Rapport annuel 2010

Un acteur essentiel de la défense des libertés publiques

Créée en 1973, l'Institution du Médiateur de la République est une autorité indépendante qui met gracieusement ses compétences au service des citoyens, personnes physiques ou morales, pour améliorer leurs relations avec l'administration et les services publics. Elle traite les litiges au cas par cas, vérifie si l'organisme objet d'une plainte s'est ou non conformé à la mission de service public dont il a la charge, relève les dysfonctionnements et rétablit les droits du requérant. Lorsqu'une décision administrative, pourtant conforme à la règle de droit, vient heurter les droits de la personne, le Médiateur de la République dispose d'un pouvoir de recommandation en équité. Il peut également faire usage de son pouvoir d'injonction lorsque l'État ne se conforme pas à une décision prise par la justice en faveur des administrés

Le Médiateur de la République est également doté d'un important pouvoir de proposition de réformes qui lui permet de contribuer à l'amélioration des procédures administratives et de la législation pour que le droit soit adapté aux évolutions de la société et que cessent les iniquités.

L'Institution doit sa réactivité et son efficacité à la qualité de ses collaborateurs du siège, à sa présence territoriale assurée par près de trois cents délégués, à sa souplesse d'action et au travail en réseau qui la caractérisent. Nommé en Conseil des ministres, le Médiateur de la République, qui dispose d'un mandat unique de six ans, est irrévocable et inamovible. Le Médiateur de la République est membre de droit de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme.

Les données chiffrées de ce rapport portent sur l'année 2010.
Sa date de rédaction est arrêtée au 10 mars 2011.
Médiateur de la République – 7, rue Saint-Florentin – 75008 Paris
Tél. : 01 55 35 24 24 – Fax : 01 55 35 24 25 – www.mediateur-republique.fr

Sommaire

02 Éditorial

04 L'année en chiffres

07 Tableau des réformes

08 La conception de l'action publique est-elle en phase avec la réalité du terrain ?

09 Des politiques publiques brouillées par l'empilement législatif
13 Les dommages collatéraux dus aux réformes précipitées
15 Quand les ambitions politiques se heurtent aux moyens limités
20 Méconnaissance des textes par les citoyens
22 Une loi pas toujours applicable

26 Le fossé se creuse-t-il entre pratiques des acteurs et attentes des citoyens ?

27 Excès de zèle et application mécaniste de la loi
30 Des décisions prises au mépris de la loi
32 Excès de précipitation et excès de lenteur
36 Des procédures déshumanisées
38 Expliquer, communiquer : un chaînon manquant
40 Collectif mis à mal et souffrances individuelles non identifiées

46 En quoi le Médiateur peut-il aider à resserrer les liens entre citoyens et administration ?

47 Le Médiateur, parfois le derniers recours pour les usagers
49 Prévenir plutôt que guérir
52 Des prises de conscience fondamentales
53 Les évolutions d'une administration plus à l'écoute
56 Le rôle de facilitateur du Médiateur
59 Relations avec les ministères : des évolutions contrastées
60 Les délégués défendent les droits des détenus en prison
64 Le Médiateur, une référence internationale
68 Les droits de l'Homme en France, une priorité réaffirmée
70 Du Médiateur de la République au Défenseur des droits

72 Portrait de l'Institution

82 Remerciements

83 Gestion administrative et financière 2010

84 Index

Éditorial

Jean-Paul Delevoye,
Médiateur de la République

Le *burn out* de la société française trahit un besoin urgent de bâtir de nouvelles espérances à la hauteur des efforts fournis. La fébrilité du législateur trahit l'illusion de remplacer par la loi le recul des responsabilités individuelles et de la morale. Le maintien sous perfusion de citoyens assistés permet de soulager nos consciences mais pas de résoudre nos problèmes.

Les enjeux déterminants pour notre avenir ne trouvent pas de réponse politique à la hauteur. Les débats sont minés par les discours de posture et les causes à défendre noyées parmi les calculs électoraux. Or, les ressorts citoyens sont usés par les comportements politiciens.

Paradoxe : jamais l'engagement individuel et collectif n'a été aussi nécessaire, jamais le découragement et la lassitude n'ont été aussi grands.

Le général de Gaulle l'exprimait en ces termes : *« Quand les Français croient en la grandeur de la France, ils font de grandes choses ; quand ils se sentent abandonnés ils font de petites choses »*.

Les confrontations politiques sont fictives car le réel clivage n'est plus entre la droite et la gauche mais entre ceux qui acceptent la mondialisation et ceux qui la récusent. La conquête du pouvoir oblige à des alliances contre nature : les convictions s'effacent lorsque les intérêts s'entrechoquent ; les convictions s'effacent également lorsque les intérêts convergent !

Nous ne sommes pas racistes mais réticents à partager avec ceux qui n'ont rien. Nous sommes pour la mixité sociale à condition de ne pas être embêtés ou gênés par nos voisins. Nous sommes pour la gratuité, celle dont on profite et non celle que l'on finance. Il nous faut retrouver le combat pour les causes alors que nous pensons tous à la défense de nos intérêts et à la préservation de notre confort. Les politiques, aujourd'hui, suivent l'opinion plus qu'ils ne la guident, tandis que les opinions, soumises aux émotions plus qu'aux convictions, sont volatiles. Cela me désole, cela m'inquiète !

Nos sociétés sont régies par trois grands sentiments – les peurs, les espérances, les humiliations – ; les espérances actuelles sont creuses et fragiles tandis que les droites gèrent les peurs, les gauches cultivent les humiliations. Chaque camp pouvant gagner alternativement dans l'euphorie de la

victoire d'un jour pour une France qui descendra de division à chaque élection et progressera pas à pas vers les populismes et les extrémismes.

Notre contrat social n'est pas un contrat de services mais d'engagement. Or, aujourd'hui la citoyenneté décline des deux côtés : celui qui paie l'impôt a perdu la dimension citoyenne de l'impôt et, s'il y consent encore, s'estime néanmoins lésé. De même, celui qui bénéficie de la solidarité publique a perdu le sens de cette solidarité et, ne recevant pas assez, se sent humilié.

L'éducation, en échec aujourd'hui sur l'acquisition des savoirs, l'aptitude au travail et l'éveil à la citoyenneté, interroge notre système administratif global qui échoue sur sa capacité d'inclusion et devient une machine à exclure.

Nous devons retrouver le sens de l'engagement, de la solidarité de proximité, du partage mais aussi du respect de l'Homme.

Chaque citoyen doit pouvoir être coproducteur du futur. De même qu'il faut éduquer l'enfant en lui montrant son amour par le sens de l'interdit, il faut éduquer un peuple non par la satisfaction de ses désirs mais par le sens des responsabilités. Notre société doit retrouver le chemin des valeurs, sinon ses tensions internes seront suicidaires. Elle sera complètement bouleversée dans les quinze années qui viennent. La démographie va changer la donne politique, économique, sociétale, modifier les équilibres économiques entre épargne et activité, les équilibres territoriaux et sanitaires entre hôpital et domicile, les équilibres financiers entre fiscalité et solidarité, créer une implosion intergénérationnelle ou une dynamique nouvelle. L'immigration nécessaire (l'Union européenne a annoncé que d'ici 2050, la population active européenne nécessiterait, pour atteindre l'équilibre, l'arrivée de cinquante millions d'individus étrangers) pose le problème de l'assimilation, de l'intégration, l'identité, la diversité, du multiculturalisme, de la laïcité, qui selon notre résistance au populisme ou à l'extrémisme produiront des conflits intenses ou une formidable réussite collective.

La compétitivité de la France nous permettra de garder notre rang de puissance économique ou nous fera reculer et risquer l'explosion de toutes nos politiques de solidarité.

Les moteurs de la réussite seront la confiance en soi et dans le collectif. Nous devons quitter le champ de l'insouciance pour celui de la lucidité, de la franchise et du courage. Nous devons quitter la culture du conflit, qui ne reflète et ne fait qu'accroître nos faiblesses, pour adhérer à celle du dialogue permanent qui donnera du crédit aux acteurs et du temps à l'action. Il faut en effet passer de la séduction à la conviction, de la détestation à l'adhésion, de l'indignation à la mobilisation pour un projet soutenu par des valeurs qui méritent l'engagement.

L'espoir doit aujourd'hui changer de camp : la main invisible du marché a giflé les plus faibles, la main de fer des collectivistes a broyé la liberté de l'Homme, il nous faut trouver un nouvel équilibre alliant la performance collective et le bonheur individuel.

S'indigner est une bonne chose, car cela signifie qu'il y a encore assez d'énergie pour se révolter ; mais se mobiliser est encore mieux, car la vie est un combat. « *Ceux qui vivent, ce sont ceux qui luttent, ce sont ceux dont un dessein ferme emplit l'âme et le front, ceux qui d'un haut destin gravissent l'âpre cime* », écrivait Victor Hugo.

Partout sur le terrain, isolément, des initiatives formidables se développent, fondées sur les ressorts de la solidarité et de la proximité. Des hommes et femmes conjuguent leurs efforts, recréent du lien et produisent du sens à l'échelle locale. Il s'agit de citoyenneté en action, qui se déroule hors des circuits administratifs et parfois contre eux. Le sommet de Rio a érigé en doctrine le « penser global, agir local ». Ne faut-il pas aujourd'hui inverser cette logique et penser local pour agir global ? Quelle différence entre un homme sage et un homme intelligent ? Un homme intelligent sait sortir d'un problème qu'un homme sage a su éviter. Notre monde a besoin de morale publique. Notre peuple retrouvera confiance en ses élites si elles sont exemplaires.

L'année 2011 doit être celle de l'éthique, de la transparence pour toutes celles et ceux qui exercent le pouvoir, notamment s'agissant des financements et des conflits d'intérêt. L'autorité, pour être acceptée, ne pourra se fonder sur la justification d'un titre ou d'une élection mais reposera sur la dimension morale de celui ou celle qui l'exerce. De plus, les changements ne seront acceptés que si ceux qui sont en première ligne s'en approprient les enjeux.

Les solutions seront bien sûr liées aux décisions politiques : il faut restaurer la politique. La force du changement tient à l'adhésion de l'opinion. Il nous faut construire sur un socle de convictions et non bâtir sur le sable des émotions. Sachons nous poser les bonnes questions : nos problèmes seront à demi résolus.

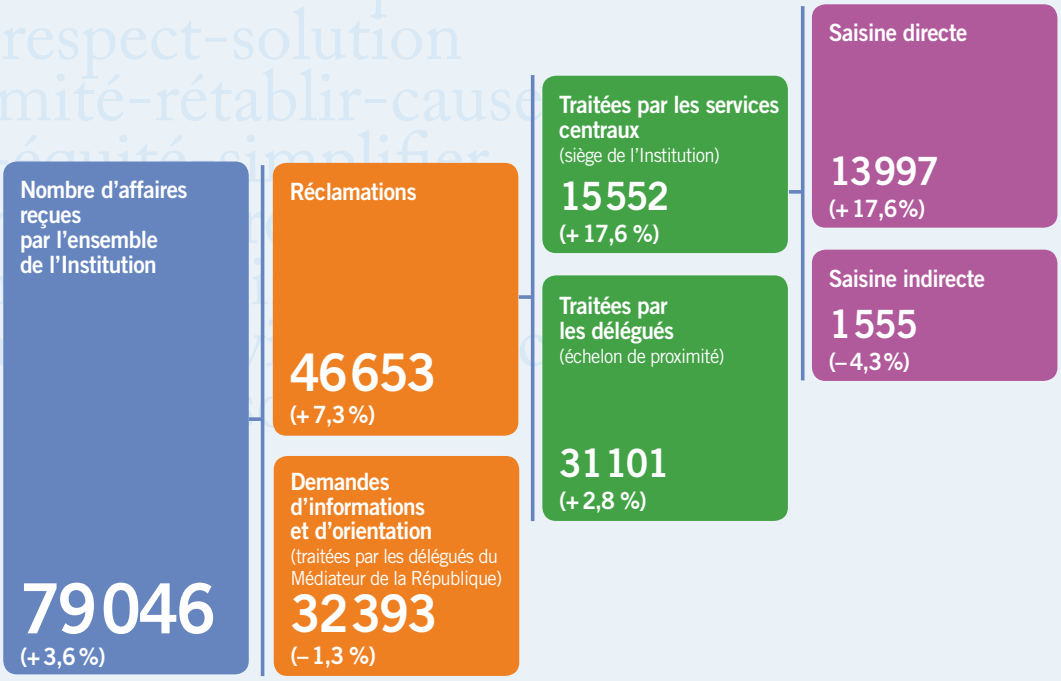
La crise rend plus sensible et plus irritable l'épiderme collectif mais favorise en parallèle une créativité, une inventivité qu'il faut libérer et non entraver. Notre nation doit intégrer le fait qu'elle subit la contrainte individuelle et l'innovation locale, que la loi du monde pèse sur son économie et celle du citoyen sur sa capacité d'agir.

Elle peut et doit concilier les deux car sa réussite ne passera que par une mobilisation collective nourrie par un projet d'ensemble et une vision dont les valeurs et les espérances méritent l'engagement de chacun.

L'année en chiffres

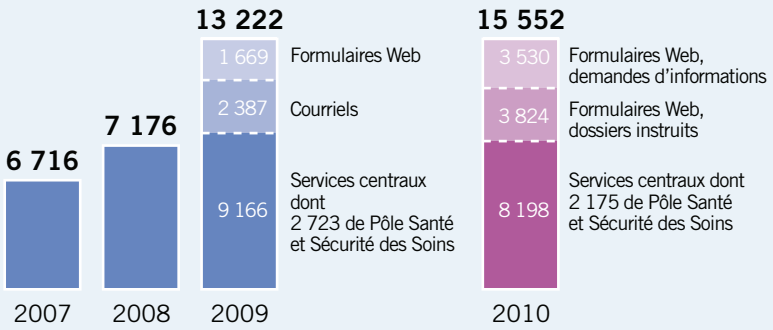
Les résultats globaux de l'Institution

En 2010, le nombre d'affaires transmises au Médiateur de la République, services centraux et délégués, a augmenté de 3,6 % par rapport à 2009, avec un total de 79 046 affaires reçues.
Les demandes d'informations et d'orientation auprès des délégués ont diminué de 1,3 % par rapport à l'année précédente. L'Institution a traité 46 653 réclamations dont 15 552 *via* les services centraux du Médiateur de la République, à Paris.



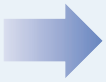
L'activité des services centraux

Nombre de réclamations reçues



- **Environ 20 620 appels téléphoniques au standard de l'Institution.**
- **11 880 appels au centre d'appel du Pôle Santé et Sécurité des Soins.**

La plate-forme « Le Médiateur et vous » (www.lemediateuretvous.fr)



196 504 visites

1 213 utilisateurs

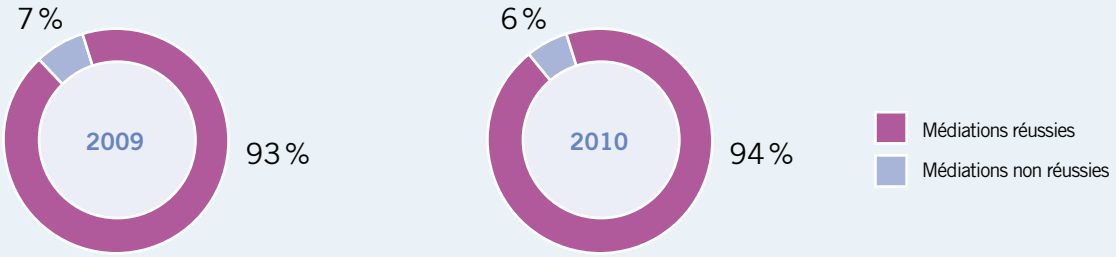
1 149 contributions

5 347 réponses

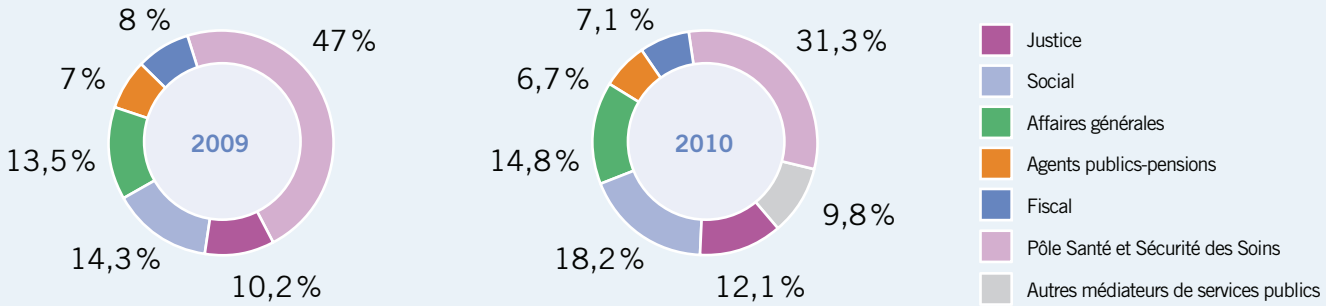
Lancée en février 2010, la plate-forme du Médiateur de la République – www.lemediateuretvous.fr – est un outil pour favoriser l'échange démocratique. Cet espace de dialogue et de réflexion sur la défense des droits permet aux internautes de proposer des thèmes de réflexion, de réagir à des débats déjà existants ou de formuler des propositions de réforme. Vingt-quatre experts apportent bénévolement un éclairage technique sur les questions évoquées.

La plate-forme est devenue au fil des semaines un véritable observatoire des problèmes que les citoyens rencontrent quotidiennement. Ainsi, les différents débats ont permis d'identifier que les indus de la Caf ou encore la question du surendettement étaient de réels problèmes de société. Elle permet donc de mieux exprimer la réalité du terrain et ainsi, de montrer les conséquences pratiques de certaines insuffisances des lois ou d'injustices dans leur application. Si cette plate-forme n'a pas vocation à devenir un site de traitement des réclamations en ligne, elle présente tout de même un réel intérêt pour les citoyens puisque les témoignages qui y sont partagés nourrissent le secteur des réformes et peuvent soutenir, ou même déclencher, une action du Médiateur.

Taux de réussite des médiations

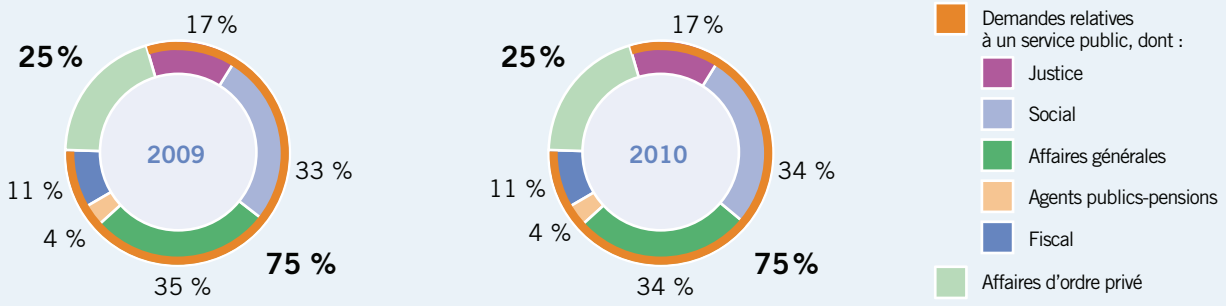


Répartition des dossiers clos par domaines d'intervention

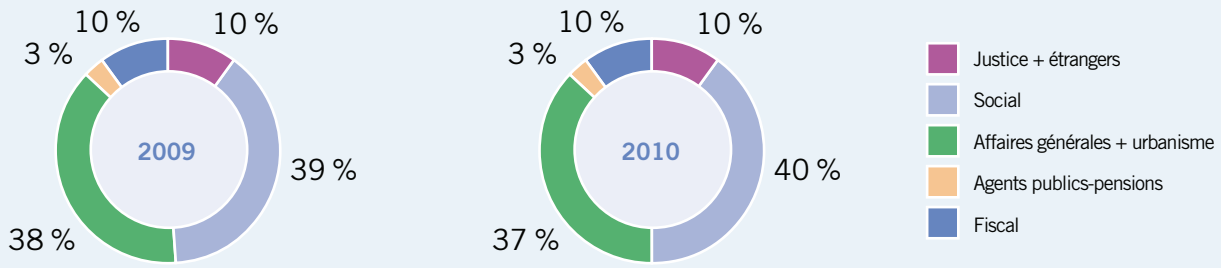


L'activité des délégués

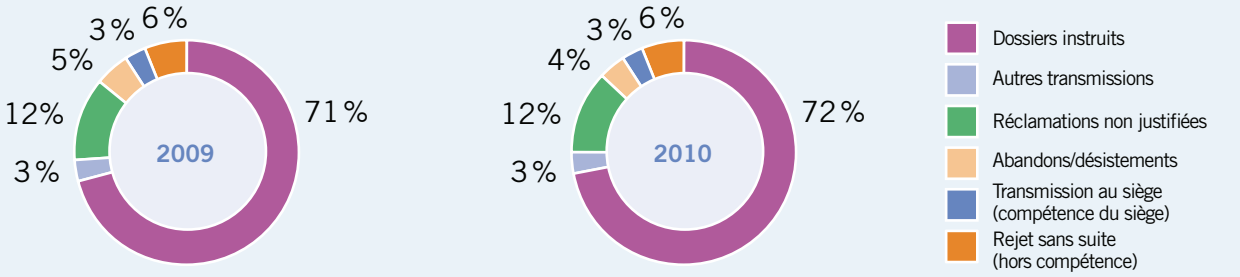
Information – domaines concernés



Réclamations – répartition par domaines d'intervention



Réclamations – suites données



Réclamations – taux de réussite des délégués

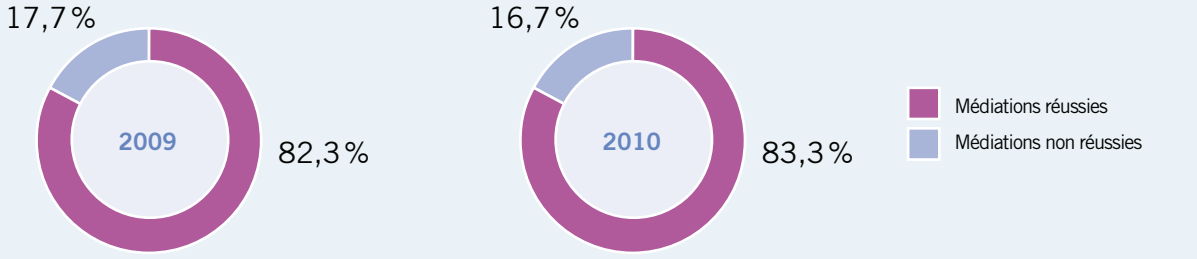


Tableau des réformes

Propositions de réforme satisfaites en 2010

Objet
Reconnaissance de l'enseignement dispensé dans les lycées d'enseignement professionnel pour permettre la conduite accompagnée
Indemnisation des victimes des essais nucléaires français
Document équivalent, pour les ressortissants communautaires, à l'avis français d'imposition sur le revenu pour l'attribution d'un logement social ou d'autres avantages sociaux
Droit d'accès des personnes physiques au fichier de centralisation des retraits de cartes bancaires
Majoration de durée d'assurance vieillesse pour les pères ayant élevé seuls leurs enfants
Révision des conditions de validité de l'épreuve théorique générale du permis de conduire
Accès à l'information immobilière
Perception de revenus différés par les personnes non imposables
Renouvellement des cartes d'identité et des passeports délivrés aux Français nés à l'étranger ou dont l'un des parents est étranger
Simplification de l'accès à la profession de transport léger de marchandises
Possibilité de passer le permis moto sur un scooter de plus de 125 cm³
Conséquences de l'inscription au Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) pour les personnes en situation de surendettement
Modification du taux d'usure
Paiement des centres de loisirs en Cesu
Révision de la situation des praticiens hospitaliers à temps partiel
Amélioration du fonctionnement du FICP
Impôt sur le revenu et solidarité des personnes constituant un couple au sens juridique
Reprise des logements devenus vacants du fait de leur abandon par les locataires
Cumul des revenus d'une activité non salariée avec une pension d'invalidité
Tribunal compétent et frais d'exécution forcée lors de litiges portant sur le droit à la consommation
Indemnisation des sapeurs-pompiers contaminés à la suite d'une vaccination contre l'hépatite B
Aide au mérite pour les étudiants relevant du ministère de la Culture

Propositions de réforme non satisfaites en 2010

Objet
Majoration d'assurance pour les parents d'enfants handicapés
Réforme de l'aide dégressive à l'employeur (ADE) en faveur de l'emploi des seniors et des chômeurs de longue durée
Prise en compte des replis commerciaux dans la fiscalité agricole

1. La conception de l'action publique est-elle en phase avec la réalité du terrain ?

Le bon fonctionnement de la société française ne dépend pas que des lois qui l'encadrent. Encore faut-il que celles-ci aient été conçues pour bien fonctionner ensemble et qu'elles soient facilement comprises, absorbées et applicables.
Or, du texte au terrain, du principe à l'application effective, il y a parfois plus qu'un pas, souvent un grand écart. Absence de vision transversale, ambitions démesurées, manque de moyens de mise en œuvre... Les défaillances dans la conception de l'action et des politiques publiques portent préjudice aux citoyens. Par les réclamations qu'il reçoit, le Médiateur de la République dispose d'un poste d'observation privilégié pour pointer les dysfonctionnements, les oublis, les contradictions de textes qui se télescopent et les situations inenvisagées qui laissent les citoyens démunis face à un système administratif encore trop souvent hermétique.

Des politiques publiques brouillées par l'empilement législatif

Chaque année, de nombreuses lois, circulaires et décrets s'ajoutent et se superposent au corpus des textes déjà en vigueur. Comment les administrations peuvent-elles se repérer dans cette jungle normative ?
Une telle inflation dans un contexte législatif déjà saturé apparaît parfois comme une réponse de circonstance au traitement de nouveaux cas particuliers alors que des doutes ne cessent de surgir sur les capacités de l'administration à absorber cette démultiplication de particularités. Le Médiateur en dresse le constat quotidien : cette profusion réglementaire opacifie l'accès des citoyens à l'information et complique la tâche des exécutants, confrontés à l'incessante complexité du droit et au foisonnement de la jurisprudence. Normes à peine intégrées et déjà obsolètes, régimes dérogatoires, arrêtés qui contredisent la loi : cette inflation de droit serait-elle en train de créer une illusion de protection alors qu'elle est précisément à l'origine d'une insécurité juridique ? À cette instabilité juridique s'ajoute aussi une instabilité des pratiques dès lors que la confusion qu'elle génère au sein des services publics ouvre la voie à des comportements administratifs inappropriés, à des difficultés d'interprétation des textes, à un durcissement de la loi, à des ajouts de conditions pour l'octroi d'avantages.

Quand les modalités d'application d'une disposition dérogatoire tendent à durcir la loi

Les dispositifs d'aide fiscale en sont un exemple. Mesures rétroactives, changements de doctrine, succession et superposition de textes parfois illisibles, souvent complexes et très techniques conduisent à durcir ces régimes fiscaux. Les contribuables, devant cette instabilité juridique, se retrouvent désemparés et peuvent avoir le sentiment d'être floués. Déstabilisés, ils oscillent alors entre résignation et résistance à une politique fiscale qu'ils perçoivent comme injuste, voire arbitraire.
L'exemple des crédits d'impôt instaurés en faveur de l'environnement et du développement durable illustre cette dérive. Alors qu'ils se veulent très incitatifs et inscrits en phase avec les principes environnementaux du Grenelle de l'environnement, leur mise en œuvre aboutit parfois au résultat opposé. La recrudescence de réclamations concernant les pompes à chaleur le montre : en cas d'acquisition et d'installation par deux entreprises distinctes, le crédit d'impôt est assujetti à un lien de sous-traitance entre le fournisseur et l'installateur des pompes à chaleur. Ces conditions d'application particulièrement restrictives privent finalement le contribuable d'un avantage pour des raisons qui lui échappent et sur lesquelles il n'a pas de pouvoir.

Concernant l'avantage fiscal lié à l'achat de véhicules fonctionnant au gaz de pétrole liquéfié (GPL), la réglementation peu lisible, en privant lors du remplacement du crédit d'impôt par le bonus écologique les contribuables d'un avantage incitatif dans le choix de véhicules économes en énergie et non polluants, a finalement desservi l'esprit de la loi comme le montre l'exemple suivant.

...

...

En octobre 2007, Monsieur B. commande un véhicule GPL qui lui a été livré et facturé en février 2008 et demande à bénéficier au titre de l'année 2007 du crédit d'impôt prévu.

Cet avantage lui a été refusé en raison de l'abrogation du crédit d'impôt à compter de 2008, année au titre de laquelle il aurait dû bénéficier de cet avantage, compte tenu de la date de la facture. Après examen du dossier, le Médiateur confirme l'application correcte de la réglementation mais demande le maintien de l'avantage en tenant compte de l'objectif de la réforme, qui visait à favoriser l'achat de véhicules économes en énergie, et du fait qu'il était privé du bonus écologique en raison d'une commande prématurée.

Un dispositif unique qui crée des amalgames

De la même manière, lorsque les critères de certains avantages fiscaux associent dans un même et unique dispositif des personnes âgées et des personnes handicapées, l'application de la loi se révèle incohérente. Quelles sont précisément les dépenses d'installation ou de remplacement d'équipements spécialement conçus pour les personnes âgées ou handicapées qui permettent de bénéficier d'un crédit d'impôt ? Une instruction fiscale qui a pour effet d'aligner les différents équipements sur les mêmes critères alors que la vieillesse et le handicap sont en soi des situations très différentes, ou même d'assimiler les situations de handicap à la seule utilisation d'un fauteuil roulant, crée des difficultés dans l'application de la loi.

Le fauteuil roulant comme critère des personnes âgées et personnes handicapées

Après avoir bénéficié d'un crédit d'impôt pour l'installation d'une cabine de douche conçue pour les personnes âgées, Monsieur G. se voit contester cet avantage parce que son installation ne correspondrait pas à la définition des équipements concernés.

Après avoir observé les articles du Code général des impôts qui ne mentionnent pas de conditions restrictives aux équipements éligibles au crédit d'impôt, le Médiateur conteste la légalité d'une instruction publiée en 2005 qui ajoute en effet plusieurs critères restrictifs tels que des dimensions permettant l'utilisation en fauteuil roulant de la cabine de douche. Le Médiateur souligne que dans le cas de Monsieur G., âgé de 70 ans mais qui n'est pas handicapé, l'attribution du crédit d'impôt pourrait être accordée au prorata des seules dépenses correspondant aux seuls critères définis par la loi, à savoir « cabine de douche intégrale » et « bac et porte de douche ». Le Médiateur a donc demandé le réexamen du dispositif en vigueur, afin que les personnes âgées ne soient pas *de facto* assimilées à des personnes handicapées.

Un droit sans cesse plus complexe sujet à interprétation

Plusieurs cas le montrent, quand les instructions sont complexes, leur application est malaisée et propice aux interprétations, créant ainsi un risque d'appréciation divergente suivant les services.
Il arrive en effet que les évolutions réglementaires se succèdent, ajoutant conditions et critères, chaque année, au rythme de nouvelles précisions et spécifications, et contribuent à un brouillage généralisé. Ainsi, un avantage fiscal destiné à dynamiser l'emploi des jeunes dans une filière qui connaît des difficultés de recrutement, après avoir été accordé suivant certaines conditions (jeune de moins de 26 ans, six mois consécutifs d'activité salariée, début d'activité compris entre le 1er juillet 2005 et le 31 décembre 2007, secteur en pénurie de main-d'œuvre), a vu son champ d'application se restreindre. En effet, l'administration ne l'a accordé qu'au titre du seul premier emploi, répondant au critère défini par la loi, occupé pendant la période du 1er juillet 2005 au 31 décembre 2007. Après intervention du Médiateur, l'administration a reconnu le caractère restrictif de son instruction.

Dans un autre domaine, concernant la pénalité de 10 % prévue à l'article 1758 A du Code général des impôts, le Médiateur a relevé, dans certains des dossiers de contrôle fiscal dont il avait été saisi, que l'administration appliquait cette majoration aux taxations forfaitaires d'omission déclarative de revenus, alors que c'est l'intégration de l'abattement de 20 % dans le barème de l'impôt sur le revenu (loi de finances pour 2006) qui a conduit à la création de l'article 1758 A, pour ne pas

favoriser les contribuables défaillants soumis au barème de l'impôt sur le revenu. Les réponses divergentes des services fiscaux ont conduit le Médiateur à solliciter le ministre compétent.

Pénalité de 10 % et taxation proportionnelle : quand l'administration donne raison au Médiateur de la République

Monsieur V. a été imposé à raison d'une plus-value réalisée en 2007 correspondant à la cession des parts sociales de son entreprise, qui n'avait pas été déclarée dans les revenus de la même année.

Ces rappels ont été assortis d'intérêts de retard et de la pénalité de 10 %. Après avoir demandé successivement auprès des ministres concernés un réexamen de sa situation fiscale, sa demande de remise gracieuse a été rejetée. Monsieur V. a alors saisi le Médiateur qui observe que si les rappels d'impôts semblent fondés, en revanche la majoration de 10 % appliquée à la plus-value n'est pas justifiée, la pénalité n'ayant pas vocation à s'appliquer aux revenus taxés proportionnellement. Une direction départementale des finances publiques ayant partagé cet avis, ses services ont procédé au dégrèvement correspondant.

Empilement des réformes : le contribuable lésé

Lorsque l'empilement des réformes et réorganisations conduit à un retard dans la prise des décisions, il déstabilise les services de l'administration eux-mêmes, les plaçant dans une situation d'errance de responsabilités entre les différents acteurs.

Dix ans pour une procédure de remembrement

Dans le cadre d'un remembrement foncier survenu en 2001 dans la commune de M., en Haute-Corse, Monsieur V. et Madame S. attendent depuis cette date que les terrains dont ils sont propriétaires soient inscrits au service des hypothèques. En raison des différentes évolutions législatives ayant eu lieu entre-temps, la compétence de l'État pour ce type d'opération a été transférée aux conseils généraux, comme l'indique le courrier du sous-préfet de Calvi du 5 novembre 2008. À cet égard, le conseil général de la Haute-Corse devait prendre en charge les frais afférents au géomètre-expert chargé du document d'arpentage, obligation confirmée par le courrier de la Direction départementale de l'équipement et de l'agriculture (DDEA) en date du 9 décembre 2008 adressé au conseil des réclamants.

Ces derniers, restés sans nouvelles, saisissent le délégué du Médiateur, qui contacte simultanément le président du conseil général et le directeur départemental des territoires et de la mer. Le Département l'informe que la transmission à l'enregistrement des hypothèques relève de la compétence de l'État, compte tenu de l'antériorité du dossier, et que la DDEA a été avertie en ce sens par courrier du 2 novembre 2009. Après de nombreuses relances, le délégué est informé en août 2010 qu'un arrêté préfectoral vient d'être transmis pour avis au conseil général et à la conservation des hypothèques. D'ici quelques semaines, les intéressés pourront enfin espérer voir leurs terrains inscrits au service des hypothèques et leurs frais d'arpentage remboursés. ...

Le regard du Médiateur

Le problème n'est pas l'inflation des lois mais leur application

« Quand la morale personnelle ou individuelle recule, on a tendance à la compenser par la loi. La population française accorde un crédit excessif à la loi, s'imaginant qu'elle peut apporter une réponse à chaque problème posé. En réalité, alors que la loi devrait être un élément de stabilité et de pondération, paradoxalement, par la superposition de textes, elle devient un véritable facteur d'instabilité. Celui qui décide d'investir dans les énergies renouvelables en partie pour les avantages fiscaux qu'elles procurent voit ses avantages remis en cause au bout d'une ou plusieurs années. L'émotion suscitée par un fait divers précipite l'élaboration d'une loi sans réellement s'interroger sur les possibilités de sa mise en œuvre, comme en témoigne la loi Dalo (droit au logement opposable), partie d'un bon sentiment mais inapplicable en réalité. Loi sur les étrangers, loi Pôle Emploi, ces lois donnent des droits sur lesquels pèse la responsabilité de l'État. Mais celui qui édicte les lois ne prend pas en compte les difficultés que l'administration peut rencontrer dans leur application. Si ceux qui les appliquent ne sont plus capables de suivre, on imagine les conséquences pour ceux qui la subissent. Si les lois étaient mieux appliquées, elles n'auraient pas autant besoin d'être démultipliées. »

... Des indices de défaillance globale

Malgré des améliorations sensibles au sein de l'administration fiscale, certains blocages persistent sporadiquement, soulevant des questions sur la viabilité de certains fonctionnements. Le service chargé de l'imposition des non-résidents peine encore à corriger ses erreurs et ses retards, sources de litiges récurrents. Dans ces cas-là, l'imposition se révèle inexacte ou infondée et oblige les contribuables à se justifier en engageant des démarches parfois lourdes.

Les questions techniques non résolues du fait de logiciels inadaptés ou d'un manque d'adaptabilité des systèmes informatisés deviennent des révélateurs de dysfonctionnements globaux, voire systémiques.

Par ailleurs, sans contester l'intérêt pour l'administration fiscale d'évaluer son fonctionnement, le choix de certains indicateurs soulève des questions lorsqu'il aboutit à des dysfonctionnements, certes peu nombreux, mais particulièrement sérieux et surtout difficiles à corriger. Ces situations se rencontrent lorsqu'une erreur atypique survient, notamment dans le traitement de masse des dossiers fiscaux (par exemple, encaissement d'un chèque par un service du Trésor public autre que celui chargé du recouvrement de la créance). Le contribuable est alors victime des rigidités d'un système administratif certes efficace pour assurer la mission générale dont il est chargé, le recouvrement de l'impôt, mais qui n'est pas en mesure, malgré les éléments de preuve fournis, de corriger le dysfonctionnement avant double paiement indu et menace de poursuites infondées.

(Espace témoignage)

« L'impôt est un des piliers de notre pacte républicain. »

« Dans l'esprit des citoyens, l'impôt existe avant tout comme un prélèvement obligatoire. Mais s'il est consenti, c'est-à-dire perçu comme juste et équitable, il est compris et accepté par le plus grand nombre et devient alors l'un des piliers de notre pacte républicain. C'est la raison pour laquelle une fracture éventuelle, dans le domaine fiscal, entre citoyens et politiques publiques peut conduire au sentiment d'une dégradation de la justice sociale.

À partir des réclamations reçues et compte tenu des réponses qui leur sont apportées, le secteur fiscal du Médiateur constitue un poste d'observation sur l'évolution de ce lien entre contribution à l'impôt et politique fiscale. Il peut apprécier si la notion de consentement à l'impôt rencontre ou non l'adhésion des citoyens.
Même si l'administration fiscale présente un bilan globalement satisfaisant par l'amélioration de ses relations avec les contribuables, par de meilleurs délais de réponse, par exemple, ou lors de la campagne annuelle d'impôt sur le revenu, certaines pratiques administratives conduisent encore à une incompréhension, voire une résistance chez des contribuables de bonne foi, impression de nature à nourrir un sentiment d'injustice. Les contribuables contestent d'autant plus la légitimité de la contribution à l'impôt et de son recouvrement qu'ils se considèrent victimes d'un système social injuste.

Il faut donc éviter dans l'action publique, tant dans la conception de la loi fiscale que dans son application, tout ce qui peut affecter le consentement à l'impôt et par là même la cohésion sociale.
L'administration doit ainsi mieux prendre en compte les situations particulières afin d'assurer, dans l'intérêt général, les conditions d'une véritable égalité des citoyens devant l'impôt.

À cet égard, on constate d'ores et déjà une adéquation croissante entre les décisions des administrations financières et les mesures nécessaires sur le terrain, notamment pour les contribuables en difficulté.
Les actions de médiation individuelle du Médiateur de la République et de réforme des textes fiscaux y contribuent aussi. »

Jean-Michel Rougié,
conseiller secteur Fiscal du Médiateur de la République

Les dommages collatéraux dus aux réformes précipitées

Tous les secteurs de l'Institution l'observent : les réformes de notre pays se font trop vite sans que les dommages collatéraux qu'elles induisent en soient suffisamment mesurés. La révision de la Constitution de 2008 prévoit que les réformes soient précédées d'études d'impact pour mesurer les effets pervers qu'elles pourraient produire, mais elles le sont rarement, faute de temps et de moyens investis. Il aurait par exemple été souhaitable que les créations du RSI (régime social des indépendants), de Pôle Emploi, de la Camieg (Caisse d'assurance maladie des industries électrique et gazière), qui ont généré de véritables petites révolutions dans les services administratifs des organismes sociaux, soient précédées de mises en commun progressives accompagnées par un management attentif et pédagogue et qu'elles se mettent en place dans un contexte de rodage et de calage. Mais les agents ont dû, tout en gérant les dossiers des deux millions de cotisants au RSI et ceux des trois millions et demi de chômeurs, absorber et s'approprier en urgence de nouvelles pratiques sans cadre spécifique, sans accompagnement adapté. Résultat : ce sont les usagers qui font les frais de cette absence de pédagogie de la décision et de défaillances managériales et /ou technologiques. Et ce sont les agents qui sont injustement stigmatisés. Le Médiateur s'est donc fait un devoir d'alerter sur les risques insuffisamment prévus des conséquences négatives de certaines réformes comme celles provoquées par la création du statut d'auto-entrepreneur.

Un accès au statut d'auto-entrepreneur plus compliqué que prévu

Artisan fleuriste, MadameA. souhaite adhérer en février 2009 au régime de l'auto-entrepreneur. Elle n'imagine pas que le passage du statut classique de travailleur indépendant à celui plus spécifique d'auto-entrepreneur l'entraînera dans des méandres obscurs. Sans l'intervention du Médiateur, le RSI continuerait à la considérer comme un travailleur indépendant et à lui réclamer des cotisations provisionnelles en plus des cotisations d'auto-entrepreneur dont elle s'acquitte.

La mise en place du RSI, le régime social des indépendants, qui a rassemblé trois structures et trois cultures de gestion différentes, a été immédiatement suivie de l'instauration de l'interlocuteur social unique (ISU) qui, ...

... s'il constitue une réelle simplification pour une majorité de cotisants, a aussi provoqué de nombreux bugs informatiques. Des milliers de fichiers de retraités ont par exemple été réactivés. Des personnes se sont soudain vues mettre en demeure de payer des cotisations qu'elles ne devaient pas, avec des majorations de retard, alors qu'*a contrario* des appels de cotisations n'ont pas été adressés en temps opportun à d'autres. Ce « bug » de l'ISU les a parfois plongées dans des situations catastrophiques.

Un fichier RSI indûment réactivé

En juillet 2008, Madame G. demande sa radiation du registre spécial des agents commerciaux avec effet au 7 avril 2008. Cependant, elle reste le conjoint collaborateur de son mari, gérant d'une agence immobilière en SARL, jusqu'au 31 décembre 2008. Les cotisations correspondant à cette activité sont réglées par prélèvement automatique sur le compte de l'agence immobilière.

Ne prenant pas en considération cette nouvelle situation, le RSI réclame à Madame G. des cotisations au titre de son activité d'agent commercial, activité qu'elle n'a pas exercée. Malgré plusieurs courriers adressés au RSI pour dénoncer ces appels de cotisations, Madame G. n'obtient pas de réponse et saisit le Médiateur, *via* un délégué territorial. Après intervention de ce dernier auprès du RSI Limousin, Madame G. reçoit enfin un courrier de cet organisme lui indiquant que sa radiation en tant qu'agent commercial a bien été enregistrée à la date du 7 avril 2008, et qu'il s'agit d'une anomalie de leurs services.

Des cas comme celui-ci, le Médiateur en a observé beaucoup en 2010. Il s'est ému du fait qu'à ces avis de détresse humaine, générés par des dysfonctionnements au sein des services du RSI, ait souvent été opposé un silence pesant ou, pire encore, l'intervention d'un huissier. Un dossier de *Médiateur Actualités* a d'ailleurs été consacré à ces problèmes. Le directeur général et le président du RSI ont été reçus par le Médiateur pour lui exposer le processus exceptionnel mis en place par le régime (et par les Urssaf partenaires de l'ISU), pour tenter de résoudre ces difficultés. Jusqu'à présent, les services du Médiateur ont pu œuvrer en collaboration avec la sous-direction chargée de la relation client du RSI et résoudre un grand nombre de litiges en s'appuyant sur un réseau de correspondants mobilisés. Toutefois, le Médiateur de la République demeure extrêmement vigilant concernant les réponses apportées à l'ensemble des cotisants, lesquels n'ont que trop subi les répercussions de la réforme initiée. Le traitement de masse, qui fonctionne bien pour 99 % des personnes, ne doit pas devenir la massue avec laquelle est assommé le 1 % restant, qui est atypique.

Le regard du Médiateur

De nombreuses propositions de réforme naissent des observations des fonctionnaires

« Le législateur n'a pas toujours conscience de l'application des lois qu'il vote et ne mesure pas la capacité d'absorption des textes par le système administratif. Or, une loi mal appliquée est une mauvaise loi. En France, on ne tient pas assez compte des réclamations des citoyens pour corriger les textes. Le bon sens et la réalité du terrain doivent permettre de rendre les lois plus justes. Dans ce sens, les témoignages qui nous remontent des fonctionnaires eux-mêmes sont très précieux : ils sont aujourd'hui à l'origine de 20 % des propositions de réforme que nous formulons. Il ne faut pas oublier que les fonctionnaires ne font qu'appliquer la loi qui est préparée et votée par les parlementaires : les agents sont souvent les premiers à subir la loi et ses incohérences. »

Quand les ambitions politiques se heurtent aux moyens limités

Des attentes plus longues, des délais de traitement qui s'étirent, des démarches supplémentaires à effectuer... comment réagit un citoyen confronté à ce qui est présenté comme une amélioration du service public et qui se traduit en réalité par un service dégradé, plus complexe et moins accessible ? Dans les préfectures, les communes de taille modeste, les organismes en charge d'un service public renforcés se trouvent en réalité profondément fragilisés par les restrictions budgétaires. Fermeture plusieurs semaines dans l'année, diminution des plages horaires d'ouverture, restriction des accès au téléphone, au courrier, à Internet : les effets sont d'autant plus criants dans les préfectures qu'ils interviennent à un moment où les avancées souhaitées par la loi sont particulièrement attendues en termes d'efficacité et de service rendu aux usagers.

La Charte Marianne mise à mal ?

Il suffit parfois d'une visite en préfecture pour constater combien les principes de la Charte Marianne, qui prônent l'accès plus facile aux services ou l'accueil attentif et courtois *(cf. encadré)*, sont mis à mal dans certains services de l'État.

Dans une préfecture de la région parisienne, le seul moyen d'obtenir un rendez-vous pour déposer un dossier de naturalisation passe par un numéro unique, « ouvert » un seul après-midi par semaine entre 14 h et 16 h. Ce numéro est la plupart du temps indisponible car pris d'assaut lors de ces étroits créneaux. Lorsque les demandeurs parviennent néanmoins à obtenir un serveur vocal, un message d'information leur indique que le planning est complet jusqu'à une date donnée et que la boîte vocale est pleine, les laissant complètement démunis. Renseignements pris, les délégués du Médiateur apprennent que seuls vingt-quatre rendez-vous peuvent être pris chaque semaine mais suivant un accès au service tout à fait aléatoire. De tels exemples montrent à quel point la volonté du législateur, affichée notamment dans le cadre de telles chartes, se trouve finalement bafouée en raison de la réduction de moyens humains et matériels.

Dans un rapport remis au Sénat le 13 octobre 2010, la sénatrice Michèle André dresse un constat convergent et alarmant sur la révision générale des politiques publiques (RGPP), destinée à réaliser des gains de productivité grâce à une organisation plus performante des services et à un recours accru aux nouvelles technologies. Malgré son objectif louable, cette réforme débouche parfois sur une dégradation des conditions de travail pour les agents et une mise en péril de la qualité des services rendus à l'usager.

Les cinq engagements de la Charte Marianne

La Charte Marianne traduit l'engagement pris par chacun des services déconcentrés de l'État pour :

1 – faciliter l'accès des usagers aux services ;

2 – accueillir de manière attentive et courtoise ;

3 – répondre de manière compréhensible et dans un délai annoncé ;

4 – traiter systématiquement la réclamation ;

5 – recueillir les propositions des usagers pour améliorer la qualité du service public.

Elle a aussi vocation à être appliquée par les établissements publics sous tutelle et, au-delà, par tout autre acteur public qui souhaiterait se l'approprier (les collectivités locales, par exemple). Elle est en vigueur depuis janvier 2005.

De la médiation à la réforme

Réformes repoussées car trop chères ou trop complexes

La pression budgétaire et les contraintes de gestion sont de redoutables adversaires de la réforme des lois. Tributaires de la révision générale des politiques publiques, les décideurs publics rechignent à réformer des textes aux effets injustes, parce que ces réformes sont financièrement coûteuses ou qu'elles poseraient des problèmes de gestion. Illustration avec cinq propositions de réforme non abouties.

Couples pacsés privés de pension de réversion

Il est admis aujourd'hui que la vie commune légitime l'ouverture de droits sociaux et l'attribution de la qualité d'ayant droit en matière d'assurance maladie, mais, et c'est une curiosité française dénoncée également par la Halde, le droit à la pension de réversion (c'est-à-dire le droit pour le conjoint survivant de percevoir la pension de retraite du conjoint décédé) reste circonscrit dans le cadre d'une union maritale. Les couples pacsés n'en bénéficient toujours pas, malgré l'interpellation des pouvoirs publics par le Médiateur, en 2010, notamment à l'occasion du débat sur la réforme des retraites et les initiatives de certains parlementaires en ce sens.

Pas de partage de prestations familiales en cas de résidence alternée

Les règles actuelles d'attribution des prestations familiales en cas de divorce ou de séparation ne sont pas adaptées aux parents qui choisissent la résidence alternée des enfants. Ce mode de garde, qui concerne pourtant 15 % des parents qui se séparent est en augmentation constante depuis 2002. Or, la loi n'a toujours pas été réformée pour instaurer le principe d'une répartition des prestations familiales entre deux parents qui assument de manière égale l'éducation de leur(s) enfant(s). Une première mesure, votée dans le cadre de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2007, permet le partage des seules allocations familiales. Il convient de poursuivre cette réforme concernant les autres prestations familiales, ce qui fait l'objet d'une réflexion avec les ministères et organismes concernés.

Médecins du travail et médecins-conseils : un manque de coordination coupable

Avoir réussi à modifier les textes mais pas la culture et les pratiques administratives, c'est ce que regrette le Médiateur à propos d'une meilleure collaboration entre médecins du travail et médecins-conseils de la Sécurité sociale. Leur mauvaise coordination est souvent source de préjudices pour les salariés dont la reprise du travail, faisant suite à un arrêt maladie, est subordonnée à l'avis de ces médecins. L'interruption du versement des indemnités journalières prononcée par la Caisse d'assurance maladie, sur la base de l'avis de son médecin-conseil estimant que l'assuré est apte à reprendre un emploi, peut en effet aller de pair avec la décision du médecin du travail d'engager une procédure d'inaptitude professionnelle qui empêche le salarié de reprendre son activité et le prive ainsi de rémunération. Incohérent et injuste ! Pour autant, les mesures de principe que l'engagement du Médiateur sur ce dossier a permis de faire émerger, en prévoyant une consultation préalable entre ces instances médicales pour faciliter la reprise d'activité de l'intéressé, ne parviennent pas à être suivies d'effets concrets. C'est pourquoi le Médiateur a interpellé de nouveau les pouvoirs publics sur ce problème, en demandant un renforcement du dispositif de concertation.

Précarité des vacataires de l'enseignement secondaire

Le ministère de l'Éducation nationale a de plus en plus recours à des enseignants vacataires ou contractuels, qui constituent une population précaire croissante. Ils sont souvent payés avec plusieurs mois de retard, connaissent des difficultés pour toucher une indemnité de suivi et d'orientation des élèves, etc. Par ailleurs, ne pouvant travailler plus de deux cents heures par an, ils ne peuvent percevoir des allocations de chômage ou des indemnités de congés payés ; les agents contractuels connaissent, quant à eux, de nombreuses interruptions de service,

Réformes en chantier

ce qui leur rend le passage en CDI ou l'accès à la titularisation par les concours internes compliqués. En bref, s'ils font fonction d'enseignants à part entière, ils n'en ont pas les droits.

En 2008, le Médiateur de la République a formulé une proposition de réforme aux ministres compétents, allant dans le sens d'une clarification des règles et d'une moralisation de certaines pratiques. Quelques avancées ont été obtenues. Le ministre de l'Éducation nationale a envoyé, le 24 septembre 2008, une instruction aux recteurs d'académie leur demandant de rémunérer sans délai les vacataires et de leur verser l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves. La mise en place d'indemnités kilométriques et d'une indemnité de fin de contrat proposées par le Médiateur a en revanche été repoussée. Profitant de la mise en place de la « mastérisation » des concours de recrutement des enseignants, le Médiateur de la République a émis cette autre proposition : faire bénéficier les enseignants non titulaires, qui désirent se présenter aux concours mais ne sont pas titulaires d'un master (bac + 5), de la validation des acquis de l'expérience (VAE). La ministre en charge de l'Enseignement supérieur a émis de sérieuses réserves sur la proposition relative à la VAE. Le Médiateur espère que la réforme en cours de négociation, et visant à réduire la précarité dans la fonction publique, s'appliquera pleinement aux agents de l'Éducation nationale.

Prestations familiales et de logement : imaginer un autre calcul des ressources

Le dispositif d'évaluation forfaitaire des ressources, appliqué pour déterminer le droit aux prestations familiales et de logement, conduit à des conséquences injustes. En effet, des personnes qui auraient droit au montant maximal de l'allocation en raison de la faiblesse de leurs ressources lors de l'année de référence, se voient attribuer une allocation moindre, voire sont privées de leurs aides sociales, du fait de l'application de l'évaluation forfaitaire aboutissant à substituer un revenu fictif. Par ailleurs, ce dispositif comporte des exceptions qui accentuent l'injustice de la règle générale.

Ces constats ont incité le Médiateur de la République à préconiser la suppression de cette méthode d'évaluation et le retour à l'application du droit commun, à savoir le calcul du montant des prestations familiales et de logement attribué sous condition de ressources sur la base des revenus réels perçus lors de l'année de référence.

À noter que cette suppression est souhaitée par les caisses d'allocations familiales qui mesurent, sur le terrain, les effets injustes et le contentieux que génère l'application de cette méthode. Elle fait également partie des recommandations du Conseil économique, social et environnemental.
Hélas, la réunion du 18 janvier 2010 du comité interministériel de suivi des propositions de réforme du Médiateur n'a pas fait avancer le dossier. Et pour cause : le ministère du Budget a rappelé le coût de cette réforme, estimé à 65 millions d'euros pour les seules allocations de logement.

Le Médiateur de la République estime, dès lors, qu'un arbitrage du Premier ministre est nécessaire sur ce dossier, compte tenu également des divergences d'appréciation entre les différents ministères.

De la médiation à la réforme

Réformer à partir d'une vision globale des problématiques

La Constitution de la Ve République donne beaucoup de pouvoirs à l'exécutif. Les ministères sont à l'origine de la plupart des lois votées. Soumises à la pression publique et nourries par la politique de l'émotion, de nombreuses lois voient le jour et s'empilent les unes sur les autres sans harmonisation, sans souci de cohérence et sans tenir compte de rapports émanant d'instances d'analyse et de propositions telles que le Conseil économique, social et environnemental, la Cour des comptes ou d'autres comités d'experts. D'où de nombreuses iniquités et lacunes.

Élaguer le maquis des minima sociaux

Au nom de la solidarité nationale, la collectivité accorde aux plus démunis un minimum vital, sous la forme de prestations sociales appelées « minima sociaux ». En vertu de notre Constitution, tout être humain se trouvant dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la société des moyens convenables d'existence.

Ces minima sociaux se sont multipliés et regroupent aujourd'hui neuf prestations, s'adressant aux personnes âgées (allocation de solidarité aux personnes âgées, allocation équivalent retraite), aux personnes handicapées (allocation supplémentaire d'invalidité, allocation aux adultes handicapés), aux chômeurs dépourvus d'indemnités (allocation de solidarité spécifique, revenu de solidarité active [RSA]), aux personnes isolées (allocation de parent isolé intégrée au RSA, allocation de veuvage supprimée puis rétablie) ou aux détenus libérés (allocation d'insertion)… Ce paysage de minima sociaux est si complexe qu'il génère des disparités, notamment au niveau des conditions d'accès, et des inégalités des droits attachés aux différentes prestations. Ainsi, à pathologie ou handicap identique, les revenus des attributaires de l'allocation adulte handicapé peuvent être supérieurs à ceux des bénéficiaires des minima vieillesse ou invalidité.
Une telle différence de traitement entre allocataires d'une prestation non contributive n'étant pas légitime, le Médiateur a formulé deux propositions de réforme : une harmonisation des modalités d'évaluation des ressources applicables aux minima sociaux et l'alignement sur le montant de l'allocation aux adultes handicapés des minima vieillesse et invalidité, de manière à ce que leurs attributaires disposent de ressources au moins égales.

Réformer les retraites en partant du vécu des personnes

La nécessaire réforme des retraites a pour but de renforcer le pacte social entre les actifs et les retraités mais aussi de corriger les iniquités. Cela fut au cœur des propositions du Médiateur de la République.

À l'occasion de l'examen du projet de loi portant sur la réforme des retraites, qu'il juge nécessaire, le Médiateur de la République a transmis au rapporteur du texte six propositions de réforme.

Celles-ci ont été élaborées à partir des nombreuses réclamations individuelles portant sur ce sujet, mais également des suggestions des observateurs de terrain (dont les délégués

Réformes à envisager d'urgence

territoriaux du Médiateur), ainsi que des propositions de la Caisse nationale d'assurance vieillesse. Leur spécificité ? Elles répondent toutes à des situations injustes et inéquitables, à la rigidité excessive de certains principes qui aboutissent à l'amputation de droits légitimement escomptés ou à des disparités de traitement en fonction du régime d'affiliation des assurés.

Rendre plus équitable l'indemnisation des victimes de dommages corporels

Il existe plus d'une dizaine de dispositifs pour indemniser les victimes de dommages corporels, avec des règles discordantes, des préjudices qui ne sont pas évalués de la même manière selon les juridictions ou organismes compétents et qui produisent au final des iniquités importantes. Ainsi, deux personnes présentant un dommage corporel similaire peuvent obtenir une indemnisation sensiblement différente, selon que l'indemnisation est décidée par la voie juridictionnelle ou amiable, mais également au sein même de ces voies de règlement, selon la localisation géographique des victimes, le type de juridiction compétente ou encore l'assistance dont elles ont pu bénéficier.

Face aux conséquences préjudiciables de cette situation, le Médiateur de la République a ouvert un chantier de réformes visant, sinon à fusionner ces dispositifs, du moins à rendre le système plus cohérent et plus juste en proposant, tout d'abord, d'harmoniser les outils méthodologiques utilisés pour procéder à cette indemnisation, et ensuite, de rapprocher et de renforcer les droits des victimes dans les différents dispositifs. Le premier aspect est l'objet d'une proposition de loi adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale en février 2010, mais qui attend toujours d'être examinée par le Sénat.

(Espace témoignage)

« L'Institution essaie d'introduire davantage d'équité. »

« L'Institution est un observatoire impartial et intransigeant des réalités sociales et des effets de l'application du droit sur les individus. Les décideurs – le Parlement, le Gouvernement – émettent des normes générales, sans toujours se soucier d'anticiper les effets sur la société. À l'Institution, nous avons la chance d'être en aval de l'application de ces normes pour observer leurs éventuels dysfonctionnements ou effets injustes et pervers, et identifier les vides juridiques qui existent. Notre travail est donc de contribuer à l'amélioration de la cohésion sociale et de l'État de droit en rectifiant les normes générales pour les adapter à des situations non prises en compte. Le législateur semble avoir pris acte de l'utilité de cette mission, puisqu'il a progressivement renforcé les prérogatives du Médiateur en matière de réformes. Les Médiateurs successifs se sont eux-mêmes pleinement investis dans leur mission réformatrice, qui a acquis ainsi une ampleur et une visibilité grandissantes.

L'Institution s'efforce elle-même de rester à sa place, en élaborant des réformes portant sur des sujets qui n'empiètent pas sur le champ partisan et qui sont dès lors admises par l'ensemble des courants politiques. Je pense notamment aux réformes contre le surendettement des foyers et sur l'encadrement du crédit à la consommation, sur les contrats d'assurance-vie en déshérence, les frais bancaires, l'indemnisation des victimes d'essais nucléaires ou de l'exposition à l'amiante… Je suis particulièrement fière de notre action contre les violences faites aux femmes et les mariages forcés. Faire aboutir une réforme est une école de patience. Pour ne pas se décourager, il faut être convaincu de la justesse sociale et juridique de ce que l'on défend. »

Martine Timsit,
directrice des Études et des Réformes

Méconnaissance des textes par les citoyens

D'un côté, il y a les citoyens qui sont de plus en plus nombreux à se sentir démunis face à un empilement réglementaire opaque, ne bénéficiant ni de repères ni d'indicateurs pour savoir si ces textes s'appliquent à leur situation particulière. De l'autre, il y a l'administration qui se sent parfois tout aussi impuissante. Confrontée à des difficultés à absorber cette inflation législative, à décrypter une réglementation de plus en plus foisonnante et complexe, elle peine parfois à apporter des réponses concrètes et compréhensibles aux usagers qui l'interpellent. Entre les deux, le Médiateur tente de renouer le dialogue et de relier les uns aux autres.

L'accès au dossier médical pose encore problème

L'accès au dossier médical du patient et de ses ayants droit reste une source de complications. Tout d'abord, le délai de huit jours au-delà desquels les informations demandées doivent être communiquées lorsqu'elles concernent une hospitalisation datant de moins de cinq ans est trop court et rarement respecté. Cela engendre de la déception chez le patient ou ses ayants droit, s'il est décédé. Cette année, le Médiateur a déposé une proposition de réforme au ministère de la Santé.

Par ailleurs, les éléments d'information qui constituent le dossier et qui peuvent, notamment après le décès d'un patient, venir éclairer ses proches sont trop souvent sibyllins. L'article L.1110-4 du Code de la santé publique précise bien, au demeurant, que « *le secret médical ne fait pas obstacle à ce que les informations concernant une personne décédée soient délivrées à ses ayants droit* ». Mais le texte ajoute que ne sont communicables que les seules informations nécessaires à la réalisation de l'objectif poursuivi par les ayants droit, ceux-ci divergeant trop souvent avec l'autorité médicale responsable du tri dans l'appréciation du contenu à leur communiquer. S'ensuivent des contestations qui auront d'autant plus tendance à s'exacerber que, trop souvent, le refus opposé à l'ayant droit n'est pas motivé, contrairement à ce que prévoit la réglementation.

Pour faire progresser cette situation, le Médiateur suggère d'une part que les établissements de santé désignent un représentant chargé d'instruire les plaintes, ou alors créent une cellule orientée vers la communication des dossiers médicaux, au sein d'un service dédié à leur centralisation et d'autre part, de compléter la loi du 4 mars 2002 en précisant le contenu minimum d'une communication sollicitée par les ayants droit.

Le droit de « laisser mourir » : une loi méconnue

Au cours de l'année 2010, le Pôle Santé et Sécurité des Soins du Médiateur de la République a été destinataire d'une cinquantaine de témoignages qui traduisent un constat s'appliquant aussi bien aux familles qu'aux soignants : les principales dispositions de la loi Leonetti de 2005 sur la fin de vie sont souvent ignorées ou mal comprises et sont, en conséquence, insuffisamment appliquées. Par exemple, usagers comme professionnels de santé semblent ne pas connaître le rôle, voire l'existence, de la personne de confiance qu'un patient peut désigner pour recueillir l'expression de ses dernières volontés. Les professionnels sont même souvent méfiants vis-à-vis de directives anticipées, qui ont été rédigées par un patient en bonne santé, incapable de se projeter en phase avancée d'une maladie grave.

Une nuance délicate entre « laisser mourir » et « faire mourir »

Alors que nul ne conteste le caractère bénéfique des soins palliatifs, il ne semble pas toujours facile pour les soignants d'identifier le moment où ils peuvent être mis en place. De même, il n'est pas toujours simple d'apprécier la véritable nature d'une demande

« de laisser mourir » : volonté d'éviter l'acharnement thérapeutique ou volonté d'en finir et donc de « faire mourir » ? Tout apparaît dès lors comme une question d'appréciation, de perception, laissant une place immense à la subjectivité. Plusieurs médecins ont fait part de leur crainte d'être suspectés de pratiquer l'euthanasie. Crainte d'autant plus légitime que si la décision d'une limitation ou d'un arrêt de traitement fait l'objet d'une délibération de l'équipe soignante tenant compte des souhaits du patient, de l'avis de la personne de confiance et de la famille, elle est prise par le médecin responsable du patient. Le fait que la décision finale n'appartienne qu'au médecin laisse à penser que le malade a des droits virtuels : le médecin peut prendre une décision contraire à sa volonté.

Un pronostic vital rejeté par les parents d'un bébé prématuré

Le Médiateur de la République a été saisi par l'équipe de réanimation néonatale d'un centre hospitalier ainsi que sa direction pour démêler le plus sereinement possible cette situation complexe et tragique.

Madame B. a mis au monde, au centre hospitalier X., un petit garçon né prématurément, à vingt-six semaines, dont l'état s'est rapidement compliqué d'une hémorragie cérébrale intraventriculaire particulièrement grave.
L'équipe médicale du service de réanimation néonatale a informé les parents, à plusieurs reprises, que leur enfant présentait de très graves lésions cérébrales et que s'il poursuivait sa vie biologique avec des battements de cœur, des mouvements respiratoires, parfois des mouvements de déglutition, son cerveau ne commandait plus rien.

Dans cette situation dramatique où le pronostic fonctionnel était trop défavorable, l'idée de s'abstenir de soins intensifs ou de pratiquer un retrait thérapeutique a été d'emblée présente. Une telle décision, si elle devait être prise, s'est appuyée sur une argumentation discutée collégialement avec l'équipe soignante et la famille, exposant, notamment, que les actes d'investigation ou de soins ne devraient pas être poursuivis par une obstination déraisonnable. La famille s'est opposée violemment à cette décision, la jugeant insupportable.
Une médiation conjointe, à l'initiative du Pôle Santé, avec le chef de service de réanimation néonatale du centre hospitalier X. et la famille a conclu qu'il était préférable pour apaiser le climat entre les parties « d'exporter le problème ». Autrement dit, de transférer l'enfant vers le service de réanimation néonatale d'un autre établissement de soins. L'objectif était en effet de créer les conditions nécessaires à un apaisement de la famille et à son acceptation de l'inéluctable.

Privé d'adieu à ses proches

Le Médiateur de la République a été contacté par une famille qui avait le sentiment que l'équipe médicale du centre hospitalier où était décédé l'un de ses membres lui avait volé son droit de lui dire adieu.

Monsieur C. a subi à deux reprises une intervention chirurgicale en raison d'une tumeur au cerveau. Les suites ont été marquées par une paralysie définitive mais incomplète de la moitié de son corps. Après plusieurs années sans événement notable, Monsieur C. a présenté des troubles aigus de la conscience. Une hémorragie intracérébrale a été diagnostiquée. Après la tenue d'un staff multidisciplinaire, l'équipe chirurgicale a jugé qu'aucune intervention n'était réalisable et Monsieur C. a été transféré dans un centre de rééducation, alors que son état neurologique s'aggravait. Ce transfert a été décidé sans que, d'une part, le patient ait été informé d'une fin de vie probable et sans que, d'autre part, le médecin du centre ait été informé d'un pronostic fatal possible. Monsieur C. est décédé quelques jours après son admission dans cet établissement dédié à la rééducation fonctionnelle. L'absence d'information du patient par les professionnels de santé l'a empêché de pouvoir disposer de cette dernière partie de vie et d'accéder à des soins palliatifs adaptés. La famille, non informée, également, n'a pas été préparée pour faire face à la souffrance infligée aux proches.

Après avoir analysé le dossier médical du patient, le Pôle Santé et Sécurité des Soins a détecté un certain nombre de défauts de communication entre les équipes médicales et la famille. Avant toute chose, il a donc commencé par restaurer le dialogue entre les parties.

Difficulté de faire respecter le principe de laïcité à l'hôpital

En 2010, il a été rapporté au Pôle Santé et Sécurité des Soins du Médiateur de la République l'existence d'un fait nouveau et préoccupant : le port par le personnel soignant de signes religieux ostensibles alors que la liberté d'expression et d'action selon les croyances religieuses des personnels est fortement restreinte de par la circulaire du 2 février 2005 relative à la laïcité dans les établissements de santé.
Par ailleurs, les croyances religieuses des patients se révèlent parfois difficiles à concilier avec la pratique médicale. Le personnel doit s'adapter à certains rites : remettre à plus tard des soins parce que le malade doit faire sa prière, reporter des prises de sang parce que le patient observe le ramadan, le refus de certaines patientes d'être examinées par un homme ou de se dévoiler, voire de se déshabiller.

Le Médiateur de la République recommande la mise en place de référents entre les établissements de santé et les différentes obédiences, afin de chercher la fluidité entre les convictions des uns et les règlements des autres.

Une loi pas toujours applicable

Contrairement au principe de la loi dont la vocation est de s'appliquer à tous dans les mêmes conditions, la multiplication des textes et circulaires aboutit à des situations contradictoires où la loi se retrouve en décalage tant avec les objectifs des politiques publiques qu'avec les moyens de mise en œuvre sur le terrain, la rendant ainsi bien souvent aussi anachronique qu'inapplicable.

Une loi inapplicable par manque d'anticipation

Lorsque la modification d'une réglementation n'est pas accompagnée de mesures transitoires et n'anticipe pas les conditions nécessaires à son application, la loi devient de fait inapplicable et génère des procédures lourdes et compliquées.

Le métier de dentiste inaccessible aux diplômés hors de l'Union européenne

La condition d'exercice de la profession de chirurgien-dentiste est réglementée en France. Son exercice relève d'une autorisation ministérielle. Les personnes titulaires d'un diplôme obtenu dans un pays tiers à l'Union européenne peuvent exercer leur profession à condition de maîtriser la langue française et d'avoir réussi un examen de connaissances. Depuis la modification de l'article L.4111-2 du Code de la santé publique par la loi 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital, il est exigé, en outre, une année de fonction en France, dans un service ou organisme agréé pour la formation des internes.

Mademoiselle K. et quinze autres personnes figurent sur la liste des personnes ayant réussi les épreuves de la langue française lors de la session 2009. Bien que cette modification législative soit postérieure à la passation des épreuves et alors qu'aucune mesure transitoire n'a été prévue pour l'examen des dossiers des lauréats de la session 2009, l'administration leur oppose l'absence d'une année d'exercice effectif en France.

En mars 2010, le ministère de la Santé a rejeté leur demande d'autorisation d'exercer. Cette décision a été suspendue le 20 août 2010 par le juge des référés du tribunal administratif de Paris, lequel a enjoint au ministère de la Santé de mettre en mesure Mademoiselle K. et ses collègues de réaliser une année de fonction ou que soient prises en compte les fonctions exercées avant les épreuves. L'ordonnance du 20 août 2010 est exécutoire malgré le pourvoi en cassation du ministre de la Santé. Les services du Médiateur ont pris immédiatement contact avec les services du ministère pour que des lieux d'exercice, au titre de cette année de fonction, leur soient proposés. Alerté par le Médiateur sur les conditions de séjour des réclamants, le ministère a adressé le 4 octobre 2010 une attestation individuelle précisant la situation de chacun afin de faciliter leurs démarches auprès des préfectures. Le Conseil d'État venant de se prononcer et ayant confirmé l'ordonnance de première instance, il est désormais nécessaire de vérifier s'il a été tenu compte des fonctions exercées avant les épreuves ou, le cas échéant, si des lieux d'exercice ont été trouvés pour les autres.

Une loi inadaptée aux évolutions de la société

La création de nouveaux services en ligne, les évolutions rapides dans le domaine des nouvelles technologies, la mise en réseau hors des circuits de distribution traditionnels sont autant de situations qui imprègnent désormais profondément l'évolution de nos sociétés. Ces transformations sont à l'origine de cas de figure inédits que la loi, conçue suivant des modèles anciens, n'a pas toujours prévu. Faute d'entrer dans un cadre connu et identifié, ces cas ne peuvent être analysés selon la grille de lecture pratiquée par l'administration, et le traitement inadéquat qui leur est appliqué crée des dysfonctionnements et des inégalités.

Comment répertorier l'achat-revente sur Internet

La revente régulière de vêtements d'occasion sur Internet a fait l'objet d'un redressement fiscal et d'un rappel de TVA. L'administration fiscale considère en effet qu'il s'agit d'une activité occulte d'achat-revente entre 2002 et 2005. Saisi de la contestation, le Médiateur a rappelé à l'administration qu'elle avait l'obligation d'établir l'existence d'une activité dont les recettes n'auraient pas été déclarées. Or, malgré les moyens juridiques et matériels dont dispose l'administration fiscale, le Médiateur a constaté que celle-ci ne rapportait aucune preuve d'achat susceptible de justifier d'une activité d'achat-revente.

Il fait observer par ailleurs que le régime juridique et fiscal des ventes effectuées sur Internet est très incertain pour les périodes concernées et le reste encore, et demande de prendre en compte ces incertitudes dans l'appréciation de la situation. Après la demande du Médiateur d'un réexamen de la situation, la Direction générale des finances publiques propose un règlement transactionnel en se fondant sur une meilleure appréciation des achats. Elle retient sur les années 2004-2005 un taux de marge de 72 % au lieu des 20 % estimés au départ, et décide d'accorder une remise des majorations de 80 % tant en matière d'impôt sur le revenu que de TVA pour les années 2003 à 2005.

Une loi inapplicable faute de moyens

La loi crée parfois des attentes ouvrant la voie à des droits sans donner pour autant les moyens d'y répondre. Il existe en effet une distorsion entre ce que dit la loi et les moyens mis en place pour satisfaire ses ambitions. C'est le cas notamment des assistants de vie scolaire (AVS), dont les postes ont été créés pour faciliter l'insertion des enfants handicapés dans le système scolaire. Il arrive fréquemment que les Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) décident d'une prise en charge qui, dans les faits, ne sera jamais appliquée faute de moyens disponibles du ministère de l'Éducation nationale, anomalie dont les enfants sont les premiers à faire les frais.

Pas d'assistant de vie scolaire (AVS) pour les enfants handicapés

Un délégué des Bouches-du-Rhône a récemment attiré l'attention du Médiateur sur les difficultés que rencontrent les parents d'enfants handicapés, scolarisés dans des établissements privés du premier degré sous contrat, à qui la MDPH reconnaît le droit de bénéficier d'un AVS du fait de leur handicap et qui se heurtent à une absence de transfert de crédits permettant de les recruter.

C'est ainsi que la famille D., dont le fils bénéficiait de l'aide d'un AVS depuis 2008, s'est vu refuser le bénéfice de cette aide pour 2010 malgré une décision favorable de renouvellement de cette aide au motif que l'enveloppe annuelle de crédits alloués aux établissements privés sous contrat avait déjà été dépensée.

Dans un contexte où le décideur n'est pas le payeur, il est compréhensible que les parents concernés soient de plus en plus nombreux à s'indigner lorsqu'ils apprennent que leur enfant sera privé de l'AVS dont la MDPH a pourtant reconnu qu'il avait besoin.

Baisse d'effectif et système défaillant : de nouvelles immatriculations en panne

Ce décalage reste également sensible dans la mise en place du nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV) lancé en avril 2009 pour les véhicules neufs puis en octobre 2009 pour les véhicules d'occasion. En autorisant les concessionnaires à établir les cartes grises, ce nouveau dispositif devait simplifier les procédures et alléger le travail des agents en préfecture. En réalité, il continue à créer l'embouteillage car les préfets ont réduit les effectifs sans anticiper la part majoritaire des immatriculations d'occasion qui continuent à s'effectuer en préfecture et les défaillances d'un système informatique sous-dimensionné qui ont alourdi le traitement des dossiers.

Une loi inapplicable de manière homogène

Les disparités de moyens des collectivités territoriales peuvent créer des conditions d'application de la loi d'une grande hétérogénéité suivant les régions. Résultat : les instructions des ministères ne sont pas appliquées de manière identique dans toutes les collectivités et institutions. Au-delà des particularismes locaux, cette situation crée une rupture de l'équité territoriale et une rupture d'égalité de traitement par le service public.

Une allocation à géométrie variable

Une même demande d'allocation pour personne handicapée peut recevoir une diversité de traitements selon la région. Une personne résidant dans l'est de la France a vu son taux d'incapacité reconnu à 50 % alors que le même cas clinique chez un membre de sa famille a été reconnu à 80 % en Corse. La diversité de l'état financier des départements et la part importante qui échoit aux conseils généraux dans le financement de ces structures entraînent en effet une grande disparité territoriale : si la MDPH est active, dispose de personnel en nombre suffisant, les dossiers sont mieux analysés et échappent au traitement de masse, qui conduit à des taux moindres. Dans ce cas, faire appel des décisions de la commission est le seul moyen d'espérer l'examen correct d'un cas individuel et éventuellement la réévaluation d'un taux d'incapacité. Dans d'autres départements, ce sont les appréciations des critères d'incapacité par les médecins experts qui sont en cause.

Des réformes nécessaires pour combler des vides juridiques

Une absence de vision globale sur les réponses législatives à apporter à des problématiques de société, ajoutée à un empilement de lois qui recoupent mal, peut aboutir, c'est fatal, à un *no man's land* juridique. La société française, si prompte à produire des lois, laisse des espaces béants. Les usagers, qui s'y retrouvent au détour d'un aléa de la vie, s'y sentent abandonnés ou alors victimes de discriminations aussi injustes qu'absurdes.

Nécessité de renforcer l'encadrement juridique des autopsies judiciaires

Quand l'attention du Médiateur de la République est appelée pour résoudre les lacunes du régime juridique des autopsies judiciaires et les dysfonctionnements auxquels ce défaut d'encadrement est susceptible d'aboutir.

On appelle autopsie « judiciaire » ou « médico-légale », une autopsie effectuée sur mandat judiciaire dans le cadre d'une enquête, notamment pour déterminer les origines d'un décès dont la cause est inconnue ou suspecte. Or, les autopsies judiciaires, qui constituent une atteinte à l'intégrité du cadavre, surtout si le corps est restitué à sa famille dans un état inconvenant et choquant, ne font l'objet d'aucune disposition particulière dans le Code de procédure pénale. Ce défaut d'encadrement normatif est d'autant plus étonnant que le régime juridique des autopsies médicales (menées à des fins thérapeutiques ou scientifiques) a été quant à lui clarifié par la loi du 6 août 2004 relative à la bioéthique.

Cette situation a incité le Médiateur de la République à préconiser l'adoption des mesures suivantes :
– l'extension aux autopsies judiciaires de l'obligation faite au médecin de s'assurer de la meilleure restauration possible du corps ;
– la transposition en droit interne de la jurisprudence de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) concernant le droit des proches à obtenir la restitution du corps du défunt dans un délai approprié ;
– la définition d'un statut juridique spécifique aux prélèvements humains.

Cette proposition de réforme a directement inspiré deux propositions de loi. Grâce à un amendement adopté par la commission des lois du Sénat, dans le cadre de l'examen de la proposition de loi sur la simplification et la clarification du droit, elle est désormais intégrée dans ce texte.

Clarifier le statut des enfants nés sans vie

Quand le Médiateur de la République rappelle à l'attention des pouvoirs publics la nécessité d'adapter le régime juridique des enfants nés sans vie, afin de préciser les conditions de leur enregistrement à l'état civil et de mieux accompagner les familles touchées par la mort d'un enfant survenue avant la déclaration de naissance.

Les faiblesses et iniquités du régime juridique des « enfants nés sans vie », c'est-à-dire décédés avant la déclaration de naissance à l'état civil, préoccupent le Médiateur depuis 2005. Mais sa proposition de réforme n'avance qu'à petits pas. Si le dispositif permettant d'obtenir un acte d'enfant né sans vie a été révisé par un décret d'août 2008, il demeure un flou autour de la notion d'accouchement à laquelle est désormais subordonnée la délivrance de cet acte. Surtout, la notion de viabilité, dont dépend la reconnaissance de la personnalité juridique accordée à l'enfant « né vivant et viable », n'est plus définie par aucun texte ! Autrement dit, il faut s'en remettre à l'appréciation fluctuante des autorités médicales.

Déplorant la persistance d'une insécurité juridique autour de cette question, le Médiateur a saisi les députés de la mission de révision des lois bioéthiques, qui ont intégré cette problématique dans leur rapport.

Permettre aux personnes muettes d'établir un testament authentique

Quand l'attention du Médiateur de la République est appelée sur l'impossibilité actuelle pour les personnes muettes ou dans l'incapacité de s'exprimer oralement de recourir à la forme authentique pour établir leur volonté testamentaire.

Réformes à envisager

En application de l'article 972 du Code civil, le testament par acte authentique doit être dicté au notaire par le testateur en personne. Cette condition est interprétée strictement par la Cour de cassation, qui a jugé que « *le testateur doit énoncer lui-même, et de façon orale, ses dispositions et qu'il ne peut y être suppléé par de simples signes, fussent-ils aussi expressifs et peu équivoques que possible* ».
Il résulte de cette disposition que les personnes ne pouvant procéder à cette déclaration orale sont privées de la possibilité d'établir ce testament authentique. Souhaitant améliorer cette situation discriminante à l'égard des personnes touchées par ce handicap, le Médiateur de la République a fait part au ministère de la Justice de propositions consistant à autoriser les personnes concernées ou bien à se faire assister d'un interprète agréé en langue des signes ou dans leur langue maternelle, ou bien à rédiger cet acte en présence du notaire et de témoins. Il est étonnant que ce vide juridique éclatant ne soit toujours pas comblé…

Préciser les règles du regroupement familial pour les réfugiés

Quand l'attention du Médiateur de la République est appelée sur les lacunes de la procédure devant permettre aux personnes réfugiées d'être rejointes par les membres de leur famille.

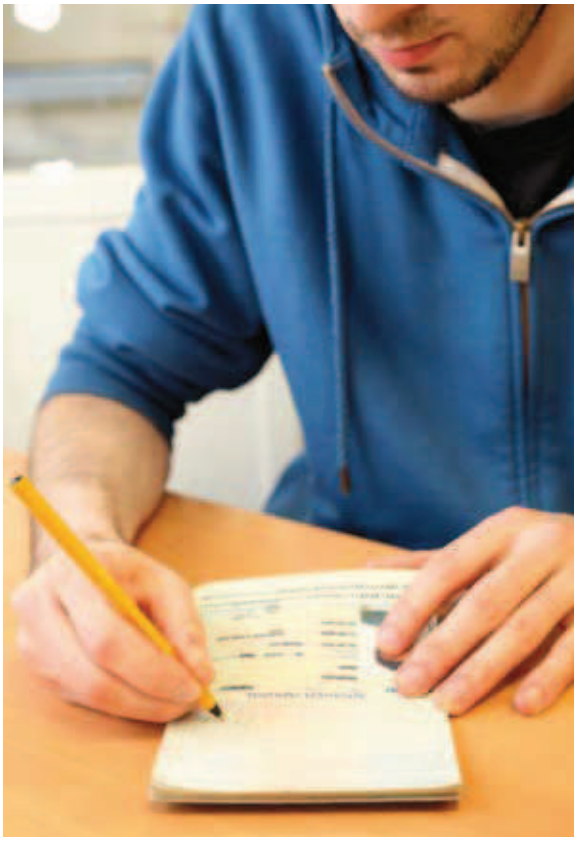
En juin 2010, le Médiateur de la République a adressé une proposition de réforme au ministère des Affaires étrangères et européennes, ainsi qu'au ministère de l'Immigration. Son souhait ? Que la procédure de famille rejoignante d'un réfugié soit enfin clairement établie dans le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile afin que les réfugiés puissent bénéficier de leur droit fondamental à mener une vie familiale normale, consacré par la CEDH. Cela n'est pas le cas actuellement, la procédure de famille rejoignante de réfugié n'étant nullement réglementée. Bien que des instructions administratives soient produites par les ministères, ce vide juridique peut conduire certains postes consulaires à des interprétations trop restrictives qui se révèlent préjudiciables aux intéressés, notamment sur deux points : la date de prise en compte de l'âge des enfants du réfugié et la conception de la notion de « famille ». La position du Médiateur, sur le premier point, a été confortée par la jurisprudence du Conseil d'État. Dans son arrêt du 25 mai 2010, il a en effet considéré que l'âge de l'enfant pouvant bénéficier du regroupement (qui doit être mineur) s'apprécie à la date à laquelle cette procédure a été entamée, et non au moment du dépôt de la demande de visa, qui est susceptible d'avoir lieu plusieurs mois après.

2. Le fossé se creuse-t-il entre pratiques des acteurs et attentes des citoyens ?

Dans le cadre de sa mission de service public, l'administration a vocation à rendre le droit accessible au plus grand nombre. Alors que sa priorité devrait consister à adapter le système aux besoins des usagers, le Médiateur constate par les cas recensés sur le terrain que la tendance inverse domine encore trop souvent. Prudence excessive des agents, lourdeurs et entêtements administratifs, ces travers qui imprègnent encore le service public conduisent à des situations d'injustice et de déshumanisation. Déstabilisés à leur tour par un système qui privilégie souvent le traitement de masse par rapport aux situations individuelles, les agents ont tendance à se réfugier derrière le formalisme et la sécurité d'une loi appliquée sans discernement. Du côté des usagers, l'émergence d'un consumérisme social incite de plus en plus les réclamants à revendiquer une évolution de la loi au profit d'intérêts individuels et au détriment de l'intérêt collectif. C'est donc bien ce manque de dialogue et d'écoute mutuelle qui creuse le clivage. En restaurant du lien entre usagers et administrations, en favorisant la généralisation des lieux d'écoute et de proximité, le Médiateur aide à renouer avec le pacte républicain.

Excès de zèle et application mécaniste de la loi

Face à la complexité des textes qui s'impose d'abord à l'agent avant de s'imposer à l'usager, le fonctionnaire n'a parfois d'autre solution que d'adopter une prudence maximale, qui finit par se révéler abusive et génératrice d'iniquités. L'afflux de mesures législatives tend à crisper les positions de l'administration qui, par crainte du supérieur hiérarchique, du procès ou encore du lynchage médiatique, préfère se déresponsabiliser plutôt que de s'exposer au risque de remise en cause, créant des points de blocage et d'affrontement. La banalisation de telles entorses donne lieu à des comportements de méfiance et d'opportunisme en décalage complet avec les missions d'un État de droit. En sécurisant sa décision, sa propre personne ou son service, l'agent privilégie le confort du système au détriment de celui de l'individu. Dans ce contexte, c'est un véritable changement de culture que le Médiateur appelle de ses vœux pour permettre d'inverser ces logiques et de déplacer le centre de gravité du service public autour de l'usager, désormais au cœur du système.



Le renouvellement des cartes d'identité et passeports enfin assoupli

Depuis la mise en place des cartes nationales d'identité (CNI) et passeports sécurisés, l'autorité administrative faisait preuve d'une prudence excessive pour procéder au renouvellement des documents d'identité pour les Français nés à l'étranger ou dont l'un des parents est né à l'étranger, en réalité bien souvent français de naissance. L'administration demandait à ces personnes de prouver leur nationalité alors même qu'elles étaient par ailleurs titulaires d'une carte d'électeur, d'une précédente CNI ou d'un passeport, ou encore occupaient un emploi pour lequel être de nationalité française est une condition nécessaire. L'administration exigeait la production d'un certificat de nationalité française (CNF), document souvent compliqué à obtenir à l'issue d'une procédure longue et fastidieuse.

Confronté à des dizaines de dossiers par an, le Médiateur de la République a dénoncé cette situation et demandé la mise en place de règles claires et applicables par toutes les administrations concernées. Succédant à une multiplication de circulaires non appliquées, le décret n° 2010-506 du 18 mai 2010 a finalement assoupli les conditions permettant de faciliter la délivrance ou ...

... le renouvellement des CNI et passeports. Ainsi, en cas de renouvellement, la présentation d'une CNI plastifiée ou d'un passeport électronique ou biométrique dispense désormais le demandeur d'avoir à justifier à nouveau de sa nationalité et de son état civil. Dans les cas où elle demeure strictement nécessaire, la nationalité est vérifiée en priorité à partir des pièces les plus faciles à obtenir par l'usager.

Application stricte et sans discernement de la loi

Les organismes sociaux et les administrations sont tributaires de logiques productives qui ne leur permettent plus de traiter l'anomalie, le cas particulier, le parcours de vie atypique.

La prudence du fonctionnaire exigeant des pièces complémentaires est alors perçue comme une suspicion de principe ou comme du formalisme rigide, défiant le bon sens au vu de la nature des pièces exigées et de la difficulté pour se les procurer. Il importe pour l'administration de vaincre cette méfiance pour sortir d'une spirale du refus *a priori*, du contrôle *a posteriori* en passant par la sanction en cas de faute. Le pouvoir de l'administration ne réside pas dans sa capacité à dire oui ou non mais à expliquer comment. Imposer une multiplication de pièces revient finalement pour le fonctionnaire à une sécurisation extrême des décisions destinée avant tout à protéger sa responsabilité et son confort au détriment des droits des citoyens.

Refus de visa malgré les conditions requises

Monsieur K., médecin français, gagne suffisamment bien sa vie pour subvenir aux besoins de sa famille, et notamment de sa mère, Madame K., ressortissante étrangère qui vit toujours dans son pays d'origine. Cette dernière vient de temps en temps pour de courts séjours en France afin de voir son fils, en qualité d'« ascendant à charge ». En 2009, elle adresse au consulat, comme à chaque fois, une demande de visa en tant qu'ascendant à charge de Français.

Le consulat refuse ce visa estimant qu'elle ne dispose pas de ressources personnelles suffisantes pour être considérée comme ascendant non à charge de Français. Il refuse également de réexaminer la situation de Madame K. et suggère de saisir la commission de recours contre les décisions de refus de visa, auprès de laquelle les délais d'instruction sont d'environ quinze mois. Après l'intervention du Médiateur, le consulat accepte de réexaminer la demande de Madame K. en tant qu'ascendant à charge de Français et lui délivre le visa sollicité, dans la mesure où celle-ci remplit les conditions requises.

Le regard du Médiateur

Passer de la culture du dossier traité à la culture du service rendu

« On ne gère pas les souffrances de la société par le tout technologique. On les gère par une équation où le cœur, la proximité et l'humain rééquilibrent la distance instaurée par la technologie. Aujourd'hui, nos services publics ne peuvent plus se résumer à des machines administratives. La pérennité du service public ne passe pas par son statut mais par la qualité du service rendu. Cela suppose le respect des agents par le management du service public et la gestion des ressources humaines vers un changement de culture du service. Ce qui caractérise ce service, ce n'est pas le traitement d'un dossier, c'est l'apaisement d'une personne par le traitement de son dossier. De même qu'un médecin ne gère pas un cœur mais une âme qui a des problèmes cardiaques, l'administration ne doit plus gérer seulement un dossier, mais tenir compte également des problématiques humaines qui sont derrière. »

Une exploitation agricole en péril pour formalisme excessif

À la suite du décès de son mari, exploitant agricole, Madame N. manifeste immédiatement la volonté de poursuivre l'exploitation familiale en effectuant les formalités nécessaires auprès de l'administration. Cependant, cette dernière exige que la dévolution successorale soit déterminée par une ordonnance judiciaire, laquelle a été produite après les délais impartis par la réglementation communautaire pour obtenir le paiement des aides auxquelles Madame N. peut prétendre. L'exploitation allait perdre ainsi une partie essentielle des aides, c'est-à-dire les droits à paiement unique (DPU).

Le Médiateur de la République est intervenu auprès du ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche en faisant valoir que les circulaires édictées en la matière devaient mieux prendre en compte le transfert de ces droits par héritage en privilégiant une indivision de fait. Le ministre a retenu les arguments du Médiateur de la République et l'exploitation familiale a pu recouvrer ses DPU, à titre rétroactif depuis 2009, et s'appuyer ainsi sur un gain annuel de 29 175 euros.

(Espace témoignage)

« Les Affaires générales ne connaissent pas l'ordinaire. »

« Le secteur Affaires générales – AGE – doit traiter environ quatre-vingts nouveaux dossiers par mois portant sur une grande diversité de litiges : une entreprise qui conteste le code attribué par l'Insee, un particulier qui réclame une indemnité à la collectivité car il est tombé dans une bouche d'égout, un cafetier qui souhaite organiser un jeu de poker dans son établissement, un propriétaire dont le terrain est traversé par une piste de ski…

Quels que soient le domaine ou l'originalité du sujet, la première étape de l'instruction d'un dossier est la recherche des textes applicables au cas de figure. En cas de litige particulièrement technique, comme l'homologation d'un concept de véhicule, nous essayons de rétablir le contact entre l'administration et le réclamant afin de trouver une solution négociée acceptable par tous. Mais nous n'avons pas le pouvoir de substituer notre appréciation à celle de l'administration.

Lorsque l'instruction n'a pas mis en évidence d'erreur ou de dysfonctionnement, nous aidons les citoyens à comprendre le contexte juridique et les motifs de la décision de l'administration afin que celle-ci ne soit pas vécue comme une position arbitraire. »

Anne-Gaëlle Mauclair,
conseillère du secteur Affaires générales

Des décisions prises au mépris de la loi

La méconnaissance de la législation, voire l'entêtement dans certains cas à maintenir une position contre l'avis du Médiateur de la République ou de décisions de justice, témoigne parfois d'une volonté des administrations et des élus de se soustraire à la loi. Dans son rôle d'apaisement, le Médiateur de la République est chargé de faire respecter le droit et aussi d'orienter les décisions des administrations et des collectivités afin de dégager une solution empreinte de sécurité juridique.

Méconnaissance des textes par les élus

En 2010, cette tendance a été particulièrement remarquée au sein du secteur des Affaires générales de l'Institution. Il a fallu parfois plusieurs rappels au droit du Médiateur pour que les élus acceptent de modifier leur comportement. C'est par exemple le cas de cette mairie qui, après avoir décidé de préempter au prix de la déclaration d'intention d'aliéner un bâtiment sur lequel elle constate ensuite un risque de péril imminent, met en demeure les propriétaires de prendre des mesures pour la sécurité publique alors que c'est à la commune, propriétaire du bien, de prendre en charge cette mise en sécurité, dès lors que le transfert de propriété a été opéré de plein droit à la date d'exercice du droit de préemption en raison de l'accord sur la chose et sur le prix.

Mais il arrive qu'en dépit des rappels du Médiateur, les collectivités maintiennent leur position quitte à s'inscrire dans l'illégalité. C'est le cas auquel a été confronté un propriétaire de résidence secondaire en indivision avec ses frères et sœurs puis en propre à compter de 2009, qui s'est vu refuser par la mairie son inscription sur les listes électorales de la commune. Le Médiateur a rappelé que la qualité de propriétaire indivis ne faisait pas obstacle à l'inscription sur les listes électorales dans la mesure où le demandeur s'acquittait d'une des contributions directes communales depuis cinq ans. Malgré le rappel à la loi, le maire a maintenu sa décision en indiquant que cette inscription sur les rôles communaux datait seulement de 2009, affirmation contestée par l'intéressé, justificatifs à l'appui. Ce n'est que dans un deuxième temps que le maire a finalement accepté de présenter la demande à la commission compétente.

Une carte scolaire abusive

Une famille souhaite que ses deux enfants soient inscrits dans leur école de secteur. Le maire refuse et inscrit d'office les deux enfants dans un autre secteur, distant d'un kilomètre, en invoquant son souci d'équilibrer les effectifs entre les deux secteurs, l'un risquant une fermeture de classe compte tenu du faible effectif et, par ailleurs, son souci de créer de la mixité sociale.

Le maire convient qu'il doit travailler sur une refonte totale des secteurs scolaires, en prenant en compte les évolutions démographiques et urbaines actuelles et à venir. Il s'engage à soumettre cette nouvelle sectorisation au conseil municipal avant la rentrée 2011. Mais en l'état, les parents ne comprennent pas cette décision qu'ils jugent arbitraire, ayant en partie privilégié leur choix d'habitat au regard de la sectorisation existante.

Des critères interprétés extensivement

Dans leur application de la réglementation, certaines administrations font une interprétation des textes qui paraît aller au-delà de leur esprit et de leur lettre. À plusieurs reprises, en 2010, l'attention du Médiateur de la République a été attirée sur des demandes de regroupement familial émanant de familles étrangères, qui ont fait l'objet de refus de la part de différents préfets fondés sur des critères ne figurant pas explicitement dans les textes. Ces textes autorisent le regroupement familial aux conditions suivantes : l'absence de trouble à l'ordre public, séjour régulier depuis au moins dix-huit mois, conditions de ressources minimales et mise à disposition de

logements suivant certains critères de superficie, d'habitabilité et de confort (chauffage, eau potable, évacuation des eaux usées…). Or, certaines préfectures ont porté une appréciation inhabituelle sur les critères d'un logement et sur la manière dont une famille doit occuper les lieux.

Un refus de regroupement familial discutable

Dans un premier cas, un père de nationalité X voulait accueillir ses deux fils préadolescents dans un appartement de 40 m² en mettant à leur disposition une chambre de 15 m² et se réservant un canapé-lit dans le salon. Bien que le logement réponde à tous les critères exigés, le préfet a refusé d'accorder le regroupement au motif que « *le logement, qui ne comprend qu'une chambre pour un adulte et deux enfants, ne correspond pas aux conditions minimales de confort et d'habitabilité* ».

Dans un deuxième cas, un couple de nationalité X veut accueillir deux enfants de 3 et 5 ans dans son appartement, qui répond également aux critères énumérés. Les deux enfants doivent partager une même chambre de 10 m². Le préfet refuse le regroupement en précisant que « *la présence de deux enfants de sexe différent dans une seule et même chambre, par ailleurs à la superficie restreinte, ne répond pas à des conditions d'accueil normales pour une famille comparable dans la même zone géographique* ».

L'appréciation paraît d'autant plus atypique qu'elle concerne des départements à densité de population élevée où il est fréquent que deux enfants en bas âge, même de sexe différent, partagent une même chambre ou que les parents dorment dans la pièce à vivre pour laisser une chambre aux enfants. À la suite de l'intervention des services du Médiateur, le préfet est revenu sur sa décision dans le premier, mais celui concerné par le deuxième cas a maintenu sa décision.

Manque de veille juridique

Certains services administratifs connaissent mal les évolutions législatives. Les règles changent, les procédures évoluent, mais ils ne s'y adaptent pas. Par défaut de veille juridique de leur part, la vie des usagers peut s'en trouver compliquée, voire bouleversée.

Madame A. est travailleur déclarée en incapacité d'au moins 80 % depuis octobre 1975. À ce titre, elle bénéficie du dispositif de départ à la retraite anticipé et fait liquider sa pension de vieillesse du régime agricole le 1er juillet 2006, à l'âge de 57 ans.

Le 29 juin 2007, elle sollicite auprès de sa caisse de Mutualité sociale agricole (MSA) l'attribution de la majoration de pension destinée aux assurés titulaires d'une retraite anticipée au titre du handicap (conformément à l'article L. 351-1-3 du Code de la Sécurité sociale, issu de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005).

En réponse, la MSA l'informe ne pas pouvoir accéder favorablement à sa demande, au motif qu'elle attend des précisions de la part du ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche concernant les modalités de mise en œuvre de ce supplément de retraite. La dame devra attendre août 2009, soit la réception du document attendu par l'organisme local, pour percevoir la pension à laquelle elle avait droit !

Le regard du Médiateur

Être élu est un gage de responsabilité, pas de supériorité

« On parle souvent de ce que les hommes font du pouvoir mais jamais assez de ce que le pouvoir fait des hommes. Un certain nombre d'élus, y compris des élus locaux, n'ont pas pris conscience du fait qu'ils sont porteurs du pouvoir de respecter la loi et de la faire respecter mais en aucun cas d'un pouvoir d'imposer leur loi. Le véritable enjeu, pour la société actuelle, est que tous ceux et celles qui sont porteurs d'une autorité doivent prendre conscience du fait que cela n'est pas un gage de supériorité mais de responsabilité. Aujourd'hui, la dimension statutaire de leur autorité ne vaut rien pour l'acceptation de cette autorité. C'est au contraire la dimension morale, exemplaire, éthique de cette autorité qui fait que les gens l'acceptent. C'est à ces conditions de respect de la loi par les élus qu'il y a un consentement à la loi par les citoyens. De la part de l'élu comme du citoyen, cela constitue un défi de respect réciproque, qui ne peut être relevé que s'il existe une loi supérieure respectée par tous. »

Excès de précipitation et excès de lenteur

Excès de précipitation, excès de lenteur des procédures et de leur application, la notion du temps administratif apparaît souvent en total décalage avec le temps des citoyens. L'administration impose à l'usager une rigueur et un respect implacables des délais. Ceux-ci sont en effet le gage d'un traitement égalitaire, les mêmes délais s'imposant à tous. Pour autant, le moindre dépassement sera le plus souvent sanctionné par des procédures pénalisantes (suspension des droits, pénalités ou majoration des règlements, etc.).
À l'inverse, les usagers, contraints en permanence de s'adapter aux injonctions et au rythme d'un monde économique sous pression, se trouvent désarmés par la lenteur et l'immobilisme dont fait preuve l'administration à qui personne n'impose de justifier ses retards ou ses lourdeurs et qui se révèle incapable de s'imposer la rigueur qu'elle sait si bien exiger du citoyen.

Une verbalisation à une minute près

Le 2 mars 2010, Madame M. est verbalisée pour absence de ticket pendant qu'elle va précisément chercher son ticket à l'horodateur, comme le confirme la contravention établie à 11 h 53 et le ticket de paiement à 11 h 54. Madame M. régularise sa situation sur place, l'agent ayant noté sur la souche de son carnet la présence de l'intéressée à l'horodateur lors de son passage. Toutefois, l'agent lui demande de faire un courrier pour expliquer la situation et demander l'annulation de la contravention. En réponse, elle reçoit un courrier rejetant sa requête et l'invitant à payer l'amende. Saisie, la déléguée des Pyrénées-Atlantiques demande un nouvel examen de la demande à l'Officier du ministère public, qui accepte cette fois de donner une suite favorable à la demande.

Abus d'inertie administrative

La lourdeur des procédures administratives et la complexité des tâches ont parfois raison de la réactivité des agents administratifs, et même de leur envie de rendre service aux usagers, pourtant partie intégrante de leur mission. Ainsi les citoyens ne trouvent-ils pas toujours auprès d'eux des alliés pour élucider les problèmes dans lesquels ils se trouvent empêtrés et obtenir les droits qui leur reviennent.

Chaque organisme se renvoie le dossier

Mademoiselle A. est indemnisée à plusieurs reprises par le Crous, suite à son activité dans le secteur public. En parallèle, elle travaille, de façon discontinue, dans une société privée.

À la fin de son dernier contrat de travail, elle s'inscrit comme demandeur d'emploi et dépose une nouvelle demande d'indemnisation, laquelle est refusée par Pôle Emploi et par le Crous. En effet, cet organisme considère qu'elle dispose de droits plus élevés auprès de Pôle Emploi, tandis que ce dernier considère qu'elle bénéficie d'anciens droits, relatifs à son activité dans le secteur public, supérieurs aux nouveaux droits ouverts au titre de l'activité dans le secteur privé.
N'ayant perçu aucune allocation depuis décembre 2008, elle sollicite l'aide du délégué local du Médiateur qui, ne parvenant pas à dénouer cette affaire, transmet le dossier au siège. Après confrontation des points de vue et réexamen du dossier, le Médiateur obtient que Mademoiselle A. soit indemnisée par le Crous jusqu'à sa reprise de travail.

Le changement de statut des usagers difficile à intégrer

Dans les discours, la mobilité professionnelle est valorisée. Les nouveaux héros du monde du travail seraient ceux qui savent rebondir, changer de voie, imaginer un autre avenir professionnel que celui auquel ils sont habitués. L'injonction ambiante est de ne pas rester figé dans une fonction ni de s'accrocher à un statut. Dans la réalité, toutefois, passer d'un statut à un autre est compliqué. Particulièrement pour les fonctionnaires qui bénéficient d'une protection sociale spécifique. Lorsqu'ils quittent la fonction publique pour rejoindre des entreprises privées, parce que la précarité gagne aussi du terrain dans leurs rangs, ils s'exposent à toutes sortes de déboires administratifs.

Mauvaise coordination des régimes sociaux

Madame K. a dû faire intervenir le Médiateur pour toucher des indemnités maternité. Jusqu'à fin janvier 2009, Madame K. a relevé de la Caisse nationale militaire de Sécurité sociale (CNMSS) en sa qualité d'officier-finances au sein d'un régiment de chasseurs. Après avoir quitté l'armée, elle a immédiatement débuté un contrat de travail avec une société financière. Elle a déclaré son changement de situation auprès de la CPAM des Hautes-Alpes le 20 avril 2009, puis après avoir déclaré sa grossesse à cet organisme, a sollicité l'indemnisation de son congé de maternité à compter du 5 mai 2009.

Cependant, la CPAM a refusé de prendre en charge les indemnités journalières au titre de l'assurance maternité au motif qu'elle ne justifiait pas, au régime général, d'une durée minimale d'immatriculation de dix mois à la date présumée de l'accouchement.

Faisant valoir son activité militaire antérieure, elle a contesté cette décision auprès de la commission de recours amiable. Celle-ci l'ayant confirmée, Madame K. a dû saisir le tribunal des affaires de Sécurité sociale (Tass) des Hautes-Alpes.
Toutefois, dans la mesure où elle avait déménagé au cours de la procédure, cette instance s'est ...

Le regard du Médiateur

L'exemplarité du citoyen impose l'exemplarité de l'administration

« L'administration doit s'imposer à elle-même ce qu'elle impose aux citoyens. Quand le citoyen paie en retard, les services des impôts lui appliquent une majoration, ou les collectivités locales, des intérêts de retard. Je crois beaucoup à l'exemplarité de la vertu. Si l'administration veut être respectée, elle doit être vertueuse et, en cas de faute, sanctionnée. Pourquoi celui qui attend devrait-il être pénalisé par le comportement d'un mauvais payeur ? Il y a là un effet de double peine. Le problème de l'État mauvais payeur rejoint celui de l'État mauvais employeur : il est inacceptable qu'un vacataire recruté en septembre soit payé seulement en février. »

...

déclarée incompétente et a transmis sa requête au Tass du ressort de son nouveau domicile. C'est alors que les services du Médiateur de la République sont intervenus pour l'aider à sortir de cette impasse administrative et à percevoir enfin les indemnités auxquelles elle avait droit.

Quand l'État mauvais payeur déstabilise la santé des entreprises

Dans un contexte où la vie économique est plus exigeante et durcie par les multiples impacts de la crise, l'administration conserve bien souvent un rythme propre, déconnecté de la réalité. Elle se trouve incapable de s'adapter au tempo économique par ailleurs imposé à l'ensemble des entreprises. Or, lorsque l'administration accuse un retard dans le règlement d'indemnités ou de factures, c'est la trésorerie, voire l'équilibre financier de l'entreprise qui peut se trouver mis à mal.

Une PME en péril faute d'avoir été payée par l'État

Une entreprise de déménagement exerçant régulièrement son activité pour le compte de l'État ou de ses établissements publics saisit le Médiateur de la République en raison de délais de paiement des factures largement dépassés. Ce défaut de règlement crée un grave problème de trésorerie, notamment pour le paiement des prochains salaires, situation particulièrement pénalisante en cette période de crise. Le Médiateur de la République rappelle aux entreprises que, concernant les commandes publiques, les sommes dues aux entreprises doivent être payées dans un délai maximal fixé à trente jours pour l'État et ses établissements publics sans caractère industriel et commercial, le dépassement du délai de paiement faisant courir, de plein droit et sans formalités, les intérêts moratoires. Une partie des factures concernant l'Insee a été finalement réglée, l'autre a mis plusieurs mois faute, de fonds disponibles.

Manque de coordination entre les administrations

Lorsqu'un dossier est bloqué par manque de coordination entre administrations, il n'est pas rare de constater qu'aucun des services publics concernés ne prendra d'initiative à l'égard de l'autre pour lever les malentendus, même s'il a été expressément sollicité par un tiers. Ainsi, une trésorerie qui recevait régulièrement les documents et justificatifs nécessaires pour débiter le compte bancaire d'un couple de contribuables n'a jamais retransmis ces documents au service d'encaissement concerné, entraînant chaque année un rejet du règlement et donc une majoration de l'imposition.

Six ans pour prendre en compte un RIB

Monsieur et Madame K., demeurant à l'étranger, sont propriétaires d'une résidence en France depuis 2003. Redevables de la taxe foncière, ils ont accompli, dès la première imposition, toutes les démarches nécessaires pour s'en acquitter par TIP. Or, chaque année, le centre d'encaissement de Créteil rejette ce document au motif que les coordonnées bancaires y figurant sont inexploitables, et une majoration de 10 % est appliquée. Pourtant, Monsieur et Madame K. demandent chaque année à la trésorerie locale de S. la rectification, en joignant un RIB en cours de

Le regard du Médiateur

Ce n'est pas aux usagers de s'adapter au confort de l'administration mais à l'administration de s'adapter au confort des usagers

« Comment créer l'adéquation entre l'offre administrative et les besoins des citoyens ? L'administration doit assurer une pédagogie citoyenne. Cela ne signifie pas travailler davantage mais plutôt repenser sa façon de travailler. Dans la logique de la gestion administrative où seul le temps utile compte, on met en place une comptabilité du temps passé sur le dossier en estimant alors que le celui à écouter, à comprendre est du temps perdu. Or, on le constate dans de nombreux domaines comme en médecine, le temps passé avec le patient est essentiel à la sécurisation essentiel. Cet excès comptable du temps utile qui se justifie sur le plan technique se dément chaque jour sur le plan humain. »

validité. Ils paient la taxe par chèque bancaire, et chaque fois, le trésorier de S. remet la majoration de 10 % en les assurant que la régularisation de leur compte fiscal est désormais effectuée.

Mais en 2009, comme les six années précédentes, les époux K. reçoivent un rejet d'encaissement de leur TIP avec pour motif invoqué : « coordonnées bancaires inexploitables ». Excédés par l'impuissance du Trésor public à corriger son erreur, les époux saisissent le Médiateur de la République, qui intervient auprès du trésorier-payeur général. Ce dernier lui répond que les coordonnées bancaires de Monsieur et Madame K. ne peuvent être rectifiées qu'en adressant un RIB à nouveau, cette fois au centre d'encaissement de Créteil.

Situation critique : une lenteur qui peut devenir dramatique

Certaines situations mettent en évidence la difficulté pour un organisme de service public à faire face à ses responsabilités et soulignent symétriquement les obstacles rencontrés par les citoyens, parfois les plus nécessiteux, pour obtenir la reconnaissance de leurs droits les plus élémentaires.

Les blocages, les retards généralisés constatés dans certaines administrations montrent que la négligence de l'acteur public à l'égard du citoyen peut conduire à des situations particulièrement graves pour les plus précarisés et les plus vulnérables. En situation financière délicate, le bénéficiaire d'une pension de retraite n'arrive pas à obtenir sa mise à niveau, contraint de fournir trois fois un contenu identique pour répondre à des demandes de justificatifs déclarés manquants à tort. Malgré les appels et les courriers répétés du délégué du Var, les courriers restent sans réponse. Ce n'est que huit mois après la première sollicitation que l'antenne de la Cram (devenue Carsat, depuis début juillet 2010) reconnaît devoir 9 358,49 euros et s'engage à lui verser la somme mensuelle de 532,68 euros. Dans une société plus que jamais marquée par la précarité, de nombreux cas confirment les effets préoccupants de ces dérives.

Renouvellement d'allocation bloqué

Madame D., atteinte de cécité, dépose en mai 2009 un dossier de demande de renouvellement de l'allocation aux adultes handicapés ainsi que de l'allocation de compensation pour tierce personne. Si la première allocation lui est versée sans rupture, la deuxième ne l'est toujours pas le 9 avril 2010, alors que le dossier est déclaré complet lors de sa réception, le 8 juillet 2009, et que la demande d'allocation compensatoire doit partir du 11 mai 2009.

Les services du département, organisme payeur, sollicités par la requérante, affirment attendre la notification de la MDPH pour tout versement. Invalide à 90 %, avec un enfant en âge scolaire, Madame D. contacte, en désespoir de cause, le délégué de Seine-Saint-Denis, qui demande aux services de la MDPH de reprendre ce dossier et d'accélérer les procédures afin de mettre un terme à cette situation insupportable. Le 22 avril, la MDPH informe Madame D. et le délégué que la commission s'est réunie le 6 avril 2010 et que la notification permet un paiement rapide de l'allocation avec effet rétroactif.

Des procédures déshumanisées

La standardisation des procédures, qui incite au traitement de masse, conduit à la déshumanisation. L'administration ressemble parfois à une machine à broyer tout ce qui n'entre pas dans les cases prévues. Soumise à une logique de rendement et d'économie de moyens, elle n'est plus à même de percevoir les cas particuliers dans l'important volume de dossiers qu'elle traite. D'ailleurs, elle ne cherche pas à détecter la faille éventuelle ; ainsi une histoire individuelle peut-elle tourner au drame. C'est souvent grâce aux services du Médiateur de la République, qui agissent comme des filtres, que les agents administratifs acceptent de reprendre certains dossiers pour les examiner une nouvelle fois.

Quand le recouvrement tourne à l'acharnement

Monsieur H. fonctionnaire de l'Éducation nationale, est détaché sur un contrat de personnel expatrié pour enseigner à l'école française d'un pays africain. Pendant un congé maladie ayant pris fin le 30 novembre 1992, il perçoit la totalité de l'indemnité mensuelle d'expatriation, plutôt que la moitié de celle-ci. Il en résulte un trop-perçu dont il est informé, par lettre du 26 novembre 1992 qui lui indique par ailleurs qu'un titre de perception sera prochainement émis à son encontre et qu'il devra s'en acquitter dès réception.

Rentré en France et remis à disposition de son administration d'origine le 1er décembre 1992, Monsieur H. décède le 27 mars 1993.
Le titre de perception annoncé n'est émis que le 22 septembre 1995 et la notification revient avec la mention « n'habite plus à l'adresse indiquée ». En janvier puis en mai 1998, des lettres de rappel sont adressées au domicile de la mère de Monsieur H. pour lui réclamer le règlement de la somme en cause, sous peine d'exercer des poursuites avec frais. Monsieur D. frère de Monsieur H. demande des explications au sujet, notamment, de l'existence de cette créance et du droit de l'administration à réclamer, cinq ans après le règlement de la succession, une somme dont il n'est même pas certain qu'elle n'a pas déjà été remboursée.

Ce n'est qu'en septembre 2006 qu'un début de réponse lui parvient et qu'en octobre 2006 que l'ensemble des pièces justificatives de la créance lui sont adressées. La procédure de poursuites par voie d'huissier débute en octobre 2007 et des mises en demeure lui sont envoyées ainsi qu'à sa mère en avril 2008, comprenant en sus les frais d'huissier !

Après l'intervention du Médiateur, et eu égard à la modicité de la somme réclamée, au préjudice moral subi par la famille depuis l'origine de cette procédure, ainsi qu'au grand âge de la mère et à la faiblesse de ses revenus, une procédure de remise gracieuse de dette au bénéfice de la famille H. a été demandée. Fin 2010, le contrôleur financier donne enfin son accord pour éteindre la dette et cesser les poursuites.

L'immobilisme malgré des dysfonctionnements répétés

Les dysfonctionnements des plates-formes téléphoniques et plus particulièrement de celle du service des naturalisations de la préfecture demeurent un point de crispation entre l'administration et les citoyens. Dans certaines préfectures, malgré les interventions multiples des délégués sur plusieurs dossiers, les problèmes persistent. Les situations ne se règlent que de manière ponctuelle sans que jamais personne n'envisage de réviser globalement le mode de fonctionnement du service.

Les services de demande de naturalisation ne répondent pas à l'appel

Madame N. remplit un dossier de demande de naturalisation le 25 août 2005 et tente d'obtenir un rendez-vous par téléphone pour le déposer en préfecture des Hauts-de-Seine. N'ayant pu obtenir ce rendez-vous en raison des difficultés à joindre la plate-forme téléphonique, elle pense qu'en retirant un nouveau dossier en 2006, puis en 2007, elle a plus de chances de l'obtenir. En réalité, Madame N. continue à se heurter aux difficultés d'avoir un interlocuteur au moment de la prise de contact téléphonique. En dernier lieu, la requérante retire un nouveau dossier de demande de naturalisation le 19 février 2009 et renvoie par courrier sa demande de rendez-vous. Saisi du problème, le délégué intervient auprès de son référent en préfecture. Dans les jours qui suivent, Madame N. accuse réception d'une convocation en vue de déposer sa demande d'acquisition de la nationalité française par décret.

Des situations extrêmes éludées

Il arrive que l'aveuglement procédural conduise certains agents à se déconnecter de la réalité, en occultant certaines particularités ou en déniant le dénuement voire l'incapacité sociale et financière de certains usagers à remplir les conditions exigées par la loi. L'administration a ainsi perdu sa capacité à faire du sur-mesure pour les personnes en difficulté. Quand ils viennent solliciter le Médiateur, c'est bien souvent parce qu'ils n'ont pas été écoutés ni entendus ailleurs et attendent de lui qu'il rétablisse ce lien.

Poursuites envers une personne handicapée à 80 % et âgée de 97 ans

Un délégué est saisi de la situation d'une personne recherchée en paiement d'indus d'allocation personnalisée d'autonomie (APA) prescrits pour un montant total de 7 811,88 euros. Âgée de 97 ans, handicapée à 80 %, hébergée en maison de retraite depuis le 14 janvier 2004, apparemment dépourvue de tout patrimoine et bénéficiant de revenus très modestes, cette personne est représentée par sa nièce et ne dispose plus de facultés suffisantes pour suivre ses affaires. L'intervention du délégué a été inopérante malgré de nouveaux arguments tirés du Code de l'action sociale et des familles et du Code civil montrant que la renonciation à la prescription doit être accomplie en toute connaissance de cause et manifester de manière non équivoque la volonté de renoncer. De la même manière, l'utilité de poursuivre ce type de créancier compte tenu du profil de la requérante, très âgée et sans ressources, n'a pas été examinée.

Le dossier est néanmoins examiné à titre gracieux au terme du cycle lourd des délibérations du conseil général mais conduit à s'interroger sur le dessein poursuivi par la collectivité lorsqu'elle persévère dans son action sans meilleure prise en compte de la situation des débiteurs.

Sortir des cases coûte cher

Imperfection dans la mise en œuvre de l'outil informatique, manque de souplesse des systèmes, certains cas sont révélateurs de ratés qui continuent à dessiner l'image de négligence des services. Dès lors qu'un usager se trouve dans une situation particulière qui sort du traitement de masse habituel, il est exposé à un risque de dysfonctionnement et donc de dérive plus important.

Les ratés du système à l'origine d'impayés

Le 1er juin 2010, Monsieur A., directeur général d'une société, alerte la déléguée du Puy-de-Dôme sur des impayés de factures s'élevant à un montant total de 587 000 euros, une grande partie concernant l'année 2009. Cette société a réalisé des travaux pour l'Atelier industriel de l'aéronautique, établissement du ministère de la Défense installé dans le Puy-de-Dôme. Les difficultés relèveraient de l'installation du système d'informations comptables et financières de l'État « Chorus ». Après avoir été alerté, le directeur régional des finances publiques a informé la déléguée que la suite des règlements était prévue pour le 18 juin 2010.

Expliquer, communiquer : un chaînon manquant

50 % des demandes d'intervention des usagers ne sont pas recevables par le Médiateur. C'est ce que constate le secteur Recevabilité, au travers des quelque soixante réclamations quotidiennes, qui lui parviennent à tout moment. Depuis que le Médiateur de la République s'est doté d'un formulaire de saisine en ligne, les usagers peuvent en effet établir très facilement et à tout moment un contact avec lui. Or, il apparaît que la moitié de ces formulaires ne concerne pas le Médiateur. Les usagers mobilisent les secteurs de l'Institution alors qu'ils pourraient souvent régler leurs problèmes d'un simple coup de fil, en contactant les structures d'aide existantes ou le service administratif *ad hoc*. Hélas, c'est précisément là où le bât blesse.

Un service public qui ne porte plus son nom

Contacter les administrations est devenu compliqué. La plupart d'entre elles se sont dotées de moyens de communication modernes pour être en phase avec l'évolution de la société. Comme tous ces serveurs vocaux, qui demandent de taper 1, 2 ou 3, avant de patienter plusieurs minutes pour, peut-être, si la communication ne se coupe pas, être mis en relation avec un opérateur, une plate-forme téléphonique, ou être dirigé vers un guichet virtuel ou un service en ligne. S'ils permettent d'effectuer des démarches sans se déplacer, ces moyens de communication participent à la déshumanisation du service public. L'accueil demeure en effet le point d'entrée de l'usager dans un circuit administratif. C'est lui qui détermine la suite de son parcours. Sans relation entre les agents du service public et les usagers, il n'y a plus de visibilité possible pour les cas particuliers. Ainsi, dans la masse des dossiers qu'elles traitent, les administrations ne perçoivent plus les situations exceptionnelles.

Quand une orientation ratée aboutit à une situation inextricable

En 2009, un jeune homme effectue un changement d'adresse sur le site de Pôle Emploi. Il respecte strictement la procédure demandée en toute confiance. Pourtant, sa nouvelle adresse n'est pas prise en compte. Résultat, il ne reçoit plus ses indemnités. Pire : il découvre que n'ayant pas répondu à du courrier important, il est radié de Pôle Emploi.

Cela dit, quand l'usager parvient à converser avec un agent, par téléphone interposé, il n'est pas rassuré pour autant ! Les réclamations évoquant des problèmes de réponses incomplètes, partielles ou erronées de l'administration attestent les défaillances de l'administration pour ce qui concerne la communication. Elle n'informe pas suffisamment les administrés, aussi bien en amont qu'en aval de ses décisions. Il arrive également que l'in-

Les délégués territoriaux

Profil de bénévoles remarquables

- 75 % sont des retraités (issus du secteur public pour 80 % d'entre eux).
- 30 % d'entre eux ont moins de 60 ans et 56 % ont moins de 65 ans.
- 30 % sont des femmes.

Une implication sur le terrain répartie sur tout le territoire

- 286 délégués sur tout le territoire.
- 428 points d'accueil (dont plus de la moitié en zone sensible).
- 95 délégués correspondants auprès des MDPH.
- 63 permanences régulières de délégué ouvertes en prison.
- 101 autres établissements pénitentiaires desservis au cas par cas.
- 100 % des détenus ont accès à un délégué depuis avril 2010.

Une activité bénévole

Indemnité de 350 euros par mois pour deux demi-journées de permanence par semaine et un temps au moins équivalent de travail d'instruction.

formation transmise soit complexe et formulée de telle manière que le citoyen de bonne foi se trouve finalement paralysé, ce qui crée une nouvelle incompréhension souvent à l'origine de malentendus supplémentaires avec l'administration. Les délégués du Médiateur de la République constatent sur le terrain à quel point ce manque de repères et de dialogue leur imposent de fait de relayer la mission d'information et d'orientation que tout service public est censé assurer au citoyen.

Les délégués : des pédagogues sur le terrain

L'implication sur le terrain des 286 délégués territoriaux est l'une des forces de l'Institution qui, grâce à cet important maillage territorial, joue pleinement son rôle dans toutes les régions françaises. Avec plus de 63 000 demandes par an, les délégués couvrent entre 85 % et 90 % du travail de l'Institution. Rien ne vaut un échange direct ou une visite sur place en présence des parties pour désamorcer les tensions. Leur présence, en tant que tiers dont la neutralité ne peut être mise en doute, a souvent pour effet de débloquer les situations enlisées dans des conflits locaux. Le bon sens et l'écoute de ces interlocuteurs du terrain sont des atouts régulièrement soulignés par ceux qui font appel à eux.

Un an de médiation pour régulariser une jeune Pakistanaise

La jeune R., née au Pakistan en octobre 1981 (d'un père britannique et d'une mère pakistanaise) est entrée sur le territoire français, quelques mois plus tard, en mai 1982.

Elle adresse un dossier au délégué du Gard faisant ressortir ses difficultés – dans le cadre d'une procédure de regroupement familial – à obtenir l'enregistrement de son acte de naissance sur les registres d'état civil des étrangers en France, à Nantes, démarche préalable pour solliciter la nationalité française par naturalisation. Elle ne sait pas comment obtenir un document qui régulariserait enfin sa situation car son père a acquis la nationalité britannique après avoir été « régularisé » comme étant le fils d'un ami de la famille ; à la naissance de Mademoiselle R., ses parents ont fait de fausses déclarations pour couvrir la supercherie de la génération précédente. Vivant en France depuis toujours, ses frères et sœurs étant français (nés en France), fiancée à un Français, elle se sent pleinement française et souhaite le devenir aux yeux de la loi.

Devant la complexité de ce dossier, le délégué aide l'intéressée à constituer une réclamation à l'attention du Médiateur de la République par l'intermédiaire d'un député. Quelques semaines plus tard, le secteur Justice du Médiateur conseille à la jeune fille de saisir une nouvelle fois le procureur de la République près le TGI de Nîmes, déjà saisi une première fois.

Mademoiselle R. désespérant d'obtenir satisfaction et demandant au délégué de l'aider, ce dernier décide d'établir le contact avec le procureur, auquel il adresse un courrier. Sans nouvelles, il interroge le secrétariat du procureur, qui lui indique que son intervention a été suivie d'effet : transmis au parquet civil, le dossier a fait l'objet d'un jugement supplétif d'acte de naissance du TGI de Nîmes le 24 mai 2010 et a été transmis à Nantes le 4 juin 2010 pour transcription.

(Espace témoignage)

« Nous recréons des traits d'union là où ils ont disparu. »

« Nous ne sommes ni le procureur de l'administration ni l'avocat du citoyen, nous sommes des conciliateurs chargés de débloquer des situations, à la recherche de solutions avant tout. Il faut instruire les dossiers en droit, connaître tous les rouages des administrations, les bons réseaux de référents pour activer les bons leviers. Nous n'intervenons pas de la même façon auprès d'un préfet, d'un médiateur EDF ou d'un conciliateur de Sécurité sociale. Cela implique de se battre en permanence, de relancer sans relâche, de savoir mettre la plume dans la plaie pour identifier le grain de sable, comprendre à quel moment le service public a manqué à sa mission ou quand un texte n'a pas été respecté. 90 % de l'affaire se dénoue quand l'administration accepte de rouvrir le dossier. Notre intervention peut être aussi source d'apaisement pour les agents quand elle permet de clore proprement un dossier qui peut, s'il n'est pas correctement traité, demeurer un point de conflit. Comme la médiation ne crée pas de jurisprudence, les agents peuvent admettre de suivre notre proposition à titre exceptionnel.

Délégué depuis 1994, je constate à quel point les demandes ont évolué : d'un côté on assiste à une paupérisation de la société confrontée au malendettement et à la précarité. Parallèlement, l'accès à l'information et au droit s'est banalisé chez les citoyens. Certains administrés viennent nous voir munis de documents juridiques trouvés sur Internet qui leur permettent d'étayer leur réclamation. Ils sont souvent plus exigeants ; animés d'une logique consumériste, ils attendent que le délégué gère leur réclamation suivant cette même dynamique, escomptant une réponse rapide et efficace.

Assurant également un rôle d'animateur, j'organise une fois par trimestre des réunions avec la dizaine de délégués de la région (Gard, Vaucluse) autour d'une thématique donnée le matin avec des représentants du service public. Nous échangeons sur la manière d'améliorer nos pratiques dans l'approche de nos dossiers. L'après-midi, nous mettons en commun nos savoir-faire en veillant à l'homogénéité de nos pratiques. »

Patrick Bellet,
délégué du Gard

Collectif mis à mal et souffrances individuelles non identifiées

Amer constat du Médiateur de la République en 2010 : la notion du « vivre ensemble » s'est encore fragilisée. Plus que jamais, la défense de l'intérêt individuel s'effectue au détriment de celui des autres, sans égard pour les intérêts de la communauté. Il en résulte un climat d'agressivité : l'incapacité à se respecter les uns les autres et à dialoguer favorise les tensions, les conflits et évidemment le repli sur soi. Or, quand l'insupportable, l'inadmissible n'est pas dénoncé, désigné, le système ne peut pas se remettre en question ni se régénérer.

Montée de la violence au cœur de l'hôpital aux dépens des professionnels de santé

La violence s'introduit dans les centres hospitaliers et se manifeste régulièrement à l'égard des professionnels de la santé et du secteur médico-social. Selon les assureurs de ces établissements, violences physiques (80 %) et menaces (13 %) auraient augmenté de 25 % entre 2008 et 2009.

À l'initiative de l'Observatoire national de la violence hospitalière (ONVH), le protocole santé-sécurité passé entre le ministère de la Santé et le ministère de l'Intérieur, qui favorise une meilleure collaboration entre les établissements de santé et les forces de l'ordre, a été actualisé en juin 2010 : le ministère de la Justice y est désormais associé. Ainsi, des référents dans les hôpitaux ont été désignés et les plaintes émanant des professionnels victimes de violences sont plus faciles à déposer.
L'autorité judiciaire prend en compte plus fréquemment ces agressions, y compris les injures et les menaces.
Par ailleurs, la perception par les établissements de ce relais judiciaire agit favorablement sur les esprits et sur le fonctionnement des services. Ces procédures, qui s'inscrivent également dans le champ préventif, associent étroitement, souvent en concertation avec des autorités extérieures – justice et police –, la médecine du travail et les représentants du personnel, au sein de groupes dédiés à ces problématiques et relevant du CHSCT (Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail).

Insulte aux urgences

Une femme se présente aux urgences obstétricales, accompagnée de son mari. Ce dernier, voyant que deux autres patientes sont reçues avant sa femme, s'énerve. Les infirmières d'accueil ont beau lui expliquer que les deux femmes présentent des critères de gravité engageant leur pronostic vital, l'homme ne se calme pas. Au contraire : il les menace, les accuse d'incompétence et leur promet qu'elles ne pourront plus exercer.

Trop de silences autour de la maltraitance

Les usagers l'ignorent parfois encore : les établissements de santé sont dorénavant évalués sur leurs capacités à promouvoir la bientraitance, qui tend à devenir une norme. Par ailleurs, il existe un dispositif légal leur permettant de signaler une situation relevant manifestement de maltraitance. Mais la relative complexité de ce dispositif, dont les modalités varient selon qu'il s'agisse de mineurs, de majeurs, de personnes âgées ou handicapées, ne favorise pas son utilisation aussi bien par les usagers que par les établissements de santé.

Accusé de coûter trop cher à la société

Handicapé depuis la naissance, Monsieur F. décède dans une clinique suite au retard de prise en charge d'une occlusion intestinale.

Face aux douleurs intenses de Monsieur F., sa mère n'a de cesse d'alerter l'équipe médicale. Aucune de ses remarques n'est prise en considération. Les seules paroles entendues par la mère de Monsieur F. sont : *« Votre fils coûte déjà bien assez cher à la Sécurité sociale, et cela depuis sa naissance… », « … de toute façon il est condamné… », « … le médecin sait ce qu'il fait… ».*

L'usure des professionnels : l'hôpital sous haute tension

En juin 2010, le Pôle Santé et Sécurité des Soins (P3S) a mis en place une cellule d'accompagnement et de soutien des professionnels. L'objectif ? Prendre en charge le stress post-traumatique des médecins anesthésistes réanimateurs confrontés à des situations complexes et sensibles. Par ailleurs, P3S plaide pour que se développent dans les établissements de santé des dispositifs d'écoute des professionnels et de prévention de leur épuisement, comme il en existe déjà. Outre des groupes de travail spécialement dédiés, les Comités d'hygiène et de sécurité des conditions de travail (CHSCT) se veulent actifs dans ce domaine, notamment au sein des CHU. Les professionnels de la santé se trouvent en effet soumis à un accroissement continu de la charge de travail exponentielle, usant à la longue.

À ce constat sur la charge, s'ajoute celui des conditions de travail. Elles sont marquées par un rapport au patient et à ses proches rendu plus difficile en raison de leur exigence générale. Les services des urgences, rencontrent fréquemment cette situation où la relation circulaire existant entre stress et charge de travail nourrit l'épuisement des professionnels.

Menaces de mort contre un anesthésiste

Mademoiselle K., 16 ans, est victime d'un accident de la voie publique en 2006. Après intervention rapide du Samu sur les lieux, elle est admise dans le service des urgences médico-chirurgicales du centre hospitalier le plus proche, pour la prise en charge d'un traumatisme thoraco-abdominal complexe. Une intervention chirurgicale est décidée sans délai, compte tenu des blessures sévères de la patiente. Malheureusement, Mademoiselle K. est victime d'une complication rare mais redoutable de l'anesthésie, qui a pour effet d'entraîner une détresse respiratoire grave nécessitant une prise en charge immédiate en réanimation. Les suites sont longues et parfois compliquées, mais Mademoiselle K. survit sans dommages en dehors de ceux en lien direct avec l'accident.

Néanmoins, les parents de Mademoiselle K., extrêmement choqués par la survenue de cette complication ayant menacé la vie de leur fille, estiment que la responsabilité de l'anesthésiste doit être engagée. À ce titre, ils s'en prennent violemment au corps médical et à la direction du centre hospitalier, proférant même des menaces de mort. Toutes les tentatives de rencontre à des fins d'explication, ayant été écartées par les parents de Mademoiselle K., la direction de l'établissement saisit le Pôle Santé du Médiateur de la République.

Dans un premier temps, l'équipe médicale du Pôle Santé s'entretient avec le médecin médiateur de l'établissement ainsi que l'anesthésiste mis en cause, afin d'analyser les circonstances de survenue de cette complication et les facteurs qui y ont concouru. Puis le Pôle Santé se rapproche des parents de Mademoiselle K. pour parvenir à rétablir un dialogue dépassionné avec l'établissement et à organiser une rencontre avec le médecin médiateur, souhaitée par la direction.

Après plusieurs entretiens avec les parents, ceux-ci acceptent de rencontrer le médecin médiateur de l'hôpital. Ce dernier parvient à leur faire comprendre le caractère inévitable de l'événement médical.

Manque de protection des plus faibles

En 2010, le Pôle Santé et Sécurité des Soins du Médiateur de la République a été fréquemment destinataire de requêtes et témoignages relatifs aux droits et à la protection des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux et à leurs conditions d'hospitalisation.

Les principales requêtes formulées par les usagers concernaient :

- le déficit d'information sur l'état de santé et les droits lors d'une hospitalisation sans consentement ;
- les écueils rencontrés pour accéder au dossier médical ou au dossier administratif ;
- les difficultés éprouvées pour communiquer avec les autorités (préfet, juge, procureur de la République) chargées de visiter les établissements de santé accueillant des personnes hospitalisées sans leur consentement ;
- le défaut d'attention portée à des plaintes somatiques et d'accès à des soins de qualité.

…

... Concernant l'accès au dossier médical, la situation est sans doute variable d'un endroit à l'autre. Une partie non négligeable des psychiatres hospitaliers considère que, compte tenu de la spécificité de la psychiatrie, on ne peut traiter cette demande d'accès au dossier de soins comme clivée de la pathologie et de la prise en charge psychiatrique elle-même. Concernant la prise en charge des soins somatiques des patients psychiatriques, celle-ci s'améliore peu à peu depuis que la présence d'un psychiatre aux urgences se généralise. La qualité de cette prise en charge reste malgré tout variable, car il existe encore des médecins peu disposés à faire des efforts vis-à-vis de la maladie mentale.

Le Pôle Santé et Sécurité des Soins a été saisi de plusieurs affaires posant la question d'une possible sous-évaluation des pathologies urgentes chez les malades psychiatriques et les personnes en situation de handicap psychique. En 2010, il a mené plusieurs médiations médicales pour obtenir, auprès des établissements concernés, que ces malades fassent l'objet d'une prise en charge globale indépendamment de leur pathologie psychiatrique.

Une prise en charge discriminatoire

Monsieur D., 46 ans, souffre d'une psychose chronique de type schizophrénique et suit un lourd traitement antipsychotique qui lui occasionne périodiquement des troubles digestifs. Il est hospitalisé en secteur psychiatrique fermé depuis plusieurs années.

Un matin, il se plaint, une fois de plus, de constipation justifiant la prescription par le médecin de garde d'un laxatif. Dans l'après-midi, son état général se dégrade rapidement justifiant son transfert, à 17 h, au service des urgences du centre hospitalier général, qui a l'habitude de recevoir des patients psychiatriques.

À son admission, Monsieur D. est manifestement en état de choc septique et présente une importante diarrhée sanglante. Après un examen clinique sommaire et un bilan biologique minimaliste, Monsieur D. est hospitalisé dans le service des urgences, sans examen d'imagerie ni exploration digestive. Seule une surveillance infirmière des paramètres vitaux habituels est requise. Aucun scope n'est installé.

Dans la nuit, le médecin urgentiste constate une aggravation de son état de santé et une agitation pour laquelle il ordonne une contention physique. À 6 h, Monsieur D. est dans le coma et à 11 h, il décède.

La seule présentation clinique initiale de ce patient imposait son transfert, sans tarder, dans un service de réanimation.

Engorgement des urgences : des problématiques persistent

Une proportion croissante de personnes âgées est orientée vers les services d'accueil des urgences faute de réponses adaptées en amont de l'hôpital (permanence des soins non assurée). Une telle situation a forcément des conséquences sur l'organisation du service d'accueil des urgences. En effet, s'agissant de personnes parfois difficiles à interroger, qui n'ont pas toujours de dossier médical avec elles, cela se traduit souvent par une augmentation significative de la charge de travail du personnel médical pouvant même aboutir à des retards de prise en charge avec des conséquences potentiellement graves.

Le regard du Médiateur

Il faut sortir des logiques d'affrontement

« L'essor de la médiation et l'engouement des Français pour ce mode de règlement des conflits ne sont pas le signe de la seule déficience de l'État, mais de la société dans son ensemble. Nous sommes entrés dans de nouveaux rapports aux autres. On veut tout, tout de suite. On a du mal à se soumettre aux règles du collectif. Alors, des tensions binaires apparaissent partout : professeurs/élèves, magistrats/justiciables, soignants/soignés. Nous avons besoin de phases de décompression, de construire le respect réciproque entre les parties. La médiation, comme lieu d'écoute et de compréhension des fragilités individuelles, est plus que jamais nécessaire. Prendre le temps de s'arrêter, de souffler, avant de repartir, c'est ce que propose la médiation et c'est absolument vital pour retrouver le goût du « vivre ensemble ». »

Globalement, le recours aux services d'accueil des urgences, toujours plus important, par des patients en situation précaire (personnes âgées isolées mais aussi patients alcooliques, patients sans domicile fixe…) impacte fortement le temps que les soignants devraient consacrer aux seuls soins. Dans certains cas, cette population est plus agressive et moins compliante aux soins. Une telle situation est particulièrement difficile à vivre pour certains professionnels de santé et peut aboutir à une réelle usure psychologique.

Par ailleurs, le Pôle Santé et Sécurité des Soins a pu constater que, pour une autre partie de la population amenée à consulter pour des soins, le recours aux services d'accueil des urgences relève d'abord de comportements consuméristes. Ils se traduisant par la nécessité ressentie d'obtenir une prise en charge immédiate, leur permettant, d'une part, de surseoir à une attente trop longue (proposée par le médecin généraliste qui est le plus souvent débordé par son activité) et, d'autre part, d'obtenir des soins dont la gratuité n'est pourtant qu'apparente.

L'installation de maisons médicales de garde, souhaitée par le ministre de la Santé, dans des établissements de soins disposant d'un service d'accueil des urgences devrait répondre à ce besoin de « désengorger les services d'accueil des urgences », encombrés de patients dont l'état de santé aurait justifié une prise en charge ambulatoire.

L'expansion de pratiques non conventionnelles favorise l'emprise mentale de patients et/ou de leurs proches

Le Pôle Santé et Sécurité des Soins s'inquiète du fait que de nombreux malades ou leurs proches, se trouvant dans une situation de vulnérabilité psychologique, soient réceptifs à des propositions fantaisistes qui pourraient apporter une solution « immédiate » à leur maladie, leur détresse. Certaines pratiques non conventionnelles à visée thérapeutique (décodage biologique, kinésiologie…) peuvent avoir des conséquences dramatiques pour les patients (retard de diagnostic, rupture de la continuité des soins) et pour les professionnels de santé, qui sont déstabilisés.

Pour éviter ce genre de déviance et protéger les patients, le Pôle Santé et Sécurité des Soins encourage les établissements de santé à encadrer la présence des associations de bénévoles par l'élaboration de conventions.

Tendance 2010 : les dérives de l'information « santé » en ligne

Le Pôle Santé et Sécurité des Soins a pu constater que les nouvelles technologies de l'information qui prétendent faciliter la communication finissaient parfois par la brouiller. Elles ne sont plus un outil, mais un obstacle de plus à la relation soignant/soigné. La recherche d'informations médicales sur Internet illustre ce constat : à partir de bribes d'informations issues des forums, blogs…, le patient se bâtit un diagnostic fondé sur un savoir aléatoire et peut se porter préjudice. Ainsi, d'après une étude réalisée par Ipsos-Mori, 59 % des internautes utilisent Internet pour rechercher des conseils de santé, mais seulement un quart vérifient la fiabilité des informations.

Par ailleurs, au détour d'informations échangées sur des forums de discussion ou sur des réseaux sociaux, certains citoyens divulguent des données médicales personnelles qui peuvent être subtilisées ou récupérées par des assureurs ou des employeurs potentiels. La sécurisation totale des connexions Internet n'existe pas.

De la médiation à la réforme

Des évolutions pour s'adapter à des situations nouvelles

Le Médiateur de la République dispose d'un pouvoir de proposition de réformes. Ainsi, lorsqu'il constate, notamment au travers des réclamations ou des témoignages d'usagers qu'il reçoit, qu'un problème ne découle pas du comportement singulier d'une administration mais de la norme que cette dernière doit appliquer, il peut estimer nécessaire de proposer une mesure corrective globale, impliquant une modification législative ou réglementaire. C'est ce qu'il a fait en 2010, par le biais de vingt-deux propositions de réforme, visant notamment à prévenir les nouvelles situations de précarité. Les amortisseurs sociaux ne jouant plus leur rôle, la précarité gagne du terrain. Ceux pour qui la précarité est liée à l'exercice même de leur fonction souffrent particulièrement, ce qui nécessiterait une évolution de la loi.

Une inflation de travailleurs saisonniers à encadrer

Le marché du travail saisonnier compte environ 1,3 million de salariés déclarés dont 800 000 dans l'agriculture et 400 000 dans le secteur du tourisme (cafés, hôtels, restaurants), 2 millions selon les syndicats si l'on compte les salariés non déclarés. Le contexte de crise financière et sociale incite de plus en plus de personnes à se tourner vers le travail saisonnier, faute de mieux (25 % d'augmentation du nombre de candidats à un emploi saisonnier par rapport à 2009).

Cette inflation s'accompagne d'une dégradation des conditions de travail des saisonniers et d'une tendance à un recours abusif de la part des employeurs à ce type de contrat précaire, qui se caractérise notamment par l'absence de l'indemnité de précarité normalement versée à un salarié arrivé en fin de CDD.

Le Médiateur de la République s'est engagé dans une étude visant à proposer une réforme du régime du travail saisonnier *via* trois biais : donner une définition légale du travail saisonnier ; prévoir légalement le principe de la reconduction du contrat de travail saisonnier pour tous les secteurs d'activité concernés ; prévoir le versement de l'indemnité de fin de contrat lorsque le contrat de travail saisonnier ne comporte pas de clause de reconduction ou n'est pas renouvelé pour une cause autre que celles prévues par la loi pour les CDD de droit commun.

Les marins soumis à un régime discriminatoire et anticonstitutionnel

Le Médiateur de la République a émis une proposition de réforme pour mettre un terme à l'inégalité de traitement subie par les marins affiliés au régime de Sécurité sociale dépendant de l'Énim (établissement national des invalides de la marine) en cas de maladie ou d'accident professionnels.

Et pour cause… Les marins victimes d'un accident ou d'une maladie professionnels bénéficient de prestations en nature permettant la prise en charge de leurs frais médicaux ainsi que du versement d'une indemnité journalière forfaitaire, qui n'est cependant pas accordée si l'accident ou la maladie professionnels résultent d'un fait intentionnel de l'intéressé. Par ailleurs, si l'accident est causé par une personne autre que l'employeur ou ses préposés, la victime ou ses ayants droit conservent contre l'auteur de l'accident le droit de demander la réparation du préjudice causé conformément aux règles de droit commun.

Si la victime est, ainsi, en mesure d'obtenir, par voie contentieuse, une réparation intégrale de ses préjudices en cas de faute d'un tiers, cette possibilité est inenvisageable lorsque l'accident ou la maladie proviennent d'une faute de l'employeur ou de ses préposés. Dès lors, le dispositif de réparation complémentaire, dont bénéficient les autres salariés, ne s'applique pas aux marins dépendant de l'Énim.

Les marins professionnels se trouvent ainsi privés d'un droit dont le Conseil constitutionnel a établi la valeur constitutionnelle. Dans sa décision n° 2010-8 du 18 juin 2010,

Des réformes nécessaires

rendue sur la base d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil indique en effet qu'il découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 (*« La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui »*) le principe selon lequel tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer ; il ajoute que *« la faculté d'agir en responsabilité met en œuvre cette exigence constitutionnelle »*.

Il apparaît en outre choquant et peu dissuasif que la faute de l'employeur ne soit aucunement prise en compte et sanctionnée, alors même que le fait intentionnel du salarié peut, quant à lui, conduire à priver ce dernier des indemnités journalières.

(Espace témoignage)

« Il faut soulager la souffrance des familles. »

« Le Pôle Santé et Sécurité des Soins a introduit une notion totalement nouvelle dans les relations entre soignants et usagers de la santé : le dialogue. La plupart des dossiers qui nous parviennent évoquent en effet la difficulté d'accès à l'information. Les usagers nous rapportent qu'ils ont essayé de savoir, mais n'ont pas eu de réponses adaptées.

On entend également de plus en plus de professionnels de santé s'inquiéter de l'agressivité des usagers lorsqu'une prise en charge n'évolue pas comme ils le souhaiteraient. Les patients sont tellement dans l'attente du « risque zéro » qu'ils agitent très vite la menace de procès. Notre travail consiste donc à réinjecter du savoir-être entre usagers et professionnels de santé ; à promouvoir chez ces derniers des pratiques relationnelles intégrant davantage d'empathie, d'écoute, de bienveillance à l'encontre des usagers et, du côté des usagers, à oser les questions aux médecins pour éviter les non-dits, source de malentendus.

Toute l'équipe du Pôle Santé et Sécurité des Soins remarque qu'une « simple » écoute adaptée à la situation particulière qui leur est soumise permet de faire retomber tensions, rancœur, voire souhait de vengeance chez les usagers. Par ailleurs, les directions des établissements de santé nous font de plus en plus confiance pour renouer le dialogue avec les équipes médicales autour des problèmes qui se posent. Les médiations que nous mettons en place permettent de résoudre un grand nombre de conflits entre usagers et professionnels de santé. Ce sentiment que nous partageons tous de participer à diffuser de nouvelles pratiques dans l'univers de la santé est très satisfaisant. »

Bruno Landi,
chargé de mission, coordinateur médical au Pôle Santé et Sécurité des Soins

3. En quoi le Médiateur peut-il aider à resserrer les liens entre citoyens et administration ?

L'année 2010 le confirme : à l'heure où la cohésion sociale est fragilisée par une société fragmentée, par une vision défensive des droits du citoyen où les intérêts s'opposent plus qu'ils ne se conjuguent, le besoin de dialogue, de lien social est plus vif que jamais. Le succès croissant que rencontre le Médiateur chaque année est à double tranchant, car il traduit à la fois la confiance que lui accordent les citoyens mais également le défaut de réponse auquel ils continuent à se heurter au sein du service public.
À cet égard, le rôle du Médiateur est de s'inscrire en trait d'union entre les parties, non seulement pour rétablir le dialogue mais également pour responsabiliser les acteurs et permettre à chacun, en se réappropriant la solution, de retrouver la confiance en l'autre. Au-delà de la dignité qu'il permet de restaurer, de l'espoir qu'il réinsuffle, il redonne ainsi du sens au « vivre ensemble » par une approche plus solidaire et apaisée de la société.

Le Médiateur, parfois le dernier recours pour les usagers

Le cadre législatif dans lequel vivent les Français est de plus en plus complexe et difficile à décrypter. Pour s'y retrouver, ils auraient parfois besoin d'appuis et de soutiens de proximité. Ne les trouvant pas, ils contactent les services du Médiateur de la République, qu'ils investissent d'une confiance immense, mais attendent parfois de ces derniers des solutions qui ne relèvent pas de leur compétence.

Un interlocuteur de confiance

Les usagers ont raison de faire confiance à l'Institution du Médiateur de la République : chacune des soixante réclamation, qui parviennent quotidiennement au secteur Recevabilité est lue et analysée avec le même souci d'y apporter la réponse la plus adaptée. À travers le formulaire de saisine, les chargés de mission tentent d'évaluer si le cas particulier relève des compétences du Médiateur de la République ou non, s'il a besoin d'être complété, s'il doit faire l'objet de l'ouverture d'un dossier, quel est son caractère d'urgence.

Toutefois, de ce flux, il apparaît de façon prégnante en 2010 que le Médiateur de la République est devenu un lieu de renseignements et d'orientation pour un usager qui ignore tout ou partie du fonctionnement interne de l'administration, des démarches à effectuer, de ses droits… ou qui, s'il connaît la règle générale, ne comprend pas …

Le regard du Médiateur

L'isolement est l'un des plus terribles fléaux de notre société

« Le manque de dialogue et d'empathie devient un facteur d'exclusion, de discrimination ou d'inégalités absolument insupportable ! Tout notre système administratif part du principe que les Français connaissent la sonnette sur laquelle ils doivent appuyer en cas de difficulté. Or, cela n'est pas le cas. Beaucoup ne savent pas vers qui se tourner ni sur qui s'appuyer pour s'en sortir. S'ils se trouvaient face à un incendie, ils auraient le réflexe de composer le 18, mais s'ils se retrouvent au chômage, en conflit avec un médecin, un conjoint, un propriétaire, ils ne savent que faire. Depuis que je suis arrivé à l'Institution, je ne cesse de rappeler que la facilité d'accès au droit et à l'information est l'un des enjeux politiques majeurs, car c'est un facteur d'apaisement très important dans la société. Si vous criez au secours et que personne ne vous écoute, vous finissez par agresser le fonctionnaire qui ne vous répond pas ou par vous agresser vous-même par l'alcool ou le suicide. Nous devons renouer le dialogue les uns avec les autres. »

... comment elle s'applique à son cas particulier. Voilà un constat préoccupant, car tous ceux qui pourront être orientés ne représentent qu'une infime partie de ceux qui auraient besoin de l'être. Les réclamants qui saisissent le Médiateur sont des usagers qui connaissent l'Institution et savent exprimer par écrit leurs difficultés.

Le Médiateur investi dans une plus grande réactivité

Soucieux d'apporter une réponse le plus rapidement possible aux usagers, le Médiateur a développé des procédures nouvelles. En plus du service en ligne qui permet aux usagers de le saisir à tout moment et très simplement, il a incité ses chargés de mission à utiliser la voie du mail pour communiquer avec les usagers : leur demander des compléments d'informations nécessaires à la compréhension de leur dossier ou leur apporter une réponse définitive.

Par ailleurs, la cellule d'urgence mise en place depuis quelques années fonctionne efficacement : elle détecte les situations qui méritent une intervention rapide et parvient parfois dans la journée à résoudre des situations complexes.

> Pour pouvoir étudier en France, ce jeune homme originaire du Maroc est obligé de travailler. Il a trouvé un petit travail, mais son titre de séjour étudiant arrive bientôt à expiration. Or, le rendez-vous que lui a fixé la préfecture de police pour évaluer sa situation va l'obliger à vivre trois mois sans titre de séjour valide, et son employeur refuse de le garder dans ces conditions. Le jeune homme saisit le Médiateur, qui parvient à obtenir un rendez-vous plus rapide avec la préfecture de police et ainsi, lui permettre de ne pas perdre son emploi.

Le Médiateur, un recours aussi pour les fonctionnaires

Autre constat qui a beaucoup surpris le Médiateur en 2010 : il est arrivé plusieurs fois que des agents administratifs fassent appel à lui pour débloquer des situations qu'ils n'arrivaient pas à résoudre à leur niveau. De quoi laisser perplexe sur les lourdeurs administratives, la rigidité des procédures et l'isolement de certains agents. S'ils en arrivent à requérir le soutien du Médiateur, c'est qu'ils n'ont pas trouvé auprès de leurs cadres des interlocuteurs suffisamment à leur écoute.

Face à certains cas de non-paiement de droits sociaux légitimes, certains chargés de mission de l'Institution en viennent d'ailleurs à se demander si l'administration ne cherche pas à gagner volontairement du temps pour gérer ses problèmes de trésorerie.

(Espace témoignage)

« Nous restaurons le lien entre usagers et représentants de l'administration. »

« Travailler auprès du Médiateur donne le sentiment d'être utile, de mettre de l'humain au cœur de l'administratif et d'offrir des réponses sur mesure. Mais les cas qui nous arrivent chaque jour donnent parfois le vertige : certains des courriers qui sont adressés au Médiateur sont des bouteilles à la mer de personnes qui veulent, à tout le moins, qu'on les lise jusqu'au bout. Il existe de nombreuses structures et organismes pour aider et accompagner des personnes en difficulté mais elles ne les connaissent pas. Notre rôle est souvent de montrer aux gens qu'il existe une solution à leur problème mais qu'ils l'ignoraient.

Quand on se demande comment les gens arrivent jusqu'à nous, on constate que la popularité du Médiateur se construit beaucoup par le bouche-à-oreille. J'en veux pour preuve ces cas qui émanent de personnes vivant dans la même rue d'une ville de province. Cela veut dire que les gens qui se trouvent dans la peine discutent entre eux et se donnent des tuyaux. Le Médiateur en fait partie !

Ce travail à l'Institution permet de mettre en lumière les fonctionnements et dysfonctionnements les plus durement ressentis par les usagers de l'administration. C'est le cas, par exemple, de la multiplication des serveurs vocaux d'accueil, qui laissent de côté des milliers de gens dont la situation ne correspond à aucune des touches proposées.

En les faisant remonter à l'attention du Médiateur, d'abord, puis à celle des autres décideurs publics, on peut faire évoluer les choses et contribuer à améliorer l'image que se renvoient mutuellement l'administration et ses usagers.

Je suis vraiment fière de contribuer à aider les gens qui se trouvent dans des situations injustes, qui les vulnérabilisent sans raison. »

Christine Jeannin,
conseillère du secteur Recevabilité

Prévenir plutôt que guérir

Le Médiateur de la République n'est pas qu'un bureau des plaintes. Les problèmes dont il est saisi sont autant d'occasions pour lui d'identifier les déviances de la société et les défaillances administratives, de réfléchir à des stratégies pour les prévenir, d'élaborer des réformes pour les contenir, voire les éradiquer. Aujourd'hui, le Médiateur apparaît comme un partenaire des politiques. Disposant d'une grande liberté de regard et d'analyse, il peut éclairer leurs choix et les aider à accomplir leur mission au service de l'intérêt général. En 2010, le Médiateur a étendu son réseau d'alliés et de correspondants. Il a jeté de nouveaux ponts entre les administrations. Son ambition se concrétise : il développe une culture du dialogue en amont pour éviter les dérapages et neutraliser les conflits.

Favoriser l'échange démocratique

Belle satisfaction en 2010 : la plate-forme du Médiateur de la République, www.lemediateuretvous.fr, a remporté le trophée de l'e-démocratie. Le jury international a ainsi récompensé l'originalité du dispositif, sa reproductibilité et l'impact sur l'engagement des citoyens dans la vie publique. La récompense est méritée. Lancée en février 2010, la plate-forme « Le Médiateur et vous » est un espace d'échange et de réflexion sur la défense des droits. Elle permet aux citoyens-internautes de lancer un débat, de solliciter l'avis de l'un des vingt-quatre experts du Médiateur, mais également de formuler une proposition de réforme. Ainsi, la proposition de réforme sur la définition des personnes vivant au foyer pour l'établissement du surloyer, formulée par le Médiateur en 2010, fait directement suite à une contribution publiée sur « Le Médiateur et Vous ».

Depuis son lancement, la plate-forme s'est inscrite comme un véritable outil au service de l'engagement citoyen, dont la fréquentation grandissante démontre chaque jour l'intérêt intact que portent les citoyens à la vie publique.

Tisser des liens avec des correspondants dans les administrations

Le volume des cas soumis au Médiateur relevant de sa compétence est en augmentation en 2010. C'est à la fois une satisfaction – l'Institution est reconnue par les usagers comme pouvant jouer un rôle nécessaire –, mais aussi un souci pour les chargés de mission qui y travaillent. Comment, en effet, ne pas devenir victimes du succès et ne pas ployer sous la tâche ? Pour simplifier la résolution des problématiques recevables, le Médiateur a pris l'option de créer un réseau de correspondants dans les différents organismes sociaux et administrations.

Ainsi les chargés de mission de l'Institution trouvent-ils rapidement le bon interlocuteur et obtiennent-ils de manière plus efficace les informations nécessaires. Grâce à ce maillage construit sur la confiance et le respect mutuel, il arrive même que ce soit les médiateurs des organismes concernés qui résolvent directement les litiges.

À la fin de l'année 2009, le Médiateur de la République a signé une nouvelle convention avec Pôle Emploi, héritière de la convention avec l'Unedic, pour favoriser la correspondance entre délégués et médiateurs régionaux et nationaux de Pôle Emploi.

Des conventions avec les organismes sociaux

Autre satisfaction pour 2010 : le bon fonctionnement des conventions avec les organismes de protection sociale.

La Convention avec la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), redynamisée en 2009 par l'intervention du Médiateur de la République et du directeur général de la CNAMTS devant l'assemblée des conciliateurs, a trouvé sa pleine efficacité grâce aux liens permanents entretenus tant au niveau national avec la mission Conciliation de la

...

... CNAMTS que localement par les contacts réguliers entre les délégués du Médiateur et les conciliateurs de l'assurance maladie.

De même, les relations constantes entre les délégués et les services de médiation des Caisses d'allocations familiales améliorent la gestion des problèmes récurrents liés aux indus et permettent de « tuer dans l'œuf » certains litiges en les remontant rapidement au niveau national où le dialogue avec la Cnaf est régulier et surtout constructif.

L'année 2010 a aussi été l'occasion de resserrer les liens nés de la convention passée avec la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), tant par la mise en place, par plusieurs caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat), de réunions régionales d'information des délégués, que par l'intervention du directeur général de la Cnav au cours de la réunion annuelle des services clientèle à laquelle participent chaque année les services du Médiateur.

Pour ce qui concerne Pôle Emploi, la nouvelle convention signée en fin d'année 2009 a permis de consolider les liens avec les médiateurs régionaux, favorisant, là encore, la résolution rapide de litiges parfois très complexes. Sur le plan national, la nomination de Monsieur Jean-Louis Walter, nouveau médiateur national de Pôle Emploi, a été l'occasion d'une rencontre directe avec le Médiateur de la République afin de faire fructifier les acquis de la précédente convention avec l'Unedic et de projeter une perspective de travail en commun sur les propositions d'évolution qui pourront être soumises aux partenaires sociaux gestionnaires de l'Assurance chômage.

Vis-à-vis du régime agricole, on doit souligner l'excellence des rapports qui perdurent avec le médiateur de la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA).

Enfin, même si la convention préparée n'est pas encore ratifiée, les relations particulières nouées avec le RSI et le réseau de correspondants régionaux, pilotés par la sous-direction chargée de la relation client, a permis, dans le contexte de crise liée aux errances de l'ISU, d'apporter un éclairage direct sur les problèmes les plus graves et de trouver, dans la majorité des cas, des solutions rapides.

Ces conventions permettent en outre de confronter les avis sur les réformes souhaitées et/ou décidées par les ministères, d'anticiper les problèmes et surtout de replacer l'humain au sein de procédures de plus en plus immatérielles.

Dans un même ordre d'idées, des relations privilégiées ont également été nouées avec les organismes de retraite complémentaire, notamment avec la direction de l'Arrco et de l'Agirc, ce qui facilite, là aussi, et unifie le traitement de litiges faisant appel à une myriade de caisses complémentaires.

Au-delà de la simple résolution de cas en commun, tout ce maillage, travail de fourmi mené par le Médiateur de la République, a aussi permis de sensibiliser les organismes sociaux à l'importance de la médiation et à les conduire, dans certaines situations, à apporter des correctifs ou des compléments à leurs fonctionnements internes, favorisant ainsi leur propre qualité de service.

Des conventions signées dans le secteur de la santé

En 2010, trois conventions de partenariat ont été signées avec le Conseil national de l'ordre des médecins (Cnom), la Société française d'anesthésie réanimation (Sfar) et l'Agence régionale de santé (ARS)

Rhône-Alpes. Elles marquent l'engagement réciproque de ces partenaires et du Médiateur de la République à améliorer l'accès aux droits et la qualité du service rendu aux usagers du système de soins et des professionnels de la santé. Elles définissent les termes d'une coopération visant à instaurer un échange réciproque d'informations afin d'identifier les actions correctives et préventives les plus adaptées à l'amélioration de la qualité et de la sécurité des soins. Elles réaffirment l'action du Médiateur de la République et de ses partenaires dans la promotion des valeurs communes d'écoute et de respect des usagers du système de soins et des professionnels de santé.

Attente de soutien des Agences régionales de santé (ARS)

C'est un constat réjouissant : la médiation tend à devenir le point de passage obligé dans la résolution des différends pouvant opposer un établissement de santé à ses patients. La Commission des relations avec les usagers et de la qualité de la prise en charge (CRUQPC) est perçue comme l'instance de premier recours par les deux parties. Néanmoins, les rapports d'activité, y compris ceux des établissements les plus importants, révèlent un décalage entre le traitement proprement dit des réclamations et les actions correctives de fond auxquelles elles devraient donner lieu.

Par ailleurs, le Pôle Santé et Sécurité des Soins a pu constater la réticence de nombreux établissements à communiquer à l'auteur d'une plainte ou d'une réclamation le compte rendu de la médiation dont il a été l'objet. Les pouvoirs publics, *via* les ARS, ont donc une action à mener pour harmoniser les pratiques des établissements de soins dans le domaine du respect des droits des usagers.

(Espace témoignage)

« L'Institution doit avoir un fonctionnement exemplaire. »

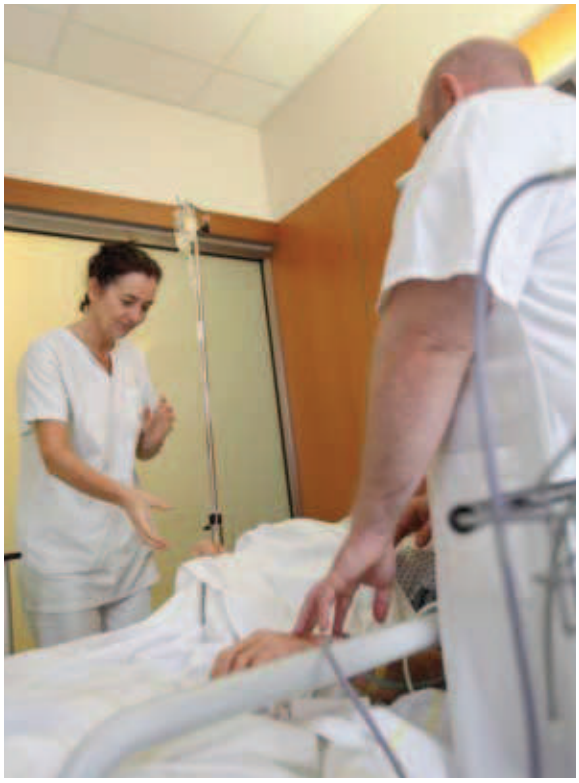
« Nous essayons à notre niveau de mettre en pratique ce que prône le Médiateur de la République concernant la gestion des administrations, à savoir une plus grande transversalité entre les secteurs et plus d'homogénéisation dans le traitement des affaires. Ainsi avons-nous cette année fait fusionner deux secteurs, le secteur AGP et le secteur Social. Cette réorganisation interne nous permet de mieux comprendre la logique qui régit les différents statuts des citoyens. Il y a en effet des différences sémantiques énormes et des modes de réflexion très distincts selon qu'on est fonctionnaire ou salarié. Cette réorganisation nous permet aussi de mieux répondre aux problématiques qu'elles posent. Par ailleurs, nous nous efforçons d'adopter une manière plus rapide et directe de communiquer avec les usagers : davantage de relations téléphoniques et d'échanges par courriels.

Ce qui est encourageant pour cette année, c'est que, malgré un flux de saisines en forte croissance et un personnel confronté à de multiples contraintes, nous avons réussi à maintenir un bon niveau de qualité de traitement des dossiers et de pertinence dans nos réponses. Je suis également satisfait de voir notre proposition de réforme sur le cumul pension d'invalidité/reprise d'activité non salariée figurer dans le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2011… C'est la preuve que notre travail de fourmi a des répercussions. »

Hervé Rose,
conseiller du secteur Travail, solidarité, fonction publique (anciennement AGP-Social)

Des prises de conscience fondamentales

À la suite des rapports du Médiateur de la République et de la Haute autorité de santé, la maltraitance dans les établissements de soins n'est plus niée. Mieux : le Pôle Santé et Sécurité des Soins a pu constater que de nombreux établissements se mobilisent désormais pour promouvoir la notion de bientraitance. Le ministère de la Santé a même placé l'année 2011 sous le signe des patients et de leurs droits. À ce titre, une mission consacrée à la bientraitance a été chargée de faire des préconisations pour améliorer la qualité du service vis-à-vis des patients et de leurs proches, de favoriser le dialogue et de participer à la diffusion de bonnes pratiques.
Par ailleurs, la nouvelle version de la certification proposée par la Haute autorité de santé contient des références et des critères qui renforcent les dimensions du respect du patient, l'humanité de la prise en charge et le respect du droit à l'information.



Mieux évaluer les besoins du patient âgé

Le Médiateur de la République se réjouit du fait que la loi HPST (hôpital, patient, santé et territoire) ait généré des agences régionales de santé (ARS), ayant pour mission, notamment, de devenir des moteurs de décloisonnement entre secteur sanitaire et secteur médico-social. Il espère que les ARS sauront engager avec les conseils généraux des départements les coordinations nécessaires. Il lui paraît en effet urgent de mieux évaluer les besoins sanitaires et sociaux du patient âgé et d'organiser une prise en charge de qualité sur tout le territoire national. De même qu'il lui semble important que les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) soient moins isolés et travaillent davantage en partenariat avec les autorités partenaires – conseils généraux, ministère de la Santé, etc.

Soucieux de faire respecter les droits des personnes âgées dans les établissements de santé, le Médiateur de la République a lancé une mission d'enquête sur la « maltraitance financière » (vol, extorsion de fonds, procuration frauduleuse, signature forcée). Le rapport a été rendu le 9 février 2011.

Les évolutions d'une administration plus à l'écoute

Sécurité sociale, administration fiscale, administration judiciaire, de nombreux services publics ont récemment connu des évolutions, voire des révolutions culturelles pour remettre l'usager au cœur de l'administration. À l'évidence, l'administration française fait beaucoup d'efforts, que ce soit sur le plan des nouvelles technologies, qui apportent des services nouveaux à l'usager, ou sur le plan des organisations pour assouplir les modalités de l'action publique au service de l'intérêt général.
En 2010, certaines situations de crise comme le séisme en Haïti ont été l'occasion de structurer des liens plus formels entre le Médiateur et les autorités consulaires compétentes autour d'un objectif commun : donner la priorité au bien-être et à la sécurité des enfants dans un climat particulièrement chaotique.

L'importance de liens structurés avec l'administration

À la suite du séisme en Haïti en janvier 2010, le secteur Justice et droits des étrangers du Médiateur de la République est intervenu dans un contexte marqué à la fois par l'urgence des situations et par une forte charge émotionnelle pour les familles qui avaient déjà engagé une procédure d'adoption avant la catastrophe.

Entre janvier et avril 2010, l'Institution a été étroitement associée à l'acheminement de certains enfants, jouant le rôle pivot d'interface entre les familles et le Service d'adoption internationale (SAI) du ministère des Affaires étrangères, assurant une passerelle pour les familles qui ne parvenaient plus à obtenir des informations des numéros d'urgence saturés. Plus concrètement, les services du Médiateur sont intervenus sur deux plans pour une quinzaine de dossiers dont certains concernaient parfois plusieurs dizaines de familles.

À situation exceptionnelle, accompagnement exceptionnel

Lorsque les couples avaient déjà obtenu un jugement d'adoption de la part des autorités haïtiennes avant la catastrophe, les services du Médiateur ont tenté de faire avancer des dossiers sur la phase administrative française, en accélérant notamment l'obtention d'un visa du consulat français sous la houlette du SAI.

Mais dans de nombreux cas, le jugement d'adoption n'avait pas encore été prononcé par les autorités haïtiennes avant la catastrophe ; il était donc impossible au Médiateur d'accélérer les procédures ou de demander aux autorités françaises de se substituer au juge haïtien, les autorités haïtiennes souhaitant en effet prendre le temps de réinstaller leur tribunal dans de bonnes conditions. Devant des parents plongés dans le désarroi, les services du Médiateur ont ainsi été conduits à assurer un rôle d'écoute, voire d'accompagnement et de soutien, établissant des connexions pour obtenir des informations sur les enfants ou sur l'avancée du dossier en relayant leur demande aux autorités concernées grâce aux liens établis sur place par le correspondant du SAI.

Un rapatriement en France accéléré

P. vient d'avoir 4 ans lorsque le tremblement de terre secoue Haïti et détruit partiellement la crèche dans laquelle il vivait. Abandonné, il fait l'objet avec sa petite sœur d'une procédure d'adoption par Monsieur et Madame X., ...

...

originaires de Loire-Atlantique. En janvier 2010, lors du séisme, le couple a son agrément ; il est « apparenté » avec les enfants qu'il a déjà vus et avec lesquels il a tissé des liens. Blessé, P. doit être évacué en Martinique pour y être opéré et soigné. Grâce à une première intervention du Médiateur, le couple X. vient le voir à l'hôpital. Se rétablissant petit à petit, la question du sort de l'enfant se pose. Il n'est pas envisageable de le renvoyer en Haïti mais il ne peut pas encore être confié à ses futurs parents, car le jugement d'adoption n'a pas été rendu par les autorités haïtiennes.

Seul en Martinique, P. n'a pas de statut. Dans un premier temps, il est placé sous la tutelle des services de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) de Martinique, au sein d'une pouponnière. Monsieur et Madame X. se heurtent au refus des autorités françaises de leur confier l'enfant, eu égard à l'absence de lien juridique entre eux et ce dernier. Ils font de nouveau appel au Médiateur.

Après une saisine du Service de l'adoption internationale, des négociations sont engagées avec l'ASE de Martinique ainsi que des pourparlers avec l'ASE de Loire-Atlantique. Enfin, le juge des tutelles de Fort-de-France, alerté sur la situation, décide de transférer la tutelle de P. au profit de l'ASE de Loire-Atlantique, qui signe un contrat d'accueil avec Monsieur et Madame X, ainsi autorisés à s'occuper de P., au sein de leur foyer, dans l'attente du prononcé du jugement d'adoption.

P. a fait sa rentrée à l'école maternelle en Loire-Atlantique en septembre 2010.

Quand l'administration fiscale répond mieux aux attentes des citoyens

L'administration fiscale a développé un ensemble de notions, de garanties, et d'initiatives qui, en ajustant davantage son comportement et sa culture aux contribuables, répondent mieux à leurs attentes.

Se référant à l'esprit de la loi, l'application raisonnée de la loi autorise le maintien d'un avantage fiscal malgré une omission déclarative formelle, situation fréquemment rencontrée dans l'application des régimes fiscaux de faveur. Il s'agit avant tout d'écarter les redressements formels, notamment lorsque certains contribuables ont rempli leurs obligations sur le fond mais qu'une condition de forme a été omise. Dans ce cas, l'administration fiscale prend de plus en plus en compte la situation et recommande souvent l'application raisonnée de la loi.

Un oubli finalement réparé

Le centre des impôts de Toulon remet en cause le bénéfice de la déduction fiscale dont Monsieur G. peut bénéficier au titre de l'amortissement des logements neufs (dispositifs « de Robien ») en matière d'impôt sur le revenu. Monsieur G. a omis dans sa déclaration de demander le bénéfice du dispositif « de Robien » mais, s'apercevant de son erreur, il a déposé une déclaration rectificative dans la boîte aux lettres de l'hôtel des impôts. Pourtant, les services contestent avoir jamais été en possession de ce document.

Malgré de nombreuses réclamations tant au niveau des services fiscaux que du conciliateur fiscal, Monsieur G. ne parvient pas à prouver sa bonne foi et saisit le Médiateur. S'il apparaît que les services fiscaux ont appliqué correctement la réglementation, Monsieur G. se trouve dans une situation qui autorise une application mesurée de la loi fiscale. Le Médiateur demande aux services de procéder à un réexamen bienveillant du dossier. Dans un souci d'application mesurée de la loi, l'administration décide de rétablir le bénéfice de la déduction.

Les revenus différés ou les indus sont souvent source de préjudices pour les contribuables modestes et les personnes non imposables, qui se retrouvent injustement pénalisés par un surplus d'imposition mais aussi par la perte de certains avantages fiscaux ou prestations sociales. Face à une recrudescence de situations critiques souvent aggravées par la crise, pour les particuliers comme pour les entreprises en situation de fragilité financière, le Médiateur est amené à demander de plus en plus fréquemment la mise en œuvre, avec humanité et discernement, du pouvoir de remise gracieuse.

Quand la précarité justifie la remise de dette

Monsieur V. fait l'objet de poursuites pour le paiement de rappel d'impôts et de TVA à la suite de contrôles fiscaux alors qu'il rencontre des difficultés de paiement, précisant être sans domicile fixe. Saisi, le Médiateur a sollicité, compte tenu de la situation de précarité de Monsieur V., le réexamen de l'ensemble de sa situation fiscale.

L'administration fiscale a décidé le dégrèvement de l'ensemble des impositions dues, seul le montant des droits dus en matière de TVA étant maintenu. L'absence durable de ressources et de patrimoine et les difficultés personnelles auxquelles est confronté Monsieur V., en dépit du caractère frauduleux de son comportement, ont été prises en considération par l'administration.

L'administration fiscale sait se montrer très réceptive aux recommandations en équité que seul le Médiateur de la République peut formuler lorsque la situation personnelle du contribuable exige de prendre une décision dérogatoire à la loi ; on doit toutefois regretter qu'elle estime ne pas devoir élargir le domaine de l'équité aux droits indirects, particulièrement à la TVA.

La qualification d'une activité professionnelle en question

Monsieur K., travaillant à l'étranger pour une entreprise pétrolière à laquelle il est lié par un contrat de travail pour une période de cinq ans, a bénéficié de l'exonération d'impôt pour ses revenus perçus en qualité de salarié expatrié. L'administration fiscale, se fondant sur les stipulations de son contrat et l'autonomie avec laquelle il exerce ses fonctions, a requalifié cette activité en celle de travailleur indépendant assujetti à la taxe sur la valeur ajoutée et à l'impôt sur les bénéfices non commerciaux. La position de l'administration ayant été confirmée par une décision de justice, Madame K., seule redevable des impositions après le décès de son mari, a saisi le Médiateur de la République. L'examen du dossier a permis de constater, jusqu'au jugement, des hésitations, et une incertitude juridique sur les conséquences fiscales à tirer de ce type de contrat de travail. Ainsi, plusieurs collègues de Monsieur K., placés dans une situation en tous points comparable à la sienne, tant contractuellement que dans l'exercice de leurs fonctions pendant la même période et dans les mêmes lieux, ont bénéficié du dégrèvement des impositions de même nature que celles réclamées à sa veuve. Le Médiateur a donc demandé au ministre du Budget, malgré le jugement rendu, une mesure en équité visant à l'abandon des impositions litigieuses, à l'instar des décisions que ses services avaient déjà prononcées en pareil cas. Après une longue médiation, le ministre a décidé *« en équité, de ne pas maintenir les rappels d'impôt mis à la charge de Monsieur et Madame K. »*.

Autre garantie pour le contribuable, la procédure de rescrit lui permettant de connaître les dispositions fiscales qui lui sont applicables dans une situation donnée qu'il présente à l'administration. Les réponses qui engagent l'administration apportent une garantie appréciable, notamment en cas de projet professionnel ou d'activité future (création d'entreprise, investissement immobilier, par exemple). En formalisant la position de l'administration sur une question donnée, la procédure limite les imprécisions et évite des erreurs.

Donner du poids à la parole de l'administration fiscale

Il est des circonstances où l'usager est amené à solliciter auprès du service des impôts une information ou une aide pour souscrire une déclaration. Et il arrive parfois que cette information soit erronée et conduise à une correction entraînant rappels de droits et intérêts de retard. Telle est la mésaventure survenue à Monsieur N., qui a saisi le Médiateur de la République pour obtenir une remise de majorations, légalement appliquées à la reprise d'un crédit d'impôt. Sans nier le bien-fondé des rectifications opérées, le Médiateur a considéré que cette assistance administrative, sans être assimilable à une prise de position formelle, pouvait entrer en compte dans le cadre d'un règlement amiable, en se fondant notamment sur l'amélioration des relations entre administration et contribuables. En effet, il est souhaitable que, dans un souci d'apaisement, la parole de l'administration, lorsqu'elle est avérée, ne soit pas dénuée de portée. Dans ce cas particulier, Monsieur N. a obtenu la remise des intérêts de retard.

Des dispositifs profitables aux contribuables

Par les voies de recours amiable auprès du médiateur des finances et des conciliateurs départementaux, par les nouvelles technologies au profit des citoyens, qui facilitent l'accès des contribuables à leur dossier fiscal, ou encore par le regroupement entre la Direction générale des impôts et le Trésor public, les relations entre contribuables et administration ont été considérablement facilitées au cours des dernières années, contribuant à lever des points de crispation jusqu'alors récurrents.

Le rôle de facilitateur du Médiateur

Expliquer et faciliter l'acceptation de la décision représentent la deuxième mission majeure de l'Institution. Tous ses secteurs sont confrontés à ce rôle de pédagogie, voire de soutien dans certaines situations critiques. C'est particulièrement le cas dans le secteur Justice, où de nombreuses requêtes concernent des compétences exclusives de l'autorité judiciaire et dans lesquelles le Médiateur ne peut interférer sauf à renseigner le réclamant sur l'état d'avancement de la procédure. En effet, conformément à l'article 11 de la loi du 3 janvier 1973, le Médiateur de la République ne peut intervenir dans le déroulement d'une procédure engagée devant une juridiction ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle. Par ailleurs, s'agissant des relations avec l'administration, rien ne s'oppose à ce qu'un réclamant, qui a déjà saisi le juge d'un conflit avec celle-ci, s'adresse parallèlement au Médiateur de la République. Si le Médiateur 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.

Une réorientation vers d'autres recours

Sans directement résoudre le problème qui leur a été soumis sur le fond, les services du Médiateur, en analysant les freins potentiels et en suggérant d'adopter certaines démarches, ou encore en orientant vers les autorités compétentes, permettent de ne pas laisser le requérant en situation d'échec et l'aident parfois à trouver les moyens de dénouer lui-même une situation.

Une naturalisation sur la bonne voie

Née en France de deux parents portugais, Madame D. veut déposer un dossier de demande de naturalisation à la préfecture de Créteil en septembre 2009. Se heurtant à des difficultés quant à l'enregistrement de sa demande, Madame D. sollicite l'intervention du Médiateur de la République. L'examen attentif de la situation personnelle de Madame D. met en évidence le fait qu'elle pourrait bénéficier de la nationalité française sans se soumettre à la procédure de l'acquisition de la nationalité française par décret au titre de l'article 44 de l'ancien Code de la nationalité française. Cet article, devenu l'article 21-7 du Code civil, précise que l'enfant né en France de parents étrangers devient français sans formalité à l'âge de 18 ans s'il a eu sa résidence en France pendant les cinq années qui précédent. Madame D. est invitée, avant de poursuivre plus avant la procédure de naturalisation, à solliciter auprès du greffier en chef du tribunal d'instance de son domicile un certificat de nationalité française. L'examen de son dossier est actuellement en cours auprès de cette juridiction.

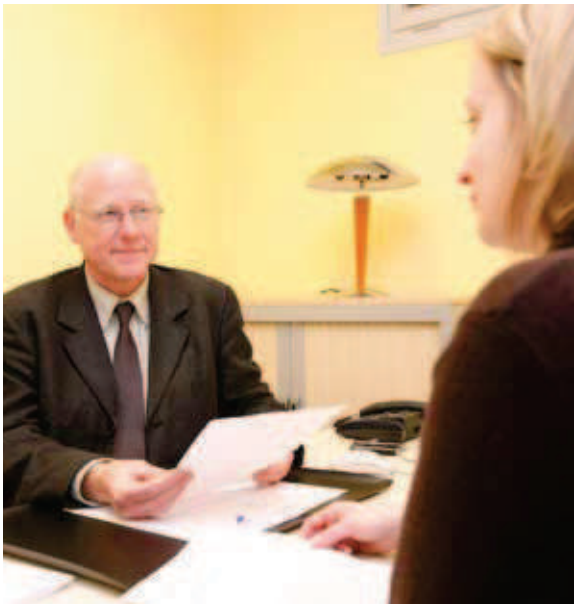
Recréer du lien

À défaut d'infléchir le fond de la décision, l'intervention du Médiateur permet souvent de pacifier les relations entre différents protagonistes et de renouer le dialogue entre le réclamant et les acteurs concernés.

Conflit éteint avec les notaires

Madame R. appelle l'attention du Médiateur de la République sur les difficultés qu'elle rencontre avec les notaires qui ont eu successivement la charge des opérations de vente d'un immeuble lui ayant appartenu à elle et à sa mère. Au début de l'année 2009, Madame R. se rend compte que cette vente, conclue le 27 mai 2004, n'a pas encore été publiée et que de ce fait, sa mère continue à recevoir les avis d'imposition de la taxe foncière et de la taxe d'habitation concernant ce bien.
Elle se rapproche alors du notaire ayant succédé à celui qui avait opéré la vente afin qu'il procède aux formalités nécessaires et saisit également la chambre départementale des notaires de l'Eure de ses difficultés. Sans nouvelles des suites données à ces démarches, Madame R. sollicite le Médiateur de la République qui, bien que les liens entre un notaire et son client relèvent du droit privé et échappent donc à sa compétence, prend contact avec la chambre départementale des notaires et les notaires en charge du dossier. Sans intervenir sur le fond, l'intervention exceptionnelle du Médiateur se justifie par la qualité d'officier public ministériel du notaire.

Madame R. peut ainsi être informée de l'état d'avancement des opérations de publication. Par ailleurs, le notaire des acquéreurs s'engage à se rapprocher de ses clients afin de trouver un arrangement au sujet du paiement de la taxe foncière et de la taxe d'habitation. Enfin, le correspondant à la conservation des hypothèques s'engage auprès du Médiateur à fournir à Madame R. toutes explications relatives à la procédure de publication de la vente. L'intervention du Médiateur permet également à Madame R. de rétablir le contact avec les notaires en charge de ce dossier, qui avait été rompu en raison du climat conflictuel né de la longueur de traitement du dossier.



EDF et GDF, des partenariats pour mieux gérer les dysfonctionnements

Après avoir constaté une montée des cas litigieux entre les clients et les deux principaux fournisseurs d'énergie, réclamations consécutives à l'ouverture à la concurrence du secteur de l'électricité et du gaz, le Médiateur a émis une série d'alertes auprès des entreprises concernées. Erreurs de facturation, mauvais contact, courriers sans réponse s'étaient en effet démultipliés, mais à l'inverse, les poursuites continuaient d'être engagées par les services de recouvrement poussant de plus en plus d'usagers à solliciter l'aide des délégués du Médiateur. À la suite des préconisations de ces derniers, les entreprises GDF Suez et EDF ont mis en place au premier semestre 2010 un réseau de correspondants par région chargés d'assurer le traitement des réclamations et l'information des clients.

Grâce aux relations établies par l'Institution avec le médiateur de GDF, et plus récemment avec celui d'EDF, les délégués ont pu rétablir entre les fournisseurs d'énergie et leurs clients un contact parfois interrompu pendant plusieurs mois.

L'importance d'un réseau de correspondants pour agir plus vite en cas d'urgence

Le 6 janvier 2010, Monsieur P., invalide, âgé de 80 ans, saisit le délégué de Moselle car l'eau a été coupée la veille, dans l'immeuble dans lequel il est locataire, par un employé de la Société Veolia, sans avis préalable. Or, l'intéressé et les autres locataires règlent régulièrement leurs factures d'eau au propriétaire dans le cadre des charges. Renseignements pris, la dette du propriétaire à l'égard de Veolia serait de plusieurs centaines d'euros. Le jour même, et avec la collaboration d'une avocate, présidente d'une association de consommateurs, l'eau est rétablie, Veolia se chargeant de résoudre le problème avec le propriétaire qui ne réglait pas les factures.

Le 11 janvier, durant la période la plus froide de l'année, un scénario identique se produit avec GDF. Les occupants d'un immeuble sont privés de chauffage sans avis préalable alors que la température est descendue à – 6°. Avisé le 15 janvier, veille d'un week-end, le délégué saisit le correspondant de GDF du département et lui expose la situation en le mettant en garde contre les conséquences pouvant résulter d'une telle décision. Malgré une dette importante, l'alimentation en gaz est rétablie dès 13 h 30, GDF se chargeant de recouvrer la dette auprès du propriétaire.

L'effet rebond de certaines interventions de délégué

Il arrive fréquemment qu'en débloquant une situation particulière, le Médiateur constate les effets de son intervention sur d'autres personnes confrontées au même cas de figure. ...

...

Un effet boule de neige pour plus de trois cents étudiants

L'attention de la déléguée du Val-de-Marne est appelée en mars 2010 sur la situation de deux étudiants de l'ENS de Cachan. En septembre, les intéressés ont demandé le bénéfice de l'allocation logement auprès de la Caf. Ils ne perçoivent qu'une faible allocation mensuelle de 55,99 euros malgré la réhabilitation de leur logement par le Crous, car la Caf est en attente d'un document du Crous permettant de réévaluer le montant de cette allocation. Ils soulignent qu'ils sont nombreux dans cette situation. La déléguée s'engage à étudier le dossier. Le temps du week-end, le bouche-à-oreille a semble-t-il fonctionné puisque dès le lundi, elle trouve une trentaine de saisines et de courriels d'étudiants du bâtiment G lui demandant également d'intervenir en leur faveur.

Le lundi, elle contacte sa correspondante de la Caf afin de l'alerter sur l'urgence de la situation. En fin de journée, cette dernière l'informe qu'une réunion de direction a lieu le lendemain pour faire le point sur ces dossiers : la déléguée apprend que tous les étudiants du bâtiment G (environ cent trente dossiers) sont touchés mais aussi ceux du bâtiment M (environ cent soixante-dix dossiers).

D'après la Caf, le Crous ne l'a jamais informée de la réhabilitation de ces bâtiments. Mais la direction de la Caf se dit prête à régulariser les trois cents dossiers. Des démarches identiques d'étudiants se renouvellent en avril. Le 5 mai, la déléguée est informée par courriel que l'intégralité des dossiers du bâtiment G est régularisée. Quelques démarches subsidiaires pour des erreurs de calcul continueront à parvenir à la déléguée jusqu'aux vacances d'été.

(Espace témoignage)

« Nous essayons de ne jamais laisser un réclamant sur un simple refus. »

« Dans 75 % des cas, faute de pouvoir « réussir » une médiation, c'est-à-dire changer la décision, le secteur Justice est amené à expliquer aux requérants les raisons qui l'ont motivée, à identifier le cas échéant les freins à lever mais surtout à les aider à reconsidérer leur situation sous un angle différent. En favorisant l'écoute, nous contribuons à décrisper des situations.

Par notre rôle d'accompagnement et d'explication, nous les aidons à comprendre les leviers de la décision, à l'accepter même si elle n'est pas toujours favorable, ce qui a pour effet d'atténuer le désarroi provoqué par la décision elle-même. En matière d'accès à la nationalité, beaucoup de personnes sont indignées d'apprendre au moment du renouvellement de leurs papiers d'identité qu'elles n'ont pas la nationalité française. On touche à leur histoire familiale, à leurs origines. Nous expliquons, nous les écoutons et nous leur apportons un soutien.

Malgré les demandes non abouties, nous essayons toujours d'orienter les réclamants vers des voies qui peuvent les sortir de l'impasse, pour trouver une autre issue. En face de questions qui sont chargées de forts enjeux humains et personnels, l'une des difficultés consiste aussi à savoir rester dans notre rôle, sans nous substituer au réclamant dans les démarches qu'il doit accomplir, éventuellement avec son avocat. »

Hélène Brémeau-Manesme,
chargée de mission secteur Justice et droits des étrangers

Relations avec les ministères : des évolutions contrastées

Dans son rapport annuel 2009, le Médiateur de la République pointait les difficultés que ses services rencontrent parfois devant l'absence de réponse des ministères ou des services publics interrogés. Comment ont-elles évolué en 2010 ?

En progrès

Les relations avec le périmètre « travail, affaires sociales, santé » ont considérablement progressé et le Médiateur de la République tient à remercier les divers services qui se sont plus particulièrement attelés à rétablir non seulement le contact, mais également à assurer un suivi plus qualitatif de ses signalements. Des réunions de travail régulières ont ainsi pu être mises en place, permettant de fluidifier le traitement des dossiers.

Le Médiateur note également la bonne progression du nombre de réunions qui ont pu être tenues avec diverses institutions (notamment avec les agences régionales de santé), tout au long de l'année 2010 pour traiter en direct la multiplicité des dossiers. Il tient à remercier les agents du Régime social des indépendants qui, malgré des difficultés récurrentes et persistantes, tentent de mettre en œuvre des procédures pour améliorer des situations parfois difficiles.

Des difficultés persistantes

Si, dans leur ensemble, les périmètres ministériels ont progressé dans les délais et dans la qualité des réponses apportées, le Médiateur de la République continue à constater l'insuffisance de réactivité de plusieurs ministères :

- le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire ;
- le ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement ;
- le ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État – de nombreux dossiers en matière surtout de droits à pensions, malgré plusieurs relances, n'ont à ce jour fait l'objet ni d'accusé réception, ni donc de réponse.

Il importe de signaler le rôle positif que jouent les correspondants ministériels pour améliorer la gestion des réclamations. En revanche, des immobilismes ainsi que des réticences sur la voie de la médiation persistent dans un certain nombre d'établissements publics ou organismes chargés d'une mission de service public. C'est le cas des difficultés rencontrées entre autres avec la Caisse d'assurance maladie des industries électrique et gazière (Camieg) et l'Établissement national des invalides de la marine (Énim).

Outre l'absence de réponse, s'ajoute également la difficulté de réponses tardives. C'est notamment le cas de très nombreux officiers du ministère public, de très nombreuses « grosses » préfectures (particulièrement en région parisienne), de mairies et de diverses juridictions pour lesquelles la réception d'un accusé est assez rare et les réponses apportées interviennent souvent dans des délais de quatre à six mois.

Rappel des pouvoirs du Médiateur

Le Médiateur de la République est conduit à rappeler trop souvent à ces divers organismes ou institutions les pouvoirs qui lui sont confiés par la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur, et notamment les dispositions de son 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 1er 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.

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 ».

Les délégués défendent les droits des détenus en prison

Parce que la privation de liberté ne doit pas s'accompagner d'une privation d'accès au droit des détenus, les délégués en milieu carcéral assurent des permanences régulières ou des visites au cas par cas au sein des prisons. Soins, gestion des objets personnels ou renouvellement de titre de séjour, les dossiers traités par les cent cinquante délégués du Médiateur ont élargi le champ d'accès au droit des détenus en permettant de régler des litiges avec les services publics – y compris avec l'administration pénitentiaire – qui, auparavant, ne trouvaient pas forcément d'exutoire. Couronnée de succès, la généralisation de l'expérience, démarrée en 2005 et consacrée en 2009 par la loi pénitentiaire, offre désormais à plus de soixante mille détenus un accès direct à un délégué du Médiateur.

Un facteur d'apaisement

De nombreux directeurs d'établissement constatent que l'intervention des délégués, au-delà même du traitement des affaires, est un facteur d'apaisement et de réduction des tensions en raison de leur disponibilité et de leur écoute des détenus. Petit litige ou problème lourd, il n'y a pas de question insignifiante en prison. Les directions de l'administration pénitentiaire ont compris que l'intervention du délégué était susceptible de déminer des conflits latents, de calmer un détenu qui retrouve confiance parce que sa parole est entendue et prise en compte.

Au-delà de ces éléments mesurables, c'est aussi le signe d'une reconnaissance mutuelle entre l'administration pénitentiaire et l'Institution du Médiateur de la République. Pour bon nombre d'entre eux, les délégués découvrent que l'administration pénitentiaire a fait de considérables efforts de renouvellement, notamment sur le plan de ses ressources humaines et de ses méthodes de travail depuis plusieurs années. Réciproquement, les délégués ont su se faire admettre dans le paysage de l'administration pénitentiaire et faire reconnaître la valeur ajoutée de leur intervention. Cette reconnaissance croisée facilite aujourd'hui les conditions d'un meilleur dialogue entre administration et détenus.

Fin 2010 ne subsistent vraiment que deux points de blocage : l'absence de point d'accès au droit dans un certain nombre d'établissements et les difficultés persistantes des relations avec les préfectures pour le renouvellement des titres de séjour de détenus.

L'accès aux soins des détenus

S'il est admis que les détenus disposent des mêmes droits que tout autre patient, en termes de dignité, de non-discrimination, d'information, de consentement, de secret et de confidentialité ou d'accès au dossier médical, ils peinent à accéder aux consultations spécialisées ou aux examens médico-techniques destinés à engager ou à poursuivre une investigation diagnostique. Par ailleurs, ils doivent faire preuve de beaucoup de patience pour se voir doter des appareillages (lunettes ou prothèses dentaires, notamment) auxquels ils peuvent prétendre. Le Pôle Santé et Sécurité des Soins mise sur la signature prochaine de conventions spécifiques rapprochant localement les établissements hospitaliers et pénitentiaires ainsi que des professionnels, opticiens, dentistes.

Vers une meilleure défense des droits des détenus

- **164 sites pénitentiaires,** 63 de ces sites disposant d'une permanence régulière, les 101 autres étant desservis au cas par cas.
- **150 délégués** (soit près de la moitié de l'effectif total du réseau) sont actuellement impliqués dans ce programme.
- **61 300 détenus** (dont 3 645 en outre-mer) bénéficient d'un accès direct à un délégué du Médiateur.
- **3 595 demandes traitées par les délégués en 2010.**

Un traitement vital interrompu

Lors d'une réunion d'information au quartier des arrivants de la maison X., un détenu insulinodépendant fait part à la déléguée des difficultés qu'il a rencontrées au moment de son incarcération. Son état de santé lui impose de contrôler son taux de glycémie avec du matériel adapté et d'en prendre note pour ajuster la quantité d'insuline en fonction de l'évolution de ce taux. Lors de son incarcération, il n'avait ni son matériel médical ni son insuline.

Il a vu le médecin attaché à la maison d'arrêt dès le lendemain de son incarcération, mais a dû attendre plusieurs jours avant d'obtenir ces doses d'insuline alors que rester sans traitement présentait un risque majeur de coma diabétique.

Des effets de double peine

Retraite, attribution d'un droit ou d'une allocation, contestation d'une imposition, les détenus se heurtent souvent aux mêmes difficultés administratives qu'à l'extérieur de la prison mais sans la latitude d'agir, faute de pouvoir faire les démarches ou de disposer des documents nécessaires pour faire valoir leurs droits.

Le droit d'être père

Un détenu des Baumettes, père biologique d'une petite fille, essaie depuis un an de la reconnaître. Le juge aux affaires familiales (JAF) a été saisi par la famille et une audience se profile à l'horizon lorsqu'il saisit le délégué du Médiateur.

Après avoir dressé un rapide inventaire de la procédure administrative « en cours », le délégué contacte le Parquet et relance la mairie territorialement compétente, qui se trouve être celle où il tient l'une de ses permanences. En accord avec la responsable de l'état civil, une date est fixée pour l'intervention en détention. En janvier 2010, ce détenu, avec beaucoup d'émotion, peut enfin reconnaître sa fille.

(Espace témoignage)

« Je suis devenu celui qui met de l'huile dans les rouages. »

« J'assure deux permanences pénitentiaires depuis cinq ans à Poissy, auprès de criminels condamnés à de longues peines, et à Bois-d'Arcy, auprès d'une population jeune. Quand je suis arrivé en milieu carcéral, je ne connaissais rien à ce milieu si ce n'est certains clichés relayés par la télévision. J'ai découvert qu'au-delà même de la privation de liberté, tout devient une épreuve quand on est détenu. Problèmes de Sécurité sociale, de retraite, d'allocations familiales… les démarches administratives déjà laborieuses pour un simple usager se transforment en parcours du combattant. À nous d'instruire le dossier et de recueillir les éléments de preuve pour pouvoir apprécier la situation. Le manque fréquent de pièces écrites nous conduit à la prudence : impossible d'être péremptoire face à l'administration quand la réclamation se fonde uniquement sur la parole du détenu ; il faut faire preuve de circonspection pour ne pas nous faire instrumentaliser.

Mais nous restons totalement indépendants. Nous écoutons le détenu comme l'administration, puis nous apprécions la situation en essayant d'identifier une solution de compromis acceptable dans le cadre de la loi. Au départ, le rôle des délégués n'était pas forcément clair pour l'administration pénitentiaire ; chacun était un peu circonspect. En à peine une année, notre prudence a laissé place à la confiance. Avec les détenus, il faut asseoir son autorité autant par le calme que par la fermeté, deux facteurs de confiance. L'administration pénitentiaire joue le jeu. À Poissy, après avoir écouté les requêtes qui remontaient soit par les médiations soit en direct, tous les processus internes ont été revus : la fouille, les nouveaux arrivants, les achats extérieurs, le vaguemestre, les parloirs. Ce sont de petites évolutions mais qui se révèlent essentielles dans ce milieu fermé de la prison, véritable caisse de résonance où, s'il n'est pas désamorcé, le moindre incident devient vite un problème grave en puissance. »

Pierre Maurice,
délégué en milieu carcéral

De la médiation à la réforme

Le bon cru de 2010

En 2010, le Médiateur de la République a obtenu satisfaction sur de nombreuses propositions de réforme qu'il avait formulées. Cette nouvelle donne législative et réglementaire met fin à des vides juridiques, des inégalités de traitement, et vise à améliorer le « vivre ensemble ». Voici un coup de projecteur sur quelques succès.

Loi portant réforme du crédit à la consommation

Le Parlement a adopté une réforme concernant le crédit à la consommation que le Médiateur de la République réclamait depuis cinq ans. Introduite par la loi du 1er juillet 2010, elle aura pour conséquence de rendre l'ensemble des acteurs plus responsables : rationalisation de la publicité, nouvelle catégorisation des taux d'intérêt par montant des prêts et non plus par type de crédit, obligation de vérification de la solvabilité de l'emprunteur (consultation obligatoire du FICP, le fichier des incidents de paiement, et exigence de justificatifs de charges et ressources à partir d'un certain montant de crédit), etc.

De plus, les cartes privatives et le crédit renouvelable seront mieux encadrés : nécessité de l'accord exprès du consommateur pour utiliser le crédit lié à une carte de fidélité ou activer sa fonction « crédit », consultation annuelle obligatoire du FICP et vérification de la solvabilité tous les trois ans pour les titulaires d'un crédit renouvelable, et fermeture automatique de ces crédits s'ils sont inactifs pendant deux ans.

Reprenant l'une des demandes du Médiateur relatives aux frais bancaires, les pénalités libératoires versées au Trésor public en contrepartie de la radiation du fichier central des chèques en cas d'interdit bancaire sont à présent supprimées. Enfin, les procédures de traitement du surendettement ont été remaniées avec, notamment une réduction de la durée maximale des plans de redressement de dix à huit ans et une inscription au FICP pour les bénéficiaires de la procédure de rétablissement personnel ramenée de huit à cinq ans.

Assurances-vie non réclamées : un bilan positif

La publication de la loi du 17 décembre 2007 permettant la recherche des bénéficiaires des contrats d'assurance sur la vie non réclamés vient de fêter son troisième anniversaire. Le Médiateur de la République a plusieurs fois dénoncé l'inertie des pouvoirs publics à l'égard de ce problème. Le bilan du traitement du stock des avoirs non réclamés que vient de dresser le Gouvernement apparaît dès lors comme très réjouissant : plus de 550 millions d'euros de capitaux ont déjà été recouvrés en moins d'un an. Pour autant, il importe de ne pas faire naître de nouveaux contrats non réclamés, c'est pourquoi le Médiateur suit avec intérêt une nouvelle proposition de loi déposée au Sénat, qui vise à renforcer les obligations des assureurs dans la recherche des bénéficiaires en rendant annuelle la consultation du Répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP) pour tous les contrats dont la provision est supérieure à 2 000 euros.

Des perspectives favorables en matière de frais bancaires

Parmi les annonces sur les frais bancaires faites par Madame Christine Lagarde, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, à l'issue de réunion du Conseil consultatif du secteur financier le 21 septembre 2010, plusieurs s'inscrivent dans l'esprit des préconisations formulées par le Médiateur de la République en 2009 sur les frais bancaires.

On citera notamment le développement d'un système d'alerte par SMS ou courriel pour permettre aux consommateurs de réagir et d'éviter les incidents, le plafonnement du montant et du nombre des commissions d'intervention qu'une banque peut faire payer en cas d'incident de paiement, la création d'un « forfait sécurité » pour lequel les frais pour incidents seraient divisés par deux et qui comprendrait une carte de paiement anti-dépassement et la mise en place d'un glossaire des frais bancaires applicable à toutes les banques.

Participation fructueuse au travail législatif

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 il repère les injustices qu'engendre parfois l'application de la règle de droit. Doté d'un pouvoir d'incitation aux réformes, il exerce une véritable impulsion pour faire évoluer le droit, comme les tableaux de réformes l'attestent. Mais cela repose sur un long travail de terrain et de persuasion auprès des parlementaires. Le Médiateur a développé une pratique de travail en réseau avec des acteurs de terrain, mais aussi

Réformes abouties

des correspondants ministériels. Dans chaque ministère, il dispose en effet d'un correspondant officiel chargé de relayer et de suivre l'instruction des propositions de réforme par les services du ministère, et de faire remonter les informations sollicitées par le Médiateur. Par ailleurs, il organise des tables rondes, des groupes de travail pour faire le point sur une problématique complexe, sensibiliser des partenaires et fédérer des appuis. Ce travail d'approche permet de faire exister ce qui a du mal à exister : une communication transversale entre les ministères ou encore le dialogue entre des acteurs de la société civile, aux intérêts apparemment totalement divergents. Le Médiateur de la République met en place des canaux qui permettent aux administrations de se parler.

Groupes de travail organisés en 2010 par des ministères ou autres, auxquels l'Institution a été associée

• Groupe de travail sur l'amélioration du contrôle et de l'organisation des fichiers de police et de gendarmerie.
• Groupe de travail interministériel sur le partage des prestations familiales en cas de résidence alternée (deux réunions en 2010, les 5/7 et 13/10).

Groupes de travail organisés à l'Institution en 2010 à l'initiative du secteur Réformes

• Réparation des dommages corporels – réunion sur la proposition de loi de Monsieur Guy Lefrand – 20/10/10 (PR 10-R01 et 10-R02).
• Accès des personnes atteintes de déficiences psychiques ou d'affections chroniques aux services d'accompagnement à l'emploi le 19/3/10 (PR 00-R004).
• Rémunération des travailleurs en Esat le 7/5/10 (09-P108).
• Mise en place d'une phase contradictoire lors de la procédure d'enquête administrative effectuée avant des décisions de recrutement concernant certains emplois liés à la sécurité.
• Effets indésirables du régime de la garantie intrinsèque prévue à l'article R.261-18 du Code de la construction et de l'habitation pour les ventes en état futur d'achèvement (Véfa) – 9/11/10.

Tables rondes organisées en 2010 sous la présidence du Médiateur de la République

• Table ronde sur le bilan et les perspectives de la réforme sur le recours subrogatoire des tiers payeurs.
• Table ronde sur la situation des enfants recueillis en France par kafala (trois réunions le 17/9/09, le 25/2/10 et le 17/3/10). Ce groupe a réuni des représentants des ministères concernés (Justice, Intérieur, Immigration, Affaires étrangères, Affaires sociales et Famille), des parlementaires, des représentants d'associations de parents, de l'Assemblée des départements de France (ADF), de l'Agence française pour l'adoption, des magistrats et juristes. Il a débouché sur une proposition de réforme du régime juridique de la kafala.

Auditions et entretiens du Médiateur de la République en 2010

• **20/1/10 :** entretien du Médiateur de la République avec Madame Cohen-Branche, magistrat à la Cour de cassation chargée par la ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi d'une mission de propositions sur les relations entre les personnes surendettées et les banques.
• **20/1/10 :** rendez-vous avec Monsieur Lamanda, premier président de la Cour de cassation, sur l'application de la réforme du recours subrogatoire des tiers payeurs.
• **17/6/10 :** entretien du Médiateur de la République avec Monsieur Emmanuel Constans, chargé par la ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi d'un rapport sur les frais bancaires.

Relations avec le Parlement

• **3/2/10 :** audition du Médiateur de la République par le rapporteur de la commission des lois du Sénat (Monsieur Patrice Gelard) du projet de loi organique relatif au Défenseur des droits ;
• **28/4/10 :** entretien du Médiateur de la République avec les députés André Flajolet et Guy Lefrand, dans le cadre de leur mission sur la médecine légale et les autopsies judiciaires, et la préparation de leur proposition de loi (n° 2615) sur ce thème ;
• **31/8/10 :** audition du Médiateur de la République par la commission des affaires sociales du Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi portant réforme des retraites (rapporteur : Monsieur Dominique Leclerc) ;
• **7/9/10 :** audition du Médiateur de la République par le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale (Monsieur Pierre Morel-à-l'Huissier) du projet de loi organique relatif au Défenseur des droits ;
• **7/10/10 :** audition du Médiateur de la République par la commission des lois de l'Assemblée nationale dans le cadre de la mission d'information créée par cette commission en vue d'améliorer l'accès au droit et à la justice ;
• **24/11/10 :** audition du Médiateur de la République par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le thème des voies de réforme du modèle français de protection sociale.

Le Médiateur, une référence internationale

En 2010, le Médiateur a continué à porter les valeurs de la médiation sur la scène internationale. Dans un monde sous tension, alors que la demande de régulation à l'échelle mondiale devient sans cesse plus prégnante, la médiation occupe en effet une place croissante où médiateurs et ombudsmans ont vocation à se situer au cœur des espaces de délibération. Même s'il est convaincu de l'universalité indiscutable des droits de l'Homme, le Médiateur de la République reste soucieux d'ouvrir les débats, de maintenir le dialogue et d'enrichir ses propositions pour continuer à faire progresser les fondamentaux de la médiation dans le monde entier.

La plupart du temps prises en charge par les organisations demandeuses, les réunions et les conférences à l'étranger auxquelles s'associe le Médiateur se focalisent sur un programme exclusivement dédié au travail et à l'efficacité suivant une organisation transparente. Cet engagement a permis d'apporter une contribution efficace au développement des relations internationales entre les institutions des différents pays et de créer un modèle qui inspire désormais le respect aux médiateurs étrangers.

Les médiateurs francophones réaffirment leur attachement aux valeurs démocratiques

À l'occasion du dixième anniversaire de la Déclaration de Bamako, Jean-Paul Delevoye, secrétaire général de l'Association des ombudsmans et médiateurs de la francophonie (AOMF), et la Médiatrice de la République du Mali ont organisé, le 7 mai dernier, avec le soutien de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) une conférence réunissant, autour du président de la République du Mali et les médiateurs d'Afrique de l'ouest et centrale, sur le thème « La déclaration de Bamako, bilan et perspectives ».

Organisée autour de tables rondes, la rencontre a été l'occasion d'évaluer la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako, texte de référence de la francophonie pour son action en faveur de la démocratie, des droits de l'Homme et des libertés, dix ans après son adoption. Ces thèmes ont permis aux différents participants de présenter leur expérience, d'échanger de bonnes pratiques et de définir un programme d'action commun pour les médiateurs francophones.

Deux sessions de formation à Rabat en mai et décembre 2010

La cinquième session de formation de l'AOMF, organisée à Rabat en mai 2010, s'est déroulée autour du thème « Le rôle du Médiateur dans la réforme de l'administration ».

Objectif : former les collaborateurs des médiateurs et les doter d'outils méthodologiques et de références pour les bonnes pratiques de la médiation et, notamment consolider les acquis des sessions précédentes. Vingt-cinq collaborateurs des institutions membres de l'AOMF ont participé à cette session ainsi que des experts dans le domaine de la médiation de différentes institutions (France, Luxembourg, Burkina Faso, Québec et Maroc). La sixième session s'est tenue en décembre sur le thème de la « Gestion des données relatives aux plaintes : expériences comparatives ».

Création du site Internet de l'AOMF

La création en novembre 2010 d'un site Internet constitue une étape importante pour l'association à plusieurs titres. L'outil permet d'abord à l'AOMF de se faire connaître du grand public. En facilitant la participation des membres à la vie de l'Association ainsi que leur communication entre eux, il donne également du sens, de la quotidienneté et donc de la continuité au travail de l'association. Un portail public présente le rôle, les activités et l'actualité de l'association ainsi que des fiches détaillées sur chaque institution membre, utiles

pour mieux faire reconnaître les institutions auprès de leurs concitoyens. L'extranet réservé aux membres permet de publier des documents, de favoriser le partage d'expérience et l'échange de bonnes pratiques (www.aomf-ombudsmans-francophonie.org).

Les médiateurs, un levier essentiel pour les droits de l'Homme

Dans le but de favoriser le rapprochement des ombudsmans de pays pour lesquels le dialogue est rompu sur le plan politique, les médiateurs de la Méditerranée se sont de nouveau réunis à Madrid les 14 et 15 juin lors de la quatrième Rencontre de l'Association des ombudsmans de la Méditerranée (AOM), organisée par le Défenseur du peuple d'Espagne, le Diwan Al Madhalim du Maroc et Jean-Paul Delevoye, sur le thème « L'immigration et les droits de l'Homme, quel défi pour les ombudsmans ? ». À cette occasion, ils ont adopté la résolution de Madrid en faveur du respect de la dignité humaine et de la meilleure intégration des immigrés.

La rencontre a été l'occasion pour l'ensemble des médiateurs réunis de se positionner comme des leviers essentiels pour le respect des droits des personnes en matière d'immigration, d'intégration et de protection sociale des migrants. Les médiateurs de la Méditerranée ont mis l'accent sur leur statut d'indépendance et leur capacité à se positionner à équidistance des décideurs politiques et des associations, contribuant de fait à exercer leur rôle de vigie en matière de protection de la dignité de la personne humaine, quel que soit son statut. Cet événement a également été marqué par l'audience accordée par le roi d'Espagne Juan Carlos aux membres du conseil d'administration de l'AOM.

Les ombudmans des pays de la ligue des États arabes engagent le dialogue avec les ombudmans des pays du Conseil de l'Europe

Le Médiateur de la République a organisé, le 1er février 2010 à Paris, une conférence internationale intitulée « Les droits de l'Homme aujourd'hui : principes universels, garanties régionales », en collaboration avec The Protection Project de l'université Johns Hopkins, de Washington, et l'université Paris II Panthéon-Assas.
Des institutions et des organisations de cinquante-quatre pays ont participé aux débats, incluant les ombudsmans, médiateurs, institutions nationales des droits de l'Homme et institutions opérant dans le champ de la médiation et des droits de l'Homme des pays membres du Conseil de l'Europe et de la ligue des États arabes. Étaient également représentés le Haut commissariat aux droits de l'Homme des Nations unies, l'Organisation internationale de la francophonie, la Ligue des États arabes, le Conseil de l'Europe, le Médiateur européen et l'université de Sharjah, des Émirats arabes unis.

Comment les droits de l'Homme sont-ils concrètement mis en œuvre ? Les participants ont relevé l'importance du rôle des ombudsmans, des médiateurs, des institutions nationales des droits de l'Homme, des juridictions internationales et nationales, ainsi que des ONG comme garanties effectives des droits de l'Homme.

...

Le regard du Médiateur

La laïcité est une chance pour se protéger contre les dérives

« Au plan international, l'écrasement des minorités, encore prégnant ,demeure préoccupant dans de nombreux pays. Cette question met également en jeu le rapport entre le pouvoir temporel et le pouvoir spirituel, notamment quand le pouvoir spirituel prône l'intolérance ou le rejet de l'autre contrairement aux fondements de la religion censés donner un sens à la vie. Comme on le constate par exemple aux États-Unis, tous les intégrismes laïques ou religieux sont problématiques car ils portent les germes de la discrimination. La séparation entre pouvoirs spirituel et temporel est une richesse que la France gagne à se réapproprier, car la neutralité de l'espace public garantie par la laïcité est une chance pour se protéger contre les dérives. Au XXIe siècle, jamais on n'a autant créé de richesses mais jamais aussi peu réfléchi sur le sens qu'elles recouvrent. »

...

Un débat dépollué d'arrière-pensées politiques

Réunissant pour la première fois des représentants des droits de l'Homme arabes et européens, cette rencontre, ouverte officiellement par Robert Badinter sur le thème de la peine de mort, a revêtu une dimension particulièrement symbolique car elle a permis de parler sans tabou ni pression politique de sujets majeurs dans une enceinte non politique et de discuter calmement et sereinement sur les différences d'interprétation, sans jamais hausser le ton. Tous les participants ont su au contraire défendre de façon constructive et apaisée leurs points de vue sur des sujets aussi sensibles que le droit des femmes, la peine de mort, les violences domestiques ou la liberté d'expression. À l'issue d'un débat ouvert, les participants ont adopté une résolution sur la création d'un forum permanent ayant vocation à développer et renforcer le dialogue euro-arabe dans le domaine des droits de l'Homme, de poursuivre le dialogue pour le partage et l'échange d'expérience entre les mondes arabe et européen et de favoriser la promotion des droits de l'Homme.

Protocoles de coopération pour un modèle de médiation d'inspiration française

Le Médiateur continue de percevoir l'intérêt de la part de responsables des institutions de médiation de pays du Moyen-Orient pour la conception française des droits de l'Homme et l'expérience du Médiateur de la République. C'est ainsi qu'en 2010, les protocoles de coopération dans le domaine des droits de l'Homme se sont poursuivis avec plusieurs pays : Israël et territoires palestiniens, Qatar, Égypte, Jordanie et Irak. Leurs objectifs : créer un ombudsman sur le modèle français ou améliorer la réalisation des missions fixées par chaque institution par l'échange de bonnes pratiques. Ces dispositifs de coopération s'appuient également sur des modules de formation, l'organisation d'études et de séminaires sur des thématiques spécifiques de médiation : traitement des réclamations, stratégie de communication, philosophie de médiation...

Agenda des rencontres et colloques

Devenu observateur pertinent de la société, le Médiateur de la République a, tout au long de l'année 2010, posé des constats lucides sur l'évolution de notre société et des maux qui la touchent, tout en s'efforçant de proposer des solutions pour restaurer le sens de la citoyenneté.

La parole du Médiateur de la République, à la fois indépendante et qualifiée, a reçu une résonance certaine au cours des quelque cent quatre-vingts manifestations auxquelles il a participé en 2010. À titre d'exemple :

- 19 janvier 2010 : deuxièmes assises de la médiation publique et privée « Le médiateur, nécessité ou alibi ? », en collaboration avec le Centre de médiation et d'arbitrage de Paris.
- 1er février 2010 : Droits de l'Homme aujourd'hui, principes universels et garanties régionales.
- 19-21 juin 2010 : États généraux du renouveau, pour réinventer un monde en quête de sens.
- 25 juin 2010 : congrès de la Ligue de l'enseignement
- 7 juillet 2010 : Rencontres de la modernisation de l'État, en collaboration avec *Acteurs publics.*
- 19 août 2010 : Université des Verts.
- 22 septembre 2010 : conférence des villes 2010, sur le thème de la cohésion sociale, en collaboration avec l'Association des maires de grandes villes de France.
- 14 octobre 2010 : colloque sur « la fracture civique en question », en collaboration avec *Revue civique.*
- 26 octobre 2010 : premières assises du dialogue social dans la fonction publique.
- 6 novembre 2011 : colloque sur le « Mieux vivre ensemble », en collaboration avec le Grand Orient de France.

Le regard du Médiateur

Respect des droits de l'Homme : peu importe le rythme ou l'avancement des pays, si le cap est bon

« J'ai la conviction que la force des mots est plus puissante que la force des armes. La difficulté, c'est de trouver les lieux du dialogue, les lieux de l'écoute. Ce que nous bâtissons est porteur de réussite lorsqu'on prend le temps nécessaire à l'écoute et à la compréhension de la parole de l'autre. Lorsque l'on réunit à Paris cinquante-quatre pays et la moitié du monde arabe avec la moitié du monde européen, qui parlent des droits de l'Homme avec Robert Badinter, pendant une journée, chacun peut comprendre la différence de l'autre, sans se transformer en procureur. Les droits de l'Homme sont universels, intangibles et non négociables mais peuvent emprunter des chemins différents ou se trouver à des étapes différentes suivant l'état d'avancement des sociétés. »

Vers un rôle renforcé de la médiation en Europe orientale

Le Médiateur de la République a mis en place deux jumelages pour renforcer le rôle et la structure des institutions nationales de médiation : en Arménie et dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine. De plus, il a des partenariats avec de nombreux homologue : ainsi, les médiateurs français et polonais ont préparé à Varsovie un projet pour lancer un réseau de coopération dans le cadre du partenariat d'Europe orientale destiné à soutenir les institutions de médiation d'Arménie, d'Azerbaïdjan, de Biélorussie, de Géorgie, de Moldavie et d'Ukraine pour la période 2009-2013. Cette convention vise avant tout à renforcer les pouvoirs des ombudsmans et participer ainsi à la construction d'une société démocratique en accordant une place certaine aux droits individuels. Plusieurs séminaires ont en effet eu lieu courant 2010 avec des représentants de ces institutions sur des thèmes variés comme les pouvoirs et compétences des médiateurs, les droits de l'Homme, les lieux de privation de liberté ou les discriminations.

(Espace témoignage)

« Nous sommes un défenseur des libertés publiques, pas un donneur de leçons. »

« La France est considérée comme le pays des droits de l'Homme, un acteur de la défense et du renforcement des libertés publiques. Le fonctionnement du Médiateur de la République est de plus en plus pris en exemple à l'étranger. Grâce à sa communication active et à son activité en matière de réformes de l'État, l'Institution est devenue un modèle de référence pour de nombreux pays. Spontanément sollicités par nos homologues étrangers pour des demandes d'aide et de coopération, nous sommes conduits à nous impliquer dans des coopérations bilatérales ou multilatérales. Le pouvoir de réflexion et de proposition de réformes de l'État à partir d'une observation de la société et de ses failles, d'autant plus fine qu'elle s'appuie sur le réseau territorial des délégués, constitue une expertise qui intéresse également nos homologues.

Depuis quelques années, nous avons redynamisé le réseau francophone, créé un réseau méditerranéen, établi des liens étroits avec les pays arabes, acquis une crédibilité internationale. En parallèle, notre réseau diplomatique nous sollicite régulièrement pour des demandes d'expertise de la part de structures qui se sont créées ou pour recevoir des délégations du monde entier (Chine, Philippines, Brésil, Malaisie…).

Notre priorité est d'assurer un véritable partage d'expérience à partir d'un diagnostic, de veiller à l'échange de bonnes pratiques sans arrogance mais en nous inspirant de part et d'autre pour définir des points d'amélioration et renforcer l'assise de nos institutions. »

Christian Le Roux,
directeur de cabinet du Médiateur de la République

Les droits de l'Homme en France, une priorité réaffirmée

Le Médiateur a confirmé en 2010 son engagement en faveur des droits de l'Homme, non seulement à l'échelle internationale mais également sur tous les lieux et les situations en France où se pose encore la question du respect du droit, pour en faciliter l'accès à tous ceux qui en sont le plus éloignés. En participant aux débats publics sur les grandes questions portées sur la scène politique, il a également contribué à ouvrir le dialogue sur les droits fondamentaux de nature à restaurer l'équité entre le plus fort et le plus faible.

Une forte implication en faveur des droits de l'Homme

Seul membre de droit de la Commission consultative des droits de l'Homme (CNCDH), le Médiateur de la République assure auprès du Gouvernement un rôle de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l'Homme, participe activement aux travaux de la commission et émet des avis sur les propositions.

Dans ce cadre, un véritable travail en concertation s'est établi à la CNCDH composée d'associations, de syndicats, defédérations professionnelles et de personnalités qualifiées. Le Médiateur de la République apporte entre autres l'expérience de son institution dans les rapports des particuliers avec les diverses administrations nationales et locales et collabore à la rédaction des avis et des études, recherchant le consensus sur les projets.

En 2010, grâce à son expertise émanant du traitement des réclamations sur plusieurs thèmes d'actualité, il a contribué à l'ensemble des travaux de la Commission et notamment sur des sujets majeurs comme le projet de loi sur l'immigration, la loi sur le port du voile intégral ou la mise en œuvre de la convention contre la torture.

Concernant la loi sur le voile intégral, le Médiateur de la République s'est déclaré opposé au principe d'une interdiction générale du port du voile intégral dans l'espace public. Dubitatif sur l'efficacité d'une telle mesure, il s'est déclaré favorable à une loi prônant une restriction dans certains lieux et à certains moments.

La fouille corporelle des détenus en question

Même si la Cour européenne des droits de l'Homme admet que des fouilles corporelles sont parfois nécessaires pour assurer la sécurité dans une prison, elle précise que les modalités de ces fouilles prévues par la circulaire du 14 mars 1986 ne sont pas, d'un point de vue général, inhumaines ou dégradantes. Après avoir recommandé en 2009 que le Gouvernement français adopte de nouvelles mesures en matière de fouilles corporelles, le Médiateur

de la République française et la CNCDH ont fait une communication évoquant des insuffisances dans le cadre légal du régime des fouilles. À ce stade, des informations sont attendues sur la manière dont la mise en œuvre de la nouvelle loi permettra de prévenir des violations similaires en tenant compte aussi des observations formulées par le Médiateur et la CNCDH, ainsi que sur d'autres mesures éventuellement prises ou envisagées afin d'éviter la répétition de la violation constatée, telles que, par exemple, instruction, circulaire, mesures de sensibilisation.

Visite de l'établissement pour mineurs de Nantes

Le Médiateur a visité le 8 avril 2010 l'établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM) d'Orvault, près de Nantes. Cet EPM fait partie des nouveaux types de structures d'accueil des mineurs destinés à favoriser l'accompagnement des adolescents par une équipe pluridisciplinaire favorisant une meilleure prise en charge des jeunes âgés de 13 à 18 ans. La visite de Jean-Paul Delevoye entrait dans la volonté de prendre en compte l'ensemble de l'activité et des initiatives dans le domaine de la réinsertion. À l'occasion de ce déplacement, le Médiateur a souligné l'importance d'offrir des structures adaptées pour créer un décloisonnement entre tous les acteurs de la réinsertion. Ces établissements permettent en effet, par un travail transversal entre les éducateurs, les enseignants, la protection judiciaire et l'administration pénitentiaire, de trouver des solutions éducatives pour favoriser un meilleur rapport à la loi, apporter un soutien éducatif pour préparer les jeunes à leur sortie et contribuer à prévenir la récidive.

Levée des antagonismes dans la « jungle » de Calais

La « jungle » de Calais représente une affaire parmi les plus emblématiques en matière de droits de l'Homme. Depuis janvier 2009, Jean-Paul Delevoye s'est saisi du dossier des migrants se rendant à plusieurs reprises à Calais et au centre d'hébergement pour mineurs de Vitry-sur-Orne pour mettre son expertise au service de la résolution humanitaire de la situation et lever les derniers points de blocage. À la suite du démantèlement du campement d'étrangers en situation irrégulière le 22 septembre 2009, le nombre de migrants a diminué, passant de mille deux cents à deux cents, et trois cents dans la ville même de Calais. Un conflit opposait les associations, étroitement impliquées en faveur des droits des migrants, et la mairie de Calais qui, en raison du nombre de plaintes de riverains, avait suggéré la fermeture du centre d'accueil de jour contre l'ouverture d'un véritable centre d'accueil pour les personnes vulnérables. Grâce à l'intervention du Médiateur de la République, la mairie et le Secours catholique ont pu renouer le dialogue et signer un protocole d'accord pour ouvrir un espace sanitaire accessible aux migrants et un lieu d'accueil de jour à destination des personnes vulnérables.

Les douches ont été utilisées pour la première fois le 24 décembre 2009, permettant une moyenne de soixante-dix douches par jour. Ouvert cinq à six jours par semaine, le lieu d'accueil de jour est entré en fonction à la mi-septembre 2010 grâce à la mise en place par la ville de bâtiments modulaires, aménagés par le Secours catholique pour mettre à l'abri les personnes les plus vulnérables : femmes, mineurs, hommes blessés, fragiles ou malades. Quatre salariés y prennent en charge les demandeurs d'asile, les rencontres des migrants, les ateliers d'alphabétisation organisés deux fois par semaine et le lavage du linge.

Du Médiateur de la République au Défenseur des droits

Le 8 mars 2011, l'Assemblée nationale a adopté en deuxième lecture le projet de loi organique et le projet de loi ordinaire relatifs au Défenseur des droits, qui ont pour objet de préciser le statut, les missions, les pouvoirs et les moyens mis à la disposition de cette nouvelle institution.

Autorité constitutionnelle indépendante, le Défenseur des droits pourra être saisi directement et gratuitement. Au stade actuel de l'examen des textes, la future institution regroupera les fonctions du Médiateur de la République, du Défenseur des enfants, de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) et de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS). Le Sénat a rejeté l'intégration, initialement prévue, du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Nommé par décret en Conseil des ministres, le Défenseur des droits ne pourra recevoir d'instruction de qui que ce soit et bénéficiera d'un régime d'immunité dans le cadre de l'exercice de ses fonctions. Celles-ci sont incompatibles avec tout emploi public, mandat électif ou activité professionnelle.

Dans le prolongement des compétences du Médiateur de la République, le Défenseur des droits pourra être saisi par toute personne, physique ou morale, qui s'estime

Le regard du Médiateur

Le Défenseur des droits, pas plus que le Médiateur, ne sera un Zorro !

« Si j'appelais de tous mes vœux la création du Défenseur des droits et son inscription dans la Constitution, je regrette que le législateur ait tenu à changer son intitulé pour le rapprocher du Défenseur des droits espagnol. L'expression « Défenseur des droits » induit l'idée que si l'on se défend, c'est qu'on est attaqué, qu'on est donc en conflit contre quelque chose, en l'occurrence contre l'administration. Or, le Défenseur des droits n'est ni un procureur, ni un avocat. Je crains par ailleurs que cet intitulé renforce encore l'attente des gens par rapport à sa mission. Cela dit, j'avoue avoir une tendresse particulière pour le mot « médiateur ». Il induisait que dans les rapports entre une administration un peu abrupte et un individu souffrant d'un sentiment d'isolement, une institution s'érigeait comme un lieu de rapprochement et d'humanisation. »

lésée dans ses droits et libertés par le fonctionnement d'une administration. Il pourra également connaître l'agissements de personnes publiques ou privées lorsque ceux-ci sont de nature à mettre en cause la protection des droits d'un enfant, à constituer un manquement aux règles de déontologie dans le domaine de la sécurité ou une discrimination prohibée par la loi.

Conformément à l'article 71-1 de la Constitution, le projet de loi organique prévoit la création de trois collèges – un collège compétent en matière de déontologie de la sécurité, un collège compétent en matière de défense et de promotion des droits de l'enfant et un collège compétent en matière de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité –, que le Défenseur des droits pourra consulter lorsque la complexité des dossiers requerra leur expertise. Seront vice-présidents de ces collèges trois adjoints du Défenseur des droits, auxquels ce dernier pourra déléguer certaines de ses attributions, dans leurs domaines de compétence respectifs.

Le Défenseur des droits disposera de pouvoirs importants, qui lui permettront par exemple de proposer une médiation ou une transaction, de prononcer une injonction si ses recommandations ne sont pas suivies d'effet, d'être entendu par toute juridiction. Il bénéficiera de larges pouvoirs d'investigation, notamment en matière de communication d'informations et de visites sur place. Comme le Médiateur de la République, le Défenseur des droits pourra proposer des modifications législatives ou réglementaires dans le cadre de son pouvoir de proposition de réformes. Il pourra également formuler des recommandations, y compris en équité, et fixer un délai de réponse aux autorités concernées.

Ombudsman à la française, le Défenseur des droits jouera un rôle institutionnel indéniable. Interlocuteur plus facilement identifiable pour les citoyens, doté de moyens d'action renforcés, le Défenseur des droits apportera plus de cohérence et de lisibilité à l'ensemble institutionnel chargé de la protection des droits et des libertés.

L'article 71-1 de la Constitution de la Ve République française crée le Défenseur des droits

« Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences.
Il peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme visé au premier alinéa. Il peut se saisir d'office.
La loi organique définit les attributions et les modalités d'intervention du Défenseur des droits. Elle détermine les conditions dans lesquelles il peut être assisté par un collège pour l'exercice de certaines de ses attributions.
Le Défenseur des droits est nommé par le président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable, après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13. Ses fonctions sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement et de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par la loi organique.
Le Défenseur des droits rend compte de son activité au président de la République et au Parlement. »

4. Portrait de l'Institution

Le souci de l'Institution est plus que jamais d'apporter une réponse rapide à des usagers qui se sentent perdus, voire oubliés, dans le labyrinthe administratif. Le mode de saisine direct sur le site Internet du Médiateur de la République, qui permet un accès rapide à l'Institution, continue à avoir un impact sur le volume des réclamations mais aussi sur leur teneur. Il apparaît que les usagers, fragilisés par la crise qui s'est amplifiée en 2010, sont désormais aussi très demandeurs d'informations. Les différents secteurs de l'Institution jouent donc de plus en plus un rôle pédagogique. Pour simplifier les échanges avec les usagers et favoriser une visibilité transversale des différents statuts professionnels des citoyens, un nouveau secteur a été baptisé Travail, solidarité, fonction publique (TSFP). Il s'agit du rapprochement du secteur Social avec le secteur Agents publics-pensions (AGP).
De mieux en mieux reconnus comme force de propositions pour faire évoluer le cadre législatif, les secteurs de l'Institution ont par ailleurs participé activement à la naissance du Défenseur des droits.

73 **LA DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL**
Un réseau de 303 délégués bénévoles au service des citoyens

74 **LE SECTEUR RECEVABILITÉ**
Orienter, informer et traiter les urgences

75 **LE SECTEUR AFFAIRES GÉNÉRALES**
Une expertise pointue pour de multiples cas d'espèce

76 **LE SECTEUR JUSTICE**
Fluidifier les relations entre le système judiciaire et les citoyens

77 **LE SECTEUR FISCAL**
Vers une pédagogie citoyenne du contribuable

78 **LE SECTEUR DES RÉFORMES**
Proposer des réformes pour une équité et une qualité du droit meilleures

79 **LE PÔLE SANTÉ ET SÉCURITÉ DES SOINS**
Comprendre, intervenir, alerter, restaurer la confiance

80 **LE SECTEUR TRAVAIL, SOLIDARITÉ, FONCTION PUBLIQUE**
Favoriser un traitement individualisé des situations face à des statuts cloisonnés et à une protection sociale standardisée

LA DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

Un réseau de 303 délégués bénévoles au service des citoyens

Grâce aux 428 points d'accueil et aux 303 délégués, dont 286 délégués territoriaux, répartis sur la France entière, un public plus large chaque année dispose d'un point d'accès au Médiateur. De plus en plus sollicités, les délégués traitent près de 90 % des dossiers de l'Institution, dénouant des litiges, développant l'écoute et la proximité.

Fidèle à sa mission, l'Institution cherche toujours à se rapprocher de ceux de nos concitoyens qui ont le plus besoin : les habitants des quartiers sensibles pour qui les arcanes administratifs sont incompréhensibles, mais aussi les personnes dont la situation ne favorise pas l'accès au droit, comme les handicapés ou les détenus. Plus de la moitié des délégués (214) accueillent désormais le public dans des structures de proximité comme les maisons de justice et du droit, les maisons de service public ou les points d'accès au droit, alors qu'auparavant, ils tenaient leur permanence uniquement dans les préfectures ou les sous-préfectures. Aujourd'hui, la plupart des nouvelles implantations sont dues au souci permanent des délégués d'être le plus proches possible des usagers : ils acceptent d'assurer des permanences d'accueil du public dans deux, voire trois implantations différentes. C'est ainsi que les cinq délégués du Gard reçoivent le public dans douze points d'accueil différents ou que certains autres délégués ont dédoublé leur lieu de permanence comme à Troyes dans l'Aube, à Noyon, dans l'Oise, à Saverne dans le Bas-Rhin, ou à Lomme, dans le Nord. Par ailleurs la desserte de tous les établissements pénitentiaires a conduit l'Institution à créer de nouvelles délégations à Albertville et au Mans.

Une implantation généralisée en milieu carcéral

Depuis avril 2010, l'engagement pris par Jean-Paul Delevoye a été intégralement tenu : les 61 000 détenus de métropole et d'outre-mer ont désormais accès à un délégué du Médiateur de la République. Cent soixante-quatre sites pénitentiaires sont concernés, 70 d'entre eux disposant d'une permanence régulière et 94 étant desservis au cas par cas. Près de 150 des 286 délégués du Médiateur de la République sont impliqués dans cette action.

Bien entendu, le dispositif mis en place par le Médiateur doit demeurer évolutif car l'Institution devra s'adapter aux modifications de la carte pénitentiaire : c'est ainsi que les nouveaux établissements ouverts en 2009 et 2010 comme Corbas, Mont-de-Marsan, Béziers ou Rennes bénéficient bien entendu de l'intervention des délégués. De même, une action a été entreprise pour tenir compte des spécificités des nouveaux établissements pour mineurs (EPM). Enfin, une attention particulière est portée au suivi de ce programme : une fois par an et par région pénitentiaire, les délégués se réunissent avec les directeurs des établissements et des services pénitentiaires d'insertion et de probation pour dresser le bilan quantitatif et qualitatif de leur activité et remédier aux éventuelles difficultés rencontrées, par exemple pour ce qui concerne l'information des détenus, qui constitue une préoccupation permanente.

Un développement harmonieux grâce à la mutualisation des savoir-faire

Une croissance aussi importante ne doit pas se faire au détriment de la qualité des interventions. Les délégués bénéficient d'une formation permanente assurée par l'Institution (167 journées par délégué délivrées en 2010). L'ensemble des délégués ont accès aux outils informatiques de l'Institution (messagerie et portail intranet), qui permettent à la fois un apport documentaire et des échanges à l'intérieur du réseau.

Enfin, les délégués sont également incités à mutualiser leurs savoir-faire par le biais du travail collégial. Aujourd'hui, en métropole, 262 délégués issus de 89 départements différents, soit près de 90 % du réseau, se retrouvent régulièrement pour des réunions de travail qui favorisent la cohésion dans l'approche des dossiers et leur apportent un appui supplémentaire en instaurant des échanges réguliers entre eux. Une réflexion est menée pour trouver les moyens d'adapter cette technique de travail aux délégués d'outre-mer.

Ces délégués se retrouvent désormais quatre ou cinq fois par an, dans un cadre interdépartemental, pour des réunions de travail regroupant une dizaine de participants. Le regroupement se fait sur des critères géographiques ou de facilité de transports. Après les régions Centre, Bretagne, Limousin et Champagne-Ardenne, qui ont découvert ce mode de travail en 2009, ce sont les régions Bourgogne, Franche-Comté et Lorraine qui l'ont expérimenté en 2010.

- **303 délégués dont 286 délégués territoriaux et 17 délégués thématiques (sécurité des soins, CEDH, CJUE, fonction publique…).**
- **428 points d'accueil.**
- **100 % des détenus bénéficient d'un accès à un délégué.**

LE SECTEUR RECEVABILITÉ

Orienter, informer et traiter les urgences

La Recevabilité est la plate-forme d'accueil et d'orientation des réclamations qui arrivent à l'Institution. Toute urgence détectée est traitée par une cellule dédiée. Elle apporte des réponses aux réclamations non recevables et les dirige vers les organismes compétents.

Le secteur de la Recevabilité remplit deux missions essentielles. En premier lieu, il réceptionne l'ensemble des requêtes adressées au Médiateur de la République, directement ou par l'intermédiaire d'un parlementaire. Il examine ensuite les demandes, oriente celles qui sont recevables vers l'un des secteurs d'instruction du Médiateur de la République et, le cas échéant, vers le Pôle Santé et Sécurité des Soins, ou vers les délégués territoriaux.

Des réclamations en hausse

En 2010, le nombre de réclamations traitées par le secteur a plus que doublé. L'impact de la crise économique a été très prégnant. De nombreuses réclamations, si elles ne permettaient pas de mettre en lumière un dysfonctionnement administratif, illustraient en revanche la fragilité de la situation économique des réclamants.

L'année 2010 aura aussi été marquée par la très forte montée en puissance du nouveau mode de saisine du Médiateur de la République : le formulaire accessible sur le site Internet. Ce mode de saisine n'a pas remplacé le courrier, mais a permis de développer de nouvelles modalités de dialogue avec les réclamants. Les réponses aux saisines par formulaire sont faites par courriel.

Plus de demandes d'informations

La deuxième mission de la Recevabilité correspond à une autre vocation du Médiateur de la République : incarner un point d'accès pédagogique au droit et un interlocuteur de proximité. Pour le secteur Recevabilité, une règle d'or est de ne jamais laisser une demande sans réponse. Dès lors, il s'agit de traiter les réclamations non recevables car n'entrant pas dans son champ de compétence au sens de la loi du 3 janvier 1973. Elles représentent près de la moitié des demandes adressées au Médiateur de la République et concernent principalement des litiges d'ordre privé : problèmes familiaux, rapports entre locataires et propriétaires, droit de la consommation, procédures judiciaires en cours, etc. Les requérants reçoivent, après traitement par le service, une réponse claire, complète et utile qui précise pourquoi le Médiateur de la République n'est pas compétent en la matière, quelles démarches ils auraient dû – ou peuvent encore – entreprendre et les coordonnées des organismes à contacter, le cas échéant. La Recevabilité pallie ainsi la méconnaissance des procédures administratives de la part du grand public.

Il arrive que la Recevabilité détecte l'urgence d'une réclamation dès sa réception : menace d'expulsion, blocage de comptes bancaires, suppression d'un revenu minimum, etc. Le très court laps de temps dont dispose parfois l'administré pour déposer un autre recours peut aussi accentuer la nécessité de lui apporter une réponse rapide. Cent dix dossiers ont été ainsi traités en 2010 par sa cellule d'urgence.

- **9 848 dossiers reçus (hors P3S).**
- **110 dossiers traités par la cellule d'urgence, dont 12 issus du traitement des formulaires.**
- **42,3 % des dossiers adressés à l'Institution sont non recevables, soit 5 087 dossiers traités au fond par la Recevabilité.**
- **7 354 formulaires Web reçus et traités dont 3 824 ont donné lieu à la création d'un dossier, soit 51,9 %.**
- **682 dossiers ouverts, 524 dossiers clos par les autres médiateurs des services publics.**

LE SECTEUR AFFAIRES GÉNÉRALES

Une expertise pointue pour de multiples cas d'espèce

Le secteur Affaires générales (AGE) est, au sein des services du Médiateur de la République, chargé de l'instruction de toutes les réclamations ressortant du droit public et non attribuées à l'un des secteurs d'instruction spécialisés de l'Institution.

Une grande diversité de litiges

Le secteur AGE instruit principalement des litiges relatifs aux amendes et à la circulation routière et connaît plus particulièrement dans ce domaine (hormis les cas spécifiques de contestation d'amendes forfaitaires majorées) des difficultés liées aux cessions de véhicules, aux usurpations d'identité et à la mise en place du système d'immatriculation des véhicules (SIV).

Les questions d'urbanisme, de voirie et de travaux publics représentent la deuxième part la plus importante des réclamations traitées par le secteur.

Le reste de la compétence pluridisciplinaire du secteur AGE s'exerce dans de très nombreuses branches du droit telles que l'agriculture, les collectivités territoriales, la culture, la défense, le domaine public, l'économie, les services publics de distribution de l'électricité et du gaz, l'éducation et la formation professionnelle, l'environnement, l'expropriation, les marchés publics, la police administrative, les professions réglementées et les transports publics.

Au sein des services du Médiateur de la République, le secteur Affaires générales instruit les réclamations couvrant 35 domaines différents.

Agriculture – Remembrement – Collectivités territoriales – Marchés publics – Communication et presse – Libertés publiques – Économie et subventions diverses – Services publics – Éducation et formation professionnelle – Équivalence de diplômes – Accès aux professions réglementées – Culture – Environnement – Expropriations – Urbanisme – Aménagement du territoire – Voirie – Domanialité – Travaux publics – Transports et circulation routière – Tourisme – Santé – Responsabilité administrative – Police administrative – Exécution des décisions de justice prises par la juridiction administrative, etc.

Une grande technicité pour appréhender des situations complexes

De par la variété de son champ d'intervention, le secteur Affaires générales connaît de nombreux interlocuteurs au niveau tant local (collectivités territoriales, préfectures, DDT, DREAL, etc.) que national, notamment auprès des ministères (correspondants du Médiateur de la République).

Le secteur AGE est ainsi marqué par la généralité et la diversité des litiges qui lui sont soumis lesquels nécessitent autant de compétences spécialisées.

Il s'appuie sur des chargés de mission issus des services juridiques des administrations centrales, des collectivités territoriales ou des établissements publics qui allient leur parfaite connaissance des rouages de l'administration à leur sens de la négociation ainsi qu'à leur volonté de soutenir utilement les réclamations qui méritent une médiation.

Face à des situations qui paraissent parfois inextricables, l'intervention du Médiateur de la République requiert une importante force de conviction permettant, au terme d'une instruction concertée, de proposer une solution qui clôt le passé et ouvre le présent… Ce qui suppose de l'écoute et beaucoup de temps.

- **874 dossiers clôturés en 2010.**
- **1 031 dossiers ouverts en 2010 dont 39 % concernent les amendes et la circulation routière et 29 % l'urbanisme, l'environnement, le domaine public, la voirie et les travaux publics.**

LE SECTEUR JUSTICE

Fluidifier les relations entre le système judiciaire et les citoyens

Le secteur Justice traite essentiellement des questions relatives aux droits des étrangers, à la nationalité et à l'état civil. Sans jamais intervenir sur une décision de justice, il règle les différends avec l'administration judiciaire et explique la loi pour la rendre plus acceptable.

Le secteur Justice traite les litiges opposant les personnes physiques ou morales au service public de la justice. Cette activité couvre les trois composantes du ministère de la Justice : services judiciaires, administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse. Elle s'attache également aux tâches d'administration judiciaire accomplies par les membres des juridictions ainsi qu'à l'activité des professions qui participent aux procédures juridictionnelles : avocats, avoués, notaires et experts auprès des tribunaux. Le secteur Justice est également compétent pour les affaires liées à l'état civil et au droit des étrangers.

Un travail d'accompagnement

Avec près de 36 % des dossiers traités, le droit des étrangers représente la part la plus importante de l'activité et concerne les personnes tout au long de leur vie : visa, titre de séjour et regroupement familial. Le secteur Justice accomplit plus particulièrement dans ce domaine un important travail de pédagogie afin de mieux informer les requérants, notamment sur le « pouvoir d'appréciation » de l'administration, souvent perçu comme injuste.

Les questions de nationalité (15 %) et d'état civil (15,5 %) représentent, en volume, les deux autres domaines les plus importants parmi les réclamations traitées. Le reste de l'activité du secteur est constitué par le traitement des requêtes touchant au service public de la justice et aux procédures judiciaires ainsi que celles concernant les auxiliaires de justice. Si les délais d'instruction dépassent rarement quelques mois, certaines affaires, nonobstant leur complexité, peuvent parfois être résolues en 48 heures.

En lien permanent avec les acteurs de l'autorité judiciaire

Les interlocuteurs habituels du secteur Justice sont les bureaux des étrangers des préfectures, le service central d'état civil du ministère des Affaires étrangères et européennes, les procureurs de la République et les rédacteurs du service de la nationalité du ministère de la Justice.

L'année a vu s'achever la généralisation des permanences de délégués du Médiateur de la République dans les établissements pénitentiaires, couronnant de succès l'expérimentation engagée en 2005 pour permettre d'élargir l'accès de la population des détenus à la médiation. Dans l'optique pédagogique qui est celle de l'Institution, il a poursuivi son action en faveur d'un meilleur accès au droit pour les personnes emprisonnées.

846 dossiers ouverts en 2010 dont :
- **36 % relatifs au droit des étrangers ;**
- **15 % relatifs aux questions de nationalité ;**
- **15,5 % relatifs aux questions d'état civil.**

818 dossiers clos en 2010.

LE SECTEUR FISCAL

Vers une pédagogie citoyenne du contribuable

Face à des conditions d'application de la réglementation fiscale, souvent perçues comme instables et trop restrictives – donc injustes –, le secteur fiscal aide le contribuable à obtenir des informations claires et à disposer de véritables garanties.

La quasi-totalité des dossiers instruits par le secteur Fiscal concerne la fiscalité de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs groupements. Ces affaires, très variées et aux enjeux financiers et sociaux multiples, sont présentées à tous les stades de la procédure administrative et contentieuse, depuis la contestation de la base de l'impôt ou de son recouvrement jusqu'au recours devant le juge et même après jugement. Les questions de fiscalité personnelle y tiennent une place majeure et portent sur les situations familiales (divorce, quotient familial, pensions alimentaires), professionnelles (frais réels, prime à l'emploi, indemnités de chômage), patrimoniales (successions, donations, valeurs vénales, plus-values) ainsi que sur les revenus exceptionnels et différés, ou les régimes dérogatoires des crédits d'impôt et avantages divers (« niches fiscales »).

Des enjeux lourds pour le particulier comme pour les entreprises

Les questions de contrôle fiscal (procédure, interprétation juridique des faits, difficultés de recouvrement), principalement des entreprises – dont certaines jouent leur survie et l'emploi de leurs salariés –, concernent environ 20 % des réclamations reçues. Le contrôle fiscal des particuliers résulte généralement de celui des entreprises dans lesquelles ils sont dirigeants ou associés, ou de cas d'usurpation d'identité. Enfin, les recours contre les collectivités territoriales intéressent surtout les augmentations, jugées excessives, des impôts locaux et redevances, notamment pour le financement de l'enlèvement des déchets ménagers ainsi que leur évaluation cadastrale et les cas d'exonération.

Parmi toutes ces réclamations, il apparaît qu'à côté des solutions de compromis, des dégrèvements obtenus, des remises gracieuses ou des délais accordés, la demande d'informations face à la complexité fiscale est de plus en plus importante. Rendre les textes plus lisibles et expliquer les décisions qui en découlent, comme la position prise par les administrations, occupent une place prépondérante dans l'activité de l'Institution. Ce faisant, le Médiateur aide aussi les administrés à faire valoir leurs droits.

Le besoin de lever une complexité d'ensemble

Le secteur Fiscal constate aussi que les dossiers fondés sur un point de droit précis et particulier ne forment plus une majorité. Désormais, la plus grande partie des cas consiste en la contestation d'ensemble d'un dossier ou d'une procédure. Pour les citoyens, cela signifie qu'ils considèrent les comportements de l'administration et la complexité d'ensemble du cadre législatif comme l'origine de ce qu'ils perçoivent comme des dysfonctionnements globaux, et que seule une autorité indépendante, le Médiateur de la République, peut alors débloquer la situation.

494 dossiers ouverts en 2010 dont :
- **26 % concernent un régime fiscal dérogatoire ou de faveur ;**
- **12 % concernent le contrôle fiscal des entreprises ;**
- **8 % concernent la transmission du patrimoine ;**
- **15 % des dossiers, en lien avec la crise économique, portent sur du gracieux ;**

468 dossiers clos en 2010.

LE SECTEUR DES RÉFORMES

Proposer des réformes pour une équité et une qualité du droit meilleures

Grâce à son positionnement d'observateur privilégié des conditions d'application des textes juridiques, le Médiateur de la République contribue utilement à faire évoluer le droit par son pouvoir de proposition de réformes.

Prévu par l'article 9 de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973, ce pouvoir peut s'exercer pour remédier aux dysfonctionnements des services publics comme pour mettre fin à des situations d'iniquité engendrées par les textes législatifs ou réglementaires. Il a été renforcé par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Outre sa saisine par les parlementaires, le Médiateur de la République dispose en effet, depuis lors, d'une faculté d'autosaisine en réformes. De même, il peut instruire des demandes de réforme émanant directement des citoyens ou de tout autre acteur de la société civile.

Interventions sur des problèmes de société

Les propositions de réforme s'inscrivent dans le prolongement logique de la médiation individuelle. Celle-ci place en effet le Médiateur de la République à un poste d'observateur des réalités sociales qui alimente sa réflexion en vue d'améliorations législatives ou réglementaires. Au-delà, le Médiateur de la République intervient sur des sujets de société : évolution de la famille, réforme des retraites, protection du citoyen, du consommateur et des populations fragiles, droits des enfants, indemnisation des victimes de drames sanitaires, fonctionnement de la justice et du système de soins, etc.

Le Médiateur de la République s'emploie ainsi à développer cette mission de réforme qui lui paraît essentielle pour faire progresser l'équité du droit et l'amélioration du fonctionnement de l'État et des organismes investis d'une mission de service public.

Vingt-deux propositions de réforme satisfaites

En 2010, vingt-deux nouvelles propositions de réforme ont été formulées sur des sujets aussi divers que l'indemnisation des victimes de dommages corporels, le soutien financier aux étudiants en difficulté, la protection des enfants recueillis en kafala ou la situation des familles de réfugiés, la surtaxe des appels téléphoniques vers les personnes hospitalisées, la prise en charge des frais de transport des enfants accueillis en centres médico-psycho-pédagogiques, ou encore l'amélioration du caractère contradictoire de la procédure d'enquête concernant les salariés participant aux activités privées de sécurité. Vingt-deux propositions de réforme ont par ailleurs été satisfaites par la publication de mesures législatives ou réglementaires correspondant aux préconisations du Médiateur.

Au sein des services du Médiateur de la République, la direction des Études et des Réformes instruit les demandes de réforme et, le cas échéant, en fait des propositions adressées aux ministres concernés et aux parlementaires.

- **22 propositions de réforme émises.**
- **22 propositions de réforme closes en satisfaction, 3 closes en abandon.**
- **56 propositions de réforme en attente de satisfaction.**
- **107 demandes de réforme reçues.**
- **129 demandes de réforme instruites et closes.**

LE PÔLE SANTÉ ET SÉCURITÉ DES SOINS

Comprendre, intervenir, alerter, restaurer la confiance

Humanisme, équité, respect, impartialité sont les valeurs du Pôle Santé et Sécurité des Soins (P3S). Son action s'exerce en toute confidentialité, auprès de chaque usager ou professionnel de santé qui requiert ses services.

Le Pôle Santé travaille en réseau et déploie un dispositif adapté à la complexité et à la diversité des demandes : de l'information, au simple « aiguillage » vers les structures locales de médiation en passant par le soutien d'un professionnel de santé en difficulté, l'examen approfondi du dossier en cas de conflit, la médiation, jusqu'à la proposition de réforme.

Avec plus de dix mille requêtes enregistrées en 2010, le Pôle Santé et Sécurité des Soins a démontré son utilité et la pertinence de son action dans des domaines aussi variés que la maltraitance des personnes âgées, la fin de vie, le non-respect des droits des patients en psychiatrie, l'application du principe de laïcité à l'hôpital, les difficultés d'accès aux soins des détenus, l'engorgement des urgences, l'éthique, l'usure des professionnels… Ces thématiques sont reprises sous forme d'articles et de témoignages dans la lettre mensuelle d'actualité de P3S, qui est diffusée sur son site Internet (www.securitesoins.fr).

Plate-forme d'écoute pour plus de proximité

Le plus souvent contacté par l'intermédiaire de sa plate-forme d'écoute, le Pôle Santé a innové pour ce qui concerne les moyens de contacter l'Institution. S'il reste possible de le saisir par l'intermédiaire des parlementaires, des délégués du Médiateur de la République sur le terrain ou par courrier, plus de 80 % des demandes lui parviennent directement par le numéro Azur (0810 455 455). À noter que pour l'année 2010, près de 18 % des requêtes provenaient de professionnels, en situation de dialogue bloqué avec un patient ou subissant un isolement professionnel après un accident médical. C'est pourquoi le Pôle Santé a mis en place au cours de l'année une cellule d'accompagnement et de soutien des professionnels qui intervient dans la prise en charge du stress post-traumatique de professionnels confrontés à des situations complexes.

Succès de la cellule de médiation

Un grand nombre de cas complexes appellent de la part du P3S un traitement approfondi. Afin d'avoir une vision commune et partagée sur chaque affaire, un staff mensuel et multidisciplinaire se tient au P3S avec un médecin permanent, une infirmière, une juriste et cinq médecins vacataires (qui sont par ailleurs en activité en hôpital ou en clinique). Ils analysent les pièces médicales des dossiers, en concertation avec douze délégués thématiques : personnes de référence, professeurs, magistrat, directeur d'hôpital, psychiatre…

Ce travail permet au Pôle de mieux comprendre le déroulement des événements indésirables graves qui lui sont soumis et d'identifier les éventuels dysfonctionnements, ou erreurs, condition indispensable à l'amélioration des pratiques.

Les missions du Pôle Santé et Sécurité des Soins ne s'arrêtent pas là. Son rôle de médiateur dans des dossiers liés à un préjudice susceptible d'entraîner des poursuites disciplinaires ou d'engager une responsabilité pénale, civile ou administrative, fait de lui un observateur privilégié des événements indésirables graves et des pratiques non conformes ou contraires à l'éthique.

Ces situations susceptibles de mettre en danger la vie d'autrui ou de menacer des personnes vulnérables (enfants et personnes âgées) nécessitent parfois le déclenchement du dispositif d'alerte de l'autorité concernée.

- **39 % des dossiers sont relatifs à des événements indésirables médicaux ou chirurgicaux.**
- **20 % des réclamations sont liées à la maltraitance ou à des violences.**
- **14 % d'insatisfaction de patients ou de familles sont à noter.**
- **14 % des dossiers concernent les infections associées aux soins.**
- **9 % des demandes portent sur le non-respect des droits et les discriminations.**
- **4 % des dossiers concernent des accidents liés à l'utilisation d'un produit de santé.**
- **75 médiations physiques en 2010.**
- **2175 dossiers ont nécessité une analyse approfondie.**
- **11 880 contacts ont été enregistrés au centre d'appel.**

LE SECTEUR TRAVAIL, SOLIDARITÉ, FONCTION PUBLIQUE

Favoriser un traitement individualisé des situations face à des statuts cloisonnés et à une protection sociale standardisée

Des organismes de protection sociale performants mais répondant chacun à leur propre logique quasi industrielle de production ; des structures gérant l'aide sociale de plus en plus sollicitées et qui peinent à fournir une réponse adaptée à la disparité croissante des situations professionnelles et familiales ; des administrations dont la gestion des ressources humaines se trouve confrontée à des parcours individuels de plus en plus diversifiés ; des situations personnelles polymorphes qui exigent un traitement particulier faisant appel à plusieurs structures : voici les principaux enjeux auxquels sont confrontés le secteur Social et le secteur Agents publics-pensions (AGP). De plus, si la crise économique est née en 2008, son impact en termes de volume de dossiers, déjà sensible au dernier trimestre 2009, s'est amplifié en 2010.

Un secteur Social toujours plus sollicité

Le champ de compétence du secteur Social, qui couvre toute la protection sociale française exceptée celle des agents des trois fonctions publiques, a encore été, en 2010, sous les feux d'une actualité marquée, notamment, par le débat sur la réforme des retraites, les effets sur Pôle Emploi de l'accroissement du chômage et, bien sûr, les difficultés rencontrées par les ressortissants du RSI face aux errances de l'ISU.

1 267 dossiers créées et 991 clôturés en 2010 (contre respectivement 829 ouverts et 521 clôturés en 2009).

- **25 % des dossiers concernent l'assurance vieillesse.**
- **20 % l'affiliation et les problèmes de l'ISU.**
- **18 % le chômage – les aides à l'emploi et à la formation professionnelle.**
- **14 % l'assurance maladie.**
- **43 % des dossiers ont abouti à la délivrance d'informations.**
- **41 % de demandes satisfaites et de médiations réussies (soit 91 % des médiations tentées).**

Un secteur AGP également à la pointe de l'actualité

Les effets de la révision générale des politiques publiques (RGPP), les fluctuations des volumes de vacataires et de contractuels employés par les administrations, avec pour corollaire des incertitudes de statut et d'indemnisation du chômage des agents publics, notamment lorsque leur ex-employeur est auto-assuré, les effets encore sensibles de la réforme des retraites de 2003 combinés avec les débats

441 dossiers créés et 333 clôturés en 2010 (contre respectivement 406 ouverts et 302 clôturés en 2009).

- **51 % concernent les aléas de la carrière (chômage, maladie, accident de service, invalidité temporaire…).**
- **31 % l'assurance vieillesse.**
- **9 % les anciens combattants et victimes de guerre.**
- **6 % les problèmes liés au recrutement.**
- **40 % des dossiers ont abouti à la délivrance d'informations.**
- **24 % de demandes satisfaites et de médiations réussies (soit 74 % des médiations tentées).**

sur celle de 2010, les modifications dans la prise en charge et le contrôle des arrêts maladie et, dans une moindre mesure, la nouvelle décristallisation des pensions servies à l'étranger : voilà quelques-uns des thèmes auxquels le secteur a été confronté en 2010. Si le volume reste assez constant après le bond en avant de la fin de l'année 2009, c'est la typologie des dossiers qui évolue avec, à la clé, une complexité croissante notamment liée aux mobilités professionnelles.

Savoir accompagner la mobilité professionnelle des Français

Le parcours professionnel des Français est de moins en moins linéaire. La peur du chômage les incite à accepter des mobilités professionnelles avec, parfois, des changements de statut. Or, en France, chaque statut étant lié à un régime social différent, les services administratifs des organismes sociaux et les rouages administratifs des fonctions publiques ont tendance à y perdre leur latin. Il est vrai que les différences sont nombreuses et complexes.

Naissance du secteur Travail, solidarité, fonction publique

C'est l'une des nouveautés du fonctionnement interne de l'Institution en 2010 : le rapprochement du secteur Social avec le secteur Agents publics-pensions (AGP).
La recherche de simplification dans les échanges avec les usagers et les services administratifs des organismes sociaux, la constatation du décloisonnement progressif des statuts professionnels et la nécessité d'envisager les droits sociaux avec une vision globale ont conduit à la création d'un nouveau secteur baptisé Travail, solidarité, fonction publique (TSFP), qui unit les compétences des deux secteurs.

Cette évolution structurelle induit des changements organisationnels internes. Mais la mission de ce nouveau secteur, au-delà de la somme des missions des deux secteurs AGP et Social, est aussi d'appréhender les difficultés rencontrées par les personnes qui, au gré des mobilités professionnelles, sont amenées à changer d'emploi, de milieu professionnel, de régime social et de statut.

C'est aussi l'occasion de comprendre les problématiques rencontrées par les agents des organismes sociaux lors des nombreuses fusions qui ont marqué l'année et de percevoir le véritable choc culturel public/privé auquel ont été confrontés les agents lors de la création de Pôle Emploi ou des Agences régionales de santé.

Je souhaite remercier les 202 agents et les 491 délégués qui m'ont accompagné tout au long de mon mandat et dont l'investissement a permis à l'Institution de défendre les droits avec efficacité au quotidien.

Jean-Paul Delevoye

AGENTS : AMAT-CLOT Nathalie – ANGELIQUE-DIT-DESRIVIERES Thérèse – BARAT Xavier – BARBIER Kettie – BERECZ François – BERNOT Jacques – BEROULE Catherine – BIAD-GUILLAUME Nora – BIGUET Marc – BISMUTH Frédéric – BLAISE Damien – BLIN Sylvie – BREMEAU-MANESME Hélène – BRUSETTI Karine – BOBANT Michèle – BOSCH Martine – BOURGEOIS Claudine – BOUSQUET François-Charles – BUET Cyril – CALAZEL Marine – CALVAR Chantal – CALVO VERJAT Nadine – CANU Kléber – CARRÈRE Stéphanie – CAUDOUX Xavier – CERETTI Alain-Michel – CERVONI Gilbert – CHADLI Mariam – CHALMETON Marie-Noëlle – CHANTEUX Micheline – CHANTRY Elisabeth – CHARRIE Luc – CHASSIN Florence – CHÂTEAU Caroline – CHAUVET Nadine – CHOLLET Laurence – CLAVREUL Charlotte – CLEMENT Michèle – CRONEL-ANGEBAULT Martine – DA CRUZ Anna – DANJOU Benoît – DAVID Perrine – DAUGY Bruno – DEFIVES Cédric – DELATTRE Justine – DELVAL Francine – DERNONCOURT Thibaut – DE ROCQUIGNY Bruno – DESMAZIERE François – DINNEQUIN Catherine – DORIVAL Carole – DORNE-CORRAZE Marine – DOROSZ Nathalie – DOUCHEZ Valérie – DREYFUS Bernard – DUBOIS Susie – DUPONT-GIZARD Marie-Claude – DURAND Annick – DURAND Nicole – ENJOLRAS Françoise – FABRE Paul-Henri – FICHET Guillaume – FICHET Nathalie – FIZELIER Gaëtan – FOSTIER Sylvie – FOURNIER Mireille – FRASHERI Thomas – FRECHINOS Annie – FULAT Fabien – GANE Tony – GAILLARD Robert – GAIN Marie-Line – GAUTHIER Martine – GOURDY Viviane – GRATIEUX Jean-François – GROLIER Aurélien – GUEDDOU Khaddra – GUILLEMOT Joseph – GUILLET Claire – HAON Marie-Catherine – HALLA Yacine – HENRION Marie-France – HERENS Annick – HOUVET-CHAUNY Audrey – ITIC Ghislaine – IVANOFF Sonia – JACQUET Marie-Jeanne – JEANNIN Christine – JOFFRE-GUERREIRO Nicole – JOURDAIN Claudine – JOUVE Louis – KADA Loubna – KAHLI Abdelkader – KOLIFRAT Sabine – LABAT Florent – LALOUM Annie – LANCRY Claire – LANDI Bruno – LANGLOIS Liliane – LAURENT Corinne – LE BEC-SINOU Anne – LE COQ-BERCARU Eliane – LE FRAPPER DU HELLEN Florent – LE ROUX Christian – LEFEVRE Dominique – LELOUP Yannick – LEJEUNE Nicole – LENCLUD Marike – LEPAGE Josette – LEPAGE-LAURENS Jean – LEPVRIER Chantal – LEROUX Florence – LEWANDOWSKI Vincent – LUTSMAN Caroline – LYON Gérard – MACLEAN Brigitte – MADRELLE Myriam – MALLEK Chantal – MANARANCHE David – MANBON Isabelle – MARTINOT-LAGARDE Lucie – MARY Dominique – MASSOL Claude – MATON Pascale – MAUCLAIR Anne-Gaëlle – METAYER Fabien – MILLION Emilie – MIRLIER Nadine – MOILLE Claudine – MONESTIER Céline – MONTEILLET Inès – MONTEIRO Christophe – MONTOURCY Isabelle – MORANDI Stéphane – MOSSER Geneviève – MOUTIER Rachel – MOUYER Delphine – NANSOT Véronique – NAUDIN Jérôme – NORMAND Guillaume – NORMAND Martine – POUJADE Laurence – OCTAVIE Nadia – OLIVIER Anne – OMBRET Patricia – OUSSET Françoise – PATON Alain – PELISSIER Elisabeth – PEPIN Monique – PEREIRA Maria – PERES Roxane – PEREZ Manola – PERNET Jean-Louis – PERRIN Pierre-Louis – PETIT Serge – PEZDIR Guillaume – PEZDIR Patrick – PICOLI Véronique – PLANADE Amélie – PONSART Marie-Claude – RAUBER Dominique – RENTY Colette – REY Gérard – RICOUR Loïc – RIO Vanessa – ROBERT Claudine – ROGER Guillemette – ROLLE Ninette – ROMANOVA-BOSAC Maria – ROSE Hervé – ROUGIE Jean-Michel – RUBEL Gérard – SAVINAS Michel – SAWADOGO Hubert – SAYARET Guy – SENENTE Philippe – SICAULT Christine – SIRONNEAU Michel – STRUB Eliane – TAVENARD Guy – THOMAS Emmanuelle – TENDEL Christine – THUILLIER Martine – TIMSIT Martine – TOURNEUR Marie-Claude – TOUZARD Anne-Laure – TRIBUT Danièle – TRICHEREAU Nicole – TRICHOT Marie-Josée – TROTTET Laurent – VAN DEN DRIESSCHE Annabelle – VASSEUR Yannick – VELEZ Sébastien – VERGEZ Georges – VIALATTE Bahia – VIOLARD Maud – WIRTZ Frédéric – VIOULAC Béatrice – WARIN Céline – WOEMANS Geneviève – YOUSSEF Louis – ZENADJI Stéphanie.

DÉLÉGUÉS : ABRAM Jean-Yves – ACHOURI Aziz – ADDA Samira – AIT OUAHI Mohamed – ALLAMAN Marc – ALLÉGRET Catherine – ALLENDRIEU Yves – ALLOUCH Marc – AMIEUX Frédérique – ANDRE Michelle – APPÉRÉ Jean – ARCHER André – ARCHIMBAUD Paul – ARNAUD Denis – ARNOULD Odile – ARRIETA Marie-Thérèse – ATTYASSE Maxime – AUZAS Christian – BACHELARD Jean – BAGOUT Véronique– BAILLY Gérard – BARATON Pierre – BARBAZANGE Alain – BARBIER Gilles – BARBIN Raymond – BARBU Henri – BARGETON Patrick – BARUEL Claude – BAZILE Marie-Claude – BEDDIAR Ménaouar – BEERNAERT Serge – BELHADJ Alain – BELLAAMARI Abdelhadi – BELLET Patrick – BELVALETTE Jacques – BELZANNE Pascal – BENNS Gaëtane – BENOIT Pierre – BENSAADOUNE Malika – BENTRESQUE Jean-Michel – BERAUD Daniel – BERNABE Daniel – BERNARD Joseph – BERNARD Pierre – BERNILLON Françoise – BERTOT Daniel – BERTRAND Anthony – BESSET Huguette – BIA Mireille – BIAGINI Sandrine – BICKEL Jean-Claude – BIGET François – BILLOT Gérard – BILLOT Marie-Josèphe – BLANC Robert – BLAT Christiane – BLAVIER Nicole – BLIN François – BLOT Dominique – BOISSON Yves – BONIFACI Georges – BONNET Marie-Jeanne – BONNET Robert – BONNIN Jack – BONNO Guy – BORDELLES Jean – BORGES-LAGAJALI Aïcha – BOUCHARA Marc – BOUGHABA Fadila – BOUHET Camille – BOUISSET Pierre – BOULIER René – BOURGEOIS Antoine – BOUSQUET Antoine – BOUTOUTE Michel – BOUVIER Thérèse – BOUZIANE Mohamed – BOYER Maurice – BOYER Pierre – BOZZONI Michèle – BRAND Jean – BREDIN Florence – BRENET Jean-Pierre – BRETIN Simon – BRON Bernard – BRUGIERE Jean-Luc – BRUN Gérard – BRUNELET Marc – BRUNTZ Monique – BUCCHINI Catherine – BURGER Georges – CAILLON Michel – CAMPERGUE Gilbert – CAMPS Georges – CANDELA Claude – CAPPART Philippe – CARCIOFI Bruno – CARLES Philippe – CARNEL Jean – CAROULLE Jean-Roger – CARRE GRIMAUX Anne-Marie – CARRIÈRE Isabelle – CARRIERE Yves – CARTIGNY Michelle – CASSIGNOL Christian – CASTELLANI- BEMBELE Anne Cécile – CASTELLAZZI Jean – CASTELVI-MARTINEZ Christine – CATTEAU André – CAVALLERO Olivier – CAVARROC Henri – CHABANNE Nicole – CHEHHAR Mohamed – CHEN Estelle – CHIAVERINI Philippe – CHRISMANN François – CIRE Jean-Luc – CLAUSSE Monique – CLERC Catherine – CLOUËT DES PESRUCHES Jean-Louis – COATLEVEN Marc – COLIGNON Myriam – COLIN Frédéric – COLLET Jean Yves – CORDIER Jacques – CREMNITER Didier – CREPEL Michel – CRIBIER Michel – CUSSAC Bernard – CUZIN-COGAT Jean – DABERT Solange – DABOVAL Alain – DAILEY Bruno – DANGEVILLE Reine – DARIES André – DAURES Annabelle – de KERRET Véronique – de la GARANDERIE Catherine – de LAMBERT Xavier – de ZAN Gisèle – DEFFAUX Martine – DELAFONTAINE Carole – DELAMARE Jean-Claude – DELATTRE Bernard – DELAUNAY Benoît – DELAUNAY Jean-Luc – DELECROIX Michel – DELMAS Christian – DELMONT Michel – DEMONTE Gérard – DEMOUTIEZ Christian – DEPIN Jean-Marie – DERRIEN Jean-Marc – DESBORDES Christian – DEVOTO Dominique – DEZARNAULD Marie France – DHALLEINE Guylain – DI MILLA Bernard – DILLIES Henri – DJARI Haddi – DJEDIDEN Fatima – DOMMARTIN Maurice – DOUSSET Jean-Yves – DUBOIS Geneviève – DUCOURET Michel – DUFFAU Jean-Marie – DUFRESNE Marc – DUMAS Gérard – DUMAS-GALANT Myriam – DUPERCHE Jacky – DUPLOUY Jean-Pierre – DUPONT Aimé – DURAND Jean-François – DUVEAU Florence – ELLACOTT Monique – EMY Philippe – FABRE Raphaëlle – FABREGUETTES Guy – FATHI Ali – FELIX Patrick – FELLMANN Gregory – FERET Claude – FERROUDJI Karine – FIEMS Jean-Jacques – FIORESE Jean-Louis – FIROZALY Rosine – FLEURY Gilles – FRAICHARD Serge – FRANÇOIS Gabriel – FRENDO René – GALAND Patrick – GALAUP Bernard – GALDIÈS Jean-Paul – GALIANA Georges – GALIBERT Jacqueline – GARCIA Philippe – GARON Jean-Pierre – GASPERMENT Michel – GAUBERT Suzanne – GAUCHET Christine – GAUTHIER Maryse – GAUTSCH Roland – GAYE Georges – GAZEL Renée – GENEST Pierre – GENTRIC Alain – GIMEL Christian – GIRARDOT Pierre – GIRIBONNE Daniel – GLENAT Gérard – GLORET Marie-José – GOAZIOU Gérard – GODERIAUX Martine – GODET Richard – GONZALEZ Claude – GONZALEZ Joseph – GOUBY Lina – GOURBEAULT Alain – GOURDIN René – GOUX Hélène – GREBERT Eliane – GRECH Christiane – GRENU Christiane – GRUA Christian – GUÉRIN Michelle – GUICHARD Pierre – GUILBAUD Gérard – GUILLEMIN Gisèle – GUILLOTEAU Jean-Paul – GUYOT Luc – HADDAG Jean-Claude – HAFDANE Nour-Eddine – HAIMEZ Véronique – HARVEY Thierry – HAUQUIN Jean-Michel – HAZOTTE Michel – HECKENDORN André – HERBERT Claude – HÉRISSON Jean Marie – HERMENT Daniel – HEUEL Jean-Pierre – HOBL Joseph – HOCDÉ Henri – HOCQ Josiane Danny – HOMER Myriam – HONORÉ Serge – HORNY Noël – HOUEL Françoise – HUYNH-KIM-BANG Noël – ISUS Thierry – JACOB Francis – JAMME Francis – JARDOT Daniel – JARRY Hervé – JEAN-PIERRE Didier – JUDÉAUX Joël – JUMEL Jean-Yves – KARILA Claude – KEBE Justin Bobo – KIEHL Jean-Louis – KLESTA Audrey – KROUCHI Abdou – KROUCHI Yassine – LABEAUME Bernard – LABOURDETTE Henri – LACHASSAGNE Jean-Jacques – LAFARGE Alain – LAFON Roger – LAFONT Guy – LAFORE André – LAGAY Georges – LAGIER André – LAIGRE René – LAMBERT Jean-Gabriel – LANDROS Daniel – LANDRY Yves – LAPEYRERE Marie-Madeleine – LARAN Pierre – LASCHAMP Guy – LATOUR Francis – LATREUILLE Raymond – LATRILLE Dominique – LAUDOUAR Patrick – LAURÉOTE Xavier – LAVANCHY Alain – LAVEDAN Jean – LAVIGNE André – L'AZOU Jean-Julien – LE ROI Magalie – LE TOULLEC Guy Camille – LECOMTE Pascal – LEFEBVRE Gilles – LEMESLE Annie – LENAIN André – LENCLUD Marike – LEPAGE Josette – LEPEC Xavier – LEPVRIER Chantal – LEVEL Sophie – LIMEUX Jean-Yves – LINDACHER Gérard – LOKS Christiane – LORENZI Sabine – LOTOUX François-Pierre – LUREL Guy – LYON Gérard – MAGNANT Anne – MAGNE-LIE Yves – MAGNIER Cécile – MAGNON Alain – MAINGON Philippe – MALKA Valérie – MANDARD Gilbert – MARÉCHAL Jean-Pierre – MARINO Antoine – MARTEL (de) Jean-François – MARTINEZ Pierre – MASSIERE-LEFEBVRE Ariane – MATHIEU Jean Claude – MATTEACCI Achille – MAURAN Jacqueline – MAURICE Pierre – MAYET Pierre – MAZLOUM Elie – MAZZOCCHI Jean – MELON Didier – MERCIER Marie-Thérèse – MÉREAU Delphine – MERIAN Jeanne – MÉTAIS Pierre – MEUNIER Julie – MEZNAD Katia – MICHAUD Patrick – MICHEL Valérie – MICHELIN Gilbert – MIGALE Antoine – MILLEROU Roland – MILLOT Lucette – MIRISOLA Geneviève – MOITIE Serge – MOLIÈRE Michel – MOLINA Raymond – MONPAS Roger – MORAZZANI Armand – MOREL Isabelle – MORIER Gérard – MOUNIER Jacques – MOUTOUSSAMY Michel-Cléry – MUNIER Angèle – MURCIA Jean-Michel – NASS Marguerite – NÉBLAI Frantz – NEMIRI Dalila – NEVALDO Brigitte – NOEL David – NOEL Jean-Claude – NOGUES Patrick – NOPOLY Antoine – NOUTEHOU Camille – OTTOLINI Norbert – OUKSEL Lazare – OURDOUILLER Françoise – PAILLOT Jean-Claude – PALLAVICINI Gérard – PALLIER Jean – PANSIER Daniel – PARDIGON Anne – PARÉJA Serge – PARISET Régis – PARNAUD Claude – PATIGNIER André – PAULUS Richard – PEANT Claude – PEINTRE Séverine – PELIER Marguerite – PERENNES Denise – PERES Robert – PEREZ Marie Thérèse – PÉRICAT Jacques – PERRIER Jacques – PERRIN Christian – PETON Patrick – PHILIPPE Jean Pol – PIAT-DORVILLE Marie – PIERI Gabriel – PIERSON Jean-Paul – PIÉTRI Claude – PIQUEMAL Dominique – POINGT Michel – POLART Pierre – POLLET-GÉRARD Bernadette – POLLET-ROUYER Frédérique – POMBIA Michel – PONS Henry – PONSATY Gérard – POULIN Martine – POUPLIER Jacky – PRADALIER Patricia – PRÉVOST Michel – PRIMOT Monique – PROCIDA Robert – PROT Jean – PROUST Jean-Pierre – PROUTEAU Catherine – PROVOST Roger – PRUDHOMME Alain – PRUNEL Jocelyne – PUECH Pierre – PYTKO Dominique – RAMECOURT Alain – RANSAC Sylvie – RAPIN Georges – RATINAUD Richard – REBOUL Christian – REDON Jean-Pierre – REGNIER Alfred – REITER Nadine – RENARD Noël – REVAUX Pierre – REY Alain – REY Michel – REYNAUD-KEISLER Martine – RHATTAT Rachid – RICHARD Ludovic – RIMBAULT Michel – RIVASSOUX Jean-Pierre – ROFORT Philippe – ROGER Michel – ROLLY André – RONCIN Daniel – ROQUEBRUN Jean – ROUCOU Jean – ROUGON Caroline – ROUX Michel – ROUX Philippe – ROUX-GRANADEL Michel – ROUYEZ Daniel – ROY Gilbert – SABATIER Nadine – SAFRAN Denis – SALAGER Solange – SANSONNETTI Jacques – SAUBAUX Georges – SAUCEROTTE Michel – SCHELCHER Robert – SCHMIT Joseph – SEGARD Pierre – SEGUIN Richard – SEMUR François – SENAUX OCHOA Stéphanie – SERAIN Christian – SÉVERAN Christian – SIAB-NOUALI Christelle – SIBILLAUD Aurore – SIMARD Pierre – SINAGRA Pierre – SOLER Adrien – SOUMAH Joséphine – SPRECHER Philippe – STAILI Mustapha – SZYMANSKI Michel – TAUZIET André – TAVERNIER Alain – TEBOUL Gilbert – TESTARD André – THIBAUD Albert – THIBAUD Jean-René – TILLAUX Françoise – TOUGNE Jean – TOULET Danielle – TRAVEL Jean-Michel – TRUJILLO Louis – VACHERET Jean-Claude – VALENTIN Bernard – VALETTE Claude – VALLEIX Gérard – VALTIER Alain – VANDERMESSE Dominique – VERGEZ Georges – VIDAL Chantal – VIDAL Marie – VIGNA Régine – VILLEDIEU Nicole – VILLERMAIN-LÉCOLIER Jean-Pierre – VINCENSINI Robert – VINCENT Claude – VINCENT Guy – VRILLAUD Philippe – WACHSMANN Patrick – WALKER Gaëlle – WATISSE Christian – WEHR Josette – ZULLEMARO Thérèse.

Gestion administrative et financière 2010

MOYENS BUDGÉTAIRES	11 799 823 €
Charges de personnel	7 394 033 €
Personnel du siège	6 003 000 €
Délégués	1 311 033 €
Formation	80 000 €
Charges de fonctionnement courant	4 155 790 €
Locaux (dont loyer)	2 000 422 €
Moyens généraux	1 499 886 €
Autres services extérieurs	655 482 €
Investissement	250 000 €

Personnels en fonction dans les services du Médiateur de la République (au 31 décembre 2010)

	TOTAL	A	B	C
Personnels mis à disposition par les administrations	**30**	21	6	3
Personnels des caisses (CPAM, Urssaf et Cramif)	**4**	0	0	4
Personnels détachés	**11**	7	2	2
P3S	**5**	4	0	1
Personnels contractuels	**37**	27	0	10
Personnels affectés par le Secrétariat Général du Gouvernement	**13**	3	2	8
TOTAL	**100**	**62**	**10**	**28**

En 2010, de nouveaux chantiers ont été engagés.

L'amélioration du traitement des réclamations et de l'outil informatique de gestion des dossiers

Le Médiateur de la République a mis en ligne un formulaire de saisine sur son site Internet en septembre 2009. Une adaptation du dispositif est rapidement apparue nécessaire du fait de l'afflux considérable de réclamations souvent très sommaires et ayant trait à des litiges strictement privés, transmises par ce biais. Ainsi, une nouvelle version du formulaire a été mise en ligne en avril 2010. Ce nouveau formulaire permet de renseigner davantage les administrés sur le champ de compétence de l'Institution et les conditions de recevabilité.

Par ailleurs, le progiciel de gestion des fichiers qui avait été mis en place en 2005 a dû être amélioré du fait de nouveaux besoins apparus depuis, en raison non seulement de la complexification des dossiers, mais surtout du développement considérable des communications dématérialisées. Ainsi, des adaptations de l'outil ont été intégrées au milieu de l'année 2010 pour répondre à ces nouvelles exigences.

La généralisation des permanences de délégués en milieu carcéral

La convention signée le 16 mars 2005 entre le Médiateur de la République et le Garde des Sceaux a donné le coup d'envoi à une action novatrice de l'Institution : la mise en place à titre expérimental de permanences de délégués bénévoles du Médiateur de la République dans des établissements pénitentiaires, afin de renforcer la démarche de proximité et d'accessibilité engagée par l'Institution au bénéfice de toutes les catégories de la population. Dix établissements pénitentiaires, comptant au total 7 500 détenus, soit plus de 10 % de la population pénale française, ont donc été choisis pour une phase d'expérimentation de 18 mois, qui s'est achevée en septembre 2006. Le bilan ayant été jugé très positif, le Médiateur de la République et le Garde des Sceaux ont signé en janvier 2007 une convention prévoyant la généralisation progressive, d'ici à 2010, de l'accès des détenus aux délégués du Médiateur.

À la fin du mois d'avril 2010, l'engagement pris par Jean-Paul Delevoye a été intégralement tenu : les 61 000 détenus de métropole et d'outre-mer ont désormais accès à un délégué du Médiateur de la République. Cent soixante-quatre sites pénitentiaires sont concernés, 60 d'entre eux disposant d'une permanence régulière et 104 étant desservis au cas par cas.

La stabilisation du Pôle Santé et Sécurité des Soins (P3S)

En janvier 2006, une mission nationale de médiation, d'information et de dialogue pour la sécurité des soins (Midiss) a été confiée à la Haute autorité de santé (HAS) par le ministre de la Santé et des Solidarités. Cette mission, devenue le Pôle Santé et Sécurité des Soins (P3S), a été transférée au 1er janvier 2009 au sein des services du Médiateur de la République par convention du 17 décembre 2008. Les personnels de cette mission ont été mis à disposition du Médiateur de la République en 2009 et 2010 contre remboursement à la HAS. Ces personnels ont définitivement intégré la Médiature à compter du 1er janvier 2011, les emplois correspondants ayant été ouverts en loi de finances 2011.

Des outils spécialement dédiés ont dû être mis en place. Ainsi, une version spéciale du formulaire de saisine en ligne a été élaborée pour le P3S. De même, le progiciel de gestion des fichiers utilisé par les services d'instruction a également été adapté aux procédures particulières du P3S afin d'être directement relié au centre d'appel du P3S et de tenir compte de l'exigence de confidentialité impérative en matière médicale.

Index

A

AAH ..... p. 18, 35
Accès aux soins..... p. 60, 79
Administration (fiscale, pénitentiaire, judiciaire)... p. 12, 23, ... 53-55, 60-61, 69, 76
Agirc ..... p. 50
Allocations..... p. 16-17
Allocations familiales..... p. 16-17, 50, 61
Amendes ..... p. 75
AOM ..... p. 65
AOMF..... p. 64-65
Arrco ..... p. 50
ARS ..... p. 50-52
ASE ..... p. 54
Assurance-vie..... p. 19
Auto-entrepreneur ..... p. 13
Autopsies judiciaires..... p. 24, 63
AVS..... p. 23

C

Caf..... p. 5, 17, 50, 58
Carsat..... p. 50
Carte scolaire ..... p. 30
CCMSA..... p. 50
CEDH..... p. 24-25
Cesu..... p. 7
Charte Marianne..... p. 15
Chômage .... p. 16, 47, 50, 77, 80-81
Chorus..... p. 37
CHSCT ..... p. 40-41
CHU..... p. 41
Cnaf..... p. 50
CNAMTS ..... p. 49-50
Cnav..... p. 19, 50
CNCDH ..... p. 68-69
CNDS..... p. 70
CNF ..... p. 27, 56
CNI ..... p. 27, 28
Cnom ..... p. 50
Conseils généraux..... p. 11, 23, 52
Consommation ..... p. 7, 19, 62, 74
Constitution ..... p. 13, 18, 70, 71
Contrôleur général des lieux de privation de liberté..... p. 70
CPAM..... p. 33
Cram..... p. 35
Crédit à la consommation.. p. 19, 62
CNMSS ..... p. 33
Crous ..... p. 33, 58
CRUQPC..... p. 51

D

Défenseur des droits ..... p. 63, 70-72
Défenseur des enfants ..... p. 70
Dommages corporels... p. 19, 63, 78
Dossier médical... p. 20-21, 41-42, 60
DPU ..... p. 29
Droits de l'Homme .. p. 24,45,64-69
Droits des détenus..... p. 60

E-F

EDF ..... p. 39, 57
Éducation nationale.. p. 16-17, 23, 36
Ehpad ..... p. 52
Enfants nés sans vie ..... p. 24-25
Énim ..... p. 44, 59
ENS ..... p. 58
EPM..... p. 69
Esat ..... p. 63
Essais nucléaires..... p. 7, 19
État civil... p. 24-25, 28, 39, 61, 76
Étrangers..... p. 3, 11, 25, 39, 53, ...56, 64, 67, 69, 76
Europe ..... p. 65-67
FICP..... p. 7, 62
Fonctionnaires ..... p. 14, 33, 48
Fouille corporelle..... p. 68
Frais bancaires..... p. 19, 62-63

G-H

Garantie intrinsèque ..... p. 63
GDF Suez ..... p. 57
Haïti..... p. 53-54
Halde ..... p. 16, 70
Handicap, handicapés . p. 7, 10, 18, ... 23, 25, 31, 35, 37, 41, 42, 73
HAS ..... p. 52, 83
Hôpital ..... p. 3, 21-22, ... 40-42, 52, 54, 79

I-J-K

Impôt ..... p. 3, 7, 9, 10, 11, 12, ...23, 33, 54, 55, 77
Indemnisation .. p. 7, 19, 33, 78, 80
Invalidité ..... p. 7, 18, 51, 81
ISU ..... p. 13-14, 50, 80, 81
Jaf ..... p. 61
Jungle de Calais ..... p. 69
Kafala ..... p. 63, 78

L

Laïcité..... p. 3, 21, 65, 79
lemediateuretvous.fr ..... p. 5, 49
Loi HPST..... p. 52
Loi Léonetti ..... p. 20
Loi pénitentiaire ..... p. 60

M

Malendettement ..... p. 39
Maltraitance ..... p. 41, 52, 79
MDPH ..... p. 23, 35, 38
Médecins..... p. 16, 21, 23, 41, ...42, 45, 50, 79
Médecins conseils ..... p. 16
Médecins du travail ..... p. 16
Mobilité..... p. 33, 80, 81
Monde arabe..... p. 66
MSA..... p. 31

N-O

Notaire ..... p. 25, 57, 76
Ombudsman ..... p. 64-67, 71
ONVH..... p. 40

P

P3S ..... p. 41, 74, 79, 83
Pacs..... p. 16
Pension de réversion..... p. 16
Pôle Emploi ..... p. 11, 13, 33, ... 38, 49-50, 80-81
Préfecture..... p. 15, 22-23, 31, ... 37, 48, 56, 59-60, 73, 75-76
Prestations (familiales-logement).... p. 16-17,63
Prison..... p. 38, 60, 61, 68
Psychiatrie..... p. 42, 79

R

Recommandations en équité ... p. 54
Recours subrogatoire des tiers payeurs ..... p. 63
Réformes..... p. 5, 7, 11, 13, ... 16-17, 19, 24-25, 44-45, ... 50, 62-63, 67, 71-72, 78
Réfugiés ..... p. 25, 78
Régimes sociaux ..... p. 33
Rescrit ..... p. 55
Résidence alternée ..... p. 16, 63
Ressources ..... p. 17-18, 28, 30, ...37, 54, 60, 62, 80
Retraite ..... p. 16, 18, 31, 35, ... 37-38, 50, 61, 63, 78, 80
RGPP ..... p. 15, 80
Robien (dispositif) ..... p. 54
RSA ..... p. 18
RSI ..... p. 13-14, 50, 80

S

SAI ..... p. 53
Saisonniers ..... p. 44
Samu ..... p. 41
Sfar..... p. 50
SIV..... p. 23,75
Surloyer..... p. 49

T

Tass ..... p. 33-34
Taxation..... p. 10-11
Testament..... p. 25
TGI ..... p. 39
Trésor public ..... p. 12, 35, 55, 62
Tutelles ..... p. 54

U-V

Unedic ..... p. 49-50
Urgences ..... p. 40-43 .....72, 74, 79
Vacataires ..... p. 16-17, 79-80
Vaccination ..... p. 7

Pour contacter le Médiateur de la République et ses délégués

LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

7, rue Saint-Florentin, 75008 Paris
Tél. : 01 55 35 24 24
Fax : 01 55 35 24 25

LES DÉLÉGUÉS DU MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

La liste des délégués, leurs adresses, coordonnées et permanences sont disponibles sur le site Internet de l'Institution :
www.mediateur-republique.fr
Rubrique : Délégués / où les trouver ?

PÔLE SANTÉ ET SÉCURITÉ DES SOINS

N°Azur 0 810 455 455
PRIX APPEL LOCAL

et

www.securitesoins.fr

le Médiateur & vous

www.lemediateuretvous.fr

L'espace d'échange et de réflexion sur les droits

Pour transmettre votre dossier au parlementaire de votre choix

DÉPUTÉS

Assemblée nationale
126, rue de l'Université, 75007 Paris
Tél. : 01 40 63 60 00
Adresses et horaires des permanences :
www.assemblee-nationale.fr

SÉNATEURS

Palais du Luxembourg
15, rue de Vaugirard, 75006 Paris
Tél. : 01 42 34 20 00
Adresses et horaires des permanences :
www.senat.fr

Médiateur de la République
Responsable de publication : Christian Le Roux
Conception et réalisation : POLYNOME – RCS Nanterre B 398 289 629
Rédaction : les services du Médiateur de la République ; Agnès Monsaingeon ; Véronique Châtel
Photos : David Delaporte ; Fotolia
Impression : La Fertoise-Montligeon
Dépôt légal : 1er trimestre 2011

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 : 978-2-11-128277-3
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-republique.fr