Défenseur du peuple » en Espagne et en Amérique latine, « Procureur de justice » au Portugal, « Protecteur du citoyen » au Québec, ou « Médiateurs » dans d'autres pays francophones. Le Médiateur de la République a ainsi reçu en 2004 de nombreuses délégations, notamment asiatiques, venues s'informer sur le rôle et le fonctionnement de l'Institution.

Des liens étroits, renforcés par des visites fréquentes se sont progressivement tissés entre les médiateurs de tous ces pays ou régions du monde. Ces relations s'organisent soit sur un mode de coopération bilatérale, soit dans un cadre plus large européen francophone ou international.

« Le réseau des médiateurs européens permet les échanges d'informations et d'expériences. Ainsi le Médiateur de la République, réfléchissant à l'extension de la médiation aux prisons, peut-il échanger avec son homologue des Pays-Bas, qui a une grande expérience dans ce domaine. »

Un réseau européen de Médiateurs

Par le Traité de Maastricht, les organes de l'Union européenne se sont également dotés d'un Médiateur.

■ Mis en place en 1995, le Médiateur européen a pour fonction de lutter contre les cas de mauvaise administration dans l'action des institutions communautaires (Commission, Parlement, Banque centrale européenne, etc.). L'actuel Médiateur européen, élu par le Parlement européen pour une durée de cinq ans, est M. Nikiforos Diamandouros (auparavant Médiateur de la Grèce). Lors d'une rencontre à Strasbourg, le 15 juin 2004, le Médiateur européen et le Médiateur français ont pris le parti de renforcer leur coopération. Le Médiateur de la République a notamment insisté sur la nécessité d'une réflexion commune des médiateurs et ombudsmans d'Europe sur les valeurs de la Charte des droits fondamentaux liée à la future Constitution européenne. Répondant à l'invitation de Jean-Paul Delevoye, M. Nikoforos Diamandouros s'est rendu à Paris, les 1^{er} et 2 décembre 2004, pour rencontrer le personnel de l'Institution et sensibiliser les agents aux enjeux européens de la médiation.

■ Les Médiateurs des États membres de l'Union et de l'Espace économique européen se réunissent tous les deux ans. Ces réunions sont conjointement organisées par le Médiateur européen et un médiateur au niveau national. La dernière rencontre s'est tenue à Athènes en 2003 et la prochaine aura lieu à La Haye en septembre 2005 sur le thème « *Le rôle des médiateurs et organes similaires dans l'application du droit communautaire* ».

Ce réseau des médiateurs européens permet de faciliter le traitement des dossiers communs à plusieurs médiateurs, de mieux connaître le droit communautaire et de favoriser sa bonne

application par les États membres. Un sujet d'importance puisque aujourd'hui 60 % des législations nationales sont d'origine communautaire. Ce réseau permet aussi les échanges d'informations et d'expériences. Pour exemple, le Médiateur de la République réfléchissant à l'extension de la médiation aux prisons dans le cadre d'un groupe de travail commun avec la Chancellerie, peut échanger sur ce sujet avec son homologue des Pays-Bas, qui a une longue expérience dans ce domaine. Il peut aussi jouer un rôle de promotion de l'Institution et de ses valeurs. Ainsi, en décembre 2004, s'est tenue à Istanbul une Conférence internationale d'ombudsmans pour appuyer un projet de création d'une institution turque de médiation. Le Médiateur européen et plusieurs médiateurs nationaux de l'Union européenne, dont le Médiateur français, ont participé à cette rencontre importante pour le progrès de la démocratie et de l'état de droit, tant en Turquie qu'en Europe.

■ Ces échanges réguliers au niveau européen incitent enfin à réfléchir à l'évolution du fonctionnement de ces institutions dans chaque pays. Aujourd'hui, seuls deux États sur 25 ne connaissent pas la saisine directe du Médiateur : le Royaume-Uni et la France. Le Royaume-Uni envisage actuellement d'introduire une telle procédure. Quant à la France, le gouvernement s'est exprimé par l'intermédiaire de Madame Nelly Ollin, ministre déléguée à la lutte contre la précarité et l'exclusion, lors du débat au Sénat sur la création de la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité, pour indiquer qu'il était favorable à ce que dans la prochaine loi d'habilitation par ordonnance (PLH3), soit introduite la saisine directe du Médiateur par les citoyens. Cette simplification de la procédure irait dans le sens d'une harmonisation des pratiques en Europe et répondrait

Le renforcement de la démocratie et des droits de l'Homme

Depuis sa création en 1995, le Médiateur européen a reçu plus de 17 000 plaintes. En 2004, le nombre de plaintes a augmenté de près de 55 % par rapport à 2003. L'Institution parvient à aider environ 70 % des plaignants, que ce soit en ouvrant une enquête sur l'affaire qu'ils soumettent, en transférant le dossier à une instance compétente ou en conseillant le plaignant sur l'instance à saisir



aussi à un souhait formulé de longue date par les institutions européennes. Elle ne ferait qu'entériner la pratique des citoyens, qui demandent de plus en plus la possibilité de saisir directement les institutions auprès desquelles ils souhaitent déposer leurs réclamations.

Vers un secrétariat permanent de l'AOMF

Autre sphère d'échanges privilégiés, l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF). Son rôle est essentiel pour la diffusion des valeurs de démocratie et de droits de l'homme qui est, depuis la déclaration de Bamako (1996), un engagement solennel des chefs d'États et de gouvernements de l'espace francophone. Lors de l'assemblée générale de l'AOMF, en septembre 2004, à Québec, le Médiateur de la République a fait part de sa volonté de s'impliquer fortement dans l'activité de cette organisation. Ayant intégré son conseil d'administration, il s'est déclaré prêt à accueillir à Paris, à l'automne 2005, le prochain congrès de cette association internationale. Enfin, le Médiateur encourage la création, à Paris, d'un secrétariat permanent de l'AOMF.

LES MÉDIATEURS DU MONDE ENTIER CONFRONTÉS À LA PRÉCARITÉ ET À L'EXCLUSION

➔ Le Médiateur de la République a également assisté, du 6 au 10 septembre 2004, au huitième congrès de l'Institut international de l'Ombudsman (IIO). Le thème de cette rencontre « *L'équilibre des droits et des responsabilités individuels dans l'exercice de la citoyenneté – le rôle de l'ombudsman ou du médiateur* », s'inscrivait dans le contexte de l'après 11 septembre, caractérisé par une surabondance de mesures sécuritaires. Quel peut être l'équilibre entre les mesures indispensables à la protection de nos démocraties et la sauvegarde des libertés individuelles et des droits de l'Homme ? Le respect des identités culturelles différentes est-il compatible avec l'exigence de mêmes droits pour tous ? Comment faire en sorte que les exigences individuelles s'accordent avec la nécessaire adhésion à un projet collectif ? Telles étaient, parmi d'autres, les questions qu'ont débattues pendant ce congrès plus de 450 médiateurs, juristes et personnalités venus de 77 pays.

Les discussions ont mis en lumière les préoccupations des médiateurs et ombudsmans du monde entier face à des défis identiques qui ont pour nom précarité, affaiblissement des liens sociaux, difficultés de vivre ensemble. Intervenant lors de l'atelier consacré aux exclusions, le Médiateur de la République a notamment mis en garde contre la présence de véritables « bombes sociales » créées par des situations d'exclusion dans les sociétés développées.

Malgré la diversité des évolutions historiques et des différences d'organisations administratives et de compétences, les médiateurs et ombudsmans du monde ont fait apparaître un souci commun, celui d'être, au-delà de leur rôle premier de « facilitateur » des relations entre administrations et usagers, des protecteurs des citoyens, des garants de l'État de droit et des défenseurs vigilants des droits de l'Homme.

Organigramme des services centraux

Médiateur de la République :

Jean-Paul DELEVOYE

Secrétaires : Corinne LAURENT
Françoise ENJOLRAS

Directeur de cabinet :

Christian LE ROUX

Secrétaire : Isabelle MANBON

Conseiller presse et communication :

Christine TENDEL

Secrétaire : Marie-Jeanne JACQUET

Conseiller pour les affaires internationales et les droits de l'Homme :

Michel SIRONNEAU

Secrétaire : Ninette ROLLÉ

Délégué général :

Bernard DREYFUS

Chargée de mission : Marine CALAZEL

Secrétaire : Christine SICHAULT

Secteur des Affaires Générales

Conseillère : Nathalie FICHET
(a succédé à Geneviève MOSSER)

Chargées de mission : Martine BOSCH
Martine CRONEL-ANGEBAULT
(a succédé à Thérèse ANGELIQUE)
Marie-Claude DUPONT-GIZARD
Anne OLIVIER
Nicole PANSARD
Marie-Claude PONSART
Maud VIOLARD

Secrétaires : Anna DA CRUZ
Aurore SEVERIEN

Secteur Agents Publics / Pensions

Conseillère : Éliane LE COQ BERCARU
(a succédé à Sonia IVANOFF)

Chargés de mission : Sylvie FOSTIER
(a succédé à Danièle TRIBUT)

Joseph GUILLEMOT

Véronique NANSOT

(a succédé à
Marie-José TRICHOT)

Laurent TROTTET

Secrétaires : Marie-Line DESPLANCHES

Michèle BOBANT

(a succédé à Nadine MIRLIER)

Secteur Fiscal

Conseiller : Jean-Michel ROUGIE

Chargés de mission : Michèle CLEMENT

Chantal CALVAR

(a succédé à Benoît DANJOU)

Cédric DEFIVES

(a succédé à Claudine MOILLE)

Gérard REY

Guy TAVENARD

Marie-Claude TOURNEUR

Secrétaires : Claudie ROBERT

Viviane GOURDY

Secteur Justice

Conseiller : Gilbert CERVONI

Chargées de mission : Nathalie DOROSZ

Martine GAUTHIER

Josette LEPAGE

Colette RENTY

(a succédé à Delphine BESNARD)

Secrétaires : Micheline CHANTEUX

Myriam MADRELLE

Secteur Social

Conseillère : Catherine DINNEQUIN

Adjointe à la Conseillère : Annie LALOUM

Chargés de mission : Marc BIGUET

Mireille FOURNIER

Nicole LEJEUNE

Martine NORMAND

Secrétaires : Dominique LEFEVRE

Véronique PICOLI

Direction de la recevabilité des réclamations

Directeur : Valérie DOUCHEZ
(a succédé à Serge PETIT)

Chargés de mission : Stéphanie CANU
Benoît DANJOU
(a succédé à Chantal CALVAR)
Abdelkader KAHLI
Marika LENCLUD

Secrétaires : Maria PEREIRA
Liliane LANGLOIS
Nicole TRICHEREAU
Pascale VILLAMOR

Direction du développement territorial

Directeur : Jean-François GRATIEUX

Chargés de mission : Marie-Noëlle CHALMETON
(a succédé à Chantal LEPVRIER)
Nicole DURAND
David MANARANCHE

Administrateur de réseau : Florent LABAT

Assistante : Nadine MIRLIER
(a succédé à Françoise ENJOLRAS)

Secrétaires : Marie-France HENRION
Ghislaine ITIC

Direction des études

Directeur : Serge PETIT
(a succédé à Jacques BERNOT)

Secrétaire : Chantal MALLEK
(a succédé à Delphine MOUYER)

Réformes et relations avec le Parlement

Conseillers : Damien BLAISE
(a succédé à Louis JOUVE)
Martine TIMSIT

Chargée de Mission : Inès MONTEILLET

Secrétaire - assistante : Dominique RAUBER

Direction des affaires administratives et financières

Directeur : Guy SAYARET
(a succédé à Jacqueline GUILLIN)

Secrétaire : Patricia OMBRET
(a succédé à Lucienne SAUNIER)

Gestion des ressources humaines - finances - logistique - service intérieur - courrier

Responsables : Monique PEPIN
Tony GANE
(a succédé à Dominique LACADEE)

Chargés de mission : Kléber CANU
Sabine KOLIFRAT
(a succédé à Khaddra GUEDDOU)
Françoise OUSSET
(a succédé à Annick Le BRIGANT)
Béatrice VIOULAC

Assistante : Catherine BEROULE

Gestionnaire des moyens généraux : Cyrille BUET

Agent polyvalent : Christophe MONTEIRO

Agent des services techniques : Nora BIAD-GUILLAUME

Service Informatique

Administrateur de réseau : Jérôme NAUDIN

Chauffeurs du Médiateur

Fabien FULAT
Gérard RUBEL

Cuisinier-maître d'hôtel

Aurélien GROLIER

**Coordonnées, adresses
et permanences des délégués
du Médiateur de la République
sur le site :**

www.mediateur-de-la-republique.fr

Loi n° 73-6 du 3 janvier 1973

instituant un Médiateur de la République

complétée par la loi n° 76-1211 du 24 décembre 1976 et la loi n° 89-18 du 13 janvier 1989
modifiée par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 et la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000.

Article premier

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

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

Article 2

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

Article 3

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

Article 4

Il est ajouté au code électoral un article L. 194-1 ainsi rédigé : « Art. L. 194-1 – Pendant la durée de ses fonctions, le Médiateur de la République ne peut être candidat à un mandat de conseiller général s'il n'exerçait ce même mandat antérieurement à sa nomination ».

Article 5

Il est ajouté au code électoral un article L. 230-1 ainsi rédigé : « Art. L. 230-1 – Pendant la durée de ses fonctions, le Médiateur de la République ne peut être candidat à un mandat de conseiller municipal s'il n'exerçait ce même mandat antérieurement à sa nomination ».

Article 6

Toute personne physique ou morale qui estime, à l'occasion d'une affaire la concernant, qu'un organisme visé à l'article premier n'a pas fonctionné conformément à la mission de

service public qu'il doit assurer, peut, par une réclamation individuelle, demander que l'affaire soit portée à la connaissance du Médiateur de la République.

La réclamation est adressée à un député ou à un sénateur. Ceux-ci la transmettent au Médiateur de la République si elle leur paraît entrer dans sa compétence et mériter son intervention.

Les membres du Parlement peuvent, en outre, de leur propre chef, saisir le Médiateur de la République d'une question de sa compétence qui leur paraît mériter son intervention.

Le Médiateur européen ou un homologue étranger du Médiateur de la République, saisi d'une réclamation qui lui paraît entrer dans la compétence et mériter l'intervention de ce dernier, peut lui transmettre une réclamation.

Sur la demande d'une des six commissions permanentes de son assemblée, le président du Sénat ou le président de l'Assemblée nationale peut également transmettre au Médiateur de la République toute pétition dont son assemblée a été saisie.

Article 6-1

Le Médiateur de la République dispose, sur l'ensemble du territoire, de délégués qu'il désigne.

Ils apportent aux personnes visées au premier alinéa de l'article 6 les informations et l'assistance nécessaires à la présentation des réclamations.

À la demande du Médiateur de la République, ils instruisent les réclamations qu'il leur confie et participent au règlement des difficultés dans leur ressort géographique.

Un député ou un sénateur, saisi d'une réclamation qui lui paraît entrer dans la compétence et mériter l'intervention du Médiateur de la République, peut remettre cette réclamation à un délégué qui la transmet au Médiateur de la République.

Article 7

La réclamation doit être précédée des démarches nécessaires auprès des administrations intéressées.

Elle n'interrompt pas les délais de recours notamment devant les juridictions compétentes.

Article 8

Les différends qui peuvent s'élever entre les administrations et organismes visés à l'article premier et leurs agents ne peuvent faire l'objet de réclamations auprès du Médiateur de la

République. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables à ces agents après la cessation de leurs fonctions.

Article 9

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

Lorsqu'il apparaît au Médiateur de la République qu'un organisme mentionné à l'article 1^{er} n'a pas fonctionné conformément à la mission de service public qu'il doit assurer, il peut proposer à l'autorité compétente toutes mesures qu'il estime de nature à remédier à cette situation. Lorsqu'il apparaît que l'application des dispositions législatives ou réglementaires aboutit à des situations inéquitables, il peut suggérer les modifications qui lui paraissent opportunes.

Le Médiateur de la République est informé de la suite donnée à ses interventions. À défaut de réponse satisfaisante dans le délai qu'il a fixé, il peut rendre publiques ses recommandations et ses propositions. L'organisme mis en cause peut rendre publique la réponse faite et, le cas échéant, la décision prise à la suite de la démarche faite par le Médiateur de la République.

Article 10

À défaut de l'autorité compétente, le Médiateur de la République peut, au lieu et place de celle-ci, engager contre tout agent responsable une procédure disciplinaire ou, le cas échéant, saisir d'une plainte la juridiction répressive.

Article 11

Le Médiateur de la République ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle, mais a la faculté de faire des recommandations à l'organisme mis en cause.

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

Article 12

Les ministres et toutes autorités publiques doivent faciliter la tâche du Médiateur de la République.

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

Le vice-président du Conseil d'État et le premier président de la Cour des comptes font, sur la demande du Médiateur de la République, procéder à toutes études.

Article 13

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

En vue d'assurer le respect des dispositions relatives au secret professionnel, il veille à ce qu'aucune mention permettant l'identification des personnes dont le nom lui aurait été ainsi révélé ne soit faite dans les documents publiés sous son autorité.

Article 14

Le Médiateur de la République présente au Président de la République et au Parlement un rapport annuel dans lequel il établit le bilan de son activité. Ce rapport est publié et fait l'objet d'une communication du Médiateur de la République devant chacune des deux assemblées.

Article 14 bis

Sera punie d'un emprisonnement d'un à six mois et d'une amende de 300 à 1 500 euros * ou de l'une de ces deux peines seulement toute personne qui aura fait ou laissé figurer le nom du Médiateur de la République, suivi ou non de l'identification de sa qualité, dans tout document de propagande ou de publicité, qu'elle qu'en soit la nature.

* ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000.

Article 15

Les crédits nécessaires à l'accomplissement de la mission du Médiateur de la République sont inscrits au budget du Premier ministre. Les dispositions de la loi du 10 août 1992 relative au contrôle financier ne sont pas applicables à leur gestion.

Le Médiateur de la République présente ses comptes au contrôle de la Cour des comptes.

Les collaborateurs du Médiateur de la République sont nommés par celui-ci pour la durée de sa mission. Ils sont tenus aux obligations définies par l'article 10 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires*. Lorsqu'ils ont la qualité de fonctionnaires de l'État ou des collectivités publiques territoriales, ils bénéficient de garanties quant à leur réintégration dans leur corps d'origine, déterminées par décret en Conseil d'État.

* ordonnance abrogée par l'article 93 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984. Lire « par l'article 26 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ».

Responsable de publication : Christian Le Roux
Rédaction : Dominique Sicot
Photos : David Delaporte
Impression : La Fertoise – 72405 La Ferté-Bernard
Dépôt légal : 2^e trimestre 2005

Les données chiffrées de ce rapport portent sur l'année 2004. Sa date de rédaction est arrêtée au 31 mars 2005.

© Médiateur de la République 2005 - 7, rue Saint-Florentin 75008 Paris - Tél. : 01 55 35 24 24 - Fax : 01 55 35 24 25 - www.mediateur-de-la-republique.fr

Diffusion La Documentation française

29-31, quai Voltaire

75344 Paris Cedex 07

Tél. : 01 40 15 70 00

Fax : 01 40 15 68 00

www.ladocumentationfrancaise.fr

Prix : 16 €

ISBN : 2-11-095504-X

ISSN : 0182-7502



**LE MÉDIATEUR
DE LA RÉPUBLIQUE**

7, rue Saint-Florentin - 75008 Paris

Tél. : 01 55 35 24 24

Fax : 01 55 35 24 25

www.mediateur-de-la-republique.fr