

## Rapport annuel 2009



LE MÉDIATEUR  
DE LA RÉPUBLIQUE

# UN ACTEUR ESSENTIEL DE LA DÉFENSE DES LIBERTÉS PUBLIQUES

Crée 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’Etat 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 quelque trois-cents délégations, 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 2009.  
Sa date de rédaction est arrêtée au 1<sup>er</sup> février 2010.

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](http://www.mediateur-republique.fr)

# SOMMAIRE

ÉDITO	p. 2
FOCUS – LA MÉDIATION S'ÉLARGIT AU SECTEUR DE LA SANTÉ	p. 6
L'ANNÉE EN CHIFFRES	p. 8
TABLEAU DES RÉFORMES	p. 11
BLOC-NOTES	p. 12
L'USAGER ET L'ÉTAT FACE À LA CRISE	p. 13
Citoyen-administration : la grande incompréhension	p. 14
Le citoyen seul face à un cadre mouvant et insécurisant	p. 23
De nouveaux liens marqués par la défiance et la suspicion	p. 31
<b>PACIFIER LES RELATIONS, APAISER LES TENSIONS :</b>	
<b>LA CONTRIBUTION DU MÉDiateUR</b>	<b>p. 39</b>
Des réponses à la demande de « vivre ensemble »	p. 40
Des propositions pour un système plus humain	p. 47
Les grandes orientations pour 2010	p. 57
<b>UN OMBUDSMAN À LA FRANÇAISE</b>	<b>p. 63</b>
Les réponses du Médiateur de la République aux grands défis de notre société	p. 64
Une expertise au service des droits de l'Homme	p. 71
Le Défenseur des droits, un ombudsman à la française	p. 75
<b>PORTRAIT DE L'INSTITUTION</b>	<b>p. 78</b>
GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE 2009	p. 88

# ÉDITO



**Jean-Paul Delevoye,**  
Médiateur de la République

## DÉFENSE DES DROITS : UNE DIMENSION NOUVELLE

Le constat n'est pas neuf, notre société est fracturée, mais jamais cette réalité n'a été aussi aiguë. Poste d'observation privilégié des évolutions sociales, des souffrances des femmes et des hommes, le Médiateur de la République apprécie en effet quotidiennement, au travers des requêtes qui lui sont adressées, la vitesse et la prégnance avec lesquelles le sentiment d'injustice se diffuse dans la société. Il perçoit aussi l'urgence et la difficulté qu'il y a à contrer ce sentiment, mêlant angoisse et rancœur, prêt à se déverser dans les pires exutoires.

Le premier fossé entre les citoyens et l'État, c'est celui que creuse la loi par une complexité croissante, qui met sa compréhension hors de portée de l'individu. La conséquence : les administrés méconnaissent leurs droits, en mesurent mal la portée et ont souvent du mal à les respecter. Face à eux, des fonctionnaires peinent à appliquer la loi, à comprendre la finalité de leurs actions. Se considérant comme de simples pions dans un système qui les dépasse et leur impose sa force d'inertie, ils cèdent parfois à la tentation d'une application des textes plus formelle qu'humaine. Cette rupture est accentuée par l'agressivité ou la violence, qui prennent peu à peu le pas sur le respect de l'autre. Des deux côtés, un sentiment de fragilité et d'isolement qui ne laisse en partage que la souffrance.

À cet éloignement s'ajoute pour le citoyen l'impression d'être « ballotté » par d'incessants changements censés l'avantager, mais qui lui semblent pourtant s'accomplir toujours à son détriment. Ainsi de la réorganisation d'EDF-GDF au nom de l'ouverture à la concurrence, qui a débouché pour l'usager sur un recul qualitatif de l'offre de services et a parfois même été source de préjudices. L'impact de la crise est venu aggraver la situation, accroissant le contraste entre la richesse collective de la France et la situation des moins favorisés. Jamais le risque de basculer dans la précarité n'a semblé si grand à autant de nos concitoyens. Les travaux de sociologues comme Éric Maurin ont récemment rappelé l'immense écart entre la peur du déclassement, partagée désormais par une

majorité de Français, notamment les classes moyennes et supérieures, et la réalité du déclassement qui touche une frange de la société, les plus vulnérables, hélas. D'autant que, face à la détresse d'un nombre croissant de citoyens au parcours de vie marqué par des ruptures – aussi bien professionnelles, familiales, que géographiques –, les réponses de la société en termes de politiques de solidarité, au travers du RA, de la CMU ou de la loi Dalo, font montrer d'une efficacité déclinante. Loin de lisser les aspérités de la vie, les solutions proposées par l'État face aux accidents de la vie, inadaptées à des trajectoires qui ne sont plus linéaires, induisent trop souvent, entre la naissance d'une situation de détresse et le versement d'aides, un décalage temporel pénalisant. Trop distendu, le filet social qui doit atténuer les chocs en vient à infliger des blessures supplémentaires à ceux qu'il est censé aider. Il paraît pourtant impératif que les services publics n'ajoutent pas une souffrance évitable à une souffrance initiale. Se pose donc la nécessité d'une réflexion approfondie sur les politiques de solidarité, leurs effets sur le comportement, la socialisation et le vécu.

Dans ce contexte social tendu, il est indispensable de parvenir à une utilisation optimale des deniers publics. C'est donc avec raison que le législateur et les services de l'État ont mis en place une politique de lutte contre les fraudes. Mener cet indispensable combat a cependant conduit à un durcissement du régime de la preuve, qui pénalise aujourd'hui les honnêtes gens, qui constituent la très grande majorité de la population, en les plaçant en position de présumés coupables. Si l'objectif est louable, comment ne pas voir dans la méthode la promesse d'une dégradation des liens entre les administrés et leurs administrations ? Ici aussi, une autorité indépendante comme le Médiateur de la République peut aider à définir un faisceau d'indices acceptables à défaut de preuve et à sécuriser le fonctionnaire chargé du dossier. En s'appuyant sur ses capacités d'analyse et sa profonde connaissance des lois et des mécanismes administratifs, il faut parvenir à trouver un juste équilibre entre défiance et confiance, car il n'est pas possible de vivre dans un système où l'administré fait figure d'éternel suspect.

Vient s'ajouter un facteur supplémentaire brouillant la situation : la distorsion de plus en plus marquée entre la réalité vécue par les administrés et le reflet qu'en donnent les multiples indicateurs dont disposent les services de l'État. Contractualiser les objectifs, valoriser les résultats, imprégner l'ensemble de la sphère publique de la culture de la performance, pourquoi pas ? Encore faudrait-il que ces indicateurs soient pertinents et n'aient pas pour seule finalité de satisfaire une hiérarchie ou de servir de faire-valoir médiatique. Encore faudrait-il, également, que ces indicateurs parviennent d'une manière ou d'une autre à intégrer la dimension psychologique de la relation avec

l'usager, par définition difficilement quantifiable. On peut mesurer le délai de réponse moyen, par exemple, d'une institution. Mais est-il possible de mesurer la douleur afférente à ces temps de latence et d'incertitude ? À l'heure où la transparence s'affirme comme le principal moteur de la confiance et où les citoyens veulent pouvoir mesurer avec justesse la qualité des services rendus, un débat s'impose sur la validité des indicateurs de performance. Lui seul pourra écarter le soupçon d'instrumentalisation qui pèse sur ces outils de mesure et prévenir le risque d'une nouvelle fracture entre administrations et administrés. La rationalisation tant souhaitée des administrations est censée mettre fin à la gabegie et optimiser l'efficacité et le rendement des organisations du travail dans la fonction publique. Fort logiquement, cette rationalisation se traduit d'abord par une standardisation des réponses et un traitement de masse des dossiers appuyé par l'outil informatique. Dans le même temps, on constate une demande de personnalisation de la part des usagers et un souhait de ne pas être assimilés à un numéro de dossier, pour une affaire qui est parfois l'histoire de toute une vie, avec ce qu'elle comporte d'incertitudes et de souffrances. Ces deux tendances, personnalisation et rationalisation, ne sont opposées qu'en apparence et je suis convaincu de la possibilité de trouver des solutions compatibles.

Finalement, notre système dans son ensemble se fragilise d'année en année. L'époque où le « vivre ensemble » se fondait sur l'existence de règles communes, sur des autorités de proximité les faisant respecter, et sur des citoyens qui les connaissaient et y adhéraient semble révolue. Les espérances collectives ont cédé la place aux inquiétudes collectives et aux émotions médiatiques. Notre société gère son angoisse par une décharge d'agressivité là où nous attendions un regain de solidarité. J'en veux pour preuve la généralisation et la banalisation des faits de violence, à l'école, en famille, dans les hôpitaux, envers la police. Les grandes équations qui permettaient le consensus au sein de notre société semblent marquées d'obsolescence : un diplôme ne garantit plus un travail, une intervention étatique ne garantit plus la correction ou la suppression d'une injustice. Notre société en quête de sens se révèle aujourd'hui plus usée psychologiquement que physiquement. L'individualisme met en exergue l'individu et le valorise dans ses réussites. Il l'isole dans ses échecs et développe alors parfois le mépris de soi qui engendre le mépris des autres. Alors qu'il faut réinventer les modalités comme la finalité du « vivre ensemble » et enrayer la spirale de l'échec et du mépris lorsqu'elle se présente, maintenir et développer nos capacités d'écoute est primordial. La philosophie qui guide mon action répond précisément à ces défis : aider nos concitoyens à adopter un état d'esprit plus positif, en passant de la gestion des peurs à la motivation de nouvelles espérances. La ...

- ... reconstruction du « vivre ensemble » ne pourra se faire sans offrir à chacun une place au sein du collectif, indépendamment de sa valeur sur le marché du travail, une place où son utilité d'être social soit affirmée et sa dignité d'être humain respectée.

### **DES RÉPONSES À LA FRAGILITÉ ET À L'INSÉCURITÉ**

Souvent perçue par les citoyens comme l'ultime recours pour solutionner leur problème, l'Institution du Médiateur de la République est en prise directe avec la détresse, la douleur et les drames humains, aux ressorts complexes. J'ai mis en place de nouveaux outils pour accroître les capacités d'écoute de l'Institution. Sur le plan des nouvelles technologies, « e-médiateur » est un guichet d'information de premier niveau permettant à l'internaute de connaître le rôle du Médiateur (ce qu'il fait et ne fait pas), de savoir si le Médiateur est compétent pour un problème donné et d'être réorienté vers un délégué ou bien le bon organisme, de recevoir directement dans sa messagerie les outils d'information sur le Médiateur, cela via les messageries instantanées Gmail et Msn, à toute heure du jour et de la nuit, et notamment lorsque les bureaux sont fermés (des pics de connexions sont enregistrés la nuit et le week-end). Le formulaire de saisine en ligne permet à toute personne de déposer sa réclamation auprès du Médiateur de la République via le site Internet. Contrairement au système de courriel classique, les dossiers reçus par ce biais sont presque en totalité de la compétence de l'Institution. Le nombre de requêtes a significativement augmenté avec ce nouveau mode de saisine.

Du point de vue de l'accueil téléphonique, le basculement des lignes téléphoniques du standard, en cas d'affluence, sur l'ensemble des postes téléphoniques des secrétaires vise à réduire le nombre d'appels perdus et les attentes trop longues.

Ces outils répondent à deux problématiques voisines, qui revêtent une importance capitale : celle de l'écoute et celle de l'accueil. Notre société développe des moyens d'expression pour chacun, innovation technologique à l'appui. Mais quelle place accorde-t-elle aujourd'hui à l'écoute ? Il est toujours plus difficile d'écouter que de parler ! Et pourtant, nous sommes en présence de personnes de plus en plus nombreuses qui ne trouvent nulle oreille attentive à leur situation et à leur douleur et qui, la frustration aidant, sont de plus en plus déterminées à se faire entendre : les séquestrations de patrons, cette année en sont une illustration. Je maintiens que notre société, dont le caractère anxiogène n'est guère en passe de diminuer, a plus que jamais besoin de lieux d'écoute et de décompression.

L'accueil est encore aujourd'hui considéré comme une fonction mineure dans les organisations du travail. C'est pourtant le point d'entrée de l'usager dans l'organisation et dont les deux missions sont déterminantes : écouter et

orienter. La mauvaise première réponse ou l'absence de réponse génère de la frustration. La mauvaise orientation génère un coût en temps humain évitable, un encombrement non avenu, et à nouveau de la frustration. L'accueil doit être considérablement développé et le personnel destiné à occuper ce genre de poste qualifié et formé en conséquence.

En consolidant mon propre dispositif d'accueil, j'ai néanmoins constaté que l'écoute ne suffisait plus et que, face au désespoir et à la solitude, l'accompagnement de chaque administré tout au long du traitement de son dossier s'imposait comme une évidence. En découle la nécessité d'inventer de nouvelles attitudes administratives, à partir d'un tryptique : écoute, réponse, conseil – mission dans laquelle l'Institution se veut pionnière – afin de ne jamais laisser une question non résolue ou une démarche non aboutie. Il ne faut plus gérer un dossier mais accompagner une personne pour l'aider à surmonter une difficulté. Accueillir c'est respecter, accompagner c'est reconstruire.

Autre impératif : favoriser le vote de lois créant des droits qui puissent être mis en œuvre sans complexité excessive. Dans le cas contraire, on débouche sur un texte difficilement applicable qui alimente la colère du citoyen et se retourne *in fine* contre le législateur. C'est l'exemple du dossier médical, théoriquement transmis au demandeur sous huit jours, délai qui, en pratique, se révèle impossible à tenir. Faire converger l'objectif législatif et la réalité en s'appuyant sur une meilleure évaluation des politiques publiques doit donc constituer une véritable ambition. D'autant que l'inflation législative peut également créer des difficultés d'application des textes, voire générer des situations d'iniquité. La loi doit susciter des espérances, pas des illusions.

Pour éviter un recul de la qualité du service public, il faut tirer des enseignements de la fusion ANPE-Unedic et des réorganisations du régime des salariés indépendants (RSI). Poursuivre cette démarche impose que les acteurs mettent en place des procédés et des moyens afin d'éviter qu'elle ne se traduise pour l'usager par une dégradation de la qualité du service et une plus grande complexité. Se pose ici la question de l'accompagnement du changement, parfaitement clair dans les objectifs mais trop négligé dans sa conduite effective. Réorganiser les services de l'État est sans doute nécessaire, mais il faut se garder de la précipitation, se donner le temps de la maturation et définir un véritable mode de conduite de l'action. La dimension humaine du changement est par ailleurs trop souvent ignorée dans le management, tant de l'entreprise que des services étatiques. Combler cette lacune c'est réduire la souffrance. Il faut aussi intégrer le fait que les carrières et les vies ne sont plus linéaires, et adapter les systèmes à ces nouvelles formes de trajectoire.

## DÉFENDRE LES PLUS FAIBLES, PROMOUVOIR LE RESPECT MUTUEL

Dans la perspective de ce changement, l'action du Médiateur de la République se traduit par des propositions de réforme dans plusieurs domaines, avec une ligne directrice claire : attirer l'attention du législateur sur les situations injustes et suggérer des solutions pour y remédier. C'est ainsi qu'en 2009, il a émis des propositions concernant le droit des consommateurs, les accidents médicaux, les victimes d'essais nucléaires, les autopsies judiciaires, l'indemnisation des victimes de l'amiante et le Pacs, avec l'idée qu'il faut garantir à chacun une égalité de traitement devant la loi. L'année 2010 verra mes services poursuivre leurs efforts sur les enfants nés sans vie et la relation travail-santé, la maltraitance des patients, mais aussi les violences et incivilités des patients et de leurs proches envers les professionnels de santé. Le but est d'agir et de valoriser le respect réciproque par un effort de pédagogie et d'éducation.

De fait, l'année 2009 aura marqué un tournant dans la vie de l'Institution. Les collaborations avec la Cour Européenne des Droits de l'Homme ou le Défenseur des enfants nous ont permis de réunir sur plusieurs dossiers, comme ceux de la *kafala* ou des mineurs étrangers isolés, l'ensemble des interlocuteurs concernés dans une totale indépendance, favorisant une approche transversale de chaque sujet pour mieux en saisir tous les aspects et y apporter ensemble une solution globale. Le passage au Défenseur des droits permettra de mener encore plus efficacement ce type de démarche. Il marquera aussi une nouvelle étape dans l'action pour la défense et la promotion des droits de l'Homme.

Sur le plan international, l'action s'est poursuivie notamment par le renforcement de l'association des médiateurs francophones, à présent bien installée dans le paysage, et qui va s'ouvrir aux réseaux anglophone et arabophone. En 2010 se tiendra la quatrième réunion des médiateurs du bassin méditerranéen en Espagne, avec une ambition : développer le dialogue là où il n'existe plus. Le partenariat avec l'Arménie dans le cadre de l'appel d'offres européen remporté par la France va se renforcer, de même que la collaboration avec les services de l'Onu afin d'aboutir à une véritable reconnaissance du rôle des ombudsmans, dont le Médiateur de la République, devenu Défenseur des droits, fera alors partie.

## RESTAURER LA CONFIANCE ET REDONNER DU SENS À L'ACTION PUBLIQUE

Le doute exprimé par nos concitoyens envers leurs institutions appelle une réponse forte.

L'excellence et l'exemplarité de l'action publique et des acteurs publics, sur les bases de l'éthique et de la transparence, sont les seuls moyens de regagner cette confiance qui fait aujourd'hui tant défaut. Le politique, au cœur d'im-

portants conflits d'intérêts, peine à convaincre de son impartialité. Il n'est plus perçu comme le recours contre les injustices, parfois accusé d'aggraver ces injustices et non plus de les corriger. La loi n'apparaît plus comme le bouclier du plus faible contre le plus fort, mais comme une nouvelle arme aux mains du plus fort pour asseoir sa domination contre le plus faible. Le système légal n'étant plus le calque d'un système juste, la tentation est grande soit de se diriger vers les systèmes illégaux, miroirs aux alouettes promettant une autre justice et cachant les pires exploitations, soit de laisser libre cours à sa colère et son exaspération contre le système établi, dans les accès de violence que nous ne connaissons désormais que trop bien. Le soupçon est une gangrène pour notre démocratie. Lorsque ce soupçon est nourri par les acteurs publics eux-mêmes, capables de décrédibiliser une institution entière pour leur seul dessein personnel, lorsque acteurs locaux et décideurs centraux s'opposent au sujet de la décentralisation et ravivent les anciennes querelles, il convient d'appeler à nouveau à la responsabilité de tous les acteurs publics. Comment, à partir d'un service public, reconstruire des citoyens et restaurer le politique, voilà la vraie question ? Je jetterai toutes mes forces dans ce chantier en 2010 dans la réalisation de solides partenariats pour que tous oeuvrions dans le même sens et optimisions notre action.

Le politique doit (re)faire les preuves de son efficacité d'abord. Privilégiant la gestion des carrières à l'innovation et la prise de risque, le respect des procédures au respect des usagers, le service public a fini par davantage défendre la pérennité des structures, le confort de système aux intérêts des administrés. Il s'agit de rompre avec cette culture en replaçant au cœur de l'action publique et de son organisation le citoyen et en encourageant la prise de risque. Sous couvert de principe de précaution, nous avons fini par entretenir l'illusion d'une société sans risque et ainsi un certain immobilisme. On ne nous demande pas de garantir le « risque zéro » mais de s'assurer que les facteurs de risque ont été pris en compte.

Le politique doit enfin répondre à cette quête du sens, en s'interrogeant d'abord sur la finalité, l'efficacité et la lisibilité de son action et en y associant les citoyens. Le temps d'écoute ne produit pas de richesses immédiates mais il produit du sens.

Aider les décideurs politiques à garder du recul et à prendre le temps de la réflexion, concilier l'impatience de l'opinion et la qualité de la décision : autant d'exigences auxquelles une autorité forte et indépendante peut aider à satisfaire. Plus globalement, il s'agit de trouver, dans le nouveau rapport qui émerge entre le collectif et l'individu, un espace d'équilibre entre l'autorité légale et le respect de la personne. Dans ce contexte, le passage du Médiateur de la République au Défenseur des droits arrive à point nommé. ■

# FOCUS

## LA MÉDIATION S'ÉLARGIT AU SECTEUR DE LA SANTÉ

**Créé début 2009, le Pôle Santé et Sécurité des Soins (P3S) parachève le champ de compétences de l’Institution. Saisi notamment sur des difficultés d'accès au droit, des défauts de soins et des conflits consécutifs à des aléas ou des fautes thérapeutiques, il exerce sa mission dans un climat nouveau de méfiance entre une opinion en demande de transparence et un monde médical sous pression.**

La loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé a certes marqué une avancée significative pour les droits du malade, notamment en instaurant les Commissions des relations avec les usagers et de la qualité de la prise en charge (CRUQPC). Celles-ci permettent en effet aux usagers des établissements de santé de rencontrer les personnels médicaux en présence d'un médecin médiateur afin de les aider à trouver des solutions aux problèmes rencontrés. Dans les faits, cependant, ces usagers en situation de blocage ignorent souvent la manière de saisir cet interlocuteur, voire son existence même. Fort de son expérience sur d'autres terrains de conflits potentiels, le Médiateur de la République offre aux réclamants, depuis un an, un lieu d'écoute et d'information, et à tous les acteurs de la santé des moyens de renouer le dialogue là où il était rompu.

Les missions du Pôle Santé et Sécurité des Soins ne s'arrêtent pas là. Son rôle de médiation 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 d'événements indésirables graves. Il était donc logique de lui confier une mission d'alerte de l'autorité sanitaire. C'est ce qui a été fait par le biais de partenariats avec le ministère de la Santé, la Haute Autorité de santé, l'Institut de veille sanitaire, l'Afssaps (Agence française de sécurité sanitaire et de produits de santé), le Conseil de l'ordre des médecins et même l'Autorité de sûreté nucléaire. Il s'agit du seul système en Europe qui permette d'assurer, au travers d'un recoupement systématique des informations, une veille sanitaire par l'intermédiaire des usagers du service de santé. Dans cet esprit, le Pôle Santé et Sécurité des Soins cherche à promouvoir un signalement plus systématique des incidents médicaux, condition indispensable à l'identification des dysfonctionnements et à l'amélioration des pratiques. La médiation physique, en par-

ticulier, a valeur pédagogique pour les professionnels : elle ne cherche pas à désigner un coupable, mais à permettre une exploitation positive de l'erreur.

### La « judiciarisation » croissante des conflits

Dans ce nouveau cadre, quelles grandes tendances se dégagent de l'activité du Médiateur de la République en matière de santé ? En premier lieu, l'amplification d'un phénomène déjà constaté auparavant : l'accroissement des demandes d'information concernant l'accès au droit des usagers et, plus généralement, une exigence plus grande de transparence. En regard de ce comportement nouveau, les professionnels de santé manifestent parfois une tendance à la rétention d'informations et au repli.

Ce phénomène va de pair avec une autre grande tendance, la « judiciarisation » croissante des conflits. Les personnes qui s'estiment victimes d'une erreur ou d'un dysfonctionnement dont elles ont à souffrir sont de plus en plus tentées de porter l'affaire devant les tribunaux, parfois pour obtenir non seulement réparation, mais une sanction pénale, administrative ou civile à l'égard de la personne ou de l'établissement estimé fautif. Certes, le phénomène, à l'étranger d'ailleurs aussi bien qu'en France, dépasse largement le cadre des questions de santé : on sait que d'une manière générale, les conflits se règlent de plus en plus dans les prétoires. Le fait est même plus net dans d'autres domaines, car le nombre de procès intentés à des médecins est régulièrement surestimé par le corps médical lui-même. Mais il entraîne ici une conséquence grave : il entretient et amplifie les situations de blocage. Les professionnels de santé sont d'autant plus tentés d'opposer le secret, à tout le moins de retenir certaines informations, qu'ils redoutent des suites judiciaires. À l'occasion de tout acte médical pèse désormais sur les professionnels de santé la peur du procès, qui encourage la tentation du repli.

## **Médiatisation des « affaires » et rôle pervers de l'information en ligne**

Lorsqu'il y a eu décès d'un patient ou complications graves, le médecin justifie souvent son silence par la crainte de ne pas se faire comprendre s'il s'exprime en termes techniques. Mais ce silence, cette rétention d'informations, sont très mal vécus par la victime ou ses proches, qui réclament la transparence. Dans le cas d'une personne décédée, la famille ne se contente pas d'une explication en quelques lignes mais exige la communication de la totalité du dossier, alors que le chirurgien ou l'établissement concerné discute le caractère « communicable » des différents éléments. L'attitude hostile des proches se nourrit de ce refus de donner l'information, refus qui est parfois considéré comme plus grave que l'erreur médicale elle-même. Ainsi se développe une spirale de l'incompréhension qui débouche sur des situations de blocage total. Seule une médiation impartiale, qui commence par un examen approfondi du dossier médical, peut alors permettre de renouer le dialogue.

Ces situations de blocage sont amplifiées par deux phénomènes. Le premier est la médiatisation d'« affaires » médicales qui amènent l'opinion publique à réagir avec excès : sans remonter jusqu'à celle du sang contaminé ou de l'hormone de croissance, on se souvient de l'impact qu'ont eu dans l'opinion le décès d'un petit garçon à l'hôpital à la suite d'une erreur d'ampoule et plusieurs incidents en radiothérapie. Précisément, la création du P3S s'est trouvée surveiller au milieu de plusieurs de ces « affaires », donc en pleine crise de confiance vis-à-vis du monde médical. L'autre phénomène qui apparaît manifestement au Médiateur de la République est l'influence des multiples sources d'informations qu'Internet met à la disposition du grand public. Des usagers mal informés, parfois sur la foi de « posts » publiés sur des forums sans aucun contrôle scientifique, opposent au corps médical des certitudes fondées sur des éléments de connaissance parcellaires, inadaptés à la situation ou mal interprétés.

Intervenant dans un tel climat de tension, le Médiateur de la République doit d'abord clarifier la situation en faisant la distinction entre trois événements possibles : complication médicale (due à l'état de santé antérieur du patient), aléa thérapeutique et accident médical fautif. La tâche, qui suppose un examen approfondi du dossier et l'écoute des personnels mis en cause, est rendue plus difficile par une compréhension paradoxale des aléas médicaux de la part des réclamants : collectivement, les gens comprennent que le risque zéro n'existe pas, mais ne l'admettent pas individuellement. À cet égard, la loi de mars 2002, qui a reconnu l'aléa et la réparation, n'a pas toujours été bien comprise.

## **Le défi de la maltraitance ordinaire**

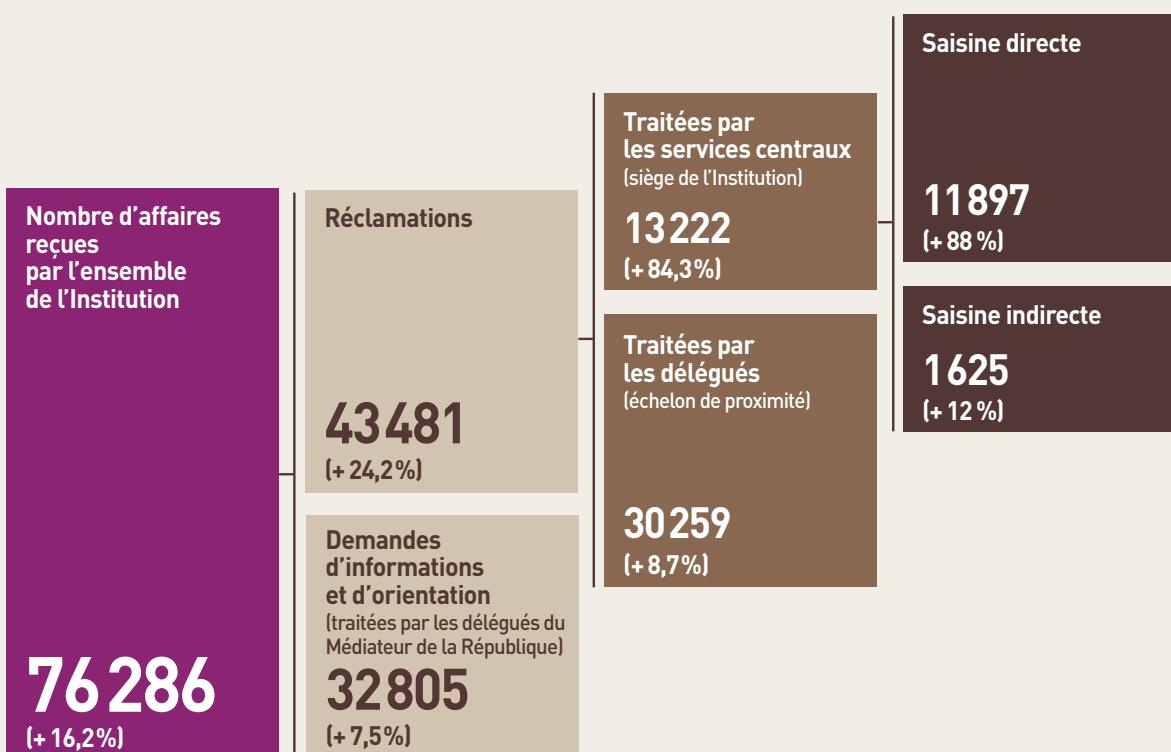
Enfin, on ne s'étonnera pas d'apprendre que les recours au Médiateur de la République sont d'autant plus nombreux, et portent sur des dossiers d'autant plus lourds, que le personnel de santé est sous pression. C'est particulièrement le cas dans les services d'urgences, qui doivent faire face à des demandes toujours plus nombreuses, et d'ailleurs pas toujours fondées médicalement. Le risque d'une vigilance prise en défaut, d'une mauvaise évaluation de l'urgence ou d'une erreur de diagnostic est d'autant plus grand. De surcroît, on comprend bien que le droit à l'information préalable du patient en cas d'opération ne puisse être aussi bien assuré dans le cas d'une intervention d'urgence. Les conflits dont le Médiateur est saisi trouvent souvent leur origine dans cette pression.

On en trouve aussi une conséquence dans un autre phénomène, que le Pôle Santé et Sécurité des Soins du Médiateur considère comme un défi majeur à relever : ce que l'on peut appeler la maltraitance ordinaire dans les établissements de santé. Sur l'ensemble des 4 795 requêtes des usagers du système de santé instruites, près de 8% faisaient état directement d'un fait de maltraitance « ordinaire ». Qu'il s'agisse de déficits en matière d'hygiène, d'une prise en compte insuffisante de la douleur ou des caractéristiques du patient – âge, handicap, isolement, vulnérabilité –, ces faits ne sont pas toujours à mettre sur le compte d'un défaut d'action des professionnels ; ils s'aggravent parfois du fait que le patient est accueilli dans un service inadapté. De telles situations entraînent aussi une souffrance pour celui qui en est témoin et rendent encore moins supportable le stress au travail. Cette pression vient alors s'ajouter à celle que subissent parfois les professionnels de santé de la part des patients ou de leurs proches : incivilités, menaces, intimidations, humiliations, violences verbales, voire physiques. Le rôle du Médiateur, qui dans un cas sur cinq est saisi par les professionnels de santé eux-mêmes – notamment sur les questions de maltraitance –, est aussi de prendre soin des soignants, sans les stigmatiser, et de promouvoir avec leur concours une politique de « bientraitance ». ■

# L'ANNÉE EN CHIFFRES

## LES RÉSULTATS GLOBAUX DE L'INSTITUTION

En 2009, le nombre d'affaires transmises au Médiateur de la République, services centraux et délégués, a augmenté de 16% par rapport à 2008, avec un total de 76 286 affaires reçues. Les demandes d'informations et d'orientation auprès des délégués ont progressé de 7,5% par rapport à l'année précédente. L'Institution a traité 43 481 réclamations dont 13 222 via les services centraux du Médiateur de la République, à Paris.



## L'ACTIVITÉ DES SERVICES CENTRAUX

### Nombre de réclamations reçues



- Environ 15 497 appels téléphoniques au standard de l'Institution

- 2 387 courriels de réclamation et 1 669 formulaires web

- 2 806 appels au centre d'appel du Pôle Santé et Sécurité des Soins

### L'évolution du nombre de dossiers traités par l'institution mérite des commentaires importants

Le nombre de saisines « papier » est resté globalement stable d'une année sur l'autre. Mais dans le même temps tout au long des sept premiers mois de l'année, le nombre de dossiers transmis par courriels (des demandes souvent laconiques ou des dossiers incomplets) n'a cessé d'augmenter. Le Médiateur a donc mis en place à partir de septembre 2009 le « formulaire » de saisine préformaté, qui a remplacé le courriel.

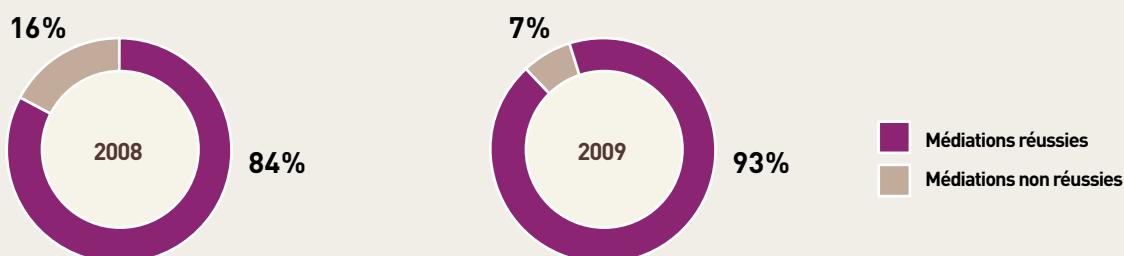
Ensuite, l'évolution du nombre de dossiers est le résultat du rattachement du Pôle Santé et Sécurité des Soins au Médiateur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Au-delà de ces commentaires « techniques », il convient de noter que la demande potentielle à l'égard de l'institution ne peut que croître pour des raisons de complexité croissante du système administratif d'un côté et d'une précarité croissante de l'autre.

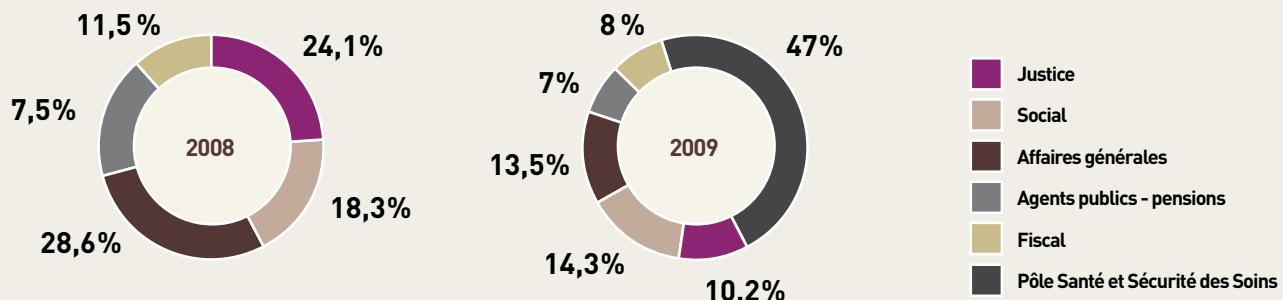
De même, cette demande potentielle se transforme en demande réelle à partir du moment où l'institution et son réseau de proximité sont de mieux en mieux connus.

Il convient cependant de regretter qu'un certain nombre d'organismes de proximité qui pourraient être à même de répondre, d'orienter, voire de traiter une partie des demandes ou des petites difficultés des usagers ne jouent plus leur rôle.

### Taux de réussite des médiations

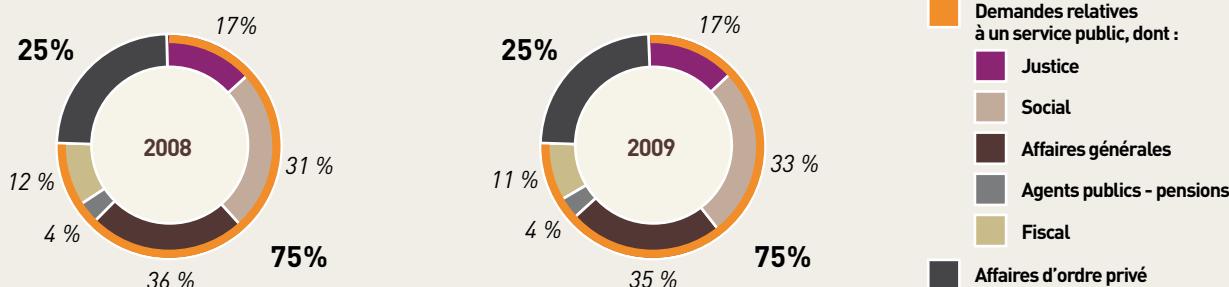


### Répartition des dossiers clos par domaines d'intervention

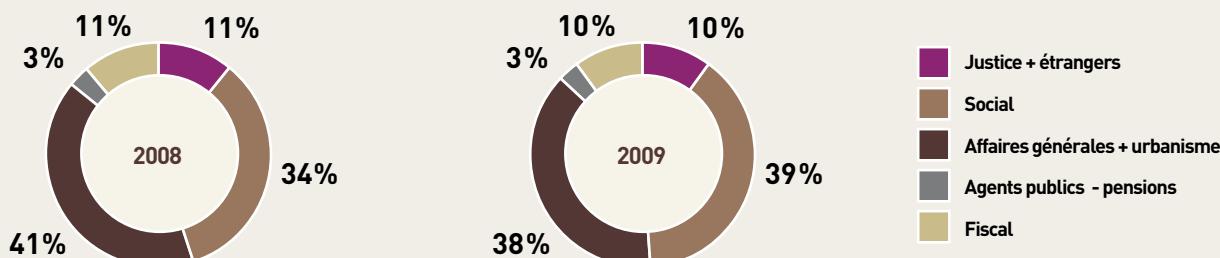


## L'ACTIVITÉ DES DÉLÉGUÉS

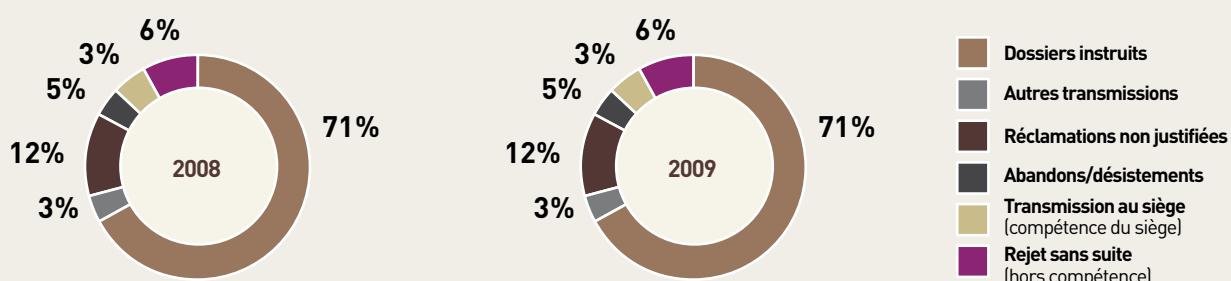
### Information – domaines concernés



### Réclamations – répartition par domaines d'intervention



### Réclamations – suites données



### Réclamations – taux de réussite des délégués



# TABLEAU DES RÉFORMES

## LES PROPOSITIONS DE RÉFORME SATISFAITES EN 2009

OBJET	DATE DE CLÔTURE
Condition d'inactivité pour percevoir l'AAH (allocation aux adultes handicapés)	07/01/2009
Remboursement anticipé des créances de <i>carry back</i>	23/01/2009
Instauration d'un recours juridictionnel pour les prises de position formelles de l'administration fiscale	23/01/2009
Reconnaissance en France des unions civiles étrangères	04/06/2009 <i>Satisfaction partielle</i>
Assurance maladie coordination RSI et régime général Sécurité sociale	16/06/2009
Insaisissabilité de la majoration de pension au titre de l'assistance tierce personne	25/06/2009
Automaticité de l'application du solde bancaire insaisissable (SBI)	25/06/2009
Possibilité de conclure un Pacs en Nouvelle Calédonie et Wallis et Futuna	27/07/2009
Procédures disciplinaires applicables aux médecins du service public	19/08/2009
Exonération de la redevance audiovisuelle des téléviseurs loués par les détenus	19/08/2009
Reclassement en catégorie A de fonctionnaires de l'État de catégorie B	18/09/2009 <i>Satisfaction partielle</i>
Extension du bénéfice du capital décès au partenaire lié à un fonctionnaire par un pacte civil de solidarité	07/12/09

## LES PROPOSITIONS DE RÉFORME AYANT ABOUTI AU DÉBUT DE L'ANNÉE 2010

OBJET	DATE DE CLÔTURE
Création d'un dispositif d'indemnisation des victimes des essais nucléaires français	05/01/2010
Reconnaissance en France des unions civiles étrangères	13/01/2010 <i>Entrée en application définitive</i>

## LES PROPOSITIONS DE RÉFORME NON SATISFAITES EN 2009

OBJET	DATE DE CLÔTURE
Accès aux derniers indices pour les professeurs de collège	04/06/2009
Validation des périodes d'invalidité au titre de la retraite proportionnelle des non salariés agricoles	25/06/2009
Pension des commandants de sapeurs-pompiers professionnels	28/07/2009
Application automatique de la technique du quotient pour les revenus différés	07/12/2009
Départ anticipé à la retraite de certains fonctionnaires handicapés	07/12/2009
Intégration d'anciens élèves du cycle international de l'Ena	07/12/2009

# BLOC-NOTES

**P. 14**

## **Fiabilité et clarté de l'information : le point de blocage pour les citoyens face à l'administration**

De nombreuses demandes qui parviennent au Médiateur ou à ses délégués auraient pu être évitées si les services administratifs concernés avaient joué leur rôle et apporté des réponses concrètes.

**P. 24**

## **Le régime social des indépendants en question**

Le régime social des indépendants (RSI), né de la fusion de deux régimes, illustre bien les difficultés inhérentes aux démarches de simplification d'une organisation complexe. Il assure, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, une mission d'interlocuteur social unique pour l'ensemble de la protection sociale des artisans, des industriels et des commerçants.

**P. 35**

## **Prudence exagérée lors du renouvellement des papiers d'identité**

La prudence exagérée de l'administration dans la délivrance des papiers d'identité des Français nés à l'étranger, ou dont l'un des parents est né à l'étranger, est très mal vécue par les intéressés. Le Médiateur est intervenu.

**P. 49**

## **Mieux protéger les consommateurs**

Le Médiateur se mobilise depuis cinq ans sur la problématique du crédit à la consommation.

**P. 52**

## **Pacs, améliorer le dispositif**

Alors que l'on célébrait cette année les 10 ans du Pacs, les imperfections de ce système appellent des modifications, notamment au regard de l'amélioration des droits sociaux.

**P. 55**

## **Les expertises médicales judiciaires**

La qualité des expertises médicales judiciaires, dans un cadre contentieux, fait l'objet de critiques récurrentes qui mettent en cause à la fois la crédibilité de la justice et celle de la médecine.

**P. 67**

## **L'amélioration de la protection des mineurs – la kafala**

Modalité spécifique de recueil d'un enfant en droit musulman, la *kafala* est assimilé en droit français à une délégation parentale. Cependant la perception juridique de la *kafala* en France et les textes en vigueur posent de multiples obstacles à la demande des familles françaises ou binationales qui accueillent ces enfants.

**P. 68**

## **Prévenir la maltraitance des personnes vulnérables dans le milieu médical**

Ce que l'on peut appeler la maltraitance ordinaire est à placer au rang des grandes menaces de notre société. Non seulement le Médiateur observe une croissance des problèmes liés à ces actes, mais les trouve sous-jacents à de nombreux dossiers qu'il traite.

**P. 71**

## **L'expertise de l'Institution sollicitée au plan international**

Le Médiateur, en association avec le Défenseur du peuple de l'Espagne, a été choisi par la Commission européenne pour mettre en œuvre un jumelage institutionnel au profit de l'Arménie.

**P. 75**

## **Le Défenseur des droits, un ombudsman à la française**

Plusieurs rapports parlementaires avaient formulé le souhait de voir un certain nombre d'autorités indépendantes mutualiser davantage leur action. C'est dans ce contexte que la révision constitutionnelle de juillet 2008 a créé un Défenseur des droits.

**P. 78**

## **Portrait de l'Institution, des agents et des délégués**

Les domaines de compétence ont été élargis et la capacité d'écoute renforcée.

# L'USAGER ET L'ÉTAT FACE À LA CRISE

Si l'épicentre de la crise que nous avons connue cette année est à situer dans la sphère financière et économique, l'onde de choc a quelque peu secoué la sphère publique, par ailleurs relativement épargnée. La crise joue alors le rôle de révélateur de difficultés latentes dans la relation qu'entretiennent les usagers avec leur administration, tantôt invisibles car profondément enfouies, tantôt visibles mais copieusement ignorées. Sont alors pointés du doigt la lutte pour obtenir des informations claires, rapides et fiables au même titre que le déficit d'accompagnement lorsque le monde autour change brutalement, notamment lorsque les institutions et la législation elles-mêmes changent. La crise, rendant tangibles ces problèmes, les rend plus insupportables : on observe alors la tension monter chez les protagonistes, jusqu'au point de blocage et parfois d'affrontement.

•••

<b>Citoyen-administration : la grande incompréhension</b>	<b>p. 14</b>
FIABILITÉ ET CLARTÉ DE L'INFORMATION : LE POINT DE BLOCAGE	
POUR LES CITOYENS FACE À L'ADMINISTRATION	p. 14
DES ADMINISTRATIONS EN MAL DE REPÈRES	p. 19
<b>Le citoyen seul face à un cadre mouvant et insécurisant</b>	<b>p. 23</b>
UNE INFLATION LÉGISLATIVE QUI CONTRIBUE À L'INSTABILITÉ DE LA NORME	p. 23
UNE RATIONALISATION SOURCE DE DYSFONCTIONNEMENTS	p. 24
LES DOMMAGES COLLATÉRAUX DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE	
DU SECTEUR DE L'ÉNERGIE	p. 24
LES CONSÉQUENCES PRATIQUES DE LA RÉORGANISATION	
DES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT	p. 25
DES DOSSIERS « POLYMORPHES »	p. 26
<b>De nouveaux liens marqués par la défiance et la suspicion</b>	<b>p. 31</b>
PAS DE « PRÉSOMPTION D'INNOCENCE » POUR L'ADMINISTRÉ	p. 31
DES RÉPONSES DE PLUS EN PLUS VIOLENTES DE PART ET D'AUTRE	p. 34

# L'USAGER ET L'ÉTAT FACE À LA CRISE

## Citoyen-administration : la grande incompréhension

Que ce soit entre elles ou en direction de leurs publics, les administrations éprouvent de nombreuses difficultés à offrir une communication efficace et harmonieuse. En résulte bien souvent pour le citoyen une absence de réponse à ses demandes ou des explications insuffisantes, voire contradictoires. Face à ce qu'il perçoit comme un mépris à son égard, l'usager éprouve de surcroît le sentiment d'être ballotté et même malmené par des services administratifs dont les comportements lui apparaissent désinvoltes. D'un côté comme de l'autre, ce type de situation est génératrice de fortes insatisfactions, de stress et de tensions.

### FIABILITÉ ET CLARTÉ DE L'INFORMATION : LE POINT DE BLOCAGE POUR LES CITOYENS FACE À L'ADMINISTRATION

C'est un sentiment diffus que les citoyens sont de plus en plus nombreux à ressentir, dans un éventail de situations large, et plus spécialement lorsqu'ils ont affaire à la puissance publique : celui d'être face à un vertigineux empilement de lois et de règlements, dont ils n'arrivent à savoir qu'avec difficulté lesquels s'appliquent à leur situation particulière. Au travers des dossiers qu'ils examinent, les services du Médiateur de la République constatent très souvent que, devant cette impénétrable nébuleuse normative, les citoyens sont avant tout demandeurs d'informations, d'un guide les aidant à trouver leur chemin dans la masse des textes et d'un mode d'emploi leur permettant de déterminer où trouver le renseignement qui leur sera utile.

**En témoigne le cas de Madame C., masseur-kinésithérapeute, qui lors d'une visite à domicile, a laissé son véhicule sur un emplacement « livraison », croyant que sa qualité d'auxiliaire médicale l'y autorisait. Elle a été verbalisée et a acquitté sa contravention. Elle a ensuite saisi le Médiateur de la République, non pour contester l'amende mais, ne sachant où se renseigner, pour être informée des conditions dans lesquelles les auxiliaires médicaux pouvaient stationner à Paris lors de leurs visites à domicile. Le Médiateur de la République l'a informée de la création par le conseil de Paris de la carte de stationnement « Sésame soins à domicile » pour les professionnels de santé intervenant dans la capitale. Il lui a précisé le coût de la carte, les possibilités de stationnement offertes par celle-ci ainsi que le lieu et modalités d'obtention de ce document.**

Sur le terrain, un peu plus de 50 % des 62 000 demandes traitées par les délégués du Médiateur de la République ne sont pas des réclamations envers les services publics, telles que les définit la loi de 1973, mais des besoins d'éclaircissement de la part de personnes perdues dans la complexité des procédures ou qui ont le sentiment de ne pas avoir été accueillies et écoutées. Ces administrés entrent en contact avec le réseau de délégués de l'Institution parce qu'ils ne savent plus à qui s'adresser ou n'ont pas obtenu les réponses souhaitées par les services administratifs concernés. Une grande partie de l'activité du réseau consiste donc à écouter ces personnes, à leur expliquer les démarches à accomplir, à les informer de leurs droits et à les réorienter. De nombreuses demandes qui parviennent

aux délégués auraient pu être évitées si les services concernés avaient apporté des réponses concrètes. Dans ces cas, l'Institution donne simplement aux administrés les outils nécessaires pour débloquer leur situation et redevenir maîtres de leurs démarches.

Quand il s'agit d'informer une victime des suites données par la justice à son dépôt de plainte, l'intervention du délégué permet d'atténuer le sentiment d'injustice, qui augmente devant la lenteur et le silence de la justice.

**Monsieur J. a été victime** en août 2007 d'une chute de vélo occasionnée par un chien non tenu en laisse. Devant le refus de la propriétaire de l'animal de donner les coordonnées de son assurance pour le remboursement des dégâts sur son cycle (plus de 1000 euros), il dépose une plainte. La gendarmerie qui instruit cette affaire n'a pas réglé le dossier un an plus tard.

**Monsieur J. demande au délégué de l'aider.** Ce dernier contacte la gendarmerie et il apprend que la procédure a été transmise en avril 2008 à la justice en vue de l'engagement de poursuites. Un appel au ministère public confirme que la plainte sera évoquée à une audience du tribunal... en 2009.

Le besoin d'informations du citoyen est particulièrement net, et légitime, dans une matière complexe comme la fiscalité. Il est d'autant plus grand qu'il part d'une profonde incompréhension car, il faut bien le dire, dans la plupart des cas soumis au Médiateur de la République, le contribuable ne comprend pas son dossier. À cette complexité fiscale répondent deux nécessités : un besoin de pédagogie et un besoin de garanties.

Il faut cependant nuancer en gardant à l'esprit que pour une part, cette complexité est le corollaire de la justice et de l'équité fiscales : pour assurer l'égalité de tous devant l'impôt, la loi est souvent obligée d'entrer dans le détail de nombreux cas et s'efforce de prévoir toutes les situations possibles. Vis-à-vis du contribuable, le



Médiateur de la République a donc pour rôle de clarifier et rendre plus lisibles les textes et décisions qui le concernent.

**Monsieur L., sapeur-pompier** professionnel, a été victime d'un accident du travail entraînant un arrêt de plusieurs mois. Il a interrogé son centre des impôts sur le régime fiscal applicable aux indemnités journalières perçues à ce titre. Dans un premier temps, on lui a répondu que ces indemnités n'étaient pas imposables puis, dans un second temps, le service des impôts lui a affirmé l'inverse. Il a alors consulté un autre centre des impôts qui lui a confirmé le caractère non imposable de ces sommes. Il a également saisi le conciliateur fiscal de son département, qui lui a précisé que le traitement alloué aux fonctionnaires atteints de maladie devrait être considéré dans sa totalité comme un revenu imposable.

Ces réponses contradictoires, source d'insécurité juridique pour le réclamant, l'ont conduit à solliciter le Médiateur de la République afin d'obtenir une explication sur l'existence des différents régimes fiscaux applicables aux indemnités journalières d'accident du travail.

**Le Médiateur a expliqué à Monsieur L., agent de la fonction publique territoriale, qu'il était dans une situation différente de celle des salariés uniquement indemnisés par la Sécurité sociale pour lesquels la loi fiscale prévoyait expressément une exonération avant la loi de finances pour 2010.**

Le besoin d'informations du contribuable ne répond pas seulement à la complexité des textes, mais aussi à son besoin de sécurité. En effet, le système fiscal français, parce qu'il repose en grande partie sur le principe de la déclaration contrôlée, qui comporte ultérieurement la possibilité de rectifications, suppose que le contribuable soit entouré de garanties. Sachant exactement quels sont ses droits et obligations, il doit pouvoir être sûr du bien-fondé de la position adoptée par l'administration fiscale. C'est à cette condition qu'il peut prévenir tout risque de contentieux. C'est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit d'une entreprise qui a un projet d'investissement, ou d'un professionnel libéral qui installe un cabinet. S'il est nécessaire au contribuable de s'entourer de garanties pour prévenir tout contentieux avec l'administration fiscale, il lui est tout autant indispensable de comprendre ...

... pourquoi un redressement lui est éventuellement appliqué. Or, sur ce point, dont l'application peut paraître évidente, il reste des progrès à accomplir : malgré la loi du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs, en l'espèce l'article L. 57 du Livre des procédures fiscales, le contribuable n'est pas toujours en situation de bien comprendre et de faire valoir ses droits. Souvent, l'administration respecte la lettre de la loi, mais se borne à des motivations techniques, parfois laconiques, parfois au contraire surabondantes, voire purement formelles. Il arrive même dans certains cas que cette motivation soit tellement imprécise que l'on puisse l'assimiler à un défaut de motivation.

Lorsque ces réclamations sont reconnues fondées, on constate davantage le souci de l'administration de répondre aux exigences qui lui sont imposées par la loi et la jurisprudence

que celui de satisfaire le besoin réel d'informations du contribuable. Le Médiateur de la République a alors un rôle important, puisqu'il peut demander à l'administration de motiver plus précisément sa décision.

### Le citoyen perdu dans le labyrinthe des cotisations

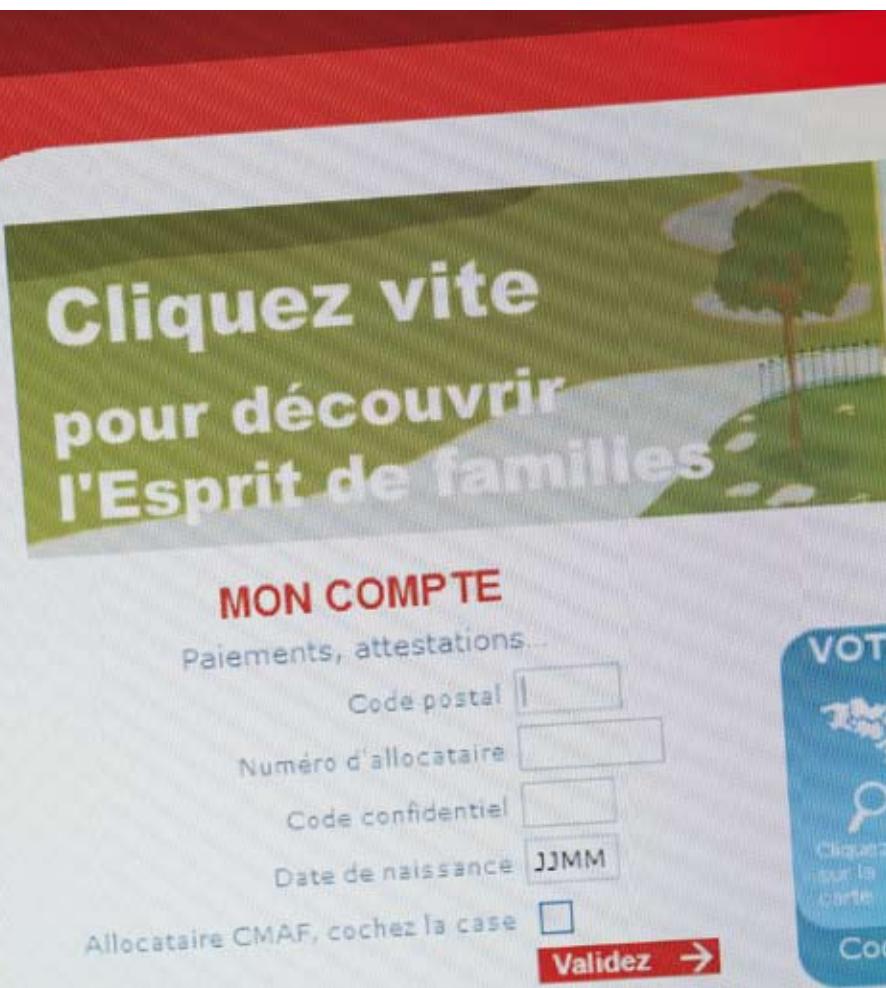
Dès que l'on touche au domaine social, on ne compte plus les assurés qui se plaignent de ne pas comprendre les modes de calcul des cotisations qu'on leur réclame. Les explications qui leur sont données, quand ils parviennent à en obtenir, sont nettement insuffisantes et les conduisent bien souvent à saisir le Médiateur de la République pour les aider à interpréter correctement les demandes des organismes sociaux. Les affiliés au Régime social des indépendants (RSI) sont particulièrement nombreux à se perdre dans les subtilités de leur régime.

Ayant souvent créé une activité indépendante ou libérale sans avoir compris tous les modes de calcul, ils sont désorientés par les cotisations variables, les calculs sur des bases forfaitaires avec régularisation *a posteriori*. Finissant par ne plus rien comprendre à ce qui leur est demandé, ils ne gardent au fond qu'un sentiment d'injustice face aux injonctions qui leur sont faites.

Derrière de nombreuses réclamations adressées au Médiateur de la République se cachent des drames humains, comme ceux de familles se retrouvant sans indemnisation pendant l'étude de leur dossier, à l'instar de Monsieur et Madame X., en situation de grande précarité financière, qui ont déposé une demande de revenu de solidarité active (RSA) auprès d'une caisse d'allocations familiales (Caf).

Ce couple, dont les revenus atteignaient à peine 300 euros par mois, était sur le point de se voir couper l'eau et l'électricité dans les plus brefs délais, faute de pouvoir honorer ses factures. En effet, depuis la fin de contrat de Monsieur X., deux mois s'étaient écoulés pour l'instruction de son dossier de chômage auprès de la division chômage de l'armée. Vu la situation du couple X., les services du Médiateur de la République ont traité son dossier en cellule d'urgence. Ils se sont rapprochés de la division pour une prise de contact auprès des services de la Caf concernée ainsi que de la personne en charge de la demande de RSA. L'intervention du Médiateur de la République a permis de découvrir qu'une attestation de chômage manquante était la cause du retard de traitement et de porter à la connaissance des différents interlocuteurs l'existence de cette pièce, débloquant ainsi l'ensemble du dossier.

Le contexte de crise économique accentue leur sentiment d'être traités de manière injuste, inégale, discriminatoire, quand les administrés ont respecté les procédures et se sentent pénalisés sans raison.



Grande alors est la tentation d'essayer de passer outre et de forcer la main d'une administration dont ils considèrent qu'elle a mal traité leur dossier. Il faut également prendre en compte la tendance, de plus en plus répandue chez certains assurés, de choisir à la carte les prestations les plus avantageuses. Face à ces comportements se pose une question : la politique d'information en la matière est-elle suffisante au regard des droits potentiels des assurés, mais surtout, est-elle encore adaptée ? Certes, le droit à l'information des citoyens est devenu incontournable et les efforts de communication des institutions publiques se sont renforcés pour se rapprocher au mieux du quotidien des usagers. Les citoyens ont également davantage pris conscience des devoirs que l'administration a envers eux. Mais la lente montée de l'individualisme et la plus récente mais néanmoins brutale irruption de la crise ont modifié les comportements. Le résultat ? Une exigence chaque jour plus forte pour que la loi et la règle soient mises au profit des intérêts particuliers. À divers degrés mais toujours avec force, c'est ce qu'expriment certaines réclamations adressées au Médiateur par des citoyens devenus peu à peu des « consommateurs » de service public. À cet égard, la qualité et l'efficacité du site « service-public.fr » semblent montrer la voie à suivre. Il resterait cependant à inventer, au bénéfice des usagers qui ne maîtrisent pas les technologies de l'information et de la communication (TIC), un équivalent en termes d'accueil physique. C'est la demande formulée depuis plusieurs années par le Médiateur, qui souhaite que soient créés des centres d'accès au droit à plus large échelle.

### **Des ministères encore aux abonnés absents**

Quand l'organisme concerné ne se rend pas aux arguments du Médiateur de la République pour apporter une solution ou une réponse, ce dernier remonte la chaîne de décision étape par étape, jusqu'au ministre s'il le faut, afin d'attirer l'attention au plus haut niveau sur un refus de modifier son interprétation des textes. Il peut suggérer au ministère un nouveau texte (règlement, circulaire, décret) pour préciser de façon claire l'application de la loi et contourner la résistance de l'organisme. Le Médiateur de la République peut également demander la position du ministère sur le texte qui fonde la saisine et l'ensemble de l'affaire. Il faut cependant s'armer de patience, car les délais de réponse peuvent être assez longs, notamment lorsque les demandes sont adressées au ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et des Solidarités et au ministère de l'Agriculture, voire de certains établissements publics. Lourdeur du processus, lenteur et pesanteur de la hiérarchie... L'absence de réponse ne traduit pas seulement une volonté de ne pas répondre, mais parfois une incapacité à le faire. Si cette situation, déjà pointée par les services du Médiateur de la République en 2008, a paru s'améliorer début 2009, cette apparente réactivité n'a pas duré et le silence est redevenu une réponse courante aux demandes de l'Institution.

### **L'information médicale, une denrée rare**

Dans le domaine de la santé aussi, l'information des citoyens reste insuffisante. Ce déficit est d'autant

plus tangible que face au savoir des médecins, acquis au cours d'études longues et réputées difficiles, les particuliers ont l'impression que se dresse devant eux un infranchissable mur de la connaissance. Depuis que la structure qui fonctionnait au sein de la Haute Autorité de santé (HAS) a rejoint les services du Médiateur de la République sous le nom de Pôle Santé et Sécurité des Soins (P3S), un accroissement flagrant de demandes d'informations concernant l'accès au droit des usagers du système de santé est à noter. Pratiquement tous les dossiers qui lui sont soumis, notamment en matière d'accidents médicaux, se doublent d'un problème d'accès aux informations. La phrase-type du réclamant est : « *J'ai essayé de savoir, mais on ne m'a pas répondu* ». Lors de la surveillance d'un accident médical, cette demande forte de transparence peut se heurter à une certaine rétention d'information, voire au déni, en partie par peur, par réaction d'autoprotection. Ces comportements peuvent déboucher sur la rupture totale de dialogue, voire un conflit, avec de la part du patient ou de ses ayants droit une réelle volonté de le judiciariser. Il s'agit là d'un phénomène nouveau, dont on perçoit la montée en puissance. Cependant, les personnes qui, soupçonnant une erreur médicale ou thérapeutique, contactent le Médiateur de la République, reconnaissent souvent n'avoir pas posé de question au médecin ou au chirurgien qui les avait prises en charge, encore moins saisi le médecin médiateur de l'hôpital. Cette médiation existe pourtant, du moins en théorie, dans tous les établissements hospitaliers depuis la loi de 2002 sur les droits des ...

... malades, qui a également créé les Commissions de relations avec les usagers et de la qualité de la prise en charge (CRUQPC). Souvent, le praticien ou l'établissement aurait pu leur fournir une réponse satisfaisante, mais ils n'ont pas voulu, ou pas osé, commencer par cette étape. On se résout difficilement à exprimer son mécontentement à un médecin, car en ce domaine, les tabous sont encore forts. Par ailleurs, dans une petite ville qui possède un seul hôpital, certains se demandent comment y retourner après un litige. Le droit de poser une simple question n'apparaît pas toujours naturel. Même vis-à-vis du médecin médiateur de l'établissement, les patients n'ont pas en effet un sentiment d'indépendance totale.

Les interventions du Médiateur de la République concernent aussi les cas de complication mal comprise, attendue ou non par le corps médical, après une intervention chirurgicale. Son rôle est alors de permettre au patient mécontent de faire la différence entre complication attendue et non attendue, et de surmonter l'opposition entre deux points de vue : le sien (« *On ne m'avait pas expliqué* » ou « *On m'avait expliqué, mais d'une façon qui ne me permettait pas de comprendre* ») et celui du praticien, qui affirme avoir délivré une information loyale et complète.

**Monsieur F., 79 ans, a consulté à l'hôpital un chirurgien oto-rhino-laryngologue (ORL) pour une gêne de l'arrière-gorge avec raclements permanents. L'ORL a constaté une tuméfaction de la paroi postérieure du larynx qui s'étend au pharynx et a décidé de réaliser une fibroscopie, qui a confirmé le diagnostic. Le praticien a alors décidé d'effectuer, étonnamment sans autres examens préalables (scanner ou IRM), et sous anesthésie générale, une exploration de cette tuméfaction en vue de réaliser des biopsies. Celle-ci s'est en fait révélée être une malformation vasculaire de l'artère carotide interne gauche, et**

**le chirurgien, par son intervention, a déclenché une hémorragie massive qui n'a pu être maîtrisée et a abouti à la constitution d'une hémiplégie gauche définitive.**

**Devant l'incompréhension générée par la survenue d'un tel drame, Monsieur F. et sa famille ont saisi le Pôle Santé et Sécurité des Soins. En effet, il avait seulement été informé d'une exploration parfaitement bénigne et banale de sa gorge pour un « ganglion », sans qu'il ait été fait mention des risques possibles liés à l'acte chirurgical. Une analyse minutieuse du dossier a été entreprise par les médecins du Pôle, ce qui a permis de délivrer une information intelligible sur les circonstances de la survenue de cet accident médical.**

Si ces demandes d'informations initiales sont en hausse, l'Institution se réjouit d'avoir en revanche observé une baisse des réclamations portant sur les difficultés d'accès au dossier médical par l'usager. Cette amélioration fait suite à l'intervention du Médiateur de la République auprès du ministère de la Santé et des directions d'hôpitaux, motivée par les nombreuses réclamations dont il avait été saisi. Elles portaient en particulier sur le non-respect des délais de communication des dossiers médicaux. On sait que la loi du 4 mars 2002, dite « loi Kouchner », sur le droit des malades, permet au patient l'accès direct à son dossier médical. Pour une hospitalisation qui remonte à moins de cinq ans, l'établissement dispose d'un délai de huit jours pour le communiquer. Or, le délai moyen constaté était de trois mois, avec des écarts d'un à neuf mois ; il n'est désormais plus que d'un mois en moyenne. Il faut cependant reconnaître que dans de nombreux cas ce délai légal est impossible à tenir : pour peu que la personne soit passée dans plusieurs services (urgences, réanimation, soins intensifs, chirurgie), il est vain d'imaginer que son « parcours » puisse être reconstitué en si peu de temps. Si la loi se

contentait de fixer un délai maximal de quinze jours à un mois, il serait possible d'exiger sa stricte application et de mettre ainsi un terme à des frustrations de part et d'autre. Pour la communication des dossiers médicaux, des progrès restent à accomplir dans un cas : lorsqu'il concerne une personne décédée. On constate alors de la part des établissements une certaine inertie, un comportement que le Médiateur de la République qualifie d'« atténisme précautionneux ». Il ne porte pas sur le délai de communication, ni à proprement parler sur le principe même de cette communication, mais sur le caractère communicable des documents.

**Restée 24 heures sur un brancard aux urgences avant d'être hospitalisée, Madame S., finalement opérée, est décédée pendant l'intervention. La famille de Madame S., notamment son mari et sa fille, a été reçue par le chef de service des urgences quinze jours après son décès pour évoquer les « errances diagnostiques » de son équipe, leur formuler des excuses et les assurer que le dossier médical était à leur disposition. Malheureusement, après maintes réclamations de ce dossier durant trois mois et rupture de tout dialogue avec l'hôpital, Monsieur S. a décidé de saisir le Pôle Santé et Sécurité des Soins de l'Institution.**

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

## DES ADMINISTRATIONS EN MAL DE REPÈRES

### Une mise en œuvre tardive des dispositions législatives

Concernant la lenteur des administrations à faire appliquer une législation, l'exemple de la mise en œuvre de la loi de 1985 sur la mention « mort en déportation » est emblématique : 24 ans après son adoption, moins de la moitié des dossiers ont été traités ! Selon cette loi, la mention « mort en déportation » est portée sur l'acte de décès de toute personne de nationalité française, résidant en France ou sur un territoire antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France, qui, ayant fait l'objet d'un transfert dans une prison ou un camp de concentration, y est décédée. La même mention est portée sur l'acte de décès si la personne a succombé à l'occasion de son transfert. La décision de faire apposer cette mention est

prise, après enquête, par le ministre chargé des anciens combattants. D'après les derniers chiffres fournis par le ministère de la Défense dans une note du 23 avril 2009, 55 757 dossiers ont été traités, tandis que les historiens estiment que 115 000 à 160 000 personnes seraient concernées. Le Médiateur de la République s'est inquiété auprès des ministères compétents des difficultés d'application de cette loi. En réponse, le ministère de la Justice a adressé une circulaire (datée du 29 octobre 2008) à tous les parquets, afin de clarifier certains points de procédure et de favoriser un traitement uniformisé des dossiers. Par ailleurs, le ministère de la Défense a indiqué avoir augmenté les moyens des services compétents, afin d'accélérer le rythme des régularisations, qui pourrait atteindre 3 000 mentions par an. Malgré ces efforts

louables, force est de constater qu'il faudra encore au minimum 20 ans pour venir à bout de la totalité des dossiers ! Le Médiateur de la République a dès lors interrogé le ministère de la Justice sur la possibilité d'apporter des allégements à la procédure d'instruction actuelle, rendue inutilement longue par la double intervention du ministère de la Défense et des tribunaux lorsqu'un acte de décès doit être préalablement établi. Un amendement en ce sens sera proposé au Sénat dans le cadre de l'examen de la proposition de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

### Des lois mal appliquées faute d'instructions claires, longues à obtenir

Parmi les raisons expliquant parfois l'inaction des services de l'administration s'en trouve une quasi impalable : l'absence de décret d'application ou de circulaire. Dans la plupart des cas, même avec la meilleure volonté, les administrations concernées ne peuvent appliquer le texte incriminé sans ce « mode d'emploi ». La circulaire, par les précisions qu'elle fournit, évite des erreurs qui pourraient être préjudiciables aux administrés. Le Médiateur de la République doit donc fréquemment exposer ces considérations aux citoyens qui l'ont saisi et qui ne comprennent pas qu'on leur refuse le bénéfice d'un texte pourtant voté par le Parlement.

Encore faut-il que la circulaire, lorsqu'elle existe, soit effectivement diffusée à tous les agents concernés. Elles sont toutes consultables sur le site : [www.circulaires.gouv.fr](http://www.circulaires.gouv.fr).



... Monsieur M. a été victime d'une usurpation des plaques d'immatriculation de son véhicule. Il n'a pas rencontré de difficulté particulière pour faire reconnaître qu'il n'était pas l'auteur de l'excès de vitesse constaté en octobre 2006 puisqu'à cette date, il était en vacances en Corse avec son véhicule et que le véhicule flashé était d'une autre marque que la sienne. L'officier du ministère public chargé du contrôle automatisé l'a d'ailleurs mis hors de cause pour l'infraction commise en novembre. Après avoir déposé plainte, Monsieur M. demande néanmoins par précaution le changement de l'immatriculation de son véhicule. Le service des cartes grises n'autorise ce changement qu'à condition d'acquitter une taxe de 46€ correspondant à un cheval fiscal. Monsieur M. procède au changement, s'acquitte de cette somme mais, conformément aux indications portées sur le formulaire de requête en exonération joint au procès-verbal, il dépose aussitôt une demande d'exonération auprès de la préfecture, afin de se faire rembourser les frais de changement de carte grise. N'ayant obtenu aucune réponse à son dernier

courrier et ses différents contacts téléphoniques, il s'est adressé au délégué du Médiateur en mars 2008. Le dossier de Monsieur M., détenu par la préfecture, étant clair, le délégué est intervenu auprès du correspondant du service des cartes grises. Celui-ci, qui connaissait parfaitement ce dossier, indique au délégué qu'un courrier en réponse était en préparation et qu'il devait aller dans le sens de la demande de Monsieur M.. Après deux relances téléphoniques, il est confirmé au délégué qu'un courrier a été envoyé à l'intéressé.

Ce courrier, du 8 avril 2008, précise que le remboursement est autorisé par l'application d'une circulaire du ministère de la Justice qui n'avait pas été diffusée en préfecture et qu'il est accordé nonobstant le classement sans suite de la plainte de l'intéressé. Le chef du bureau précise au délégué qu'il regrette cette mauvaise communication entre ministères.

Monsieur M. remercie le délégué du Médiateur de son intervention, qui a permis « *de trouver une solution en moins d'un mois pour régler un problème qui n'avait pas trouvé de solution malgré une lutte acharnée de deux ans* ».

Madame A. a pu mesurer combien peut être long le traitement d'une demande. Déclarée en incapacité d'au moins 80 % en octobre 1975, elle a pu, par téléphone, bénéficier à ce titre du dispositif de départ à la retraite anticipé et a donc fait liquider sa pension de vieillesse du régime agricole le 1<sup>er</sup> juillet 2006, à l'âge de 57 ans. Puis, le 29 juin 2007, elle a sollicité de la Mutualité sociale agricole (MSA) l'attribution de la majoration de pension, laquelle concerne les assurés titulaires d'une retraite anticipée au titre du handicap, selon les textes découlant de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005. La MSA l'a informée qu'elle ne pouvait accéder à sa demande, car elle attendait des précisions du ministère. Sollicité, le Médiateur de la République a, en juin 2008 et mars 2009, attiré l'attention du ministère sur le fait que Madame A., ainsi que beaucoup d'autres assurés susceptibles de bénéficier de ce dispositif, étaient pénalisés. La caisse centrale de la MSA l'a informé le 21 août 2009 que la circulaire du 3 août 2009 donnant les instructions nécessaires avait enfin été transmise et que, par conséquent, le dossier de Madame A. pourrait être prochainement traité, près de quatre années et demie après le vote de la loi et deux ans après sa première demande...

Au-delà de la complexité des textes, il faut aussi chercher la cause de cet état de fait dans l'instrumentalisation de la loi. Au fil des ans, les parlementaires ont été appelés à examiner un nombre croissant de lois dont l'objectif n'était que de répondre à la préoccupation du moment. Les citoyens, eux, n'en continuent pas moins à demander l'application de ces lois, expression de la souveraineté nationale. Autre point de blocage qui revient souvent dans les réclamations : le cloisonnement volontaire dans leur domaine des différents acteurs et de leurs représentants, qui ne daignent parfois même pas donner à l'usager



l'information qui lui serait utile sous prétexte que cela ne relève pas de leur compétence. Avec le sentiment grandissant d'être traité comme quantité négligeable par l'administration, l'administré en vient à questionner la notion même de service public, même s'il ne mesure pas toujours bien le manque de moyens, notamment humains, qui perdure de l'autre côté du guichet.

### **Une interconnexion des systèmes inefficace**

Depuis les lois de 2003 réformant les régimes de retraite, le droit à l'information s'est nettement amélioré (création du traitement informatisé relatif aux échanges interrégimes de retraite par le décret 2009-1553 du 14 décembre 2009). S'il fonctionne efficacement et fournit une information sûre et complète pour la plupart des assurés des régimes de retraite légalement obligatoires, des difficultés subsistent autour du régime de la fonction publique d'État. Une administration centrale comme celle de l'Éducation nationale, par exemple, peine à réaliser les reconstitutions de carrière. Le problème n'est pas tant de calculer le montant des pensions de retraite, la période de référence considérée étant celle des six derniers mois de traitement, mais plutôt la validation du nombre de trimestres effectués. En effet, d'une académie à l'autre, la faible compatibilité des systèmes informatiques et le manque d'interconnexion constituent un frein majeur à la circulation de l'information. Avec l'autonomie des universités, le problème risque fort de s'amplifier. D'ores et déjà, nombre d'établissements universitaires ont été incapables d'informer sur les

droits à la retraite leurs agents nés entre 1957 et 1959, comme les textes les y invitaient.

### **Les urgences au bord de la congestion**

Au chapitre des services publics désorientés, il faut également évoquer, dans le domaine de la santé, les délais de prise en charge trop longs dans des services d'urgences hospitaliers sous pression permanente. On retrouve ces délais jugés abusifs, avec parfois des conséquences très graves, au cœur des griefs formulés par les usagers. Comment pourrait-il en être autrement dès lors que les urgences sont « embolisées » par des demandes toujours plus nombreuses ? Le recours au service des urgences d'un hôpital n'est pas toujours fondé, même si les personnes qui s'y présentent ont l'impression que c'est bien le cas. De nombreuses personnes, par exemple, s'adressent à lui pour des affections bénignes au lieu de consulter tout simplement leur médecin généraliste. On rencontre en amont les difficultés de la régulation par le Samu, un service très exposé qui devient le réceptacle de la demande sociale, de la misère, en même temps qu'il doit traiter de véritables urgences nécessitant une prise en charge médicale immédiate. On trouve là toute la problématique de l'accès aux soins des personnes vulnérables, celles qui relèvent par exemple de la psychiatrie et appellent trop facilement le Samu. Le service finit par connaître et repérer quelques « habitués », qui téléphonent deux ou trois fois par nuit, au risque de ne pas retenir l'attention du permanencier quand leur appel relèvera un jour d'une « véritable » urgence. De la même

manière, on sait que certaines personnes appellent abusivement les pompiers, qui ont d'ailleurs décidé de lancer une campagne d'information à ce sujet.

Les professionnels de l'urgence travaillent sous une telle pression qu'ensuite, il est difficile de soutenir qu'ils auraient mal fait leur travail. Dans la très grande majorité des cas, incontestablement, ce travail reste bien fait. Le Pôle Santé et Sécurité des Soins du Médiateur de la République a eu cependant à connaître des cas où la notion d'urgence avait échappé à la vigilance du médecin, voire de comportements tout à fait fautifs : un malade que l'on n'a pas daigné examiner, une complication mal anticipée, une douleur (par exemple thoracique ou abdominale) mal évaluée.

**Madame B., 53 ans, se plaint de douleurs abdominales d'apparition brutale. Après intervention du médecin traitant, une occlusion intestinale aiguë est évoquée et il procède à son transfert rapide aux urgences hospitalières pour avis chirurgical. À l'arrivée, Madame B. est rapidement prise en charge par un médecin urgentiste qui établit les mêmes constatations cliniques mais conclut à une constipation sévère à partir de la radiographie de l'abdomen. Madame B. va alors passer près de 24 heures aux urgences sur un brancard avant d'être hospitalisée. Moins de 12 heures après son hospitalisation, son état de santé va rapidement se dégrader. En dépit d'une intervention chirurgicale réalisée en urgence, elle décédera le lendemain. Aux termes de l'analyse du dossier médical, il est apparu que la prise en charge initiale par le service des urgences du CHU n'était pas ...**

- ... conforme aux données acquises de la science médicale et que le diagnostic d'occlusion intestinale aiguë avait été beaucoup trop tardif.

L'affluence aux services d'urgences est aussi, on l'a dit, cause d'une information insuffisante : un médecin, un soignant sous pression risque forcément de consacrer moins de temps et d'attention à l'échange avec le patient.

### **Quand résorber des inégalités conduit à en créer de nouvelles**

Jusqu'en 2003, l'essentiel du droit aux avantages familiaux des fonctionnaires prévu par le Code des pensions était ouvert aux seules femmes. Après un arrêt de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) pointant une discrimination, la France a entrepris de réformer le régime de la bonification pour l'éducation des enfants par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites. Désormais, la bonification pour enfant est attribuée aux fonctionnaires tant homme que femme, mais à condition qu'ils justifient d'une interruption d'activité continue d'au moins deux mois, dans le cadre d'un congé statutaire. Elle a par ailleurs été étendue aux femmes ayant accouché avant leur prise de fonction, sous certaines conditions. En apparence plus égalitaires, ces textes ont toutefois généré de nouvelles iniquités. Ainsi, les nombreux cas dont a été saisi le Médiateur de la République laissent apparaître que les nouveaux textes ont finalement conduit à exclure les hommes du droit à la bonification au lieu de les en faire profiter. En effet, la condition de suspension d'activité continue durant deux mois est en général remplie pour les femmes qui ont bénéficié d'un congé postnatal, dont la durée est supérieure à deux mois, mais rarement pour les hommes... Les nouvelles dispositions ont également conduit à en priver certaines femmes qui en bénéficiaient auparavant, femmes institutrices



ou professeurs ayant accouché ou adopté pendant les vacances scolaires sans prendre de congé de maternité ou d'adoption...

**tre fonctionnaires, agents du secteur privé et contractuels du secteur public (qui relèvent pour la retraite du droit privé).**

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

**Madame L. a saisi le tribunal administratif, mais ses chances de voir sa situation rétablie sont quasi nulles, sauf, peut-être, si étaient mises en œuvre, dans le cadre du rendez-vous de 2010 sur les retraites, les préconisations du Médiateur de la République ou toute autre disposition qui serait de nature à corriger les disparités, tant entre fonctionnaires entre eux qu'en-**

En outre, malgré une jurisprudence qui évolue positivement, des imprécisions demeurent, pour le cas de jumeaux ou d'adoption double. Le Médiateur de la République a étendu le champ de sa proposition de réforme afférente aux adoptions à l'ensemble du dispositif de bonification pour enfant dans la perspective du chantier des retraites de 2010 et d'une éventuelle remise à plat de l'ensemble. ■

## Le citoyen seul face à un cadre mouvant et insécurisant

Face à l'empilement ininterrompu des textes législatifs et réglementaires, les citoyens ont l'impression croissante d'être en butte à une véritable jungle administrative. Le citoyen se trouve souvent seul, sans aucun mode d'emploi auquel se référer ni interlocuteur auquel s'adresser. Dans ce contexte, forte est la tentation de considérer que les dispositifs publics censés protéger les citoyens sont défaillants et ne remplissent plus leur fonction première de service au public. Beaucoup finissent par se figurer que le système se protège plus qu'il ne protège les administrés.

### UNE INFLATION LÉGISLATIVE QUI CONTRIBUE À L'INSTABILITÉ DE LA NORME

Que se passe-t-il quand la loi change entre le moment où un administré s'en prévaut et celui où elle est effectivement appliquée ? Monsieur R. a découvert le problème avec surprise lorsqu'il a voulu prendre sa retraite.

Né en 1952, il a commencé sa carrière professionnelle à l'âge de 14 ans. Fin 2007, après un licenciement, il a entrepris des démarches auprès de la caisse régionale d'assurance vieillesse (Crav) pour bénéficier des dispositions relatives au départ à la retraite anticipé pour carrière longue. Ne disposant que de 161 trimestres cotisés sur les 168 requis à l'époque pour avoir droit au dispositif à l'âge de 56 ans, Monsieur R. a procédé auprès de l'Urssaf, le 13 mars 2008, au versement des cotisations permettant la régularisation de sa période d'apprentissage du 1<sup>er</sup> juillet 1966 au 31 décembre 1969. Informé, dans un premier temps, que ce rachat permettait la validation des sept trimestres manquants, il s'est ensuite entendu dire que le rachat ne concernerait finalement que cinq trimestres, ce qui

remettait en cause sa date potentielle de départ à la retraite.

Le Médiateur de la République a pu lui faire savoir que, en application des dispositions réglementaires en vigueur à la date du versement des cotisations arriérées, son rachat au

titre de la période d'apprentissage ne permettait la validation que de deux trimestres pour l'année 1966, au lieu des quatre inscrits par erreur par la Crav. Par ailleurs, pour les assurés nés comme lui en 1952, le nombre de trimestres requis pour l'ouverture du ...



- ... droit à une retraite à taux plein à l'âge de 60 ans a été porté à 164 trimestres, ce qui a entraîné une modification des conditions leur permettant un départ anticipé pour carrière longue.

S'il est un domaine qui évolue, d'un point de vue législatif, plus vite que la capacité des administrés à suivre

le changement, c'est bien celui des retraites, qui dépend par ailleurs beaucoup de la situation financière des caisses. Ainsi, la vague de départs anticipés qui avait découlé de la loi de 2003, et qui avait été suivie d'une évolution réglementaire plus restrictive du droit en la matière, a laissé de nombreux citoyens au

milieu du gué. Facteur d'insécurité pour les administrés, qui ont de plus en plus de difficultés à anticiper leur situation et ses modifications, cette frénésie législative est d'autant plus préoccupante que la question est encore loin d'être tranchée.

## UNE RATIONALISATION SOURCE DE DYSFONCTIONNEMENTS

Face à la multiplicité des organismes et des administrations, des entreprises de rationalisation de l'organisation administrative sont régulièrement menées dans différents secteurs. Réduire les délais de traitement des demandes, simplifier le parcours de l'administré, diminuer le nombre d'interlocuteurs et de démarches à effectuer... Les objectifs de ces opérations sont simples et clairs : faciliter les rapports des citoyens avec leurs administrations et accroître l'efficacité des processus pour le bénéfice de tous. L'introduction de l'informatique dans les rouages de l'appareil d'État a permis des avancées non négligeables au service de cette ambition. Mais le recours aux outils technologiques a parfois été la source de nombreux tracas. Quant au citoyen, faute de disposer

de toute l'information nécessaire à son orientation dans le nouveau dispositif et à la compréhension des règles qui lui sont applicables, de nombreuses réclamations montrent qu'il s'est bien souvent senti victime de la rationalisation plutôt que bénéficiaire.

Le Régime social des indépendants (RSI), né de la fusion des deux régimes de retraite des artisans et des commerçants et du régime d'assurance maladie des professions artisanales, commerciales et libérales, illustre bien les difficultés inhérentes aux démarches de simplification d'une organisation complexe. En effet, le RSI assure, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, une mission d'interlocuteur social unique (ISU) pour l'ensemble de la protection sociale des artisans, des industriels et des com-

merçants. Ainsi, un seul avis d'appel de cotisations est envoyé aux assurés. Cet objectif de simplification est malheureusement difficile à percevoir tant les dysfonctionnements consécutifs à la mise en place de la convergence des systèmes informatiques du RSI et des Urssaf sont nombreux et complexes à résoudre. Pour les personnes pâtissant de ces retards, les rares explications, trop techniques ou incomplètes et dans lesquelles le mauvais rôle échoit commodément à l'informatique, sont perçues au mieux comme de l'indifférence, sinon comme du mépris alors même que le personnel du RSI a une réelle volonté d'assurer au mieux la mission de service public qui lui est dévolue.

## LES DOMMAGES COLLATÉRAUX DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DU SECTEUR DE L'ÉNERGIE

Les grandes mutations de structure ou d'organisation engagées, ou sur le point de l'être, dans les services publics souffrent souvent d'un accompagnement insuffisant en matière d'information et d'accueil du public. L'ouverture à la concurrence d'EDF-GDF en est un exemple significatif.

L'ouverture à la concurrence du secteur de l'électricité et du gaz a parfois eu des effets néfastes sur le quotidien des clients des deux principaux fournisseurs d'énergie. La bonne image de ces deux anciens

services publics s'est brouillée : erreurs de facturation, mauvais contact (voire absence de contact) avec les services clients ou courriers sans réponse ont poussé de nombreux usagers à solliciter l'aide des délégués. Grâce aux relations établies par l'Institution avec le médiateur de GDF, plus récemment avec celui d'EDF et celui de l'énergie, les délégués ont pu rétablir entre les fournisseurs d'énergie et leurs clients un contact parfois interrompu pendant plusieurs mois. Une fois encore, le Médiateur de la

République n'a pu que constater la défaillance des centres d'appel chargés d'assurer le traitement des réclamations et l'insuffisante information des clients. De nombreux exemples en témoignent.

**Madame A. a constaté, durant le dernier trimestre 2007, que GDF avait prélevé sur son compte des montants qui ne la concernaient pas, l'adresse mentionnée étant erronée. L'intéressée a sollicité le service clients durant plusieurs mois. N'obtenant pas de réponse, elle a saisi un délégué du**

**Médiateur de la République.** En mars 2009, ce dernier a contacté GDF, qui a pris en charge la réclamation, instruit le dossier et fait procéder à la régularisation et au remboursement, attendus depuis plus d'un an, des sommes indûment prélevées.

**Pour bénéficier** des services d'EDF dans la Meuse, il faut avoir le téléphone!

Monsieur G., 58 ans, est invalide du travail et vit seul. Venant d'être relogé, à la suite d'une expulsion locative, il rencontre des difficultés pour obtenir l'exécution d'un contrat de fourniture de gaz, qu'il a signé avec EDF, en mars

2008. Or, depuis cette date, la fourniture effective du gaz n'a pas été mise en place et l'intéressé a tenté sans succès d'obtenir une explication par téléphone. L'assistante sociale du secteur a également tenté d'entrer en communication avec le service d'EDF, par téléphone, en vain. De ce fait, durant la période hivernale, Monsieur G. a dû recourir à l'utilisation d'un chauffage électrique d'appoint, en l'absence de gaz. Il saisit le délégué du Médiateur le 20 janvier 2009 lors d'une visite en préfecture. Ce dernier passe aussitôt plusieurs appels téléphoniques à la direction régionale d'EDF et confirme sa demande par courrier.

Le service d'EDF concerné (installé dans l'Isère) téléphone au délégué du Médiateur un mois plus tard pour lui faire connaître la difficulté à laquelle il est confronté : le téléphone de Monsieur G. n'est plus en service (effectivement, l'abonnement a été résilié pour défaut de paiement) et donc, EDF est dans l'impossibilité d'entrer en contact avec lui pour fixer un rendez-vous pour la mise en service de l'installation. Autrement dit, EDF ne contacte le client, pour l'installation du gaz, que par téléphone ! Le rendez-vous a été ultérieurement pris par l'intermédiaire de l'assistante sociale du secteur.

## LES CONSÉQUENCES PRATIQUES DE LA RÉORGANISATION DES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT

En termes de compréhension par le public, des problèmes d'envergure risquent de se poser avec la mise en œuvre de la Révision générale des

politiques publiques (RGPP) dans les départements. Ce grand chantier de réorganisation complète des services déconcentrés de l'État, prin-

cipalement dans les départements mais aussi les régions, ne restera pas sans conséquence pour les usagers. Les directions départementales traditionnelles, comme Jeunesse et Sports, Équipement ou Agriculture, seront totalement fondues dans de nouveaux organigrammes qui ne correspondent plus à ce que connaît le public. L'ensemble des appellations, sigles, interlocuteurs et coordonnées seront modifiés. Même si cette réforme est réalisée pour gagner en efficacité et offrir un meilleur service, dans un premier temps les habitudes seront profondément bouleversées, avec de probables dysfonctionnements.

Le Médiateur de la République craint que ces modifications n'aient pas été suffisamment accompagnées d'informations et d'explications pour le public. Il est normal que l'administration ait commencé à travailler

•••



- ... en interne pour gérer les problèmes d'organisation. Mais dans un second temps, il semble essentiel que les services s'adressent directement au public pour les informer des changements opérés, tant le succès d'une opération de rationalisation repose sur sa capacité à être comprise par les administrés. Quelques commun-

niques nationales ont bien été réalisées sur le thème de la réforme, mais aucune ne fournissait d'explications pratiques. Ces dernières ne pouvant être réalisées qu'au niveau départemental, le Médiateur de la République aurait souhaité que les préfets reçoivent des consignes très précises. Quant à cette nécessité

d'informer les administrés sur les conséquences concrètes des réformes entreprises, le ministère de l'Économie et des Finances compte parmi les institutions ayant réalisé le plus de progrès, notamment à propos du paiement des impôts.

## DES DOSSIERS « POLYMORPHES »

Le constat est alarmant : les situations de détresse dans lesquelles les citoyens perçoivent l'Institution comme leur ultime recours représentent une proportion croissante des réclamations. Poste d'observation privilégié des grandes évolutions de notre société, le Médiateur de la République est aussi devenu un baromètre du climat social, souvent confronté, par son contact permanent avec toutes les couches de la population, aux problématiques qui

touchent douloureusement les personnes les moins favorisées. C'est ainsi que de nombreuses réclamations en lien avec la loi Dalo (droit au logement opposable) lui sont parvenues, émanant la plupart du temps de locataires en passe d'être expulsés. Éligibles au droit au logement, ils n'en risquent pas moins de se retrouver sans logement avant qu'une solution d'hébergement ne leur soit proposée, eu égard aux longs délais d'attente en matière de

logement social. L'intervention du Médiateur de la République a permis dans plusieurs cas de surseoir à l'expulsion en attendant qu'une proposition ait pu leur être faite. Un partenariat vient également d'être signé entre le secrétaire d'État chargé du Logement et de l'Urbanisme et les délégués du Médiateur pour garantir l'accès effectif aux droits fondamentaux des populations les plus précaires (*voir page 46*).

Mais cette tâche demande mesure et vigilance, car face à la hausse des loyers et à la détérioration des situations économiques individuelles, la question du logement est rarement simple. La protection des droits de chacun s'y révèle parfois épineuse et d'un équilibre délicat, les propriétaires étant parfois eux aussi dans une situation financière précaire et les locataires pouvant faire preuve de mauvaise foi. Il faut également compter avec celles et ceux qui, demandeurs d'un logement social, se sont installés dans une logique d'accumulation des démarches, vues comme moyen de pression et de négociation vis-à-vis des administrations, et qui, une conception erronée de l'Institution en tête, saisissent le Médiateur de la République en imaginant ainsi faire accélérer les procédures.

Leurs requêtes reflètent l'évolution d'une société qu'ils perçoivent comme de plus en plus injuste et dans laquelle tous les recours sont bons pour tenter de rééquilibrer une situation défavorable. Il est à noter que certains saisissent le Médiateur



de la République en sachant pertinemment que leur demande n'est pas recevable, dans le seul espoir de ralentir des procédures judiciaires.

### **Complexité et opacité du système : des tendances à inverser**

Les dossiers dont est saisi le Médiateur de la République concernent de plus en plus souvent un nombre d'acteurs important, ce qui donne lieu à un traitement long et complexe. Le cas des litiges autour des infractions routières, où les multiples interlocuteurs peinent de surcroît à coordonner leurs actions, illustre bien comment l'on peut rapidement arriver à des situations kafkaïennes.

**Monsieur F., circulant sur un cyclomoteur, a commis une infraction au Code de la route. Alors même qu'un permis de conduire n'était pas nécessaire pour le véhicule qu'il conduisait, il s'est vu retirer plusieurs points de son permis de conduire. Ayant été sollicité pour faire un stage de sensibilisation destiné à récupérer les points perdus, il a dû s'acquitter de la somme de 235 euros. À la suite de l'intervention du Médiateur de la République auprès du ministre de l'Intérieur, les points retirés à tort par l'administration ont été rendus à Monsieur F. Restait toutefois en suspens le problème du remboursement des frais de stage. Or, le ministre de l'Intérieur a indiqué au Médiateur de la République qu'il n'entendait pas y consentir dès lors que la demande de remboursement résultait d'une erreur d'un service placé fonctionnellement sous la responsabilité des autorités judiciaires. De son côté, le ministère de la Justice estime que la réparation relève de la**

**responsabilité du ministère de l'Intérieur. Aussi le Médiateur de la République a-t-il saisi le Premier ministre afin que celui-ci arbitre. La saisine est en cours d'examen.**

### **Des litiges globaux révélateurs de dysfonctionnements**

L'analyse des litiges portés à la connaissance du Médiateur de la République, notamment dans le domaine fiscal, traduit une évolution vers des contestations revêtant un caractère d'ensemble. Certes, il a encore à connaître d'affaires dans lesquelles le réclamant pointe un dysfonctionnement très précis ou se fonde sur un point de droit très particulier, mais elles ne constituent plus, et de loin, la majorité des dossiers. Cette situation tient pour une part au développement par l'administration fiscale d'organes de médiation propres, tel que le conciliateur fiscal départemental, chargés de régler les litiges à l'amiable, et pour une autre part au développement de l'administration en ligne (échange de courriels avec le centre des impôts, déclarations par Internet, souscription de formulaires en ligne, etc.). Le Médiateur de la République, qui accompagne ce mouvement depuis 2004, se réjouit d'ailleurs de la poursuite de cette évolution et de son inscription dans le long terme. Cependant, la véritable garantie du contribuable tient à la possibilité de faire réexaminer sa situation fiscale par une autorité indépendante avec les moyens appropriés. En interne, en effet, le conciliateur fiscal départemental confirme le plus souvent la décision du service local et son intervention conduit fréquemment à un abandon des pénalités plutôt qu'à

un véritable réexamen de la situation fiscale.

Cela étant, le développement des contestations globales semble trouver sa source dans des comportements administratifs litigieux, critiquables ou appréciés comme illégaux par le Médiateur.

Parmi ces comportements critiquables, cinq lui ont paru, cette année, mériter un examen plus particulier :

- lorsque l'administration applique sa doctrine de manière rétroactive : elle bouleverse les prévisions des contribuables instaurant ainsi un climat d'insécurité juridique et de défiance vis-à-vis de l'action administrative ;
  - lorsque l'administration participe à l'instabilité normative : par exemple dans le domaine d'actualités des crédits d'impôt en faveur des énergies renouvelables. Les pompes à chaleur air/air ont en effet été successivement exclues du crédit d'impôt (arrêté du 1<sup>er</sup> février 2005), puis réintégrées à condition notamment de présenter un niveau minimal de performance (arrêté du 1<sup>er</sup> décembre 2005). L'administration a ensuite exigé par voie d'instruction qu'elles comportent des unités intérieures équipant l'ensemble des pièces de vie (instruction du 18 mai 2006) pour finalement exclure ces unités de la base du crédit d'impôt (instruction du 11 juillet 2007) ;
  - lorsque l'administration demande une preuve exagérément formaliste, en particulier dans des cas d'usurpation d'identité (*voir aussi page 32*) qui l'ont conduite à attribuer à un contribuable des revenus qu'il n'avait pas perçus. Si l'on peut comprendre qu'elle
- ... •

- ... soit naturellement soupçonneuse, il est regrettable qu'elle attende les conclusions d'une enquête de police, alors même que la perception des revenus en cause supposeraient des conditions matérielles manifestement impossibles à remplir : un chiffre d'affaires à l'évidence irréaliste compte tenu des moyens matériels et humains mis en œuvre, ou encore deux emplois à temps plein censés être tenus simultanément à plusieurs centaines de kilomètres l'un de l'autre ;
- lorsque l'administration a recours à des constructions juridiques contraires à la réalité, qui, par exemple, entraînent l'imposition de revenus non perçus. Tel a été le sort réservé aux indemnités versées à certains retraités des Charbonnages de France ;
- lorsque l'administration fiscale prend des mesures d'application tardives. Ainsi, le Médiateur de la République a été saisi d'un certain nombre de dossiers dans lesquels une mesure favorable à une catégorie de personnes était prise, mais sa concrétisation tardait à venir. On peut citer le cas des décharges de responsabilité solidaire lorsque, après une séparation, l'ex-mari organise son insolvabilité pour échapper à ses obligations et laisser à l'ex-épouse, qui en outre conserve souvent la charge des enfants, la responsabilité de rembourser les dettes fiscales.

Par ailleurs, sans s'immiscer dans le champ de compétence du juge, le Médiateur a été amené, au vu de plusieurs dossiers révélant des dysfonctionnements, à apprécier comme illégaux certains comportements administratifs.

Il en est ainsi, en premier lieu, du recours à la procédure de rectification imposée à des personnes ayant bénéficié à tort de l'aide à la mobilité dans le cadre de la politique de l'emploi, obtenue à la suite de la souscription d'imprimés déclaratifs obligatoires mal conçus et incomplets.

En deuxième lieu, on peut citer comme comportement pouvant être apprécié comme illégal le fait que l'administration ajoute parfois des conditions supplémentaires à celles que prévoit la loi. Cela n'entre pourtant pas dans ses attributions et a pour effet de restreindre le nombre de bénéficiaires. L'Institution a eu à connaître de nombreux cas de ce type, notamment des crédits d'impôts relatifs aux énergies renouvelables, à la mobilité professionnelle ou à la garde de jeunes enfants.

En troisième lieu, certaines décisions administratives conservatoires apparaissent comme abusives dès lors qu'elles sont destinées à prolonger la période pendant laquelle un contribuable peut être redressé.

Dans le cas soumis au Médiateur de la République, l'administration, qui disposait d'un délai de trois ans pour corriger une déclaration, a notifié juste avant la fin de ce délai un redressement, en contestant une déduction à l'aide d'une motivation quelconque dont le seul but était visiblement de faire repartir le délai à zéro et se donner ainsi trois ans de plus pour trouver la bonne motivation. Or, ce délai de trois années constitue normalement une garantie pour le contribuable, qui doit pouvoir, au terme de cette période, s'estimer définitivement en règle. Cette garantie s'est trouvée ici contournée puisque c'est seulement au bout de douze ans, après un second changement de motivation, que le contribuable a pu enfin savoir pourquoi sa déclaration était contestée.

Le Médiateur de la République a également observé qu'en cas de contrôle fiscal aboutissant à une taxation d'office des résultats d'une entreprise, l'administration avait tendance à exagérer les évaluations alors qu'elle a pourtant l'obligation d'approcher au plus près la réalité. Enfin, le traitement des réclamations reçues en 2009 a d'ailleurs conduit le Médiateur de la République à for-

muler une proposition de réforme tendant à autoriser l'établissement d'une taxation séparée en cas de revenus différés, à rendre plus équitable l'imposition des trop-perçus et à limiter la pratique des interruptions de prescription abusives. Il a également suggéré que la Charte du contribuable soit désormais rendue opposable à l'administration.

### **Des parcours de vie qui ne sont plus sécurisés**

Le Médiateur de la République constate que, pour un nombre croissant de ses concitoyens, les rapports avec l'administration sont de plus en plus marqués par des ruptures, qui touchent souvent les plus fragiles. Résultat : des trajectoires individuelles susceptibles de connaître à tout moment une « sortie de route ». Accentuée par le contexte de crise économique, l'angoisse de l'accident qui pénalise ou exclut prend de plus en plus souvent la forme d'une intervention de l'administration dans des parcours de vie qui ne connaissent plus la sécurité.

#### **➔ DES RETRAITES**

##### **DIFFICILES À LIQUIDER**

Ce peut être le cas d'une personne désireuse de liquider sa retraite, au terme d'une vie professionnelle passée pour partie à l'étranger. Dans les cas où les caisses de retraite étrangères, notamment d'Algérie et des pays d'Afrique, ne répondent pas aux demandes de la caisse française, la reconstitution de carrière est impossible, ce qui empêche la liquidation de la retraite ou ne l'autorise qu'à taux réduit. Le Médiateur saisit alors ces caisses et en informe le médiateur du pays concerné – quand il y en a un. La démarche, cependant, n'est pas toujours assurée du succès. Et malgré les fréquentes interventions des services du Médiateur de la République sur ce type de dossiers et la collaboration développée récemment avec la Cnav et les Cram, une solution définitive reste à trouver.

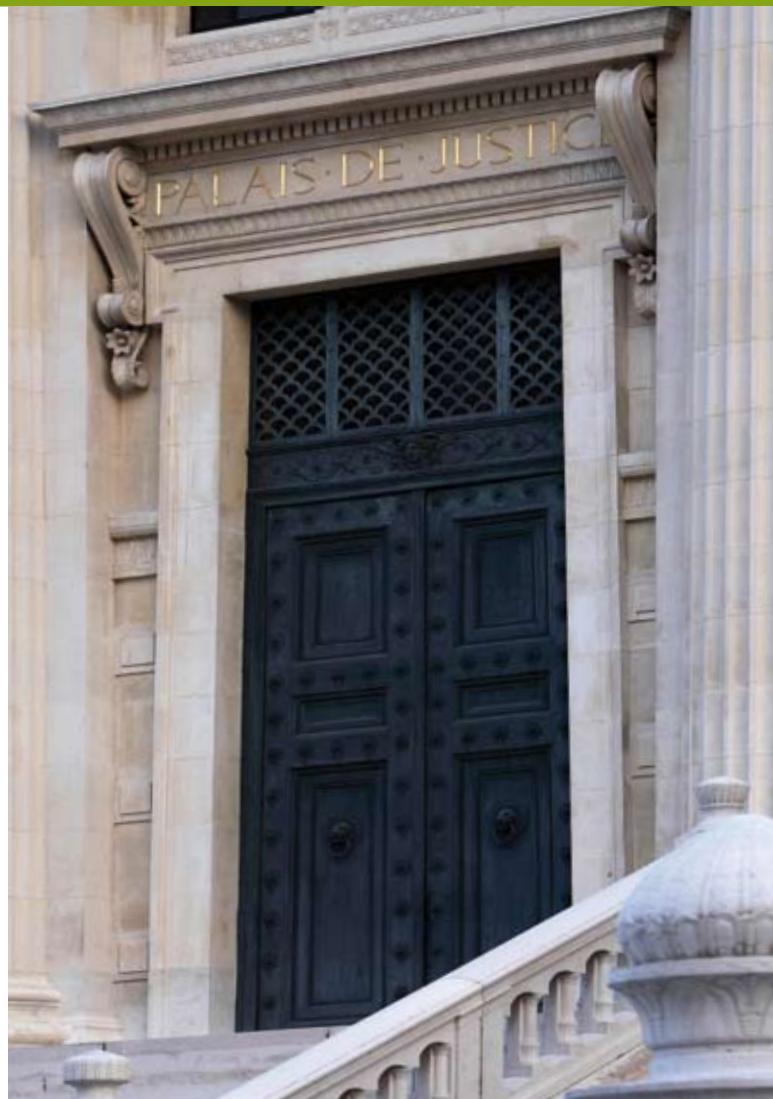
#### ➔ DES COTISATIONS À RÉGULARISER

Il arrive même qu'en remplissant son devoir de citoyen, l'administré se retrouve lésé et peine à se faire rétablir dans ses droits.

C'est ce qui est arrivé à Madame L., qui a rempli la fonction de juré devant la Cour d'assises de la Gironde du 6 octobre 1997 au 2 avril 1998. Comme tout salarié, son contrat de travail a été suspendu pendant cette période et elle a bénéficié d'une indemnité qui n'était pas soumise à cotisations. Ainsi, sa retraite a été liquidée en calculant un salaire de base égal à la moyenne de ses 22 meilleures années, au nombre desquelles figurent les années 1997 et 1998 amputées de la période où elle avait été jurée.

Le Médiateur de la République a pris contact avec la caisse régionale d'assurance maladie, l'Arrco, ainsi que l'Urssaf pour chiffrer le préjudice subi. Les organismes ont donné l'ensemble des éléments chiffrés, sans qu'il soit pour autant possible d'obtenir l'évaluation des cotisations à acquitter pour l'assurance vieillesse de base ; l'Urssaf a en effet indiqué que ce dossier ne saurait être régularisé dans le cadre de la procédure des cotisations arriérées d'assurance vieillesse, son activité de juré n'étant pas analysée comme une activité salariée.

Le Médiateur de la République a alors saisi conjointement le ministère de la Justice ainsi que celui en charge des Relations sociales, afin que soient définies les modalités d'une éventuelle régularisation exceptionnelle. Après de nombreuses relances, la Chancellerie a accepté, au regard du caractère particulier de la situation de Madame L., qu'une indemnité égale au montant du préjudice, tel que cal-



culé par les services du Médiateur, lui soit proposée. À partir de ce cas individuel, une proposition de réforme a été formulée afin que soit procédé au prélèvement des cotisations et contributions sociales sur les indemnités versées aux jurés d'assises. À la suite de multiples échanges, le ministère de la Justice a accepté, dans l'hypothèse considérée, la mise en place du dispositif suivant : paiement par ces personnes de leurs propres cotisations sociales puis remboursement par le ministère sur justificatifs, assorti d'une indemnisation. Une circulaire est en attente.

#### ➔ UNE MISE EN DISPONIBILITÉ D'OFFICE POUR RAISONS DE SANTÉ QUI PÉNALISE

L'Institution est régulièrement sollicitée à propos de mises en disponibilité d'office pour raisons de santé d'un agent public. Théoriquement, la mise en disponibilité est décidée par l'administration lorsqu'un fonctionnaire a été déclaré inapte à reprendre ses fonctions par le comité médical et qu'il a épuisé tous ses droits statutaires à congés. Typiquement, le Médiateur de la République est saisi de la situation d'un agent en fin de congés statutaires et dont ...

... l'aptitude médicale à exercer ses fonctions, du fait de lenteurs inhérentes au système ou de carences de l'administration, n'a pas pu être établie en temps opportun. En effet, tant que le comité médical et, le cas échéant, la commission de réforme, ne se sont pas prononcés sur un niveau d'invalidité et sur les éventuelles adaptations à réaliser pour rendre au fonctionnaire son poste, ce dernier se retrouve placé en disponibilité d'office pour raisons de santé. Échouer dans ce « no man's land » administratif est d'autant plus problématique que, malgré les textes lui garantissant une rémunération, il arrive que la personne mise en disponibilité ne perçoive alors plus aucune rémunération. Même si la réglementation est strictement appliquée, la variabilité des durées de procédure et le caractère parfois contradictoire des décisions médicales font que les agents concernés

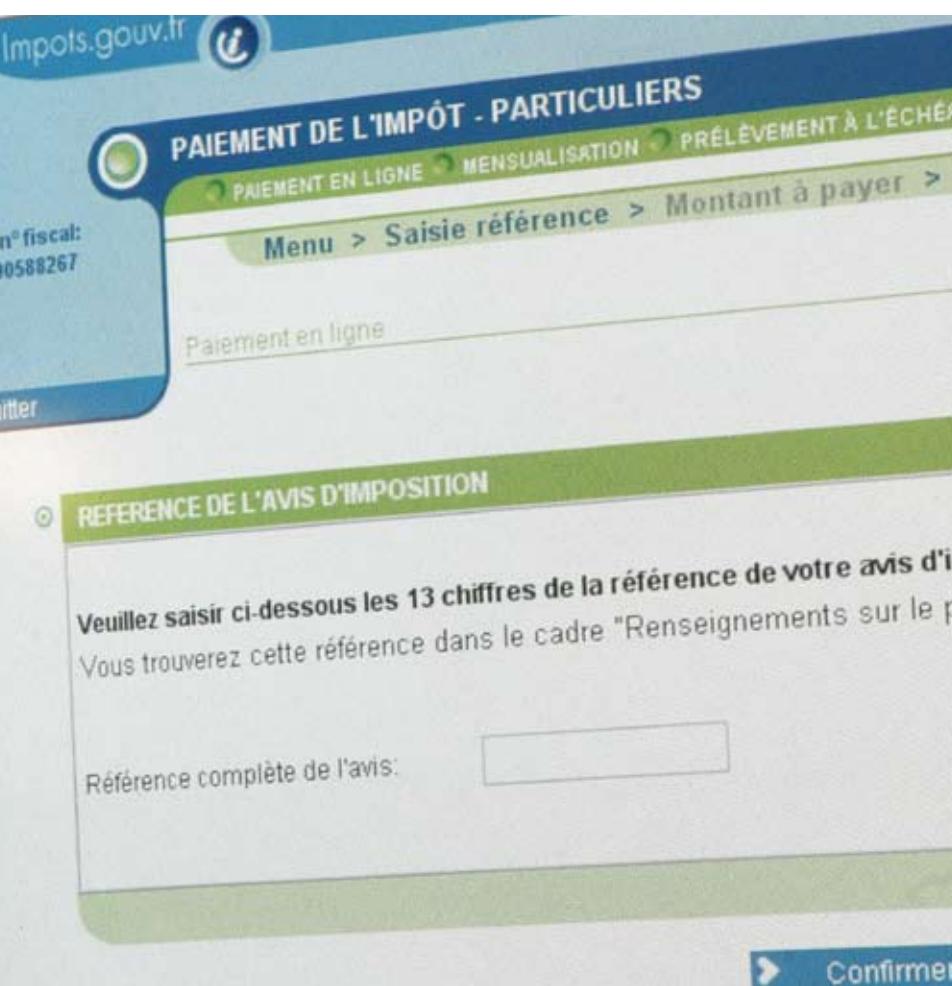
peuvent parfois se retrouver privés de toute rémunération entre leur dernier traitement et leur reclassement ou, le cas échéant, le paiement de leurs arrérages de pension, voire leur licenciement (avec les indemnités de chômage associées). Après avoir été frappés par la maladie, ils se retrouvent donc en situation de précarité, ce qui est ressenti comme une violence injustifiée à leur encontre. Le Médiateur de la République intervient donc régulièrement pour tenter de démêler ces situations préoccupantes et rappeler aux administrations que la mise en disponibilité d'office pour raisons de santé doit toujours s'accompagner d'une rémunération.

#### ➔ LES NON-RÉSIDENTS OU L'ERREUR FISCALE RÉCURRENTE

Il est un service fiscal avec lequel le Médiateur de la République rencontre des difficultés : celui chargé

de l'imposition des non-résidents. Il s'agit toutefois d'une situation bien particulière, et assez exceptionnelle dans la mesure où, d'une manière générale, l'administration fiscale fonctionne bien. Dans ce cas précis, cependant, on peut lui reprocher des retards, des défauts de réponse, des erreurs d'homonymie non corrigées, sources de litiges, lesquels se prolongent parfois sur une durée inacceptable, comme en témoigne le cas de Monsieur C..

**Il s'est installé** sur l'île de Madagascar en 2005 et dépend donc du centre des impôts des non-résidents. Il a reçu le 15 novembre 2007 une notification d'avis à tiers détenteur sur son compte bancaire pour une créance d'impôt sur le revenu au titre des années 1998 et 2001. Or, Monsieur C. affirme avoir payé l'intégralité de ses impôts pour l'année 1998 et a produit son avis de non-imposition pour l'année 2001. Il a constaté que sur le formulaire d'avis reçu apparaît le nom de Madame D., en qualité de destinataire, à côté du sien. Or, le réclamant affirme ne pas connaître cette personne. Après avoir adressé sans succès une réclamation auprès du centre des impôts des non-résidents et constaté une saisie sur son compte bancaire pour le montant total de la créance, Monsieur C. a saisi le ministre du Budget ainsi que la présidence de la République. Il n'a reçu que des courriers accusant bonne réception de sa demande et lui indiquant que son dossier était transmis au centre des impôts des non-résidents pour instruction. Monsieur C. a alors sollicité l'intervention du Médiateur de la République, qui a saisi à son tour le centre des impôts des non-résidents. Or, il se trouve toujours actuellement dans l'attente de la réponse de ce service administratif. ■



## **De nouveaux liens marqués par la défiance et la suspicion**

**À force de s'inscrire dans la durée, les ratés et autres imperfections du système, dont le fonctionnement s'est grippé en plus d'avoir été perverti, ont amené les usagers et les administrations à adopter de nouveaux comportements. Face à cette nouvelle situation, le droit a commencé à céder le pas à la force de part et d'autre, induisant une modification en profondeur des rapports entre les usagers et leurs administrations.**

### **PAS DE « PRÉSOMPTION D'INNOCENCE » POUR L'ADMINISTRÉ**

En matière de droit, la question de la preuve est essentielle. Elle fonde la légitimité d'une demande de la part de l'administré. Mais il est des preuves impossibles à apporter si un dispositif de faisceau d'indices n'est pas admis. À cet égard, l'Institution a été saisie de nombreux cas de contraventions majorées, alors que l'intéressé assurait n'avoir jamais reçu le premier avis, et même dans certains cas, avoir été dans l'impossibilité d'utiliser son véhicule aux lieu et date mentionnés.

À force de voir sa bonne foi remise presque systématiquement en cause, l'administré en vient à se demander si la valeur de la présomption d'innocence ne varie pas selon les parties en présence et ne tourne pas, par principe, en sa défaveur en cas de conflit avec une administration jugée toute-puissante. Dès lors, la méfiance s'installe dans ses rapports avec les services publics et fragilise les liens entre État et citoyens.

#### **L'automobiliste est toujours coupable**

En ces temps de lutte contre l'insécurité routière, le nombre de procès-verbaux relatifs aux infractions de circulation a explosé. Si les automo-

bilistes sont peu nombreux à remettre en cause la réalité de l'infraction, se pose en revanche la question de la contestation du montant de l'amende forfaitaire. En ce domaine, le problème est qu'un grand nombre d'entre eux affirment n'avoir jamais reçu l'amende initiale, envoyée par lettre simple, et qu'ils n'ont par conséquent pas payée, et se plaignent de recevoir une amende majorée, celle-là par lettre recommandée. Les services du Médiateur de la République ont pu constater que la bonne foi manifeste de ces automobilistes n'était, le plus souvent pas prise en compte par l'administration. Les lettres simples n'étant pas sécurisées, la preuve de la non-réception de l'amende initiale, qui se trouve à la charge du contrevenant, est quasi impossible à apporter. Chez nos voisins d'outre-Rhin, où le niveau de contestation est nettement plus faible, l'amende initiale est toujours envoyée par lettre recommandée... Attaché à l'efficacité de la lutte contre la délinquance routière mais soucieux qu'elle ne fasse pas obstacle au libre exercice des droits des citoyens, le Médiateur de la République a par ailleurs constaté que les procédures en vigueur incitent

les contrevenants à éteindre l'action publique en procédant au paiement de l'amende forfaitaire minorée, ce qui vaut reconnaissance de l'infraction. Elles tendent, de plus, à les dissuader de former un recours par le mécanisme de l'obligation de consignation du montant de l'amende en cas de contestation. Par ailleurs, le Médiateur de la République a été amené à appeler l'attention du Garde des Sceaux sur la propension de certains officiers du ministère public (OMP) à se prononcer directement au fond sur les contestations sans les transmettre au juge lorsque les conditions de recevabilité sont réunies. En réponse, une circulaire du 7 avril 2006 relative à la politique pénale en matière de contrôle automatisé de la vitesse a rappelé cette obligation imposée aux OMP par l'article 530-1 du Code de procédure pénale (CPP). Enfin, les réclamations adressées au Médiateur ont également mis en lumière des distorsions de traitement des paiements selon que ceux-ci sont effectués en ligne ou par voie postale au regard des délais imposés par le Code de procédure pénale (CPP) dans la mesure où les paiements effectués par cette voie ne sont pris ...

- ... en compte qu'à la date de leur traitement par le centre de Rennes. Il a donc en conséquence formulé une proposition de réforme tendant à la prise en compte, au nom du respect de la loi et de l'équité, de la date indiquée par le cachet de l'opérateur postal comme preuve de règlement sous réserve de présence du timbre fiscal dans l'envoi ou de l'encaissement ultérieur du chèque. À cet égard, il a noté avec satisfaction que l'Assemblée nationale vient d'adopter en première lecture un amendement instituant l'article 14 bis de la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit n° 1890 modifiant en ce sens l'article 530 du CPP.

### **L'usurpation d'identité, un phénomène mal pris en compte, qui rend les citoyens méfiants**

Les particuliers se retrouvent parfois dans des situations kafkaïennes dans leurs rapports avec la police ou la justice. Les cas d'usurpation d'identité, qui font l'objet de nombreux dossiers traités par l'Institution, en sont le symbole. Selon un rapport du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Credoc), publié en octobre 2009, un Français a plus de risques de subir une usurpation d'identité qu'un cambriolage ou un vol de voiture. Le coût pour la société d'un tel phénomène frôle les quatre milliards d'euros. Chaque année en France, plus de 210 000 personnes sont victimes d'une usurpation d'identité. Conséquence directe de la sophistication des services, l'usurpation d'identité peut frapper n'importe qui, notamment par l'obtention des coordonnées bancaires. Ce délit peut avoir des conséquences extrêmement néfastes. Le recours à la justice constitue difficilement une réponse, puisque de nombreuses plaintes n'aboutissent pas. Les délégués du Médiateur de la République ont souvent été appelés à intervenir pour des cas considérés comme insolubles par les victimes, principalement dans les domaines fiscaux et routiers.

**Admis depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007 à faire valoir ses droits à la retraite,** Monsieur L., de nationalité algérienne, demeure dans un foyer Sonacotra à Martigues alors que sa famille réside en Algérie. En septembre 2008, la Cram du sud-est, qui est l'organisme payeur, cesse le paiement de sa pension au motif qu'une enquête est diligentée pour fraude. Cette décision fait suite à la réception par l'administration d'un acte de décès établi en Algérie aux nom, prénom, date et lieu de naissance de l'intéressé.

Nonobstant de nombreuses démarches aussi bien personnelles que par l'intermédiaire des services sociaux de sa ville de résidence, le réclamant ne peut arriver à prouver qu'il est bien le titulaire de la pension qui lui a été délivrée par la caisse régionale d'assurance maladie. Après sept mois de pérégrinations administratives infructueuses, il saisit le délégué. Ce dernier s'emploie à reconstituer la carrière et le parcours de vie du requérant. Il rassemble tout un faisceau d'éléments tendant, d'une part, à apporter les preuves de l'identité et de l'état civil du réclamant et, d'autre part, à authentifier son existence. Pour cela, il se réfère à deux faits marquants de la vie de ce retraité : le premier concerne l'existence d'un frère jumeau qui aurait toujours vécu en Algérie et dont le décès, survenu en février 2007, serait à l'origine de la mesure prise par la Cram. Le deuxième est la perte en février 2006 par Monsieur L. de son certificat de résidence algérien ainsi que de son passeport.

Pour preuve de son existence physique, son médecin traitant ainsi que son bailleur acceptent d'attester que l'intéressé est bien en vie. L'authentification de son état civil est obtenue par la délivrance d'un certificat de vie établi par l'officier de l'état civil du consulat général d'Algérie à Marseille et la vérification des données inscrites sur son passeport algérien et celles de son certificat de résidence algérien établi par les services de la préfecture des Bouches-du-Rhône.

Toutes ces pièces, auxquelles s'ajoutent divers documents administratifs officiels et attestations d'employeurs, sont adressées à la Cram pour démontrer que le réclamant est la victime d'une fausse déclaration, d'autant que l'hypothèse d'une utilisation frauduleuse des documents officiels perdus ne peut être écartée. Grâce au dossier monté avec l'aide du délégué, l'interruption de paiement (qui était due à un acte de décès adressé à la Cram par une personne dénonçant une usurpation d'identité en Algérie) a été levée.

### **Prouver ses droits à la retraite**

L'administration manifeste aussi un niveau d'exigence particulièrement élevé au sujet des reconstitutions de carrière en vue de la liquidation d'une retraite. La problématique la plus souvent rencontrée est celle où une caisse de retraite rejette la demande d'un administré au motif qu'aucune cotisation ne lui a été versée, à charge pour l'administré de produire l'ensemble des pièces justifiant de sa situation et de ses droits. Or, il peut parfois s'agir d'une absence de versement des cotisations par un employeur rencontrant des difficultés économiques. Apporter des preuves relatives à des périodes de travail remontant souvent à plusieurs décennies relève du tour de force. Mieux vaut donc, pour chaque salarié, conserver précieusement ses bulletins de salaire et s'assurer régulièrement de la réalité du versement de ses cotisations en demandant à l'Assurance vieillesse un relevé de carrière, notamment lorsque son employeur a fait l'objet d'un redressement ou d'une liquidation judiciaire. Il n'est malheureusement pas toujours évident de rassembler les fiches de paie sur près de 40 années de vie professionnelle, notamment pour les administrés ayant perdu tout ou partie de cette documentation dans un sinistre. La règle veut alors que le demandeur prouve avoir payé ses cotisations en produisant des pièces probantes et concordantes constituant des présomptions raisonnables

de la réalité de son activité professionnelle sur les années litigieuses. Mais l'intransigeance des règles imposées par les administrations est telle que des administrés n'hésitent pas à parler de « présomption de culpabilité » à leur égard, alors même qu'ils sont victimes d'un cas de force majeure. En cette période de tension sur le marché de l'emploi, les assurés s'efforcent du mieux qu'ils peuvent de produire tous les documents à leur disposition dans l'espoir d'obtenir une retraite plus avantageuse. Certes, une régularisation demeure possible, notamment en réunissant un faisceau de présomptions de versement ou au moins de précompte des cotisations. Un rachat ou une régularisation de cotisations prescrites

est aussi possible dans certaines circonstances mais cette procédure se révèle très onéreuse. La lutte contre la fraude, qui s'est intensifiée ces dernières années, a sa part dans cette situation. Si sa nécessité n'est plus à démontrer, elle fait aussi des dégâts collatéraux importants, essentiellement chez les citoyens les plus faibles. Quand le manque de vigilance d'une époque est compensé par la sévérité accrue de la suivante, ce sont souvent eux qui en paient le prix.

### **La problématique des décisions à objet péculiaire créatrices de droits**

Face à la complexité des textes et à la diversité des situations individuelles, les administrations se trompent par-

fois et prennent des décisions illégales. Celles-ci doivent en principe être retirées mais certaines d'entre elles ont créé des droits au profit de leur bénéficiaire. Le Conseil d'État a donc encadré cette possibilité de retrait dans sa jurisprudence et considéré que les décisions individuelles créatrices de droits ne pouvaient être retirées que dans un délai de quatre mois. Sur ce fondement, le Médiateur de la République a pu intervenir sur de nombreux dossiers, comme celui de Madame D., qui a appelé son attention sur un litige concernant le remboursement d'une dette de son défunt mari.

**Celui-ci, ingénieur des travaux publics, avait bénéficié d'un congé de longue durée [CLD] à plein traitement du 7 juillet 2002 au 6 juillet 2005, puis à demi-traitement à compter du 7 juillet 2005. Cependant, lors du renouvellement du CLD, les services du ministère lui avaient accordé le bénéfice d'un CLD avec plein traitement du 7 janvier au 6 juillet 2006 par un arrêté du 25 novembre 2005 et ce n'est que par arrêté du 11 juillet 2006, soit plus de 7 mois après, que l'erreur a été rectifiée. Les dispositions de l'arrêté du 11 juillet 2006, modifiant l'arrêté du 25 novembre 2005, étaient donc tardives et le titre de perception, d'un montant de 6 154,34 € émis le 29 novembre 2007 à l'encontre de sa veuve, se fondait ainsi sur des dispositions illégales. Sur ces motifs, le Médiateur a demandé et obtenu l'annulation du titre de perception.**

Après plusieurs années d'évolution vers des solutions plus favorables à la sécurité juridique des administrés, notamment l'assimilation des décisions non formalisées à

•••



- ... des décisions explicites, le Conseil d'État a néanmoins précisé le 12 octobre 2009 la distinction entre décision créatrice de droits et simple erreur de liquidation ce qui, pour certains, pourrait s'apparenter à un revirement de jurisprudence. En effet, il précise dans son arrêt que « *le maintien indu du versement d'un avantage financier à un agent public, alors même que le bénéficiaire a informé l'ordonnateur qu'il ne remplit plus les conditions de l'octroi de cet avantage*, n'a pas le caractère d'une décision accordant un avantage financier et constitue une simple erreur de liquidation ». Dès lors, il devient difficile, pour l'agent destinataire d'un titre de perception émis à son encontre par l'administration, de savoir comment répondre. Soutenir l'existence d'une décision créatrice de droits ? Mettre en cause la responsabilité fautive de l'administration ? Soulever la responsabilité pécuniaire du comptable qui n'a pas vérifié le bien-fondé de la dépense ?

*tage, n'a pas le caractère d'une décision accordant un avantage financier et constitue une simple erreur de liquidation* ». Dès lors, il devient difficile, pour l'agent destinataire d'un titre de perception émis à son encontre par l'administration, de savoir comment répondre. Soutenir l'existence d'une décision créatrice de droits ? Mettre en cause la responsabilité fautive de l'administration ? Soulever la responsabilité pécuniaire du comptable qui n'a pas vérifié le bien-fondé de la dépense ?

Peut-on admettre que l'administration puisse verser des émoluments sans l'avoir préalablement décidé, fût-ce implicitement ? Le Conseil d'État vient de répondre positivement à cette question en renvoyant les effets préjudiciables au régime de la responsabilité pour faute. Pour l'administré, l'incertitude redevient la règle et l'action contentieuse obligatoire. Un travail de partenariat est en cours sur ce sujet, visant à améliorer la situation.

## DES RÉPONSES DE PLUS EN PLUS VIOLENTES DE PART ET D'AUTRE

Il a été noté plus haut que dans le domaine médical, une demande d'explication de la part du patient ou de sa famille pouvait se traduire, si la réponse est jugée insuffisante, par la rupture totale du dialogue. Dans de tels cas, l'on assiste de plus en plus fréquemment à un double comportement génératrice de violence, verbale et parfois physique : d'un côté, des professionnels de santé qui s'enferment dans des attitudes d'autoprotection, de l'autre des usagers dont l'incompréhension se transforme en agressivité. Il est important de noter que la rétention d'informations de la part du corps médical est vécue par le patient comme une transgression encore plus grave que l'accident médical lui-même.

Pourquoi ce comportement de la part des professionnels ? Dans les cas dits des EIG (événements indésirables graves), sur le principe, ils admettent tous le « devoir de vérité », mais pas nécessairement un devoir de vérité intégrale. Dans la majorité des cas, quand une complication liée aux soins est survenue, les médecins affirment qu'ils donnent une explication ; mais ils vont en minimiser l'aspect iatrogène (provoqué par le médecin, le traitement ou les médicaments), ne pas décrire clairement l'existence d'une erreur. Le professionnel est d'autant moins précis dans les informations fournies qu'il

y a décès du patient ou conséquences morbides importantes.

Dans les échanges qu'ils ont avec le Pôle Santé et Sécurité des Soins (P3S) de l'Institution, les médecins se justifient souvent en expliquant qu'ils craignent de ne pas se faire comprendre, ou d'être mal compris, s'ils utilisent des termes techniques. Cette attitude peut aller jusqu'au développement d'attitudes de repli sur soi, de réelle rétention d'informations, voire de déni, qui, loin de les protéger, ne font que renforcer l'agressivité du demandeur.

La situation s'aggrave avec un deuxième phénomène dont le Médiateur de la République a pu observer l'émergence : la volonté des patients de judiciariser les conflits. La peur du procès pèse désormais sur les professionnels de santé avant tout acte médical. Pourtant, si les demandes d'indemnisation sont effectivement de plus en plus fréquentes, les actions au pénal sont très loin d'atteindre l'importance imaginaire que leur prête l'opinion publique puisque l'on observe une dizaine de procès par an.

Enfin, un dernier phénomène, lui aussi de plus en plus apparent, contribue à cette tension, voire à cette violence, entre le corps médical et le patient ou sa famille : c'est l'influence des multiples vecteurs d'information à destination du grand public, en par-

ticulier Internet et ses forums. Des usagers surinformés, poly-informés, mais le plus souvent mal informés, opposent au corps médical des éléments de connaissance scientifique parcellaires, inadaptés à la situation ou mal interprétés, donc des certitudes non fondées.

Si la violence gagne sans cesse du terrain dans la société, les lieux où l'on soigne la personne, qui devraient par définition en être exempts, ne le sont plus : compte tenu des phénomènes qui viennent d'être décrits, ils sont eux aussi de plus en plus fréquemment le théâtre d'altercations, voire de confrontations physiques, qui soulignent de façon dramatique la nécessité d'une bonne médiation conduite à temps.

**Dans le cas d'un décès consécutif à une mauvaise prise en charge aux urgences, le discours de la famille, empreint d'une grande violence et menaçant de s'en prendre physiquement au médecin urgentiste, a amené le Médiateur de la République à prévenir le praticien mis en cause via sa direction du risque potentiel d'agression à son encontre. Dans un deuxième temps, l'équipe médicale du Pôle Santé et Sécurité des Soins a analysé l'ensemble de la prise en charge du patient car celle-ci posait de nombreuses questions quant à sa pertinence. Une médiation a été fina-**

lement organisée entre la famille et le médecin, qui arguera des difficultés d'exercice aux urgences face à une demande toujours croissante.

**La famille n'a pas souhaité porter plainte mais faire appel à la CRCI pour obtenir une expertise médicale et pour que soit établi ou non le caractère fautif de cette prise en charge.**

### **En cas de mauvaise volonté**

Si les organismes se cachent parfois derrière les procédures en cours ou l'examen du dossier par une juridiction pour justifier leur absence de réponse, il leur arrive également de jouer la carte de l'intimidation envers l'administré, par exemple en recouvrant abusivement des créances, comme Madame O. a pu s'en rendre compte.

**Elle s'est vu confier la garde de ses deux petites filles en qualité de tiers digne de confiance, dans le cadre de l'exécution de jugements en assistance éducative rendus par le juge des enfants de C. et, à partir de mai 2003, par celui de P. Durant la période où elle a résidé dans l'A., elle n'a jamais été informée que, en tant que « tiers digne de confiance », elle pouvait percevoir des indemnités d'entretien. Elle n'a eu connaissance de leur existence que lorsqu'un autre département les lui a servies sans qu'elle ait eu besoin de faire une quelconque démarche. Fin 2006, elle a sollicité auprès du département de l'A. le paiement rétroactif des prestations auxquelles elle estimait avoir droit depuis 1998. N'ayant été indemnisée que partiellement et faisant valoir qu'elle avait été mal renseignée sur ses droits, elle a sollicité l'aide du Médiateur de la République. Ses services ont estimé que Madame O.**

avait été injustement privée des indemnités qui lui étaient dues et elle a obtenu gain de cause.

Ce type de litige se rencontre aussi avec les établissements publics hospitaliers, mais dans le cas des conseils généraux, l'intervention du Médiateur de la République butte sur un point majeur : lui opposant le principe de libre administration des collectivités locales, certains vont jusqu'à ignorer les rappels à la loi et ne laissent à l'usager comme issue que la voie contentieuse.

### **L'excès de zèle, source de préjudices**

Dans certains domaines, l'administration a développé une tendance à l'hyperréactivité qui se manifeste parfois par des décisions tellement rapides qu'en limitant drastiquement les possibilités de réaction de l'administré, elles en deviennent préjudiciables pour lui.

**Monsieur et Madame N. en ont fait l'expérience lorsqu'ils ont voulu obtenir du tribunal d'instance la délivrance d'un certificat de nationalité française pour leurs enfants mineurs. Le tribunal d'instance leur a notifié un refus. Les parents ont alors formé un recours auprès du ministère de la Justice, comme le leur permet l'article 31-3 du Code civil. Or, à la suite des décisions de refus et avant même qu'il ne soit statué sur ce recours, Monsieur et Madame N. ont reçu un courrier de la préfecture leur demandant de restituer les cartes nationales d'identité (CNI) sécurisées et les passeports en cours de validité précédemment délivrés. Sensibilisée sur le recours à l'étude par l'interven-**

tion du Médiateur de la République, la préfecture a consenti à suspendre sa demande de restitution dans l'attente d'une décision du ministère de la Justice, ce qui s'est révélé après coup justifié. En effet, ce dernier a considéré qu'ils étaient effectivement français et a demandé au tribunal d'instance de leur délivrer un certificat de nationalité française.

Si la décision de l'administration n'avait ici rien d'illégal et si aucun dysfonctionnement n'est à relever, elle n'en constituait pas moins un drame pour ce couple et ses enfants. Pour justifier son empressement et sa sévérité, l'administration se réfugie derrière la loi et le zèle nécessaire à la lutte contre la fraude. D'autant que le principe prévalant en matière de document sécurisé est d'accorder une attention des plus vigilantes lors de leur établissement et d'appliquer les mêmes règles aux demandes de renouvellement.

Bien que récente, cette prudence exagérée de l'administration dans la délivrance de documents d'identité tend à se généraliser, comme en témoignent les courriers reçus par l'Institution émanant de Français nés à l'étranger ou dont l'un des parents est né à l'étranger. Pour les personnes concernées, bien souvent françaises de naissance, cette remise en cause de leur nationalité, composante essentielle de leur identité, est très mal vécue. Cela génère le sentiment d'être méprisé, de voir sa situation fragilisée mais aussi d'être stigmatisé et « ostracisé » en raison de son nom ou de ses lointaines origines, sans oublier une vive incompréhension puisque posséder une CNI implique d'avoir, lors de son établissement, prouvé sa nationalité... •••

... Autant de raisons pour le citoyen de nourrir du ressentiment à l'égard de la puissance publique. Si les illégalités sont relativement rares, les comportements soit désinvoltes soit trop pointilleux de certaines administrations ont néanmoins pour effet de malmener quelquefois les libertés individuelles, d'autant que sont parfois exigées des preuves presque impossibles à apporter, comme les actes de naissance des parents, des grands-parents, voire des arrière-grands-parents, qu'il faut obtenir des autorités judiciaires de pays où les fichiers d'état civil de certaines époques n'existent plus... Ici, le rôle du Médiateur de la République est d'informer les administrés sur les voies de recours, mais aussi sur les différentes modalités d'obtention de la nationalité française. À noter qu'à la demande des sénateurs des Français de l'étranger, le Médiateur de la République a mis en place en 2009 un délégué dédié aux Français de l'étranger.

Il est également intervenu à ce sujet auprès du ministre de l'Intérieur. Il lui a été indiqué qu'une circulaire en date du 24 septembre 2007 relative aux conditions de délivrance et de renouvellement des CNI, avait été adressée aux services préfectoraux chargés de l'instruction de ces demandes. Ses termes ont été rappelés dans une circulaire du 2 décembre 2009. Celle-ci précise que la détention d'une carte dite « sécurisée » dont il est demandé le renouvellement constitue une présomption de possession d'état de la nationalité française sauf si un élément du dossier est de nature à introduire un doute. Elle indique également que peuvent entrer dans le champ d'application de la dispense du certificat de nationalité par application de ce même concept de possession d'état de français les personnes nées à l'étranger pouvant justifier de leur possession d'état et de celle d'au moins un de leurs parents, les personnes nées dans un département ou territoire précédent

demment sous administration française et les rapatriés d'Afrique du Nord ainsi que celles nées en France de parents étrangers entre le 26 janvier 1889 et le 1<sup>er</sup> janvier 1976.

Toutefois, il apparaît, à la lumière des réclamations reçues, que certains services continuent à adopter une interprétation très extensive de la notion de doute et demandent systématiquement la production d'un certificat de nationalité avec les contraintes qui s'y rattachent pour les usagers. Le Médiateur entend réexaminer ce problème avec les services concernés et il est possible qu'un texte d'un rang supérieur à la circulaire soit nécessaire.

### **La lenteur facteur d'insécurité**

La loi du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, prévoit que le silence gardé pendant deux mois à la suite d'une demande vaut refus de celle-ci. Mais dans les faits, compte tenu du volume de dossiers et des délais de traitement que cela induit pour des administrations souvent surmenées, il faut souvent bien plus de deux mois pour fournir une réponse aux administrés, sans que ce silence traduise forcément un refus. Pour l'administré, cependant, cette lenteur dans la prise de décision et l'absence d'informations sur l'avancement du processus créent de l'insécurité et peuvent devenir préjudiciables. Que faire en attendant ? Un recours en considérant qu'il y a eu une décision implicite de refus ? Rien, au risque de voir un refus arriver plus tard ? Il est des projets qui ne peuvent souffrir plusieurs mois d'attente pour être menés à bien... À titre d'exemple, la Commission de recours contre les refus de visa (CRV) met en moyenne quinze mois à instruire un dossier, du fait de l'afflux des demandes et des effectifs affectés à ce service. Dans ce cas de figure, l'intervention du Médiateur de la République permet de

connaître l'état de traitement de sa demande et d'adapter son comportement et ses plans en fonction de ces informations.

Le manque de promptitude peut également se manifester dans le domaine judiciaire, plus particulièrement sur les suites données à une plainte. Si le Médiateur de la République ne peut intervenir dans les procédures juridictionnelles en cours ni connaître des litiges entre personnes privées, il peut cependant être saisi en matière de plaintes. En effet, les personnes qui déposent plainte doivent impérativement être informées, conformément aux dispositions du Code de procédure pénale, des suites données à ce dépôt afin de garantir leurs droits. C'est par exemple la date de notification d'un classement sans suite qui fera courir le délai d'exercice d'autres recours, comme la citation directe, la saisine du procureur général, la plainte avec constitution de partie civile.

Au cœur des libertés individuelles se trouve la liberté d'épouser la personne de son choix. S'il suffit de se rendre à la mairie de sa commune dans la plupart des cas, le formalisme et les règles régissant le mariage se compliquent lorsqu'un(e) Français(e) désire épouser un ressortissant étranger dans un autre pays. La loi du 14 novembre 2006, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2007, a introduit l'obligation pour tout ressortissant français désireux de le faire de se voir délivrer par les autorités consulaires françaises compétentes un certificat de capacité à mariage. Ce document est délivré après l'accomplissement des formalités de publication des bans préalables au mariage.

En pratique, à la suite de la demande de publication des bans, les autorités consulaires, après instruction du dossier, les publient et délivrent le certificat de capacité à mariage avec la possibilité d'ordonner au préalable l'audition des futurs époux qui se

fera, pour le conjoint français, par l'intermédiaire de l'officier de l'état civil de sa commune de résidence. Au cours de l'entretien sera vérifiée la réalité de l'intention matrimoniale des futurs époux par le biais de questions relatives essentiellement à la connaissance réciproque des éléments de vie de chacun d'eux. En principe, le respect de ces démarches facilitera, après le mariage, sa transcription sur les registres d'état civil consulaires français et l'obtention du visa de conjoint français. Le Médiateur de la République a pourtant été saisi d'un certain nombre de cas dans lesquels les futurs époux avaient rencontré des difficultés, soit pour obtenir le certificat de capacité à mariage, soit après la célébration du mariage pour obtenir un visa de conjoint français.

**Monsieur G. a entrepris, au mois de mai 2009, toutes les démarches en vue de son mariage au Maroc avec Mademoiselle Y. Après l'audition des futurs époux, les autorités consulaires leur ont indiqué que le certificat leur serait délivré dans un délai de deux mois. Le mariage est donc organisé pour la fin du mois d'octobre. Sans nouvelles de leur dossier début août, Monsieur G. se rapproche des autorités consulaires, qui lui apprennent que, un doute existant sur la validité du mariage, son dossier sera soumis à l'appréciation du procureur de la République de Nantes. En réalité, il ne sera transmis au parquet de Nantes qu'en octobre 2009... Compte tenu de ce délai, la célébration du mariage a dû être annulée et reportée à une date ultérieure.**

Si la délivrance préalable d'un certificat à mariage est censée faciliter



la transcription sur les registres d'état civil en France et l'obtention du visa pour le conjoint du ressortissant français, tel n'est pas toujours le cas. Les services du Médiateur de la République ont eu à connaître de plusieurs dossiers laissant à penser que la délivrance de ce document n'exclut pas des difficultés ultérieures. Dans au moins deux cas, le certificat de capacité à mariage a été délivré, non par le consulat lui-même, mais à la suite d'une décision du procureur de la République de Nantes, interrogé par les autorités consulaires qui avaient émis un doute sur l'intention matrimoniale. Une fois sa réalité établie par une instruction, le certificat a pu être délivré et le mariage a eu lieu. Pourtant, dans les deux cas, les autorités consulaires ont à nouveau émis des doutes au moment de la transcription à l'état civil et, tout en sursoyant à transcrire, ont de nouveau saisi le parquet de Nantes.

### Du silence à la rupture du dialogue

Lorsque l'administration se réfugie dans le silence, justifié ou non, la

situation aboutit bien souvent à une impasse. Le dialogue est alors rompu et le renouer devient particulièrement difficile, malgré les efforts constants du Médiateur de la République en ce sens. S'il est toujours possible de tenter de rétablir le contact, par l'intermédiaire des correspondants du Médiateur de la République dans différents organismes ou encore *via* les autorités de tutelle, il faut bien souvent attendre la fin de la procédure invoquée par l'administration concernée pour justifier son blocage. Le cas de Monsieur B., confronté à cette situation, est éclairant.

**Bénéficiaire de la carte de résident algérien, Monsieur B. a sollicité auprès de la caisse d'allocations familiales (Caf) le versement des prestations familiales pour ses trois enfants titulaires, depuis le 18 novembre 2003, du document de circulation pour étranger mineur (DCEM). La Caf lui ayant opposé un refus, il a saisi, le 12 décembre 2005, la commission de recours amiable (CRA) qui, en date du 7 février 2006, a émis un avis favorable à l'ouverture des droits aux prestations demandées ...**

- ... en se référant à la jurisprudence de la Cour de cassation selon laquelle le DCEM validait la régularité de l'entrée et du séjour des enfants en France. Cette décision a toutefois été annulée par la Direction régionale des affaires sanitaires et sociales [Drass], le 24 mars 2006. Monsieur B. a alors contesté cette annulation devant le tribunal des affaires de sécurité sociale (Tass) et saisi le Médiateur de la République. Aux objections de l'Institution, la Drass a opposé une fin de non-recevoir en expliquant que, l'audience étant fixée au 5 juin 2009, elle ne pouvait intervenir dans ce dossier avant la décision de la juridiction.

À noter qu'à partir du 5 avril 2010, le silence cessera d'être une réponse dans au moins un domaine : celui des visas. Un règlement communautaire obligeant les autorités compétentes des pays de l'espace Schengen à motiver les refus de visa de courte durée et répondre dans les quinze jours sera effectif à partir de cette date. Les services du Médiateur de la République prévoient, malgré cette avancée, que de nombreuses réclamations sur cette question ne manqueront pas de lui parvenir, le temps que les administrations concernées appliquent systématiquement la nouvelle disposition.

### Des jugements de plus en plus contestés

Depuis plusieurs années, la société française se judiciarise. Le recours au procès est entré dans les moeurs : les citoyens demandent avec une insistance grandissante à la justice de trancher des litiges portant sur les moindres aspects de leur vie et sont de plus en plus nombreux à pousser les portes des tribunaux en exigeant que l'État leur donne raison. Mais de là à l'acceptation des décisions de justice, il y a un pas qu'ils sont nombreux à n'avoir pas encore franchi. Certains n'hésitent pas à saisir le Médiateur de la République en arguant d'un dysfonctionnement du service public de la justice quand un jugement ne leur

est pas favorable et vont jusqu'à mettre en cause l'action des magistrats ou des avocats. C'est pourtant oublier l'article 11 de la loi de 1973, qui interdit au Médiateur de la République « *d'intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, ni de remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle* ».

### En matière médicale, le refus de l'aléa thérapeutique

Dans le domaine médical, les tensions entre réclamants d'une part, établissements hospitaliers et praticiens d'autre part, deviennent d'autant plus vives que la tolérance vis-à-vis du risque diminue.

Le risque zéro est malheureusement aussi impossible à atteindre en ce domaine qu'en d'autres. Or, si cette réalité est admise collectivement, elle ne l'est pas au plan individuel, en face d'un cas personnel concret. Lorsque le patient ou sa famille réclame une médiation, quel qu'en soit le niveau, elle passe nécessairement par une étape : faire la différence entre complication et aléa, entre aléa et accident médical fautif. Un écart entre ce qui était attendu par le corps médical et ce qui a été compris par le patient ne constitue pas un accident médical. Pourtant, ces différentes notions se confondent dans l'esprit des réclamants, qui ne retiennent que leur dommage. Le Médiateur de la République est par exemple souvent saisi par des personnes qui se plaignent de complications, parfois il est vrai des inflammations sévères, liées à la radiothérapie qu'elles ont subie, alors même que grâce à ce traitement elles ont guéri d'un cancer. Ces personnes expliquent alors que, si elles avaient connu ce risque de complications, elles n'auraient peut-être pas accepté la radiothérapie.

Les services du Médiateur de la République notent ainsi un retard dans l'information des usagers sur le caractère évitable ou non évitable d'un événement, particulièrement dans ce domaine de la radiothérapie. Il faut à cet égard améliorer l'infor-

mation avant tout acte et se montrer plus rigoureux. Pour l'organisation du colloque singulier qui permet de délivrer toute l'information nécessaire et d'éclairer le choix du patient, les chirurgiens pourraient prendre exemple sur les consultations de pré-anesthésie, qui apparaissent mieux organisées. Le Pôle Santé et Sécurité des Soins a eu à connaître de cas où la réaction du patient était d'autant plus violente que ce colloque singulier avait été tenu par un chirurgien alors que l'intervention avait finalement été réalisée par un autre.

Pour le Médiateur de la République, la loi de mars 2002 n'a pas toujours été bien comprise, alors qu'elle établissait l'équité en reconnaissant l'aléa et en organisant sa réparation. Sans doute peut-on déceler dans cette incompréhension la lointaine conséquence de l'affaire dite du sang contaminé : depuis lors, l'expression « responsable, mais pas coupable » est considérée à tort comme un refus d'accepter les conséquences d'un accident. La notion de responsabilité sans faute, qui fait pourtant partie de notre droit, n'est pas comprise, et donc mal acceptée.

Il faut, enfin, noter que la médiation croissante des accidents médicaux, phénomène relativement récent, alourdit le climat. Sans doute ne déplore-t-on pas aujourd'hui davantage d'accidents qu'auparavant, mais les médias et l'opinion, aussitôt alertés, ont tendance à surréagir. Là encore, on peut y voir la conséquence d'affaires comme celle du sang contaminé ou de l'hormone de croissance, ou encore d'incidents plus récents en radiothérapie. ■

# PACIFIER LES RELATIONS, APAISER LES TENSIONS : LA CONTRIBUTION DU MÉDIATEUR

Écoute, accompagnement et pédagogie : face à la détresse, à la violence, à la solitude, au sentiment d'injustice, à la défiance, la démarche du Médiateur de la République, empreinte d'humanité, constitue déjà une première réponse. Son rôle est aussi d'agir et d'inciter à l'action. Alors que les politiques publiques consistent de plus en plus souvent à gérer les peurs et à privilégier le terrain émotionnel, le Médiateur de la République met à profit sa position privilégiée d'observateur de la société pour explorer et analyser le champ public, afin de proposer sans relâche au législateur des pistes d'évolution et d'amélioration des dispositifs existants.

•••

<b>Des réponses à la demande de « vivre ensemble »</b>	<b>p. 40</b>
LA MÉDIATION POUR FAIRE PRÉVALOIR L'ÉCOUTE ET LE DIALOGUE	p. 40
RENFORCER LES PARTENARIATS AU BÉNÉFICE DE L'ADMINISTRÉ	p. 44
LA MÉDIATION GAGNE DU TERRAIN	p. 46
 <b>Des propositions pour un système plus humain</b>	 <b>p. 47</b>
 <b>Les grandes orientations pour 2010</b>	 <b>p. 57</b>
QUELQUES NOUVELLES PROPOSITIONS DE RÉFORME À SUIVRE EN 2010	p. 57
LE NOUVEAU RENDEZ-VOUS SUR LES RETRAITES	p. 58
LE SUIVI DE LA BONNE EXÉCUTION DES PROPOSITIONS ABOUTIES	p. 58
LES EFFORTS À POURSUIVRE EN 2010	p. 59

# PACIFIER LES RELATIONS, APAISER LES TENSIONS : LA CONTRIBUTION DU MÉDIATEUR

## Des réponses à la demande de « vivre ensemble »

Paradoxalement, la montée de la défiance envers les pouvoirs publics et les institutions qui les incarnent s'accompagne d'une demande des citoyens toujours plus forte pour davantage de protection et de régulation de la part de l'État. Le Médiateur de la République, autorité neutre, a développé une expertise considérable dans les domaines législatif et réglementaire et acquis une connaissance profonde du paysage administratif français qui font de lui un acteur essentiel de la sphère publique et lui permettent de contribuer efficacement à réduire les tensions sociales, à recréer de solides liens de confiance entre administrations et administrés et à recentrer l'action publique sur l'intérêt général.

L'Institution bénéficie, pour ce faire, d'un outil humain sans équivalent : celui des 281 délégués bénévoles qui la représentent sur l'ensemble du territoire. Pour apaiser les tensions, rien ne vaut l'écoute d'une personne physiquement présente et disponible. L'usager parle de ses difficultés à une personne qui l'accueille et lui consacre tout le temps nécessaire à son affaire.

Qui plus est, ce délégué a lui aussi créé un réseau de correspondants dûment identifiés et facilement joignables dans chacun des organismes avec lesquels les usagers rencontrent des difficultés.

Réintroduire une dimension humaine dans les rouages administratifs est la clé du succès de la médiation.

### LA MÉDIATION POUR FAIRE PRÉVALOIR L'ÉCOUTE ET LE DIALOGUE

Il est intéressant de noter que le Médiateur de la République est souvent obligé de mener une « médiation globale ». L'exemple type en est les contestations de contrôle fiscal, qui représentent une part importante des dossiers du secteur. Dans un cas particulièrement éclairant, le règlement du litige soulevait à la fois un problème de procédure, un défaut de preuves et un défaut de motivation des pénalités ; il appelait donc une médiation globale. Loin d'être limitée à la matière fiscale, la nécessité d'une médiation de

ce type a été rencontrée par l'ensemble des services du Médiateur de la République.

**Au lendemain** de la publication de la loi n° 1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, Voies Navigables de France (VNF) a considéré que la reconduction tacite des titres d'occupation du domaine public fluvial était entachée d'illégalité. VNF a ainsi proposé à l'ensemble des propriétaires de bateaux-logements, jusqu'alors autorisés à Paris, de leur

accorder une autorisation d'occupation transitoire jusqu'au 31 octobre 2007, dans l'attente de la réponse du maire de Paris sur la délimitation des zones de stationnement supérieur à un mois.

Le projet de délimitation de ces zones restant toujours à cette date à l'examen, VNF a décidé de prolonger ces autorisations jusqu'au 30 janvier 2008 pour les uns, et au 31 mars 2008 pour les autres. À l'issue de ces échéances, le maire de Paris n'ayant toujours pas délivré son avis,

**VNF a considéré que les propriétaires des péniches stationnaient irrégulièrement et a décidé de leur facturer des indemnités d'occupation majorées, conformément à l'article L. 2125-8 du Code général de la propriété des personnes publiques. Ce n'est qu'une fois l'accord du maire de Paris reçu, au début du mois de juin 2008, qu'il leur a été proposé des conventions d'occupation temporaire valable du 1<sup>er</sup> juin 2008 au 31 mai 2013 et qu'il a été mis fin aux redevances majorées.**

**À l'issue de l'action du Médiateur de la République, et notamment de la médiation physique réunissant, au printemps 2009, les services de VNF et ceux du Médiateur, VNF a décidé de proroger jusqu'au 30 juin 2008 les dispositions transitoires que la société avait prises pour l'application des articles 69 et 70 de la loi du 30 décembre 2006, et de proposer des autorisations de stationnement aux occupants concernés sur la base desquelles une nouvelle facturation non majorée serait émise, entraînant ainsi l'annulation des créances nées de l'occupation sans titre jusqu'au 30 juin 2008.**

**Ainsi, les occupants réguliers du domaine public fluvial n'ont pas**

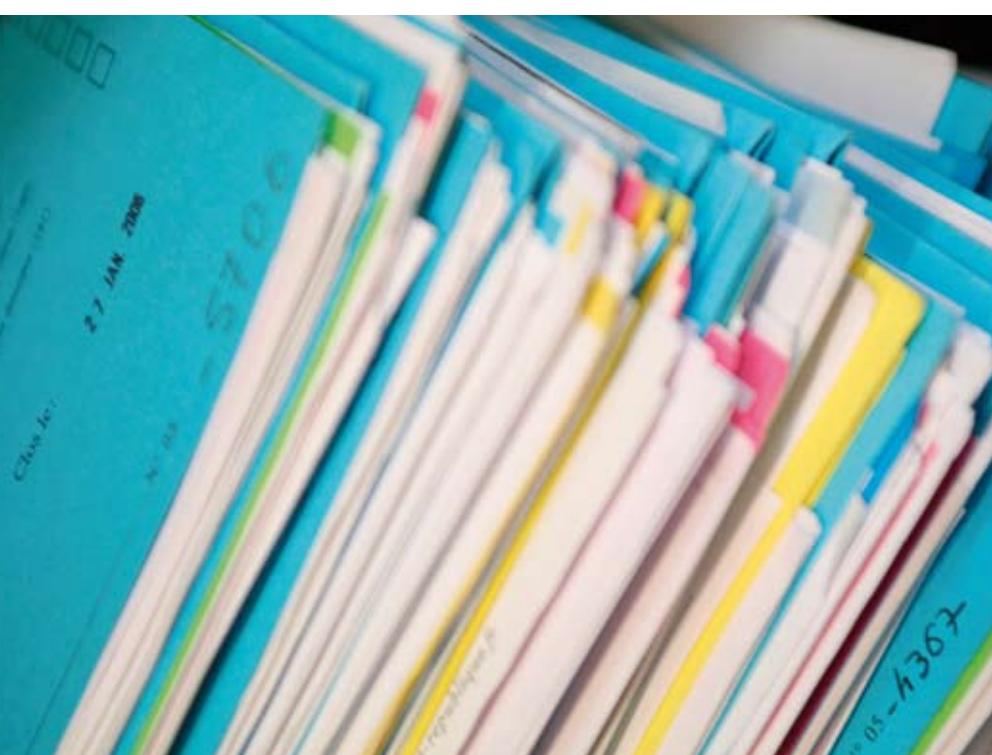
**été pénalisés par l'absence d'avis du maire de Paris sur les zones de stationnement de bateaux-logements, avis requis par les textes, même si c'est VNF qui délivre et gère les conventions d'occupation du domaine public.**

À l'inverse, le règlement amiable d'un litige individuel acquiert parfois une portée d'ensemble. Bien que la décision individuelle prise par l'administration à l'initiative du Médiateur de la République ne puisse faire jurisprudence – puisqu'il n'est pas une instance judiciaire –, la réponse se révèle valable pour tous les contribuables placés dans la même situation. Aussi le Médiateur demande-t-il au ministre, au nom de l'équité, d'aligner la situation de toutes les personnes concernées sur celle du requérant qui vient d'être modifiée. C'est ce qui s'est par exemple produit dans le cas déjà cité de la prime à la mobilité : le ministre a donné des instructions pour que l'ensemble des rectifications, qui concernaient plusieurs dizaines de milliers de personnes, soient abandonnées. Il en est allé de même dans le cas des mineurs retraités, avec cette fois plusieurs milliers de cas.

## Élargir la médiation

En 2009, le Médiateur de la République et ses services ont adopté les mêmes méthodes de travail que celles pratiquées quotidiennement sur le terrain par ses délégués afin de prendre davantage en compte le besoin d'écoute et de dialogue dans chaque action de médiation. Ainsi, la médiation physique, c'est-à-dire la rencontre effective du réclamant par un représentant du Médiateur, ou de plusieurs personnes en conflit sous son arbitrage, a eu une importance particulière sur certains dossiers. Si elle a parfois permis de trouver une solution, elle a d'abord et avant tout permis de recréer des liens entre les administrations concernées et de réunir en un même lieu les protagonistes d'une affaire autour d'un but commun bien identifié, condition préalable à toute reprise de dialogue. Si la médiation ne permet pas toujours de trouver une solution immédiate et concrète au problème soulevé, elle n'en parvient pas moins à remettre les difficultés de l'administré au centre des préoccupations de chaque administration, ce qui est déjà une victoire en soi.

**Alors qu'elle était mineure, Mademoiselle X. a hérité de son père d'une société A., qui exploitait un chantier de déchirage de péniches et a été mise sous tutelle. Le décès de son père était survenu alors qu'un projet de renouvellement de la convention d'occupation temporaire (COT) du domaine public fluvial était en attente de signature avec VNF. Une autre société B., partenaire de la société A., a rapidement fait savoir au notaire en charge de la succession son souhait de pérenniser l'exploitation du site. Celui-ci a alors pris l'attache des responsables de VNF pour obtenir la reconduction de la convention d'occupation ainsi que l'agrément d'exploitation afin de céder la société A. à la société B.. En l'absence d'avancement du dossier de reprise, malgré les multiples démarches du notaire, de la société B. et du président du** ...



... conseil général de la Seine-Maritime, ce dernier a été dans l'obligation d'en référer au juge des tutelles, le retard dans le traitement du dossier de reprise engendrant des conséquences extrêmement préjudiciables aux intérêts de Mademoiselle X.. Malgré cela, la société A. ne s'est toujours pas vu délivrer de COT ni d'agrément d'exploitation, empêchant ainsi la reprise de son activité par la société B.. En outre, un procès-verbal d'infraction a été dressé à l'encontre de la société A. pour occupation sans droit ni titre du domaine public fluvial et il a été réclamé à Mademoiselle X., en tant qu'héritière, 52181,81 € d'indemnités d'occupation. Par ailleurs, le préfet a informé Mademoiselle X. de sa responsabilité pour ce qui concernait la remise en état du site. Les dernières démarches du notaire et de l'avocat de Mademoiselle X. ne recevant aucune réponse, Mademoiselle X., devenue majeure et privée d'un actif qui se transformait en un passif conséquent, a sollicité l'intervention du Médiateur de la République. À l'occasion d'une première réunion, VNF a précisé que l'appel d'offres pour la reprise du site était rédigé mais qu'il ne pouvait raisonnablement être publié dès lors qu'il avait peu de chances de succès. En effet, la difficulté du dossier résidait dans le fait que le site était enclavé et que les documents d'urbanisme des deux communes concernées n'étaient pas très clairs sur la possibilité de maintenir à cet endroit une installation classée pour la protection de l'environnement, d'autant que les communes semblaient plus se diriger vers un projet de « parc vert ». Toutefois, à l'occasion d'une deuxième réunion, à laquelle ont participé les communes concernées, il a été convenu que VNF, qui a pour projet de réhabiliter le site en vue d'un chantier naval modèle, établisse un cahier des charges strict avec maîtrise des nuisances sonores ainsi qu'un diagnostic de pollution et que les communes examineraient ce projet. La discussion relative à l'avenir du site anciennement exploité par la société

A. étant de nouveau engagée avec les communes, le Médiateur de la République a adressé une recommandation en équité au président de VNF en vue d'obtenir la remise gracieuse des redevances d'occupation sans titre réclamées à Mademoiselle X. et la prise en charge de la remise en état du site par VNF.

En privilégiant le contact direct avec les parties en cause, l'Institution parvient souvent à éviter des contentieux, comme en témoigne l'exemple ci-dessous.

**Monsieur P.**, exploitant agricole en Ille-et-Vilaine, fait part à la déléguée d'un désaccord l'opposant à la mairie de B. depuis la signature d'un arrêté interdisant la circulation des véhicules de plus de 3,5 tonnes sur le chemin d'exploitation menant à l'une de ses parcelles. Or, cette interdiction, sollicitée par des habitants de la commune, avait pour conséquence l'impossibilité pour le réclamant d'accéder à son champ afin de l'exploiter, au risque d'entraîner des pertes économiques pour son exploitation. Il avait fait part au maire de cette situation, mais celui-ci confirmait sa décision en expliquant que cet arrêté avait été pris pour assurer la sécurité dans le village et précisait qu'un autre accès au terrain de Monsieur P. était possible.

Or, Monsieur P. affirmait que ce deuxième accès comportait des interdictions relatives au transport de produits polluants, ce que l'intéressé se devait de respecter, et que cette proposition ne pouvait être retenue.

La déléguée demande alors un rendez-vous au maire. Ce dernier lui confirme de vive voix les raisons de cet arrêté, en particulier la protection des usagers. Toutefois, il se dit prêt à réunir les parties en cause afin de trouver une solution et à tenir la déléguée informée des suites qui en découleraient. Peu de temps après, il lui fait parvenir copie d'un nouvel arrêté modifiant le précédent et permettant l'accès au champ par Mon-

sieur P., qui a ainsi obtenu satisfaction et a renoncé à son intention de saisir le tribunal administratif.

### Renforcer la complémentarité entre les dispositifs existants

S'il est un domaine où la médiation physique a su s'imposer avec succès, c'est bien celui de la santé. Le Pôle Santé et Sécurité des Soins (PS3) du Médiateur de la République a développé une activité soutenue d'orientation des usagers vers les structures de médiation locales (les CRUQPC, Commissions des relations avec les usagers et de la qualité de la prise en charge) et régionales (CRCI, Commissions régionales de conciliation et d'indemnisation). Environ 30 % des requêtes parvenues au PS3 ont été aussitôt traitées par son centre dédié car elles consistaient en une demande d'informations ou d'orientation vers ces instances.

Pour les affaires plus complexes, le Médiateur de la République, sollicité par les usagers – et, il faut le souligner, dans 15 % des cas environ par des professionnels de santé (directeurs d'établissement de soins, médecins, etc.) –, s'emploie à les régler de façon rationnelle et non passionnelle avec un large recours à la médiation physique. Lorsqu'une conversation téléphonique, souvent longue, avec le patient n'a permis de conclure avec certitude ni à une complication courante ni à l'évolution normale de sa maladie compte tenu des antécédents, les médecins du PS3 de l'Institution demandent copie du dossier pour mener une analyse approfondie à partir de pièces médicales. Après instruction du dossier et avec l'accord du patient ou de la famille, le Médiateur de la République prend contact avec l'équipe médicale concernée et lui propose une médiation médicale. Faisant part des interrogations qui ont surgi sur la prise en charge de ce patient, les services du Médiateur de la République proposent d'envoyer sur place le médecin coordinateur et un spécialiste du domaine

concerné pour discuter avec l'équipe du dossier et analyser toute la prise en charge. Cet échange doit permettre de repérer d'éventuels dysfonctionnements, de dégager les points à améliorer et les axes de progrès à mettre en œuvre pour qu'un incident similaire ne se reproduise pas.

Cette première médiation physique est vécue par les professionnels de santé non comme une nouvelle source de contraintes, mais comme une opportunité d'apprendre et de s'améliorer : c'est l'exploitation positive de l'erreur pour progresser.

**Madame V., 37 ans, a donné naissance à une petite fille. Très rapidement, le nouveau-né a présenté des troubles cardiaques graves en rapport avec des anomalies majeures du cœur gauche. L'enfant décédera après cinq jours de vie des suites d'une cardiopathie congénitale extrêmement grave. Les parents de cette petite fille ont saisi le Pôle Santé et Sécurité des Soins du Médiateur de la République pour non-dépistage échographique de malformation cardiaque fœtale. L'analyse du dossier obstétrical a été confiée à l'équipe médicale du Pôle. Il a conclu que l'examen du cœur fœtal n'avait pas bénéficié de toute la rigueur méthodologique exigée et d'un médecin échographiste qui, confronté à des difficultés dans la réalisation de l'examen, avait omis de faire appel à des tiers plus compétents. Le dépistage anténatal des cardiopathies reste encore aujourd'hui difficile, et 20 à 40% des cardiopathies congénitales graves échappent au diagnostic échographique. L'équipe médicale du P3S a donc rencontré le médecin concerné pour rappeler les recommandations du Comité technique de l'échographie**

**de diagnostic prénatal ainsi que la nécessité de recourir à des collègues plus expérimentés dans des situations jugées difficiles; pour rappeler, enfin, que si le dépistage des cardiopathies ne semble pas encore aujourd'hui améliorer la survie et la qualité de vie des enfants à naître, il permet au moins un entretien prénatal approfondi avec des parents informés, qui peuvent ainsi espérer être accompagnés dans leur choix d'une interruption médicale de grossesse ou d'une prise en charge optimale à la naissance.**

La première médiation physique a aussi pour but d'en préparer une seconde, cette fois avec le patient ou sa famille. Pour aboutir, cette ultime rencontre ne peut être organisée que s'il y a eu au préalable discussion et remise en cause collective entre professionnels de santé ; à ce moment peut se dégager une vision du dossier commune et partagée entre le Pôle Santé et Sécurité des Soins (P3S) du Médiateur de la République et l'équipe médicale concernée. C'est à cette condition qu'une action corrective pourra être ensuite proposée à la victime ou à sa famille.

Le P3S a ainsi mené à bien plus de soixante médiations physiques au cours de l'année 2009.

### **La place croissante du travail en réseau pour conduire les propositions de réforme**

Les propositions de réforme émises par le Médiateur de la République visent un texte législatif ou réglementaire, voire une circulaire, qui posent des difficultés dans leur application auprès du public ou encore le fonctionnement d'une administration, lorsque ces comportements ou dispo-

sitions sont la source d'une iniquité ou d'une injustice manifeste, soit parce qu'elles laissent subsister un vide juridique, soit parce que leurs effets ont été mal évalués. Loin de se contenter de dénoncer le dysfonctionnement, la proposition de réforme émise par l'Institution détaille aussi précisément que possible le dispositif qui doit se substituer au texte existant.

Outre l'autosaisine, les demandes de réforme transmises à l'Institution proviennent de différents horizons de la société civile. Le service des réformes peut être sollicité par des parlementaires, des magistrats, des avocats, les administrations elles-mêmes ou des associations. Mais ce sont bien souvent les délégués, qui permettent de repérer des dysfonctionnements grâce à leur présence sur le terrain, ou les secteurs d'instruction au travers des réclamations individuelles impossibles à faire aboutir.

Une fois alerté, le secteur des réformes procède à des investigations à une analyse juridique et technique poussée. Reste ensuite à convaincre les décideurs politiques, afin que la proposition de réforme connaisse un prolongement législatif ou réglementaire.

Dans cette optique, le Médiateur de la République s'appuie de plus en plus sur un travail en réseau. Face aux difficultés rencontrées pour faire prendre en compte ses propositions de réforme (non-réponse des ministères, enlisement des groupes de travail interministériels, irrecevabilité financière des amendements parlementaires, etc.), le Médiateur de la République a choisi de diversifier ses modes d'intervention pour faire aboutir ou, à défaut, porter à la connaissance d'un plus grand ...

## PROPOSITION DE RÉFORME : DE LA NAISSANCE À L'ADOPTION

### 1. LA DEMANDE DE RÉFORME

- Toute personne (physique ou morale) est susceptible de saisir le Médiateur de la République d'une demande de réforme.
- Le Médiateur de la République dispose d'un pouvoir d'autosaisine en la matière. Celui-ci est notamment alimenté par les cas traités par les secteurs d'instruction ou par les délégués du Médiateur.

### 2. INSTRUCTION DE LA DEMANDE

par le secteur des réformes, avec deux issues possibles.

- **Élaboration d'une proposition de réforme, en cas :**

- de dysfonctionnement récurrent d'une administration ou d'un service public ;
- de conséquences inéquitables résultant de l'application d'une norme réglementaire ou législative.

- **Clôture négative de la demande :**

lorsque le Médiateur estime, après examen, que la demande de réforme qui lui a été adressée est injustifiée.

### 3. ENVOI DE LA PROPOSITION DE RÉFORME À L'ENSEMBLE DES MINISTRES CONCERNÉS

### 4. ENVOI AUX PARLEMENTAIRES

Lorsqu'elle est de niveau législatif, la proposition de réforme est également communiquée aux présidents des commissions parlementaires concernées et aux rapporteurs des projets ou propositions de loi susceptibles de l'intégrer.

### 5. LE COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE SUIVI

Le Médiateur peut demander l'inscription d'une proposition de réforme à l'ordre du jour d'un comité interministériel placé sous la présidence du ministre chargé de la réforme de l'État.

### 6. CLÔTURE DE LA PROPOSITION DE RÉFORME

Lorsque la proposition de réforme est satisfaite par une mesure adéquate ou, plus rarement, lorsqu'elle fait l'objet d'un rejet justifié de la part des pouvoirs publics, le Médiateur procède à sa clôture.

... nombre d'interlocuteurs les problèmes qu'il soulève. Il s'efforce d'organiser lui-même le débat en mettant en présence les différents acteurs concernés (associations, organismes publics, magistrats, avocats, parlementaires, représentants des ministères...) afin de faire émerger un dia-

gnostic et de dégager des pistes de solution qui seront ensuite soutenues ou acceptées par les participants.

L'année 2009 aura donc vu la tenue de tables rondes présidées par le Médiateur de la République, notamment sur le statut juridique et les

problèmes existant pour les enfants recueillis en *kafala*, ou encore le bilan de la réforme du recours subrogatoire des tiers payeurs sur le montant des indemnités allouées aux victimes de dommages corporels. Il a également organisé des groupes de travail sur le régime des enfants nés sans vie, les améliorations de la législation sur le Pacs et l'accès des personnes atteintes de déficiences psychiques ou d'affections chroniques aux services d'accompagnement à l'emploi.

Dans la même perspective, des colloques ont été organisés par le Médiateur à l'Assemblée nationale sur les thèmes de l'expertise médicale judiciaire, de la réparation amiable des accidents médicaux ainsi que sur le problème du crédit à la consommation et du malendettement.

Afin de promouvoir ses propositions et de partager son expertise, le Médiateur de la République a également rencontré régulièrement les ministres au cours de l'année et a été entendu par des groupes de travail et des commissions parlementaires. Il a ainsi été auditionné sur le projet de loi portant réforme du crédit à la consommation ; pour la préparation de la loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires ; à propos du projet de loi instaurant un dispositif d'indemnisation des victimes des essais nucléaires français ; dans le cadre des débats relatifs à la prise en charge des victimes de l'amiante ; sur la modification des droits des personnes liées par un Pacs ; dans le cadre de la révision des lois bioéthiques, dans le cadre de la préparation à la création du Défenseur des droits.

## REFORCER LES PARTENARIATS AU BÉNÉFICE DE L'ADMINISTRÉ

Afin de remettre l'humain au centre des rapports entre administrations et citoyens, renforcer les liens du Médiateur de la République avec les différents organismes qui

constituent le paysage administratif français s'est imposé au fil des années comme une priorité pour Jean-Paul Delevoye. Au gré des dossiers et des contacts qu'ils occa-

sionnent, les services du Médiateur de la République entretiennent et développent un réseau d'interlocuteurs, confluents des partenariats, avec l'idée que ces rapports

privilégiés permettront d'apporter plus rapidement des réponses aux citoyens qui saisissent le Médiateur de la République.

Parmi les partenariats qui ont marqué l'année 2009, celui conclu par convention le 21 octobre avec le Pôle Emploi figure en bonne place. Avant la fusion des Assedic et de l'ANPE au sein du nouvel organisme, le Médiateur de la République disposait uniquement d'un réseau de correspondants efficaces et identifiés dans les Assedic. Pour faire face aux difficultés rencontrées lors de la mise en place du nouveau réseau de correspondants, il a été décidé de formaliser les liens entre le Pôle Emploi et l'Institution. Signée le 21 octobre 2009 par Jean-Paul Delevoye et Christian Charpy, directeur général du Pôle Emploi, la convention de partenariat redéfinit également les pouvoirs du médiateur national du service public de l'emploi et les modes de collaboration avec le Médiateur de la République. Elle prévoit également que les délégués disposent, dans chaque région, d'un correspondant.

L'année 2009 aura également vu le renforcement et l'approfondissement des liens entre les services du Médiateur de la République et la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (Cipav). En revanche, les saisines reçues par le Médiateur de la République ont montré que les rapports de la Cipav avec ses affiliés n'avaient pas connu la même amélioration. La collaboration avec l'Agirc (Association générale des institutions de retraite complémentaire des cadres) et l'Arrco (Association pour le régime

de retraite complémentaire des salariés) s'est elle aussi révélée fructueuse. L'année 2010 devrait offrir de nombreuses occasions d'intensifier et de consolider les liens avec l'Institution. Elle permettra également d'approfondir la collaboration avec l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) et la Caisse d'assurance maladie des industries électrique et gazière (Camieg). Les équipes du Médiateur de la République ont pu, pour la première fois en 2009, s'appuyer sur le réseau des Caisses régionales d'assurance maladie (Cram) pour faire avancer les demandes relatives aux retraites impliquant des caisses de retraite étrangères. En vertu d'un accord avec le Médiateur de la République, la Caisse nationale d'assurance vieillesse permet au secteur social de solliciter l'appui des Cram pour traiter ce type de dossier, dont le nombre va croissant, et parvenir à des reconstitutions de carrière plus rapides.

Des partenariats de fait peuvent également se nouer lorsque les services du Médiateur de la République sont amenés à se pencher sur un dossier particulier. De nombreux agents de la fonction publique bénéficient, de par les œuvres sociales de leurs administrations, de primes de crèche. Dans le cadre du développement des services à la personne a été mis au point un chèque emploi service universel (Cesu) dont le préfinancement est assuré par l'employeur. Le ministère de la Justice et le ministère de l'Agriculture se sont rapidement situés parmi les administrations ayant le plus œuvré au succès de ce mode de prise en charge. Cependant, des fonction-

naires désireux d'utiliser leurs Cesu pour régler leurs frais de crèche ont rencontré des problèmes pour les faire valoir auprès de certaines crèches, notamment municipales, qui ont purement et simplement refusé ce moyen de paiement. Pour justifier leur position, les élus locaux ont argué du fait qu'il leur était nécessaire d'adhérer au centre de règlement du Cesu pour pouvoir accepter ce mode de paiement, solution génératrice de coûts qu'ils refusaient d'assumer.

Après une intervention infructueuse auprès du ministère des Finances et sans réponse de celui des Affaires sociales, l'Institution a entrepris de se rapprocher du réseau des caisses d'allocation familiale (Caf), qui sont les partenaires principaux des crèches par le biais de conventions, dans le cadre de leur action sanitaire et sociale. L'Institution a proposé d'inclure l'exigence d'adhésion au centre de règlement du Cesu dans le renouvellement des conventions. En parallèle, la Caisse nationale d'allocations familiales a mis le Médiateur de la République en contact avec l'Agence des services à la personne, qui est devenue un véritable partenaire avec lequel il a agi pour débloquer la situation. En janvier 2009, leur action commune a permis de faire exonérer de frais de traitement les Cesu attribués par les Caf aux personnes en situation critique dans le cadre du plan de relance de l'économie. Poursuivant leur travail sur ce dossier toute l'année, le Médiateur de la République et l'Agence des services à la personne ont réussi à obtenir l'adoption d'un décret interministériel le 19 octobre 2009 exonérant toutes les crèches des frais relatifs au Cesu.

... Les relations avec le Régime social des indépendants (RSI) ont, elles aussi, connu un nouvel essor en 2009. Pour la première fois, l'ensemble des correspondants du Médiateur de la République au sein du RSI ont été réunis au siège de la Caisse nationale du RSI, en compagnie de l'équipe du secteur social et du directeur général de l'Institution. Après la désignation de ces correspondants en 2008 et leur entrée en fonction cette année, l'année 2010 devrait permettre d'enrichir les liens avec le Médiateur de la République et de développer de nouveaux axes de collaboration.

En matière de décisions à objet pécuniaire créatrices de droits, le travail en commun, engagé depuis le printemps 2009 à l'initiative du Médiateur de la République et des médiateurs de l'Éducation natio-

nale et du ministère de l'Économie, trouve une pertinence renouvelée. Ce partenariat devra permettre de définir un vade-mecum commun à toutes les administrations dans la gestion des situations génératrices d'indus ou de trop perçus afin d'offrir aux administrés davantage de sécurité juridique vis-à-vis des décisions des administrations.

Un pas supplémentaire a été franchi dans le sens des attentes du Médiateur puisque lors de la dernière réunion du groupe de travail le 1<sup>er</sup> décembre, il a été convenu qu'une réforme législative était nécessaire afin qu'une règle claire soit posée pour distinguer l'erreur de liquidation du fait génératrice de droit, fixer le délai de contestation et caractériser la bonne foi du fonctionnaire. Il est également prévu de traiter les incidences fiscales des trop perçus de rémunération.

En matière de droit au logement, le Médiateur de la République et le secrétaire d'État en charge du Logement et de l'Urbanisme ont signé un protocole d'accord fin décembre 2009 pour garantir l'accès effectif aux droits fondamentaux des populations les plus précaires. Ce dispositif fait des délégués du Médiateur les interlocuteurs des associations et du référent unique (personne chargée de suivre chaque SDF) pour lever les freins à l'accès effectif aux droits fondamentaux des personnes les plus exclues (prestations sociales, prise en charge des soins, droit au logement, domiciliation...).

Enfin, le Médiateur a également signé une convention avec la Chambre nationale des huissiers de justice à la mi-décembre.

## LA MÉDIATION GAGNE DU TERRAIN

Le rôle de l'Institution est de s'adresser à toute la population, y compris aux détenus. La convention signée le 16 mars 2005 entre le Médiateur de la République et le Garde des Sceaux a donné le coup d'envoi d'une action novatrice de l'Institution : la mise en place, à titre expérimental, de permanences de délégués bénévoles dans des établissements pénitentiaires. La seule façon de mesurer l'ampleur des besoins dans ce domaine était de permettre à l'Institution d'aller à la rencontre des détenus. C'est ainsi que dix établissements pénitentiaires, comptant au total 7500 détenus, soit plus de 10% de la population pénale française, ont été choisis pour une phase d'expérimentation. Cette dernière s'est achevée en septembre 2006 sur un bilan très positif. Le Médiateur de la République et le Garde des Sceaux ont signé en janvier 2007 une convention qui prévoit la généralisation progressive, d'ici à 2010, de l'accès des détenus aux délégués du Médiateur de la République.

La mise en œuvre du programme est quasiment arrivée à son terme. Au 1<sup>er</sup> janvier 2010, ce sont 58 770 détenus (dont 3 140 outre-mer), soit 94 % de l'effectif total, répartis sur 164 sites pénitentiaires, qui bénéficient d'un accès direct à un délégué du Médiateur de la République. Parmi ces sites, 60 disposent d'une permanence régulière, les 104 autres étant desservis au cas par cas. 149 délégués (soit près de la moitié de l'effectif total du réseau) sont actuellement impliqués dans ce programme. Le Médiateur de la République maintient donc bien évidemment l'objectif qu'il avait fixé : assurer, avant le terme de son mandat, un accès direct à un délégué du Médiateur de la République à tous les détenus.

Dans ce cadre, les délégués sont souvent appelés à traiter des dossiers variés de détenus, débloquant des cas extrêmement divers mais ayant pour point commun de placer les détenus dans des situations fortement dommageables.

C'est l'exemple de Monsieur R., détenu âgé de 65 ans, qui a sollicité auprès de sa caisse de retraite la liquidation de sa pension en février 2008. Pour régulariser son dossier, la caisse lui a demandé sa carte d'identité, sa carte Vitale et les références de son compte bancaire. Après huit mois de délai et plusieurs relances, il a fini par obtenir sa carte nationale d'identité et sa carte Vitale. Mais il subsistait un blocage du centre de détention pour l'obtention de la photocopie de la carte Vitale et l'autorisation d'ouvrir un compte bancaire. De ce fait, il ne pouvait toujours pas toucher sa pension. Après l'intervention d'un délégué du Médiateur de la République auprès de la direction du centre de détention, les deux problèmes ont pu être résolus.

Fort de cette expérience de terrain, le Médiateur a été associé à la rédaction de la loi pénitentiaire (voir page 66). ■

## Des propositions pour un système plus humain

**La montée de la précarité, la fragilisation et la paupérisation d'une partie de la population – constats partagés par le Médiateur de la République et ses délégués – inspirent fortement les propositions de réforme qu'il soumet aux décideurs politiques.**

La fragilisation et la paupérisation d'une partie de la population représentent la principale source d'inspiration des propositions de réforme du Médiateur de la République. L'une des propositions de l'Institution, longuement développée dans son précédent rapport de 2008, est tout d'abord de renforcer, dans tous les services publics, la fonction d'accueil et d'information de ces populations écartées de la technologie. L'Institution s'attache également à

prendre en compte l'évolution de la société dans des domaines aussi divers que la famille, les droits des consommateurs, le besoin de transparence et d'accès au droit. Lorsque la loi apparaît lacunaire, ou même inexiste, pour protéger les plus faibles et rétablir un relatif équilibre entre les intérêts en présence, le Médiateur de la République propose aux décideurs politiques des modifications du droit existant ou de son application.

C'est le sens de la proposition de réforme relative à l'octroi des allocations familiales aux parents d'enfants étrangers : le versement des prestations familiales, au titre d'enfants étrangers, est soumis à un double contrôle visant à s'assurer de la régularité du séjour de l'étranger demandeur de la prestation et de celle de l'entrée et du séjour de l'enfant mineur pour lequel elle est sollicitée. L'article L. 512-2 du Code de la Sécurité sociale (CSS) énumère limitativement sept situations ouvrant droit aux prestations familiales dont celle des enfants entrés dans le cadre de la procédure de regroupement familial.

Le Médiateur de la République a été saisi de nombreuses réclamations de familles étrangères en situation régulière dont les enfants dont elles ont la charge et qui résident de façon permanente avec elles ne sont pas entrés sur le territoire conformément à l'une des situations énumérées par l'article visé ci-dessus. Les caisses d'allocation familiale opposent un refus absolu à leur demande de prestations, ce qui peut être gravement préjudiciable à ces enfants et à leurs conditions de vie. Faute d'obtenir une réponse des pouvoirs publics plus conforme à l'intérêt de ces enfants, le Médiateur



- ... considère qu'il y a lieu de modifier l'article L. 512-2 du CSS de façon à rendre possible la régularisation de la situation des enfants concernés lorsqu'elle est conforme à leur intérêt.

En proposant cela, il se borne à rappeler la position du Conseil constitutionnel (décision du 15 décembre 2005), qui considère qu'il n'est pas interdit de déroger à la règle selon laquelle le regroupement familial ne peut être demandé que pour des enfants résidant hors de France à la date de la demande. Il ajoute que lorsqu'il sera procédé, dans le cadre de la procédure de regroupement familial, à la régularisation de la situation d'un enfant déjà entré en France, cet acte de régularisation devra ouvrir droit aux prestations familiales.

D'autres actions visent à améliorer les droits des victimes de dommages corporels et le fonctionnement des dispositifs d'indemnisation.

### **Victimes d'essais nucléaires, d'accidents médicaux ou de dommages corporels**

Les civils et militaires dont la santé a été mise en danger par des essais nucléaires français pratiqués entre 1960 et 1996 dans le Sahara algérien et en Polynésie française éprouvent les plus grandes difficultés pour faire reconnaître leurs préjudices et obtenir réparation. À l'occasion du projet de loi présenté par le ministère de la Défense pour traiter ce problème, le Médiateur de la République a formulé plusieurs propositions pour parvenir à l'instauration d'un mécanisme de réparation équitable : l'établissement d'une liste des maladies radio-induites par une autorité scientifique indépendante ; une présomption de lien de causalité entre la maladie constatée et l'irradiation nucléaire ; une réparation intégrale des préjudices par un fonds public spécifique et indépendant ; un droit à réparation ouvert aux ayants droit de la victime ; ou encore la création d'une allocation de préretraite per-

mettant de compenser la réduction d'espérance de vie des personnels de l'État dont la santé a été mise en danger pour avoir participé aux essais nucléaires français.

Dans sa réponse à l'Institution, en date du 11 mars 2009, le ministre de la Défense a fait part de son accord de principe sur plusieurs points, dont la réparation intégrale du préjudice subi et le régime unique d'indemnisation pour tous ; le renversement de la charge de la preuve au bénéfice des victimes ; la publication d'une liste unique des maladies radio-induites. Il a en revanche rejeté deux propositions : la création d'un fonds public dédié et celle d'une allocation de préretraite.

Un projet de loi visant à instaurer un dispositif d'indemnisation des victimes des essais nucléaires français a été ensuite proposé au Parlement. Jean-Paul Delevoye s'est beaucoup impliqué dans ce débat parlementaire. Le texte définitif a été adopté le 22 décembre introduisant, notamment, la reconnaissance d'une présomption de causalité entre la maladie et les essais nucléaires, lorsque les conditions prévues par la loi sont réunies, le respect de la procédure contradictoire et la nécessité pour le ministre de la Défense de motiver ses décisions de rejet des demandes. Le Médiateur se félicite de ces avancées, qui vont dans le sens d'un dispositif plus transparent et impartial. Il regrette cependant que le droit à réparation des proches des victimes pour leurs préjudices propres ne soit finalement pas prévu par le texte. Il espère une parution rapide des décrets d'application et souhaite que ceux-ci garantissent le fonctionnement indépendant du comité d'indemnisation et prennent en compte l'ensemble des pathologies concernées.

Autre sujet majeur d'intervention du Médiateur de la République : l'amélioration du dispositif de réparation amiable des accidents médicaux créé par la loi du 4 mars 2002. Ce texte a

pleinement contribué à l'amélioration du sort des victimes en permettant l'indemnisation des aléas médicaux et en facilitant les procédures. Néanmoins, ce dispositif nécessite quelques perfectionnements et un approfondissement afin de permettre à un plus grand nombre de victimes d'en bénéficier. Dans cette perspective, le Médiateur a soumis aux pouvoirs publics les propositions de réforme suivantes : l'élargissement du droit d'accès au dispositif par l'abaissement des seuils de gravité des préjudices ; la possibilité que la Commission nationale des accidents médicaux (CNAME) puisse user de son pouvoir de recommandation pour proposer quelques éléments de définition de la notion de « troubles particulièrement graves dans les conditions d'existence » (TPGCE) ; l'amélioration de la prise en compte des victimes dites « par ricochet », personnes de l'entourage de la victime qui subissent les effets de l'accident médical. Ces mesures apparaissent essentielles pour les victimes d'accidents médicaux qui se retrouvent dans des situations souvent dramatiques.

Dans le même ordre d'idée, le droit en matière de dommage corporel ne constitue pas aujourd'hui un droit uniifié et homogène. Sa réparation est éclatée entre de nombreuses procédures, tantôt juridictionnelles, tantôt amiables, faisant intervenir des acteurs variés (compagnies privées d'assurances, fonds d'indemnisation, juges). Cette organisation engendre d'importantes iniquités entre victimes et une forte insécurité juridique. Il est possible de voir deux victimes présentant le même dommage obtenir deux indemnisations très sensiblement différentes, selon qu'elle est décidée par voie juridictionnelle ou amiable, mais également en fonction de la localisation géographique des victimes ou du type de juridiction compétente.

Si l'unification des procédures d'indemnisation actuelles paraît hors de portée, il semble en revanche

envisageable de proposer des outils méthodologiques communs à tous les acteurs de l'indemnisation du dommage corporel. À la suite du rapport Dintilhac, qui établissait une nomenclature de référence dans le but d'améliorer l'égalité de traitement et la sécurité juridique des victimes, le Médiateur de la République a formulé une proposition de réforme permettant de donner une force juridique à cette nomenclature et de rendre son utilisation obligatoire. Cette proposition permettrait également de créer une base de données nationale de l'indemnisation du dommage corporel, qui recenserait l'ensemble des décisions d'indemnisation, qu'elles soient juridictionnelles ou amiables, et présenterait pour chaque décision les circonstances de l'espèce, le montant de l'indemnité allouée et sa répartition. Le Médiateur suggère également la création, sous la tutelle du ministère de la Justice, d'une commission nationale pluraliste qui contribuerait à la diffusion d'une approche globale de la réparation du dommage corporel et exercerait une fonction régulatrice par la diffusion des bonnes pratiques.

### Mieux protéger les consommateurs

Parmi les autres préoccupations émergentes au sein de la population, le Médiateur de la République se mobilise depuis cinq ans sur la problématique du crédit à la consommation. Cette facilité de paiement, qui séduit un public de plus en plus large et pallie la faiblesse des revenus, possède un revers de médaille qui plonge parfois le consommateur dans le surendettement. Afin de protéger ceux qui y ont recours,

Jean-Paul Delevoye a formulé des propositions de réforme dont plusieurs objectifs ont été repris par le projet de loi portant réforme du crédit à la consommation en cours d'examen au Parlement. S'agissant de l'obligation de vérification de la solvabilité de l'emprunteur, le projet de loi prévoit la consultation, avant tout octroi de prêt, du Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP), qui devient obligatoire sous peine de déchéance des intérêts. De plus, le fonctionnement de ce fichier va être plus efficace, avec une mise à jour plus réactive. Conformément aux souhaits du Médiateur, les délais d'inscription au FICP ont été harmonisés et réduits à cinq ans pour les bénéficiaires de la procé-

dure de rétablissement personnel et la composition de la commission de surendettement a été élargie à un membre d'association sociale ou familiale et à un juriste.

L'encadrement de la publicité a été renforcé, mais le Médiateur persiste à demander que les risques encourus en cas de retard ou d'inexécution des obligations y figurent aussi. Le Parlement devrait également ajouter une disposition relative à l'éducation budgétaire et financière.

Le délai de rétractation est porté, en vertu des règles européennes, à quatorze jours. Le Médiateur de la République regrette cependant que le dispositif adopté permette de verser les fonds et de les utiliser avant l'expiration de ce délai, ce qui le rend en pratique inopérant.

...



- Pour les contrats de crédit renouvelable, bien que le projet de loi mentionne que chaque échéance doive comprendre un remboursement minimal du capital emprunté, ces crédits, qui sont les plus dangereux pour le surendettement, ne sont pas suffisamment encadrés. Sans requérir leur interdiction totale, le Médiateur estime souhaitable que leur reconduction ne soit plus tacite mais passe par une demande écrite de l'emprunteur.

Enfin, l'Institution est satisfaite du travail entamé par le ministère de la Justice et la Banque de France concernant la communication d'informations entre les fichiers des juridictions civiles et ceux tenus par les commissions de surendettement des particuliers. Une amélioration de la connaissance des dossiers et une réduction des délais d'instruction devraient en résulter. Au-delà de cette connexion, le Médiateur de la République est favorable à un croisement des fichiers entre les commissions de surendettement et les bureaux des hypothèques, afin que les commissions disposent du maximum d'informations relatives au patrimoine immobilier des intéressés et évitent, le cas échéant, d'avoir recours à la vente du bien. De même, l'accès des commissions au système d'immatriculation des véhicules, qui fait état du parc automobile en circulation, semble souhaitable afin de renforcer la connaissance des actifs des demandeurs.

L'attention du Médiateur de la République a également été appelée sur certains excès constatés en matière de frais bancaires, en termes tant de lisibilité que de montant. La Commission européenne, au travers de l'étude sur les services financiers publiée le 22 septembre, est d'ailleurs venue appuyer les réflexions du Médiateur. Au cours des dix dernières années, de nombreux progrès ont certes été accomplis quant à la transparence de ces frais : les stipulations en matière tarifaire doivent figurer dans les

conventions de compte de dépôt, le client devant être préalablement informé de leur modification. Il est aussi avisé chaque année, au moyen d'un récapitulatif, du montant des frais payés l'année précédente. Néanmoins, dans le contexte actuel de crise économique, et au vu des réclamations qui lui sont adressées, le Médiateur de la République a souhaité proposer au Gouvernement de nouvelles initiatives plus protectrices des clients des banques. Ces propositions, fruit d'une longue réflexion, portent tout d'abord sur l'adoption d'un lexique officiel des termes désignant les différentes catégories de frais bancaires et la création d'un site Internet gouvernemental permettant aux banques d'afficher le montant de leurs frais, sur une base déclarative, à l'instar du site « [enviodargent.org](http://enviodargent.org) ». Il est ensuite proposé d'étendre l'envoi du récapitulatif de frais bancaires aux titulaires d'un livret A, celui-ci étant parfois utilisé comme un compte de dépôt. Il est également suggéré aux banques d'assurer une information préalable du client, par message électronique ou SMS, en cas de prélèvement de frais non récurrent, notamment lors d'un découvert, de façon à faciliter le redressement de la situation. Concernant les chèques insuffisamment provisionnés, il est proposé d'abaisser le plafond des frais de rejet pour les chèques de montant modique et de supprimer la pénalité libératoire versée au Trésor Public. Enfin, la création d'une catégorie de frais minorés pour les personnes surendettées est souhaitée. Ces propositions ont été transmises aux ministres concernés en juillet 2009 en faisant valoir que le marché bancaire, où se confrontent les clients souvent en situation difficile et la puissance des banques, doit plus que tout autre être soumis à des règles strictes garantissant la transparence. Le ministère de l'Économie et des Finances s'est montré réservé sur ces réformes, à l'exception de la mesure concernant la pénalité libé-

ratoire et la modération des frais pour les personnes surendettées. En octobre 2009, la ministre de l'Économie et des Finances a confié à Marielle Cohen-Branche, magistrate à la Cour de cassation, une mission d'analyse et de proposition sur les relations entre les personnes surendettées et les banques. Cette mission s'intéressera notamment à la question des frais bancaires et au fonctionnement des comptes. Le Médiateur de la République espère que ses propositions seront reprises à cette occasion.

L'action du Médiateur de la République a également permis de corriger une imperfection du décret du 11 septembre 2002, qui instituait le solde bancaire insaisissable (SBI), permettant à toute personne faisant l'objet d'une procédure de saisie de demander à l'établissement teneur du compte la mise à disposition immédiate, et pour un délai d'un mois, d'une somme à caractère alimentaire d'un montant au plus égal à celui du RMI mensuel (à présent RSA). Selon les associations de consommateurs et les rares études disponibles, le SBI demeurait sous-utilisé du fait notamment de son caractère méconnu et d'une application subordonnée à une demande expresse. Le Médiateur de la République a donc proposé de rendre automatique l'activation du SBI, afin qu'il puisse s'appliquer dès la saisie bancaire, sans demande préalable. À la suite de son intervention, un amendement à la loi du 12 mai 2009, relative à la simplification et à la clarification du droit et d'allègement des procédures, a été adopté en ce sens. Cette mesure est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2009.

Cependant, une difficulté d'application s'est fait jour, certains réseaux bancaires n'appliquant pas l'automatique du SBI en cas d'opposition administrative pour une amende, dans l'attente d'un décret d'application et alors même que les services fiscaux font mention du SBI automatique dans la lettre notifiant l'oppo-

sition au redevable. Une demande de clarification a donc été adressée au ministre compétent par le Médiateur de la République.

### **Exonération de la redevance audiovisuelle : une injustice corrigée au bénéfice des détenus**

En 2009, le Médiateur a obtenu du ministre du Budget que soit corrigée une anomalie qui portait préjudice à de nombreux détenus. Des délégués intervenant dans les prisons avaient alerté le Médiateur, en 2008, sur une disparité choquante entre les détenus qui avaient les moyens de s'acheter un téléviseur et qui étaient exonérés de la redevance audiovisuelle du fait de leur non assujettissement à la taxe d'habitation et ceux qui louaient ces mêmes téléviseurs à des associations socioculturelles

qui, elles, n'étaient pas exonérées de la redevance et la répercutaient sur les détenus. À la demande pressante de Jean-Paul Delevoye, le ministre du Budget a, par une instruction du 10 juillet 2009, mis fin à cette injustice en faisant bénéficier les associations socioculturelles de l'exonération.

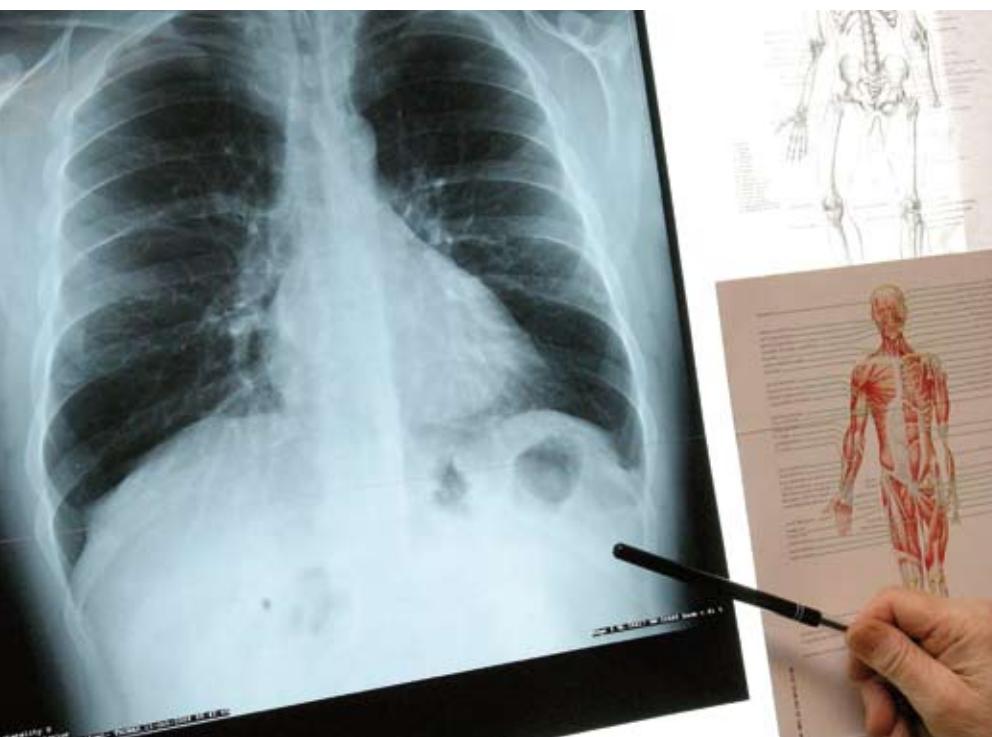
### **Le dououreux dossier de l'amiante**

Le cas des salariés victimes de maladies du fait d'une exposition à l'amiante a occasionné une mobilisation de longue haleine du Médiateur de la République. Depuis 2005, sur la base des nombreuses réclamations dont il a été saisi, Jean-Paul Delevoye appelle avec constance l'attention des pouvoirs publics sur les lacunes du dispositif spécifique de préretraite destiné à compenser la réduction de l'espérance de vie des personnes vic-

times d'une maladie professionnelle occasionnée par l'amiante ou qui ont été exposées à ce risque. Sous réserve de l'arrêt de toute activité professionnelle, celles-ci peuvent, parfois dès 50 ans, bénéficier d'une allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (Acaata), créée par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 1999 et qui est délivrée aux intéressés jusqu'à ce qu'ils remplissent les conditions pour percevoir une pension de retraite à taux plein. Initialement prévu pour les salariés du secteur privé relevant du régime général, ce dispositif a ensuite été étendu à d'autres secteurs professionnels (salariés agricoles, ouvriers de l'Etat du ministère de la Défense, marins, etc.).

Le Médiateur de la République a mis en lumière la disparité des règles entre les régimes d'assurance maladie servant cette allocation et leur manque de coordination, aboutissant à traiter de manière très inéquitable les victimes de l'amiante. Cette situation est particulièrement préjudiciable pour les personnes qui, du fait de changements dans leur carrière professionnelle, sont affiliées à différents régimes d'assurance. Par ailleurs, certaines victimes de l'amiante peuvent être privées du droit d'accès à l'Acaata, uniquement parce qu'elles relèvent d'un régime ne prévoyant pas cette allocation (fonctionnaires, professions indépendantes, salariés dépendant du régime minier, etc.) ou encore parce qu'elles sont employées par des entreprises sous-traitantes. Ce peut être le cas d'un salarié travaillant pour un sous-traitant d'une entreprise ayant l'amiante pour cœur de métier, exposé au danger comme les

•••



... salariés de cette entreprise, et qui n'aura pas la possibilité de bénéficier du dispositif Acaata. Par exemple, une association a saisi la Halde, qui a redirigé sa demande vers le Médiateur de la République. Elle fait état de la mutuelle d'une entreprise navale dont les salariés ne peuvent bénéficier de l'Acaata dans la mesure où cette mutuelle n'est pas inscrite sur la liste des établissements, ports et, le cas échéant, métiers, appartenant à certains des secteurs d'activité dans lesquels l'amiante a été utilisée et qui est fixée par arrêté interministériel. Si cette décision paraît fondée au regard de la loi de 1999, il n'en subsiste pas moins une inégalité de traitement manifeste. Face à cette situation, les services du Médiateur de la République ont émis plusieurs recommandations de réforme : étendre le bénéfice du dispositif de l'Acaata à toute personne reconnue atteinte d'une maladie professionnelle causée par l'amiante ; inclure le droit d'accès à l'Acaata dans l'ensemble des régimes ; prendre en compte la question de la sous-traitance ; ou encore harmoniser les conditions de prise en charge au sein des différents régimes. Malgré plusieurs rapports officiels sur ce drame sanitaire, qui pointaient précisément les lacunes des différents dispositifs de prise en charge des victimes et formulaient des propositions d'amélioration (dont celles préconisées par l'Institution), à ce jour aucune suite n'a été donnée à ces recommandations par le ministère des Affaires sociales. Ce dernier renvoie tantôt à la négociation entre les partenaires sociaux, tantôt aux conclusions d'un nouveau rapport commandé par le Gouvernement. Ainsi, au cours du débat sur le projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) pour 2010, le ministre a informé les députés qu'il avait saisi l'Afsset (Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail), qui devrait rendre son rapport « dans les semaines à venir ». Pourtant, l'article 119

de la loi n° 2006-1640 de financement de la Sécurité sociale pour 2007 du 21 décembre 2006 prévoyait que des décrets devaient procéder à la révision des conditions d'octroi de l'Acaata et du fonctionnement du Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA), mais ces textes ne sont toujours pas parus à ce jour.

Le sujet ne se trouve pas davantage résolu dans la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2009, dont la seule mesure concernant l'amiante a consisté à supprimer la contribution au FCAATA des entreprises « listées » du fait d'avoir exposé leurs salariés à l'amiante. Les motifs invoqués pour cette suppression ont été le faible rendement de cette contribution et les difficultés qu'elle posait aux entreprises en cause. Enfin, à l'occasion du débat sur l'amiante dans le cadre du PLFSS pour 2010, le ministre des Affaires sociales a annoncé la publication d'un décret devant exclure certaines indemnités salariales des rémunérations prises en compte pour déterminer le montant de l'allocation et ce, malgré des arrêts de la Cour de cassation qui vont à l'encontre de cette exclusion. Le Médiateur de la République ne peut que déplorer cette continue absence de volonté politique d'appliquer les recommandations d'amélioration de la prise en charge des victimes de l'amiante et de mettre fin aux iniquités existantes. Une lettre adressée à Monsieur Darcos le 19 novembre 2009 reste toujours sans réponse.

#### **Pacs : reconnaissance des partenariats étrangers et amélioration des droits sociaux**

Alors que l'on célébrait cette année les 10 ans du Pacte civil de solidarité (Pacs), les imperfections de ce dispositif appellent des modifications, notamment au regard de la reconnaissance des partenariats étrangers. En effet, plusieurs cas se sont posés sur le modèle suivant.

**En décembre 2007**, un parlementaire avait alerté le Médiateur sur la situation de Messieurs G. et B., respectivement de nationalité américaine et danoise, vivant à Nantes et ayant préalablement conclu un « pacte d'union » (équivalent du Pacs) au Danemark. Non reconnue en France, cette union civile ne leur permet pas de bénéficier des droits associés au Pacs ; par conséquent, les intéressés souhaitent conclure un Pacs. Or, la conclusion d'un tel contrat par deux personnes étrangères est conditionnée à la présentation de plusieurs pièces d'état civil, dont un certificat de célibat fourni par leur pays d'origine. Ce qui ne peut être le cas, leur « pacte d'union » étant mentionné. Il leur faudrait, pour obtenir un certificat de célibat, rompre leur « pacte d'union » et perdre alors plusieurs de leurs droits (réversion de retraite, par exemple).

Pour mettre fin à cette impossibilité, l'Institution a proposé, en collaboration avec le ministère de la Justice, une réforme permettant d'introduire dans le Code civil une règle de conflit de lois, comme pour le mariage, reconnaissant que ces partenariats étrangers sont soumis aux règles de fond et de forme de la loi du lieu de l'enregistrement. Il serait ainsi possible d'apprécier la validité de ces partenariats et l'étenue de leurs effets sur notre territoire. Bien sûr, conformément aux règles de droit international privé, la loi étrangère serait écartée si elle est contraire à l'ordre public français. Un amendement en ce sens a été examiné, et rejeté, par l'Assemblée nationale en octobre 2008. Après plusieurs démarches, il a finalement été adopté en avril 2009. Cette règle, inscrite à l'article 515-7-1 du Code civil, pose un cadre général, attendu de longue date par la doctrine et les praticiens du droit, qui demande ensuite application par les différentes administrations et organismes. Deux instructions fiscales ont été publiées en ce sens les 29 et 30 décembre 2009.

Au-delà de cette proposition de réforme, le Médiateur de la République a préconisé quatre autres améliorations de la législation sur le Pacs : la mise en place d'un congé pour conclusion d'un Pacs dans le secteur privé, l'attribution d'une pension de réversion pour le partenaire survivant, le versement du capital décès aux personnes pacées dans la fonction publique, et la modification du dispositif des indemnités de mobilité spécifique aux militaires (ICM).

Ces propositions ont été envoyées aux ministres concernés en février et mars 2009. Après la mise en place de groupes de travail sur ces sujets, la première proposition a été renvoyée à la négociation entre partenaires sociaux, la seconde sera examinée en 2010 lors des débats sur les retraites et le décret prenant en compte les pacés dans le dispositif des ICM devrait être édicté début 2010. Enfin, le Médiateur de la République salue l'avancée constituée par le décret du 20 novembre 2009, qui autorise les partenaires liés à un fonctionnaire d'État ou hospitalier par un pacte civil de solidarité (Pacs) à percevoir le capital décès prévu par l'article D. 712-19 du Code de la Sécurité sociale. Jusqu'alors, outre les enfants du fonctionnaire décédé, seul l'époux ou l'épouse de celui-ci pouvait prétendre au versement de ce capital.

### **Le problème de la procédure d'agrément pour adopter**

Le Code civil autorise l'adoption par un couple marié et par toute personne célibataire âgée de plus de 28 ans. L'agrément en vue d'adop-



tion, obligatoire, est délivré par le président du conseil général après avis d'une commission d'agrément. Cette commission se prononce au terme d'une enquête sociale et psychologique qui doit s'assurer « que les conditions offertes par le demandeur sur les plans familial, éducatif et psychologique correspondent au besoin et à l'intérêt d'un enfant adopté ». Malgré les évolutions législatives et réglementaires de la procédure d'agrément visant à sa généralisation et sa simplification, celle-ci continue de faire l'objet de divergences, notamment jurisprudentielles.

Par un arrêt du 22 janvier 2008, la France a été condamnée par la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH), à la suite d'un arrêt du Conseil d'État, incompatible avec les dispositions combinées des articles 14 (interdiction de la discrimination) et 8 (droit au respect de la vie privée) de la CEDH. Dans cet arrêt, il a été considéré que la relation

homosexuelle, dans laquelle une personne célibataire était engagée lors de l'instruction de sa demande d'agrément pour une adoption, devait être prise en compte au regard des besoins et de l'intérêt d'un enfant adopté. L'influence de l'orientation sexuelle a eu un rôle décisif sur l'appréciation de la demande, entraînant une différence de traitement. Le Conseil d'État avait statué sur une requête formulée par une personne célibataire à l'encontre d'un refus d'agrément notifié par le président du conseil général du Jura le 26 novembre 1998. Or, en février 2009, l'orientation sexuelle a une nouvelle fois été opposée, de manière implicite, à la requérante pour fonder un nouveau refus. On ne peut trouver de justification à ce raisonnement puisque la loi française ouvre le droit à l'adoption d'un enfant à toute personne célibataire, sans aucune précision sur l'orientation sexuelle de l'adoptant ou la nécessité d'un référent de l'autre sexe.

•••

- ... Face au refus ostensible d'une collectivité territoriale de respecter la Convention européenne, le Médiateur a formulé une proposition de réforme afin d'introduire dans la procédure d'agrément prévue par le Code de l'action sociale et des familles le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, qui ne saurait être écarté au bénéfice d'appréciations subjectives.

Depuis, le tribunal administratif de Besançon a, le 10 novembre 2009, accordé à la requérante le droit d'accueillir un enfant, néanmoins le besoin de clarification et de précision persiste.

### **Renforcer l'encadrement juridique des autopsies judiciaires**

Le Médiateur de la République est également appelé à intervenir dans le domaine de l'éthique. Dans ce cadre, son attention s'est portée sur les lacunes du régime juridique des autopsies judiciaires et les dysfonc-

tionnements auxquels ce défaut d'encadrement est susceptible d'aboutir. L'autopsie est la pratique de diverses incisions sur un corps mort dans le but d'en examiner les organes internes. Elle est dite « judiciaire » ou « médico-légale » lorsqu'elle est 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.

Ainsi que l'a relevé le rapport présenté en janvier 2006 par la mission interministérielle en vue d'une réforme de la médecine légale, « l'absence de cadre légal ou réglementaire est une caractéristique majeure de la médecine légale française ». Les autopsies judiciaires, qui constituent une des composantes de cette médecine légale, ne font l'objet d'aucune disposition particulière dans le Code de procédure pénale, alors que l'on peut estimer que les prélèvements humains constituent une mesure d'enquête

d'une nature particulière qui mériterait quelques dispositions spécifiques. L'autopsie constitue en effet une atteinte à l'intégrité du cadavre qui peut être vécue de façon dououreuse par les familles.

Comme toute autre mesure d'instruction et d'expertise, l'autopsie judiciaire peut être ordonnée par le juge d'instruction ou – le plus souvent – par le procureur de la République sur le fondement de l'article 74 du Code de procédure pénale. Par ailleurs, comme l'indique le rapport déjà cité, la médecine légale n'est régie que par un ensemble de circulaires (huit au total) peu structurantes et mal articulées entre elles, dont les prescriptions n'ont de surcroît guère été mises en œuvre. 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.

Plusieurs affaires instruites par l'Institution mettent en évidence les problèmes occasionnés par cette carence. Le manque de contrôle sur les activités médico-légales peut conduire à des pratiques médicales portant atteinte à la dignité du corps du défunt, la restitution du corps étant effectuée dans un état inconvenant et choquant pour les proches. Il convient à cet égard de signaler que l'obligation faite aux médecins de s'assurer de la meilleure restauration possible du corps, formulée à l'article L. 1232-5 du Code de la santé publique, ne s'applique qu'aux autopsies médicales et n'est pas expressément prévue pour les autopsies judiciaires.

Certes, des dispositions juridiques consacrent le respect dû aux morts mais il s'agit de principes généraux qui ne visent pas spécialement la médecine légale. On observe également un manque de précisions sur les conditions de restitution de la dépouille, puisqu'il n'existe pas de dispositions juridiques relatives aux



principes et délais de cette restitution. Le corps reste ainsi à la disposition de l'autorité judiciaire, jusqu'à ce que sa restitution soit autorisée par ladite autorité. Cette situation a donné lieu à une condamnation de la France par la Cour Européenne des Droits de l'Homme (arrêt *Pannullo et Forte* du 30 octobre 2001).

Enfin se pose le problème du devenir des prélèvements humains. Comme l'a relevé la Cour d'appel de Toulouse dans son arrêt du 28 avril 2009 sur une affaire particulièrement douloureuse portée à l'attention du Médiateur de la République, « *il n'y a pas de disposition légale précise sur la façon dont doivent être traités les prélèvements faits pendant une autopsie judiciaire* ».

Ces prélèvements ne sont en effet pas concernés par les articles R. 1335-9 à R. 1335-12 du Code de la santé publique, qui fixent les règles relatives à l'élimination des pièces anatomiques. Ces règles visent uniquement les organes ou membres recueillis à l'occasion des activités de soins ou d'activités assimilées (enseignement, recherche et production industrielle dans les domaines de la médecine humaine et vétérinaire ainsi qu'activités de thanatopraxie). Le Médiateur de la République préconise 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 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.

À la suite de la transmission de ces propositions aux ministères concernés, le ministère de la Justice a informé l'Institution par courrier, en juillet 2009, des initiatives prises pour remédier aux différents problèmes constatés. Une circulaire a été diffusée auprès des parquets afin d'harmoniser leurs pratiques en matière d'autopsies judiciaires et d'appeler leur attention sur la nécessité de veiller à la restitution des corps aux familles dans un état digne. Il demeure cependant nécessaire de combler certaines lacunes des règles juridiques encadrant ces autopsies, notamment quant au statut des prélèvements biologiques placés sous scellés et à la réponse pouvant être apportée à une demande de restitution de ces prélèvements. Dans sa réponse, le Garde des Sceaux indique qu'un groupe de travail interministériel, sous l'égide de la Chancellerie, a été constitué dans le but de définir un cadre juridique pour ces scellés de nature particulière.

### **La qualité des expertises médicales judiciaires en question**

La qualité des expertises médicales, notamment lorsqu'elles intervennent dans un cadre contentieux, fait l'objet de critiques récurrentes qui mettent en cause la crédibilité à la fois de la justice et de la médecine. Au terme d'une réflexion collective menée avec des personnalités qualifiées, le Médiateur de la République a soumis aux pouvoirs publics une proposition de réforme prenant en compte chaque stade du processus d'expertise et préconisant trois objectifs : compétence, indépendance, contrôle. Ces pistes ont été

débattues lors d'un colloque organisé par le Médiateur à l'Assemblée nationale le 6 octobre 2009.

Il n'y a pas de bonnes expertises sans de bons experts. C'est pourquoi le Médiateur de la République a préconisé de renforcer le processus de sélection des experts en revoyant notamment les modalités d'établissement de la liste nationale des experts judiciaires, actuellement dressée par le bureau de la Cour de cassation. Une commission nationale de l'expertise pourrait être constituée, associant, outre des magistrats et des experts, les compagnies nationales d'experts, les représentants des principaux ordres et organismes professionnels concernés ainsi que des représentants des particuliers. Cette liste pourrait servir de référence pour la désignation des experts médecins dans un contexte aussi bien de règlement juridictionnel que de règlement amiable du litige.

Pour être inscrit sur la liste, le candidat devrait attester ses qualifications et exercer la profession au titre de laquelle il revendique sa qualité d'expert. La commission chargée de l'établissement de la liste nationale pourrait participer à la formation continue des experts, en collaboration avec les compagnies nationales d'experts. La désignation par le juge d'un expert en dehors de cette liste ou des listes locales établies au niveau des cours d'appel devrait être limitée à des circonstances exceptionnelles et faire l'objet d'une décision motivée. Pour les expertises complexes, il conviendrait d'avoir recours à la collégialité. Concernant la réalisation des ...

... expertises, la création d'un système de contrôle de la pertinence scientifique des arguments et des conclusions des experts serait plus qu'utile ainsi qu'une évaluation par les magistrats de la qualité des réponses obtenues aux questions posées. L'expert devrait expliciter sa démarche méthodologique et présenter un pré-rapport soumis à un débat contradictoire. En effet, le respect du principe du contradictoire (c'est-à-dire le fait que dans le cours d'un procès, chacune des parties a été mise en mesure de discuter à la fois l'énoncé des faits et les moyens juridiques que ses adversaires lui ont opposés) bien qu'inherent au débat judiciaire, semble insuffisamment mis en œuvre pour les expertises. Les parties ont souvent le plus grand mal à se faire préciser la méthodologie et à pouvoir discuter les conclusions de l'expert. Les experts eux-mêmes regrettent de ne pas disposer d'informations sur le devenir de leurs rapports et sur l'appréciation qui en a été faite par le juge et les parties au procès. Le Médiateur de la République suggère par ailleurs que les expertises soient évaluées à la fin de la procédure judiciaire.

Afin d'éviter que des conflits d'intérêts ne viennent perturber l'expertise et entacher l'ensemble de la procédure à laquelle elle se rattache, le Médiateur de la République propose qu'une déclaration d'indépendance soit effectuée par l'expert à l'occasion de chaque désignation. Cette déclaration viendrait compléter le serment d'accomplir sa mission en son « honneur et conscience » qu'il prête au moment de son inscription. Enfin, le droit à l'expertise dans le cadre d'une procédure judiciaire civile se trouve compromis par son coût et par la règle obligeant le demandeur à faire l'avance des frais. Une transparence et une relative harmonisation des honoraires s'imposent, le niveau des tarifs devant aussi correspondre à la qualité et au niveau de complexité de l'expertise.

### **Promouvoir la culture du signalement dans la santé**

Au-delà des propositions de réforme avancées par le Médiateur de la République, son action vise aussi à améliorer au quotidien le comportement des acteurs. C'est par exemple le cas dans le domaine de la santé, où l'Institution cherche à développer au sein du corps médical une culture du signalement des incidents et accidents qui reste encore trop faible. Cette insuffisance s'explique par deux facteurs. En premier lieu, lorsqu'ils effectuent ces signalements, les professionnels de santé ne disposent pas de mesures de protection, de sorte qu'ils peuvent craindre que la transmission de ces informations ne les pénalise, que la fiche de signalement se retrouve dans le dossier du patient, voire qu'elle soit utilisée par une personne mal intentionnée.

L'insuffisance des signalements tient aussi à la complexité des démarches à accomplir et à la multiplicité de leurs destinataires. Soit l'exemple d'une personne qui dans un hôpital se ferait opérer pour une prothèse de hanche, serait transfusée lors de cette intervention et décéderait. En pareil cas, on peut identifier jusqu'à neuf signalements possibles puisque l'on pourrait suspecter un problème infectieux (à signaler à la Direction des affaires sanitaires et sociales), ou lié à la transfusion (Établissement français du sang), ou encore au matériel utilisé (Afssaps), etc. Par ailleurs, ces signalements doivent être faits à des personnes qui ne communiquent pas systématiquement entre elles, ce qui rend l'analyse de l'accident encore plus complexe.

Comme il n'est pas de progrès possible sans signalement des événements indésirables survenant dans les établissements de santé, il faut mettre en place un système assurant la protection de ceux qui l'utilisent et cohérent pour les acteurs de terrain ; pour les professionnels de santé, une sorte de « guichet uni-

que » qui serve aux deux finalités d'alerte et de surveillance. Concernant la remontée d'informations de la part du citoyen, le Pôle Santé et Sécurité des Soins de l'Institution constitue aujourd'hui la préfiguration d'un système à guichet unique. Il est un observatoire privilégié des événements indésirables graves et des accidents rapportés par des usagers. Ces événements signalés au Médiateur de la République sont dans 40% des cas liés à un préjudice susceptible d'entraîner des poursuites disciplinaires ou d'engager la responsabilité pénale, civile ou administrative d'un professionnel de santé.

Les collaborations avec le ministère de la Santé et des Sports, l'Institut de veille sanitaire, et l'Afssaps, des actions de partenariat avec l'Autorité de sûreté nucléaire, le rapprochement avec le Conseil national de l'ordre des médecins et l'Ordre national des infirmiers, l'accord passé avec la Haute Autorité de santé sont autant d'actions qui permettent au Médiateur de la République de remplir une mission de veille et d'alerte d'autant plus efficace qu'il recueille un grand nombre d'informations émanant à la fois des professionnels de santé et des usagers. Car prise individuellement, une information n'a pas de sens ; mais recoupée, elle peut constituer une alerte pour l'autorité sanitaire sur un événement susceptible de mettre en danger une autre personne ou d'avoir un impact de santé publique. ■

# Les grandes orientations pour 2010

En 2010, le Médiateur entend poursuivre son action réformatrice selon quatre grandes orientations : le suivi des nouvelles propositions, la participation au rendez-vous sur les retraites, le suivi de l'exécution des propositions satisfaites et une attention particulière à certains dossiers anciens bloqués ou repoussés.

## QUELQUES NOUVELLES PROPOSITIONS DE RÉFORME À SUIVRE EN 2010

### L'amélioration des droits des victimes de dommages corporels

Le Médiateur a été alerté par divers partenaires qui mettaient en cause plusieurs aspects du fonctionnement du dispositif d'indemnisation des victimes d'accidents de la circulation, mis en place par la loi du 5 février 1985, dite loi Badinter. Le Médiateur a d'abord organisé un colloque sur le dispositif de réparation amiable des accidents médicaux créé par la loi Kouchner.

Fort des ces échanges et de ces témoignages faisant apparaître que la multiplicité et l'empilement des dispositifs génèrent des iniquités pour les victimes, plus ou moins bien indemnisées et assistées en fonction du dispositif en cause, il a été décidé d'aller au-delà d'une réforme ponctuelle de ces dispositifs particuliers pour proposer une réforme plus globale et cohérente de l'ensemble des dispositifs d'indemnisation des dommages corporels.

Deux propositions de réforme complémentaires sont donc en cours d'élaboration, l'une proposant d'unifier les outils méthodologiques utilisés par les différents acteurs de l'indemnisation du dommage corporel

et l'autre visant à renforcer les droits des victimes dans les différents dispositifs.

Ces propositions font l'objet d'une consultation de grande ampleur auprès des différents acteurs concernés (associations, magistrats, avocats spécialisés, universitaires, assureurs, parlementaires). Ces problèmes avaient déjà donné lieu à d'importants rapports, celui de la commission dirigée par Madame Lambert-Faivre sur le droit du dommage corporel ou celui du groupe de travail dirigé par Monsieur Jean-Pierre Dintilhac, président de chambre honoraire de la Cour de cassation, ce dernier ayant apporté un soutien de poids au travail du Médiateur.

Enfin, les propositions du Médiateur rejoignent les préoccupations du Parlement puisqu'une proposition de loi a été déposée à l'Assemblée nationale par Monsieur Guy Lefrand « visant à améliorer l'indemnisation des victimes de dommages corporels à la suite d'un accident de la circulation ».

### L'amélioration de la protection des enfants

Ce thème fait l'objet de plusieurs propositions en cours d'élaboration ou déjà communiquées aux pouvoirs publics.

### → LA SITUATION DES ENFANTS RECUEILLIS EN FRANCE SELON LA PROCÉDURE DITE DE LA KAFALA

Ce dossier est évoqué plus avant dans le rapport ; on le résumera ici en disant que le Médiateur souhaite obtenir des réponses pour améliorer la situation de ces enfants d'origine maghrébine, le plus souvent orphelins, recueillis par des familles françaises et qui ne bénéficient ni de la protection accordée dans leur pays d'origine par la *kafala* judiciaire ni de la protection accordée par le droit français de l'adoption.

### → L'OCTROI DES ALLOCATIONS FAMILIALES AUX PARENTS D'ENFANTS ÉTRANGERS

Le Médiateur entend obtenir des réponses tant juridiques qu'humaines au problème posé par le refus opposé par les caisses d'allocations familiales de verser des prestations à des parents étrangers en situation régulière dont les enfants dont ils ont la charge sont entrés sur le territoire national en dehors de la procédure de regroupement familial.

Il a tout d'abord alerté le ministre du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville, par une lettre en date du

...  
57

- 11 février 2009 réitérée le 10 avril suivant sur ce problème et ce, d'autant plus que des jugements défavorables aux caisses d'allocations familiales sont rendus. Les lettres sont restées sans réponse, c'est pourquoi une proposition de réforme a été adressée au nouveau ministre en octobre dernier.

#### → LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE D'AGRÉMENT EN VUE D'ADOPTER

L'agrément en vue d'adoption, visé par l'article 353-1 du Code civil, est délivré par le président du conseil général après avis d'une commission d'agrément.

Afin de mettre un terme aux controverses jurisprudentielles et aux disparités constatées entre les départements, le Médiateur a formulé une proposition de réforme visant à introduire dans la procédure d'agrément prévue par le Code de l'action sociale et des familles le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, qui ne saurait être écarté au bénéfice d'appréciations subjectives.

#### → FISCALITÉ DES SUCCESSIONS

##### ET DONATIONS CONCERNANT LES ADOPTÉS SIMPLES

Contrairement au régime fiscal applicable à la personne adoptée de façon plénière, dont la situation est assimilée à celle de l'enfant né au sein de la famille considérée, l'adopté simple est considéré comme un étranger sur le plan fiscal vis-à-vis de sa famille adoptive.

C'est pourquoi, à un moment où une réflexion s'est engagée en vue de rendre le dispositif français d'adoption plus efficace et de mieux répondre à la grande diversité des situations familiales, le Médiateur de la République propose d'apporter des aménagements aux règles en vigueur en vue de réduire les droits de succession que doivent acquitter les adoptés simples sans aller toutefois jusqu'à aligner leur régime sur celui des adoptés pléniers.

#### L'amélioration de la protection des incapables majeurs

Un an après l'entrée en vigueur

de la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs pour laquelle le Médiateur s'était beaucoup impliqué, il en a effectué un bilan à la lumière des principales observations, critiques et réclamations dont il a été destinataire, s'agissant notamment du contenu des décrets d'application nécessités par la loi.

Ce dispositif important et complexe, au sein duquel interviennent de nombreux acteurs de la santé, du social et de la justice, mérite à l'évidence quelques apports complémentaires.

C'est l'objet d'une proposition de réforme qui porte sur les modalités de financement de la prise en charge des majeurs protégés, le contrôle des comptes de tutelle et les modalités de l'inventaire du patrimoine, la situation des mandataires judiciaires bénévoles, la qualité de créanciers privilégiés reconnue aux majeurs protégés en cas de liquidation judiciaire de l'organisme de tutelle, le renforcement des moyens des conseils généraux et des magistrats.

## LE NOUVEAU RENDEZ-VOUS SUR LES RETRAITES

En 2008, le Médiateur avait communiqué aux ministres compétents 14 propositions de réforme visant à enrichir le débat sur les retraites qui devait avoir lieu cette année-là conformément à la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites. Dans son rapport d'information sur le rendez-vous de 2008 sur les retraites, en date du 8 octobre 2008, le député Denis Jacquat, rapporteur sur l'assurance vieillesse pour la commission des affaires culturelles, familiales et sociales,

expose de façon détaillée les propositions du Médiateur de la République. Elles portent sur les points suivants : les avantages familiaux, la retraite anticipée pour carrière longue, la réversion entre conjoints et anciens conjoints survivants, le cumul emploi-retraite, les surcotisations pour temps partiel dans la fonction publique, les chômeurs en fin de carrière, la prise en compte de la dernière année travaillée dans le calcul du salaire annuel moyen et la situation des polypensionnés, la

prise en compte des périodes d'invalidité des non-salariés agricoles, la validation des stages de formation des chômeurs, la validation des services militaires effectués à l'étranger ou dans les Tom avant 1989, le volontariat pour le développement, l'activité accessoire de secrétaire de mairie et le droit à l'information.

Le rendez-vous sur les retraites ayant été reporté en 2010, le Médiateur va promouvoir la prise en compte par les pouvoirs publics de ses observations et de ses propositions.

## LE SUIVI DE LA BONNE EXÉCUTION DES PROPOSITIONS ABOUTIES

Le Médiateur de la République exerce un suivi des propositions de réforme pour lesquelles il a obtenu satisfaction mais qui peuvent faire l'objet de difficultés dans leur application.

C'est notamment le cas dans trois domaines : la réforme du recours subrogatoire contre tiers (RCT), le renforcement des garanties judiciaires pour la consultation des

fichiers de police judiciaire réalisée à des fins d'enquête administrative (Stic et Judex) et les avoirs non réclamés de l'assurance-vie.



### **Le recours subrogatoire contre tiers payeurs**

Le Médiateur a organisé une table ronde avec les acteurs concernés en vue d'effectuer un bilan de la réforme introduite par l'article 25 de la loi du 21 décembre 2006. Ont été évoqués le problème particulier des accidents du travail et des allocations temporaires d'invalidité, notamment à la suite des arrêts de la Cour de cassation en date du 19 mai, du 11 juin, et du 22 octobre 2009 ; la nécessité d'une officialisation de la nomenclature des pos-

tes de préjudices et d'une table de concordance ; les incidences sur la conduite des expertises médicales ; enfin, la nécessité éventuelle d'un complément de réforme.

### **Les avoirs non réclamés de l'assurance vie : satisfaction !**

Le Médiateur se réjouit de constater que le traitement du stock des avoirs non réclamés, rendu possible par la consultation du fichier Insee prévue par la loi du 17 décembre 2007, est désormais une réalité. Les 6 millions d'interrogations effec-

tuées en 2009 ont permis d'identifier 14424 contrats et de verser 121 millions d'euros supplémentaires aux bénéficiaires (montant à ajouter aux 87 millions d'euros versés en 2009 dans le cadre du dispositif Agira-I de la loi du 15 décembre 2005).

Le Médiateur suit avec intérêt la proposition de loi déposée au Sénat par Hervé Maurey, qui prône la publication par les assureurs, en marge des rapports annuels, de données statistiques concernant les contrats et encours détenus et reversés et relatives aux démarches entreprises pour la recherche des bénéficiaires. De même, il ne s'interdit pas d'étendre le débat aux livrets d'épargne non réclamés.

### **La reconnaissance des partenariats civils étrangers**

Le Médiateur suit l'entrée en application concrète de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, qui a introduit l'article 515-7-1 du Code civil.

## **LES EFFORTS À POURSUIVRE EN 2010**

Le Médiateur attache une attention particulière à certains anciens dossiers bloqués ou trop vite repoussés.

### **Le régime juridique des enfants nés sans vie**

Autre sujet douloureux sur lequel l'Institution se mobilise depuis de nombreuses années : l'état civil des enfants nés sans vie. Le Médiateur de la République a appelé l'attention

des pouvoirs publics, dès 2005, sur la nécessité de consolider et d'adapter le régime juridique des enfants nés sans vie, c'est-à-dire des enfants décédés avant la déclaration de naissance à l'état civil. Ce régime est fixé par l'article 79-1 du Code civil et souffre de deux principales failles : l'absence d'une définition normative de la notion de « viabilité » mentionnée à l'alinéa 1<sup>er</sup> de cet

article, alors même que la viabilité constitue l'un des deux critères conduisant à conférer la personnalité juridique au fœtus décédé ; par ailleurs, le Médiateur a signalé certaines conséquences inéquitables découlant de l'acte d'enfant sans vie prévu par le 2<sup>e</sup> alinéa de cet article. Pour sortir de cette zone d'ombre, le Médiateur de la République a notamment préconisé de donner une base ...

- ... juridique opposable aux critères de viabilité à partir des recommandations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

À l'instigation du Médiateur, le décret n° 2008-32 et l'arrêté du 9 janvier 2008 ont permis l'octroi du congé de paternité pour un enfant né sans vie (uniquement lorsque l'enfant décédé a atteint le seuil de viabilité). Sous la pression de la Cour de cassation, deux autres décrets (n° 2008-798 et n° 2008-800 du 20 août 2008) et leurs arrêtés d'application sont parus au *Journal Officiel* du 22 août 2008.

Le premier permet aux couples non mariés ne possédant pas déjà un livret de famille de solliciter la délivrance de ce document aux fins d'y inscrire, à titre symbolique, leur enfant né sans vie.

Le second décret et son arrêté d'application visent à préciser les conditions d'établissement de l'acte d'enfant sans vie, qui n'est plus fondé sur les seuils de viabilité définis par l'OMS (22 semaines d'aménorrhée ou

un poids de 500 grammes) mais sur la production d'un certificat médical d'accouchement. Une circulaire interministérielle en date du 19 juin 2009 s'efforce de préciser les conditions d'établissement de ce certificat, mais le flou de la notion d'accouchement et l'absence de définition de la notion de viabilité posent aussi de sérieux problèmes pour l'application du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 79-1 du Code civil, lequel prévoit la délivrance d'un acte de naissance et de décès (donc l'attribution de la personnalité juridique) lorsque l'enfant est déclaré « né vivant et viable ». Le Médiateur est ainsi préoccupé par la persistance d'une réelle insécurité juridique, puisque l'on s'en remet à l'appréciation individuelle des professionnels de santé pour l'établissement d'actes aux conséquences juridiques lourdes.

C'est pourquoi le Médiateur a décidé de poursuivre l'instruction de cette proposition de réforme, en soumettant ce sujet aux députés de la mission de révision des lois bioéthiques.

### Le don du corps à la science

L'attention du Médiateur de la République a notamment été appelée à plusieurs reprises sur les problèmes rencontrés par les familles de personnes ayant fait don de leur corps à la médecine. Deux difficultés particulières ont été identifiées : le devenir du corps après traitement par les établissements donataires et les frais supportés par les donateurs ou leurs ayants droit. En théorie, l'établissement donataire assure à ses frais l'inhumation ou la crémation du corps. Cependant, la plupart des établissements, voire la totalité, ne pratiquent plus depuis 1998 que la crémation après utilisation des corps.

S'agissant des frais supportés, les établissements en charge de cette question ont mis en œuvre des pratiques disparates assorties de tarifications propres. Ainsi, les donateurs se sont vu imputer des « frais de dossier » forfaitaires correspondant le plus souvent au fonctionnement du service et plus précisément aux frais d'incinération, parfois associés à l'obligation de souscrire des contrats d'assurance obsèques désignant les établissements comme bénéficiaires, et facturer les frais de transport du lieu de décès à l'établissement donataire.

Pour remédier à ce phénomène, le Médiateur de la République avait préconisé la mise en place d'un groupe de travail copiloté par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et le ministère de l'Intérieur. Ainsi, il a pu être dégagé un scénario global de réforme de la procédure de don de corps, portant notamment sur l'introduction d'une disposition législative sur l'encadrement juridique des restes humains, l'obligation d'une information précise du donneur quant aux traitements et au devenir possible de son corps et la prise en charge des différents frais. Ces propositions ont été transmises en avril 2008 aux cabinets des deux ministères pilotes (Enseignement supérieur et



Intérieur) et sont encore, à ce jour, en attente d'arbitrage. Elles ont été prises en compte par la mission de révision des lois bioéthiques.

### **Médecine du travail et Sécurité sociale : renforcer la collaboration**

À la fin d'un arrêt maladie, l'insuffisance de la collaboration entre les médecins du travail et les médecins-conseils du service médical de l'assurance maladie peut causer de graves préjudices pour le salarié. En effet, l'interruption du versement des indemnités journalières (IJ) prononcée par la Caisse d'assurance maladie, sur l'avis de son médecin-conseil estimant que l'assuré est apte à reprendre un emploi, peut aller de pair avec la décision du médecin du travail d'engager une procédure d'inaptitude professionnelle. Or, pendant la durée de cette procédure (qui peut durer jusqu'à six ou sept semaines), le salarié se trouve privé de ressources : il ne perçoit pas d'IJ, puisqu'il n'est plus en arrêt maladie ; il ne reçoit pas non plus de salaire, du fait de l'inexécution de sa prestation de travail. Afin de remédier à ces incohérences, le Médiateur de la République a engagé un travail de réflexion avec la Cnamts, qui a d'ores et déjà débouché sur des mesures. La Cnamts a ainsi diffusé plusieurs circulaires au sein de son réseau pour développer la collaboration entre l'assuré social, le médecin-conseil, le médecin du travail et l'employeur, de manière à faciliter la reprise du travail après un arrêt maladie de longue durée. Le législateur est ensuite intervenu dans le cadre de la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.

Le Code de la Sécurité sociale (articles L. 323-4-1 et D. 323-3) prévoit la possibilité pour le médecin-conseil de consulter le médecin du travail au cours de toute interruption de travail dépassant trois mois. Cette mise en relation a pour objet de préparer les conditions et les modalités de la reprise du travail ou d'envisager des démarches de reclassement. Si ces mesures paraissent aller dans le bon sens, l'expérience a révélé que ce dispositif s'avère peu opérationnel en raison de son caractère non contraignant, puisque la consultation du médecin du travail par le médecin-conseil dépend de la libre initiative de ce dernier. Le Médiateur de la République propose de rendre cette collaboration systématique en cas de difficultés prévisibles à la reprise du travail d'un assuré. Deuxième problème : les imprécisions du décret d'application du 23 décembre 2004, qui ne fait état ni de la nature des informations transmissibles, ni des modalités de leur communication entre les médecins. Le Médiateur de la République a donc préconisé de compléter ce décret en ce sens et de mettre en place une fiche de liaison formalisant la communication des données médicales pertinentes. La troisième et principale difficulté est liée au préjudice financier injustement subi par le salarié faisant l'objet d'une procédure d'inaptitude. Comme il a été vu précédemment, l'intéressé ne peut en effet bénéficier, durant toute la durée de cette procédure, ni de sa rémunération, ni de ses indemnités pour maladie. Ce problème a d'ores et déjà été pris en considération s'agissant des accidents du travail ou des maladies professionnelles. La loi de financement de la Sécurité sociale

pour 2009 a en effet prévu que la victime continue de bénéficier de ses indemnités journalières pendant une période maximale de trente jours. Il apparaît nécessaire d'étudier les conditions dans lesquelles cette disposition pourrait être étendue à l'assurance maladie.

Le projet d'accord sur la réforme de la médecine du travail issu de la concertation entre les partenaires sociaux a émis des propositions visant à prévenir la désinsertion professionnelle des salariés en arrêt maladie. Ce projet préconisait ainsi d'instituer une commission collégiale composée du médecin du travail, du médecin-conseil de l'assurance maladie et, le cas échéant, du médecin traitant, chargée de proposer au salarié une visite de pré-reprise. Si, lors de la visite de reprise, le médecin du travail déclare le salarié inapte et que le reclassement se révèle impossible, l'employeur peut procéder au licenciement dans un délai de vingt et un jours suivant la déclaration d'inaptitude. L'accord prévoyait que, pendant cette période, le salarié serait indemnisé par l'assurance maladie. Lorsque, à l'issue du délai de vingt et un jours, le salarié n'était pas licencié, l'employeur devait reprendre le versement de son salaire.

Face au refus des syndicats d'entériner l'accord global sur la réforme de la médecine du travail, l'initiative appartient désormais aux pouvoirs publics. Le ministre Xavier Darcos, qui a présenté le 4 décembre 2009 les axes qu'il entendait donner à cette réforme, a prévu, parmi ceux-ci, la systématisation des visites de pré-reprise et des contacts préalables entre médecins.

•••

### ... LES ACTES RÉGLEMENTAIRES EN ATTENTE

Alors qu'une réponse positive du ministre ou de l'administration concernés a été transmise au Médiateur de la République, un certain nombre de propositions de réforme n'ont pu aboutir faute de publication de l'acte réglementaire annoncé.

#### À quand l'indemnisation des victimes de l'hépatite C par une transfusion sanguine ?

À l'instigation du Médiateur, l'article 67 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2009 a prévu l'indemnisation des personnes contaminées par le virus de l'hépatite C à la suite d'opérations de transfusion sanguine réalisées par des structures de droit privé par l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections

iatrogènes et des infections nosocomiales (Oniam). Toutefois, le dispositif ne sera opérationnel qu'après la publication du décret d'application soumis au Conseil d'État et toujours en attente.

#### Sécuriser le régime d'invalidité des fonctionnaires civils de l'État

Le Médiateur de la République a émis une proposition de réforme visant à éviter que des fonctionnaires civils de l'État, radiés des cadres pour invalidité par leur administration d'emploi après avis de la commission de réforme, se voient refuser par le Service des pensions l'ouverture du droit à pension civile d'invalidité au motif d'une instruction défectueuse. Les ministres compétents ont indi-

qué au Médiateur de la République, par courrier en date du 8 octobre 2008, avoir donné des instructions pour préparer un projet de décret, afin de satisfaire la proposition de réforme. À ce jour, malgré une récente relance, le décret annoncé n'est toujours pas paru.

#### → DOCUMENT ÉQUIVALENT À L'AVIS FRANÇAIS D'IMPOSITION POUR LES RESSORTISSANTS COMMUNAUTAIRES

La proposition visait à remplacer l'exigence de production d'un avis d'imposition français, pour les ressortissants communautaires, par la production d'un document équivalent, afin de faciliter leurs démarches, d'une part pour l'attribution d'un logement social et, d'autre part pour l'obtention d'un « prêt à taux zéro » soumis à des conditions de ressources. Un groupe de travail mis en place sur ce problème sous l'égide du ministère des Finances a conclu en juillet 2008 à la proposition d'édition d'une instruction fiscale toujours attendue. ■



# UN OMBUDSMAN À LA FRANÇAISE

S'il est une caractéristique des droits de l'Homme qu'il faut répéter et défendre sans relâche, c'est bien celle de leur universalité. Rien d'étonnant, donc, à ce que le Médiateur de la République, largement investi dans les débats de société en France, soit tant sollicité pour soutenir et renforcer l'action des institutions nationales des droits de l'Homme à travers le monde. Devenu une référence en ce domaine de par son expertise reconnue au niveau international, il a entamé l'élargissement de ses pouvoirs et missions et deviendra le Défenseur des droits en 2010, un véritable ombudsman à la française.

•••

<b>Les réponses du Médiateur de la République aux grands défis de notre société</b>	<b>p. 64</b>
UNE COOPÉRATION TOUJOURS ACTIVE AVEC LA CNCDH	p. 64
DANS LA « JUNGLE » DE CALAIS	p. 65
LA QUESTION PÉNITENTIAIRE TOUJOURS D'ACTUALITÉ	p. 66
KAFALA ET PROTECTION DES ENFANTS ÉTRANGERS : LE PROGRÈS PAR LA MÉDIATION	p. 67
PRÉVENIR LA MALTRAITANCE DES PERSONNES VULNÉRABLES DANS LE MILIEU MÉDICAL	p. 68
<b>Une expertise au service des droits de l'Homme</b>	<b>p. 71</b>
L'EUROPE DE LA MÉDIATION	p. 71
UNE EXPERTISE RECONNUE AU PLAN INTERNATIONAL	p. 72
<b>Le Défenseur des droits, un ombudsman à la française</b>	<b>p. 75</b>

•••

# UN OMBUDSMAN À LA FRANÇAISE

## Les réponses du Médiateur de la République aux grands défis de notre société

### UNE COOPÉRATION TOUJOURS ACTIVE AVEC LA CNCDH

Les travaux menés en collaboration avec la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) ont été assez intenses avec le renouvellement de cet organe et la nomination des nouveaux membres en début d'année. Il est à noter que le Médiateur de la République est le seul membre de droit de cette

Commission en vertu de l'arrêté du 1<sup>er</sup> avril 2009 relatif à la composition de la CNCDH. La réflexion a notamment porté sur le projet de loi pénitentiaire, la situation des mineurs étrangers isolés (MEI), le droit d'asile, les questions relatives à l'immigration, la réforme de la justice des mineurs, l'épineux dossier

du port du voile intégral, la bioéthique, la traite des êtres humains, le « délit de solidarité » et, bien sûr, la prochaine instauration du Défenseur des droits.

Ce thème a d'ailleurs entraîné la constitution d'un groupe de travail spécifique en septembre. Ce groupe, auquel le Médiateur de la République a apporté une contribution active et par lequel il a été auditionné, a notamment entendu M. Beauvois, président de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) ; M. Delarue, contrôleur général des lieux de privation de liberté ; Mme Versini, Défenseure des enfants ; M. Leclerc, président de la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada) ; et un représentant de M. Schweitzer, président de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde). Ses objectifs : permettre à la sous-commission dont il dépend de rendre un avis aidant à définir les contours de l'Institution qui se substituera au Médiateur de la République, à préciser ses missions et ses pouvoirs. La contribution du Médiateur de la République au sein



de ce groupe de travail s'est en partie inspirée des multiples entretiens qu'il a eus tout au long de l'année avec le milieu associatif et plusieurs autorités administratives indépendantes, comme la Cnil, la Cada et le contrôleur général des lieux privatifs de liberté. « *L'ambition du Médiateur était d'inviter les associations, acteurs incontournables de la vie sociale, à participer à la construction du Défenseur des droits, une institution qui sera pour elles un interlocuteur de premier plan et avec lequel les liens seront d'autant plus étroits et la collaboration d'autant plus efficace qu'elles auront participé*

à sa conception », expliquent les services du Médiateur de la République. Basées sur le projet de loi organique présenté le 9 septembre, les réflexions du Médiateur de la République devraient permettre d'éclairer les futurs débats parlementaires sur le Défenseur des droits.

## DANS LA « JUNGLE » DE CALAIS

### La situation difficile des migrants

Face à un contexte politique et social en mouvement, la question des droits de l'Homme prend depuis plusieurs années une importance croissante dans l'activité du Médiateur de la République. En 2009, ce que les médias ont appelé la « jungle » de Calais a sans doute constitué l'une des affaires les plus emblématiques à cet égard. Dès janvier, Jean-Paul Delevoye, alerté sur la situation des migrants à Calais, s'est rapproché des acteurs de ce dossier afin de mettre son expertise au service de la résolution des aspects humanitaires de la question. Depuis la fermeture du centre de Sangatte, en 2002, les associations ont joué un rôle essentiel dans la distribution des repas, les services de douches ainsi que la protection et l'information des migrants. Cependant, en raison des difficultés rencontrées, le milieu associatif a remis en cause l'aide qu'il apportait et a demandé à l'État de prendre part à l'effort. Face au blocage de la situation, le Médiateur de la République s'est attaché à renouer, en dehors des médias, les fils du dialogue entre les acteurs institutionnels et associatifs. Acteur neutre et indépendant, il a ainsi pu amener les parties en présence à des avancées. Si des solutions ont ainsi pu rapidement être trouvées sur la distribution des repas, la question de l'accueil de jour et du service des douches s'est révélée plus difficile à régler. La mairie de Calais avait souhaité, du fait du nombre croissant de

plaintes des riverains, la fermeture du centre d'accueil de jour géré par le Secours Catholique, qui demandait en contrepartie l'ouverture d'un véritable centre d'accueil pour les personnes vulnérables. Après de longues négociations, un protocole d'accord a finalement pu être signé, grâce à l'intervention du Médiateur de la République, qui est parvenu à recréer des liens de confiance entre la mairie et l'association. Il prévoit que le local d'accueil du Secours Catholique fermera dès que le centre d'accueil de jour pour les populations vulnérables, mis à disposition par la mairie et exploité par le Secours Catholique, ouvrira ses portes, en mars 2010.

### La contribution du Médiateur de la République

Le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, Éric Besson, a décidé en mai la mise en place d'un groupe de travail sur les mineurs étrangers isolés (MEI) regroupant les ministères concernés (notamment l'Intérieur, la Justice et les Affaires sociales) ainsi que le Médiateur de la République et des associations comme la Croix Rouge Française, France Terre d'asile et Enfants du Monde Droits de l'Homme. Le Médiateur de la République s'est positionné, lors des séances de travail de groupe, sur différentes problématiques relatives aux MEI, comme leur prise en charge et leur protection dès leur arrivée en France, ainsi que sur les

difficultés rencontrées par les administrateurs *ad hoc* dans l'exécution de leur mission.

En outre, la détermination de l'âge étant crucial dans ce type de dossier, le Médiateur de la République a recommandé le développement de la recherche de moyens de détection modernes afin de ne plus avoir recours à terme à l'expertise osseuse, actuel procédé de détermination de l'âge par examen osseux. Concernant la demande d'asile du mineur, il suggère la présence d'une personne compétente en la matière et d'un interprète ainsi que la formation des personnels de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) aux besoins spécifiques du mineur étranger isolé.

Le Médiateur de la République a également pris contact avec l'Assemblée des départements de France afin de dégager des solutions pour une meilleure coordination des compétences entre l'État et les collectivités locales sur la prise en charge des MEI.

Enfin, à la suite du démantèlement de la « jungle » de Calais, le Médiateur de la République, lors de sa visite du 25 septembre au centre d'hébergement de Vitry-sur-Orne (Moselle), où les mineurs de Calais avaient été transportés, a fait trois propositions.

- Le dispositif exceptionnel mis en place pour les MEI de Calais (installé par l'État à hauteur de 700 000 euros) devrait être généralisé à tous les MEI présents sur le territoire national.

• • •

- ... • L'État devrait créer, pour la prise en charge des MEI, un solide partenariat avec les collectivités locales afin de remédier aux difficultés rencontrées par ces dernières dans la gestion du dispositif, notamment au problème posé par les délais d'obtention des ordonnances de placement provisoire préalable à la mise en œuvre des services de l'Aide sociale à l'enfance (ASE).  
• Créer un fonds de protection européen des MEI, considérant que la gestion des flux migratoires est une problématique qui nécessite une solution européenne.

Si Éric Besson, au travers des conclusions du groupe de travail

sur les MEI, a apporté son soutien à cette initiative, le vice-président de la Commission européenne, Jacques Barrot, invité à se prononcer sur la dernière proposition du Médiateur de la République, a annoncé, dès début 2010, la présentation par la Commission européenne d'un plan d'action sur les mineurs non-accompagnés. Source d'un engagement majeur de l'Union européenne, ce plan d'action a vocation à faire de la prévention, la protection et la (ré) intégration, les axes prioritaires pour un renforcement des droits de ces mineurs. Par ailleurs, les réflexions du groupe ont abouti à proposer plusieurs actions susceptibles d'être

rapidement mises en œuvre et, pour la plupart, inspirées par le Médiateur de la République. Parmi elles, la séparation complète des mineurs et des majeurs en zone d'attente; la mise en place d'une permanence, à l'aéroport de Roissy, pour les administrateurs *ad hoc* chargés d'accompagner les MEI non admis sur le territoire français; un renforcement du nombre et de la formation de ces derniers. Plusieurs autres propositions appelant des consultations complémentaires et des arbitrages ont été mises à l'étude.

## LA QUESTION PÉNITENTIAIRE TOUJOURS D'ACTUALITÉ

Fort de son expérience au sein des établissements pénitentiaires, le Médiateur de la République a été auditionné en mai 2009 par la délégation du Sénat aux droits des fem-

mes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le thème des femmes dans les lieux privatifs de liberté, et a été sollicité par l'administration pénitentiaire

pour enrichir les réflexions concernant l'application des règles pénitentiaires européennes dans les prisons françaises.

L'action de l'Institution à l'égard des détenus s'exerce également dans son pouvoir de proposer des réformes. La loi pénitentiaire a répondu favorablement à deux questions, soulevées par le Médiateur de la République, à partir des observations de ses délégués dans les prisons. La première revient à généraliser les points d'accès au droit (PAD) dans les établissements pénitentiaires. En effet, les besoins des détenus en matière d'information juridique, en particulier dans les domaines extérieurs aux compétences de l'Institution (droit de la famille, exercice de l'autorité parentale, successions, etc.), sont aujourd'hui constatés par l'ensemble des intervenants. En témoignent les résultats très positifs enregistrés dans des établissements comme Fresnes, les Baumettes ou encore Meaux-Chauconin, où la qualité des dispositifs mis en place est reconnue. Malheureusement, seule une moitié environ des établissements bénéficient officiellement de l'existence d'un PAD. Cette existence apparaît même parfois assez théorique lors-



que la prestation n'est pas adaptée aux caractéristiques de l'établissement, comme pour la maison d'arrêt de Villepinte où, pour 900 détenus, le PAD se résumait à une demi-journée mensuelle de permanence d'un avocat, différent à chaque permanence. Ces disparités s'expliquent par le fait que la mise en place des PAD dans les prisons ne peut se faire qu'à l'initiative de chaque Conseil départemental d'accès au droit (CDAD), dans le cadre de la loi du 10 juillet 1991 modifiée relative à l'aide juridique.

Le second point concerne l'établissement obligatoire d'inventaires contradictoires pour les effets personnels

des détenus. Les réclamations des détenus pour perte d'objets personnels à l'occasion de transferts, notamment, font partie des sujets pour lesquels les délégués sont fréquemment sollicités. Le Comité d'orientation restreint (COR) avait recommandé de rendre obligatoires des inventaires contradictoires. Cette disposition, qui ne figurait pas dans le projet de loi parce qu'elle relevait d'un texte réglementaire, peut encore aboutir dans le cadre des relations suivies qu'entre tiennent l'Institution et l'administration pénitentiaire.

On peut également se réjouir du fait que le législateur ait reconnu le rôle

joué par les délégués en prison en officialisant leur présence dans ces établissements dans l'article 6 de cette loi :

*« Article 6 – Afin de permettre aux personnes détenues de bénéficier des dispositions de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République, le Médiateur de la République désigne pour chaque établissement pénitentiaire un ou plusieurs délégués affectés à cette mission. »*

## KAFALA ET PROTECTION DES ENFANTS ÉTRANGERS : LE PROGRÈS PAR LA MÉDIATION

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

Modalité spécifique de recueil d'un enfant en droit musulman, la *kafala* est définie comme une mesure de protection de l'enfance distincte de l'adoption, interdite dans de nombreux pays de tradition musulmane. Environ 1 000 enfants seraient dans cette situation en France à l'heure actuelle. Ce recueil légal – qui peut être prononcé devant un notaire ou par voie judiciaire lorsque l'enfant

est abandonné ou ne peut être élevé par ses parents – ne crée pas de lien de filiation entre l'enfant concerné et la personne qui en assume la protection. En droit français, il peut être assimilé à une délégation d'autorité parentale. Cependant, la perception juridique de la *kafala* en France et les textes en vigueur posent de multiples obstacles à la demande des familles françaises ou binationales qui accueillent ces enfants et qui les considèrent comme les leurs.

**Le couple L. en a fait l'expérience et a vécu un véritable parcours du combattant. Monsieur et Madame L. vivent en Suisse et y ont engagé des démarches en vue d'adopter un enfant. Après avoir obtenu l'agrément suisse, ils ont recueilli au Maroc l'enfant H., par *kafala* prononcée par les autorités judiciaires marocaines. Un an après leur retour en Suisse avec H., les autorités judiciaires suisses pro-**

**noncent l'adoption de l'enfant au profit du couple, sur la base de cette *kafala*. Monsieur L., ressortissant allemand, s'adresse aux autorités de son pays, qui reconnaissent le jugement suisse d'adoption, conférant ainsi la nationalité allemande à l'enfant. Madame L., ressortissante française, se tourne également vers les autorités consulaires françaises et engage les mêmes démarches auprès du tribunal de grande instance de Nantes, seule autorité compétente pour reconnaître cette adoption. Or, le parquet de Nantes refuse de reconnaître des effets, en France, à ce jugement, au motif que celui-ci a été prononcé sur la base d'une *kafala*, et que le Code civil français interdit toute adoption d'un enfant dont la loi personnelle (ici la loi marocaine) prohibe l'adoption. H. ne peut donc être considéré comme le fils du couple ni se voir conférer la nationalité française. Ne comprenant pas cette décision et les différences de ...**

- ... législation existant au sein des divers pays européens, Madame L. saisit le Médiateur de la République, qui a pu apporter des explications au couple, et l'orienter vers d'autres démarches.

À l'exception des *kafalas* prononcées par les autorités judiciaires algériennes, ces difficultés débutent lorsqu'un couple demande, au titre du regroupement familial, à faire venir en France le jeune recueilli par *kafala*. Au vu des réclamations transmises au Médiateur de la République, ou à la lecture du dernier rapport de la Défenseure des enfants, force est de constater que les décisions de refus de visa demeurent fréquentes. Cette situation favorise l'entrée illégale de ces enfants en France, qui se heurteraient jusqu'à leur majorité à des difficultés liées à cette situation : notamment pour obtenir un document de circulation leur permettant de se déplacer

hors de France, ou pour obtenir un titre de séjour à leur majorité. Elle a également des répercussions sur les droits sociaux des intéressés, qui ne peuvent prétendre aux prestations familiales.

À l'initiative du Médiateur de la République, les différents acteurs du dossier (ministères, ambassades, associations de parents, magistrats, parlementaires, représentant de la Défenseure des enfants) ont été réunis dans les locaux de l'Institution. Ils ont pu établir un diagnostic partagé et sont convenus de poursuivre les échanges pour travailler ensemble, notamment dans les directions suivantes :

- consolider le dispositif d'enquête sociale en vue du recueil d'un enfant en *kafala* en lui conférant une base juridique et en déterminant l'autorité compétente. Cette réflexion donnera lieu à une réunion de travail conjointe avec des
- clarifier par voie de circulaire interministérielle auprès des administrations françaises et des organismes sociaux la notion de *kafala* et ses implications en droit français en vue de faciliter l'ouverture des droits sociaux au profit de l'enfant ainsi recueilli;
- consacrer une séance de réflexion à la question de la *kafala* vis-à-vis de l'adoption en droit français.

## PRÉVENIR LA MALTRAITANCE DES PERSONNES VULNÉRABLES DANS LE MILIEU MÉDICAL

Autre défi à relever : celui de la maltraitance. Le Médiateur de la République estime que ce que l'on peut appeler la « maltraitance ordinaire » est à placer au rang des grandes menaces de notre société. Non seulement il observe une croissance des problèmes liés à ces actes, mais les trouve sous-jacents à de nombreux dossiers qu'il a à traiter.

C'est la plupart du temps la famille qui sollicite le Médiateur de la République, car la personne – quand elle n'est pas décédée – n'a pas la capacité d'appeler, ni de s'exprimer. Beaucoup de dossiers relèvent de cette « maltraitance ordinaire » dans les établissements de santé. Il s'agit d'un véritable tabou, celui d'une société qui va mal, et dont de ce fait les professionnels sont aussi sous pression, stressés, violents avec eux-mêmes et violents avec les autres. Le problème ne concerne pas que les personnes âgées, mais toutes les personnes

vulnérables. Au sein de cette population, on voit monter les problèmes posés par les handicapés, les patients relevant de la psychiatrie, les SDF, les enfants obèses accueillis dans les établissements de santé : des gens considérés comme différents, donc traités différemment.

**Un adolescent** est hospitalisé du fait d'une suspicion d'appendicite. Une appendicectomie est pratiquée dès le lendemain. Après cette intervention, la mère de l'enfant décrira un manque d'écoute et d'information de la part du chirurgien. Ce dernier, lors de sa visite postopératoire, fera preuve, sans raison apparente, d'un comportement extrêmement maltraitant à l'encontre de ce jeune patient : « Pourquoi je t'ai opéré ? De toute façon, tu es entouré de graisse et tu vas bientôt crever ».

Ce tabou de la maltraitance ordinaire recouvre tous les déficits en

représentants de l'Association des départements de France ;

- élaborer une circulaire à l'attention des postes consulaires visant à unifier les règles applicables en matière de délivrance des visas pour les enfants recueillis en *kafala* ; étudier la possibilité d'étendre la délivrance des visas de long séjour au titre du regroupement familial à tous les enfants régulièrement recueillis en *kafala*, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État ;
- clarifier par voie de circulaire interministérielle auprès des administrations françaises et des organismes sociaux la notion de *kafala* et ses implications en droit français en vue de faciliter l'ouverture des droits sociaux au profit de l'enfant ainsi recueilli ;
- consacrer une séance de réflexion à la question de la *kafala* vis-à-vis de l'adoption en droit français.

matière d'hygiène, tous les cas où la douleur n'est pas prise en compte, ceux aussi où la personne, faute de surveillance, et de réponse à ses appels, va essayer de se déplacer par elle-même, faire une chute et se blesser. De tels faits se passent très souvent en gériatrie, mais aussi en soins de suite, à propos de patients qui se retrouvent dans des services non appropriés et dont on ne prend en compte ni l'âge, ni les antécédents médicaux, ni l'isolement.

**Christophe, 14 ans et demi,** est suivi par son médecin traitant pour une maladie de Crohn (affection chro-nique inflammatoire du tube digestif). Il est hospitalisé en urgence, après consultation, devant la suspicion d'une occlusion intestinale aiguë. Après confirmation du diagnostic, le service de pédiatrie générale étant complet, Christophe est hospitalisé, en chambre seule, dans le service de chirur-

gie digestive adulte, pour y subir immédiatement une intervention chirurgicale, en raison d'une menace possible de nécrose d'une anse intestinale. Les suites immédiates de l'intervention chirurgicale sont simples. Après quatre jours, Christophe présente des troubles digestifs à type de diarrhées profuses et de douleurs abdominales. Une fièvre relativement élevée est constatée par le personnel infirmier. Un bilan sanguin est pratiqué, permettant de confirmer l'existence d'une infection. Au cours des cinq jours suivants, l'état général de Christophe va se dégrader devant l'indifférence des soignants qui en ont la charge. Les bilans sanguins se succèdent, confirmant une septicémie, mais aucun traitement antibiotique n'est mis en route. Christophe est décrit par ses parents comme un adolescent « fragile » depuis l'annonce de sa maladie de Crohn. Il est d'un naturel timide, plutôt craintif et pleure facilement. Pourtant, le personnel infirmier ne semble pas prendre en compte cette dimension pour adapter son comportement, bien au contraire. Au cours des onze jours d'hospitalisation qui vont précéder son décès, en raison d'un état de choc d'origine infectieuse, les infirmières ne vont avoir de cesse de le soumettre à des brimades, notamment la nuit : « Arrête de pleurnicher... » ; « Nous ne sommes pas là pour ramasser ta merde... » ; « Pas la peine de réclamer ta mère, elle ne viendra pas... ». Christophe se confiait effectivement à sa mère, chaque nuit, avec un téléphone portable, relatant ses douleurs non soulagées et ses angoisses d'être disputé par les infirmières lorsqu'il souillait son lit, pris de violentes diarrhées.



Les parents, estimant ne pas avoir obtenu une écoute attentive et compassionnelle de la part de la direction et des professionnels de santé, ont saisi le Médiateur de la République, exprimant l'espoir que de tels faits ne se reproduisent plus. Une réunion entre les parents et l'hôpital à des fins de médiation a été organisée rapidement et chacune des parties a pu s'exprimer librement et défendre ses positions. Le constat dressé, la direction de l'établissement s'est engagée à mener :

- d'une part, une sensibilisation des soignants sur la notion de « bien-traitance », en rappelant la charte de l'enfant hospitalisé, notamment

que les enfants ne doivent pas être admis dans les services adultes ; qu'un enfant hospitalisé a le droit d'avoir ses parents auprès de lui jour et nuit quel que soit son âge ou son état ; que l'équipe soignante doit être formée à répondre aux besoins psychologiques et émotionnels de l'enfant et qu'il doit être traité avec tact et compréhension en toute circonstance ;

- d'autre part, une réflexion sur la mise en place d'un recueil systématique des cas de maltraitance par les professionnels de santé. Cependant, un certain nombre de facteurs sont cités par les professionnels de santé pour expliquer la ...

... maltraitance : leur « souffrance », les conditions d'exercice contraignantes, un encadrement parfois défaillant et une organisation beaucoup trop rigide. Ces problèmes ne sont pas toujours à mettre sur le compte d'un défaut d'action des professionnels et constituent aussi une souffrance pour ceux qui en sont témoins ; d'où un surcroît de stress au travail, parfois de maladies touchant les professionnels. L'Institution est aussi l'endroit où l'on peut prendre soin des soignants pour ce qui concerne la maltraitance, sans les stigmatiser. De l'ordre de 40 % des réclamations émanant des professionnels se font d'ailleurs sur ce sujet.

Si le malade, personne vulnérable par excellence, demeure une victime « privilégiée », les soignants

constituent eux-mêmes désormais une catégorie de victimes « à risque ». Il est parfois difficile, pour les professionnels de santé, d'affronter une agressivité mal contrôlée, exercée à leur encontre : incivilités, propos violents ou obscènes, menaces, intimidations, humiliations et, plus rarement, coups.

Au cours des dix premiers mois de l'année 2009, les services du Médiateur de la République ont recueilli près de 60 réclamations de la part de professionnels de santé qui témoignaient ainsi de violences avérées à leur encontre.

Une femme se présente aux urgences obstétricales, accompagnée de son mari. Ce dernier, voyant que deux femmes sont reçues en priorité, avant la sienne, commence à

s'impatienter puis à s'énerver. Les infirmières d'accueil prennent alors le temps de lui expliquer que ces deux patientes présentent des critères de gravité et que leur pronostic vital serait engagé en l'absence de prise en charge rapide. L'homme, n'entendant rien, commence à les menacer, les accuse d'incompétence et affirme qu'il va tout faire pour qu'elles ne puissent plus exercer. L'infirmière, rapportant ce témoignage au Médiateur de la République, décrira la fréquence de ce type de situation et sa crainte croissante d'être la cible de violences de la part de certaines personnes manifestant de l'impatience aux urgences.

Ces situations représentent une contrainte psychique majeure, pouvant aboutir au « burn out » (syndrome d'épuisement professionnel) des individus et à des comportements déviants pouvant mettre en défaut la continuité et la sécurité des soins.

Le Médiateur de la République a l'occasion de constater la lourdeur de ces questions lors de visites qu'il mène, de jour ou de nuit, dans des services hospitaliers. ■



# Une expertise au service des droits de l'Homme

## L'EUROPE DE LA MÉDIATION

### **Renforcer les liens de la médiation européenne...**

Le Médiateur de la République est un interlocuteur privilégié du commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe. Ce lien solide permet des échanges réguliers sur l'activité de l'Institution et le partage de son expertise sur des thèmes particuliers. Aujourd'hui, cette relation s'inscrit plus que jamais dans le cadre du projet « Peer-to-Peer », financé par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, mis en œuvre par le commissaire aux droits de l'Homme en 2008-2009 et reconduit pour la période 2010-2011. Animé avec l'ambition de constituer un réseau actif de structures nationales des droits de l'Homme – en portant une attention particulière aux États membres du Conseil de l'Europe qui ne font pas partie de l'UE –, il prévoit, via ses différents ateliers de travail thématiques, de faciliter et de valoriser les échanges d'expériences entre les médiateurs, ombudsmans et commissions des droits de l'Homme afin de renforcer les liens au sein du système européen de défense et de protection des droits de l'Homme.

### **... et améliorer le suivi des arrêts de la CEDH**

Le Médiateur de la République a également poursuivi sa contribution, comme il s'y était engagé auprès du Commissaire, qui visait à améliorer

le contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH), consolidant ainsi son étroite collaboration avec le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, chargé de surveiller l'exécution par les États membres des arrêts de la Cour. Réaffirmant l'importance des arrêts de la CEDH et la nécessité de leur exécution en droit interne, il a maintenu, en lien avec la CNCDH, sa vigilance autour

de la jurisprudence de la Cour afin de prévenir de nouvelles condamnations de la France en cas de non-respect de ses obligations au regard de la Convention Européenne des Droits de l'Homme. C'est pourquoi le Médiateur de la République, en raison de l'expertise reconnue qu'il a acquise dans les situations de lieux d'enfermement, s'est intéressé à l'état d'exécution de l'arrêt *Frérot contre France* condamnant la France pour ...



- ... violation des articles 3 (interdiction de la torture, des traitements inhumains ou dégradants), 6 §1 (droit à un procès équitable), 8 (droit au respect de la correspondance) et 13 (droit à l'exercice d'un recours effectif) de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

En effet, à la suite des rapports d'activité du contrôleur général des lieux de privation de liberté et de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), il est apparu que les

pratiques condamnées par la CEDH en matière de fouilles corporelles et de rétention de la correspondance des personnes détenues étaient toujours d'actualité. La France, notamment dans la préparation de son projet de loi pénitentiaire, n'avait donc pas pris les mesures nécessaires permettant de satisfaire aux mesures générales demandées par le Comité des ministres, pour éviter la répétition des violations. En conséquence, le Médiateur de la République et la

CNCDH ont fait part au Comité de leurs observations et recommandations relatives à l'évolution du droit français, conseillant, entre autres mesures, un encadrement plus strict du recours aux fouilles intégrales et l'introduction d'un principe de proportionnalité afin d'en limiter la pratique, ainsi que l'adoption d'une définition élargie de la correspondance des détenus.

## UNE EXPERTISE RECONNUE AU PLAN INTERNATIONAL

Les multiples sollicitations reçues par le Médiateur pour un partage de son expertise témoignent de la qualité et de l'efficacité du modèle institutionnel français de médiation comme source d'inspiration pour l'action en faveur de la démocratie et de la bonne gouvernance par rapport au modèle défendu dans les pays anglo-saxons.

### Le jumelage avec l'Arménie, une initiative inédite

Le Médiateur de la République, en association avec le Défenseur du peuple de l'Espagne, a été choisi par la Commission européenne au terme d'une procédure d'appel d'offres, pour mettre en œuvre un jumelage institutionnel au profit du Défenseur des droits de l'Homme de la république d'Arménie, premier jumelage institutionnel financé par l'Union européenne dans ce pays. C'est dans ce contexte que le Médiateur de la République s'est rendu en visite officielle à Erevan le 6 juillet 2009, afin de rencontrer son homologue et les ministres des Affaires étrangères et de la Justice de la république d'Arménie. Il avait auparavant été représenté à la conférence organisée par l'ombudsman d'Arménie sur la liberté d'expression et le procès équitable, où un message sur l'indépendance de l'ombudsman avait été délivré en son nom.

En 2006, ce pays s'est doté d'un Défenseur des droits de l'Homme qui, grâce aux financements de l'Organisation

pour la sécurité et la coopération en Europe, l'Organisation de coopération et de développement économiques et le Programme des Nations unies pour le développement, est devenue une institution dynamique, animée par 45 collaborateurs motivés et très présents sur le terrain. Elle a pu, de fait, asseoir son indépendance. Par ses prises de position fermes et courageuses, elle s'est bâti une réputation de sérieux et une crédibilité incontestable qui en font un interlocuteur incontournable sur les problématiques liées aux droits de l'Homme. Ce programme de coopération d'un million d'euros, qui a officiellement été lancé le 26 octobre 2009 en Arménie, doit donc renforcer l'institution pour lui permettre de mieux protéger et promouvoir l'état de droit et la bonne gouvernance. Pendant dix-huit mois, les visites régulières d'experts des services du Médiateur de la République, par ailleurs chef de projet, l'organisation de séminaires, de formations du personnel, de visite d'études ou de campagnes de communication permettront le partage des expériences et des pratiques, pour un enrichissement mutuel.

### Un acteur au sein du monde francophone

Secrétaire général de l'Association des ombudsmans et médiateurs de la francophonie (AOMF), le Médiateur de la République a accueilli la

réunion du Bureau de l'AOMF à Paris le 31 mars 2009. Il a soutenu la préparation d'une étude sur l'état de l'enfance en francophonie et des mécanismes institutionnels de protection des droits de l'enfant, conduite avec le soutien de l'Organisation internationale de la francophonie. Son avancement a pu être constaté lors du 6<sup>e</sup> congrès de l'AOMF à Québec, en septembre. Le rapport de synthèse de ce travail, présenté à Tunis en novembre, a offert à tous les acteurs de la francophonie des pistes de réflexion portant sur les développements législatifs et institutionnels en matière de protection et de promotion efficaces des droits de l'enfant. L'AOMF a par ailleurs aidé à la mise en place d'un Médiateur des enfants au Burkina Faso et au Sénégal.

Des sessions de formation ont été organisées en mai et décembre 2009 au Centre de formation et d'échanges en médiation de Rabat. En présence d'une vingtaine de participants d'Afrique francophone, d'Europe et du Moyen-Orient, des experts de l'Institution ont été mis à la disposition de l'AOMF pour dispenser des enseignements sur les techniques de médiation et des moyens d'intervention du Médiateur.

Des formations bilatérales ont également été organisées au Burkina Faso et au Mali sur le rôle des délégués du Médiateur en vue de leur mise en place dans ces pays.

## **Le rayonnement de la médiation reconnu par l'Onu**

En marge de la 12<sup>e</sup> session du Conseil des Droits de l'Homme de l'Onu à Genève, le 24 septembre, le Médiateur de la République a été invité à participer à la table ronde qui s'est tenue autour du thème « le rôle des ombudsmans, médiateurs et institutions nationales de défense des droits de l'Homme dans le système de promotion et de protection des droits de l'Homme ». Cette rencontre s'inscrivait dans la lignée de l'adoption par la 3<sup>e</sup> commission de l'assemblée générale de l'Organisation des Nations unies, traitant notamment des questions relatives aux droits de l'Homme d'un projet de résolution sur ce même thème le 6 novembre 2008. Considérant qu'ils doivent être indépendants et autonomes, rappelant leur rôle en matière de gestion des affaires publiques dans les administrations ainsi que de l'amé-

lioration de leurs relations avec les citoyens et du fonctionnement des services publics, ce projet de résolution insiste sur leur contribution à l'instauration de l'état de droit et au respect des principes d'égalité et de justice.

Valorisant également la place de la coopération internationale dans l'activité et l'efficacité de la médiation, la résolution encourage les États membres à mettre en place des ombudsmans, médiateurs et autres institutions nationales de défense des droits de l'Homme ou à les renforcer, à tout mettre en œuvre pour faciliter leur action, à mieux les faire connaître des citoyens et à suivre davantage leurs recommandations. Ce projet de résolution sera présenté à la prochaine session de l'assemblée générale des Nations unies, en septembre 2010, et viendra donc consacrer la reconnaissance internationale du rôle des institutions nationales de médiation au sein des démocraties.

## **Des liens renforcés avec la Méditerranée et le monde arabe**

Au premier semestre 2009, les structures de la nouvelle Association des ombudsmans de la méditerranée (AOM), créée à Marseille l'année précédente, ont été mises en place avant l'inauguration des locaux du siège de l'AOM le 4 novembre à Tanger. Le Médiateur de la République, secrétaire général de l'AOM, a organisé la rencontre du conseil d'administration en juin 2009 à Stockholm, en marge de la conférence de l'Institut international de l'ombudsman. Il a également co-organisé, les 14 et 15 décembre à Athènes, une conférence internationale de l'AOM sur le thème de « la transparence dans les services publics et le rôle du Médiateur ». Une résolution a été adoptée à la suite de l'assemblée générale de l'association, dans laquelle les médiateurs membres se sont engagés à développer leur coopération avec l'Onu, notamment en faisant la promotion auprès de leurs États de la ratification des instruments internationaux relatifs à la privation de liberté.

L'expertise du Médiateur de la République a été largement sollicitée, notamment dans le cadre de la coopération initiée en 2008 avec le département des droits de l'Homme de la Ligue arabe et plusieurs pays arabes, qui s'est poursuivie au premier semestre 2009. Des relations privilégiées se sont développées avec l'Égypte, qui a choisi de s'inspirer du modèle français pour créer une institution nationale de médiation. Le Médiateur de la République a reçu le président de l'Agence centrale pour l'organisation et l'administration d'Égypte, à la faveur d'une visite

•••



... organisée par le programme Sigma (programme conjoint UE/OCDE en faveur de la bonne gouvernance). Deux rencontres ont également eu lieu au Caire, avec le ministre de la réforme administrative, en vue de la création d'un médiateur en Égypte. Le Médiateur est ensuite intervenu lors de deux conférences organisées au Caire, en mai et décembre, respectivement sur la lutte contre la corruption et la création d'un ombudsman en Égypte et sur le thème « l'ombudsman, le dialogue culturel et les droits de l'Homme dans une société en changement », en lien avec le réseau diplomatique français.

Faisant suite à la coopération initiée en 2008 avec le Comité national des droits de l'Homme du Qatar – l'équivalent de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme française –, une délégation du ministère de l'Intérieur du Qatar s'est rendue en visite officielle en France où elle a été reçue par le Médiateur de la République. Intéressée par la politique de gestion des flux migratoires de la France, la délégation a visité le centre de rétention administrative du Mesnil-Amelot. La création d'un centre de formation à Doha est également à l'étude pour mars 2010 entre le Comité National des Droits de l'Homme du Qatar et le Médiateur de la République.

Le modèle français de Médiateur a également été présenté lors d'une conférence internationale organisée en mai à Ankara sur les droits de l'Homme et la création d'un médiateur indépendant en Turquie. Le Médiateur de la République a également été sollicité par le ministre des Droits de l'Homme d'Irak, qui souhaitait s'inspirer du modèle français pour mettre en place des structures de droits de l'Homme dans son pays. Le Liban a lui aussi demandé à bénéficier de l'expertise française à la suite du vote de la loi instaurant l'institution de médiation au pays du cèdre. Le Médiateur de la République a ainsi participé au colloque de promotion de l'institution

d'un médiateur de la République au Liban – organisé par le Centre professionnel de médiation de l'université Saint-Joseph de Beyrouth le vendredi 6 novembre 2009 – et est intervenu lors de la table ronde « Le Médiateur de la République, protecteur des citoyens ».

Enfin, dans sa volonté de promouvoir la coopération internationale entre les institutions de médiation et de défendre la cause des droits de l'Homme, Jean-Paul Delevoye a organisé, le 1<sup>er</sup> février 2010, un colloque international qui réunissait à Paris la Ligue des États arabes et le Conseil de l'Europe autour de la Charte arabe des droits de l'Homme et de la Convention Européenne des Droits de l'Homme. Parmi les thématiques abordées figuraient la liberté religieuse, la discrimination, l'universalisme et le relativisme des droits de l'Homme, ainsi que leur effectivité. M. Robert Badinter y a traité du thème de l'abolition de la peine de mort.

### **Une forte présence sur la scène internationale**

Le 10 décembre 2009 à Varsovie, la préparation du projet de convention de coopération entre Monsieur Janusz Kochanowski, commissaire pour la protection des droits civiques de la république de Pologne, et Monsieur Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République française, devrait permettre prochainement le lancement du réseau de coopération dans le cadre du partenariat d'Europe orientale décidé par l'Union européenne. Ce programme de coopération, initiative conjointe de ces deux institutions, a vocation à soutenir les institutions nationales de médiation d'Arménie, d'Azerbaïdjan, de Biélorussie, de Géorgie, de Moldavie et d'Ukraine sur la période 2009-2013. Cette convention, basée sur une coopération volontaire des partenaires, a pour principal objectif de renforcer les pouvoirs des ombudsmans et de participer à la construction d'une société démocratique en accordant une place importante aux droits individuels.

Un accord de coopération va également être signé avec l'institution de l'ombudsman brésilien à la suite d'une visite effectuée en novembre 2009 à l'occasion d'un colloque international à Brasilia sur le rôle de l'ombudsman dans le renforcement de la démocratie participative, dans le cadre de l'année de la France au Brésil.

Le Médiateur de la République a participé en juin 2009 au congrès mondial de l'Institut International de l'Ombudsman, organisé à Stockholm à l'occasion du 200<sup>e</sup> anniversaire de la création de l'Ombudsman suédois. Il est intervenu pour présenter à ses 120 homologues étrangers l'originalité du modèle français de médiation. En France, le Médiateur de la République a participé, en tant que membre, à la réunion du conseil d'administration du Forum mondial des droits de l'Homme en vue du choix du thème et de l'organisation du 4<sup>e</sup> forum, qui se déroulera à Nantes du 28 juin au 1<sup>er</sup> juillet 2010.

À l'occasion de sa visite au Luxembourg, le 24 mars, le Médiateur de la République a présenté à son homologue luxembourgeois les méthodes et modalités de la mise en place du Pôle Santé et Sécurité des Soins auprès de l'Institution ainsi que la réforme constitutionnelle qui va instaurer le Défenseur des droits, institution que le Grand-Duché aimerait lui aussi créer. Il a ensuite rencontré le Premier ministre et le président du Parlement. En mai, une délégation de l'ombudsman des Pays-Bas a rencontré le Médiateur de la République pour des échanges autour de la coopération entre le Médiateur de la République et la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme française, en vue de la création d'une Commission analogue aux Pays-Bas. Plus récemment, le Médiateur fédéral belge s'est également intéressé aux délégués du Médiateur français dans les prisons avec pour objectif d'installer un système similaire en Belgique. ■

# Le Défenseur des droits, un ombudsman à la française

Que de chemin parcouru depuis la loi du 3 janvier 1973 qui institua le Médiateur de la République ! L'Institution, dont la création fut à l'époque votée à une voix près seulement, a su depuis trouver sa place dans la société, a largement contribué au débat démocratique et est devenue un acteur indispensable en matière de rapprochement de la sphère publique et des citoyens.

Depuis de nombreuses années, plusieurs universitaires avaient appelé de leurs voeux une constitutionnalisation du rôle du Médiateur de la République.

Par ailleurs, divers rapports parlementaires avaient formulé le souhait de voir un certain nombre d'autorités indépendantes mutualiser davantage leur action. C'est dans

ce contexte que les travaux de la commission présidée en 2007 par Édouard Balladur ont abouti à la proposition, d'une part, d'accroître les pouvoirs actuels de l'Institution, d'autre part, de permettre la saisine directe et, enfin, de regrouper un certain nombre d'autorités.

Le rapport propose « que le Médiateur de la République voie sa dénomination modifiée et que l'existence d'un Défenseur des droits fondamentaux soit expressément consacrée par un titre de la Constitution ».

Cet ombudsman à la française, Jean-Paul Delevoye l'appelait de ses voeux depuis longtemps, soutenu par plusieurs anciens ministres et d'éminents juristes. Dès 2007, Jean-Paul Delevoye a demandé à ses collaborateurs de travailler sur les pistes d'évolution législative envisageables pour améliorer le fonctionnement et l'impact de l'Institution. Ponctuellement assistées par des constitutionnalistes et des publicistes, les équipes du Médiateur de la République ont réalisé des enquêtes, études et questionnaires afin, notamment, de comparer les pouvoirs des ombudsmans en place aux niveaux européen et international. Leurs analyses ont nourri les propositions que Jean-Paul Delevoye a portées aux décideurs politiques pour orienter l'évolution du Médiateur de la République.



... La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a officiellement créé le Défenseur des droits en lui consacrant le titre XI bis de la Constitution du 4 octobre 1958. En l'élevant au niveau constitutionnel, la République a voulu montrer l'autorité qu'elle entendait reconnaître à la future institution, comme l'ont déjà fait certains de ses voisins européens, tels l'Espagne, la Suède ou encore le Portugal. La constitutionnalisation répond à une volonté de lui donner une assise plus grande au sein de l'édifice institutionnel et un rang la plaçant davantage au-dessus des acteurs politiques et des autres services publics. En accordant à chacun la possibilité de le saisir directement, le législateur a également souhaité ouvrir l'Institution au plus grand nombre et favoriser ainsi un meilleur accès au droit. Le Défenseur des droits pourra en effet être saisi par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement du service public et disposera en outre d'une faculté d'autosaisine.

La mise en œuvre effective du Défenseur des droits nécessite une loi organique précisant le statut, les missions et les pouvoirs de cette nouvelle institution. Un premier texte a été adopté en Conseil des ministres en septembre 2009 puis transmis au Sénat. Destiné à rendre

l'ensemble institutionnel chargé de la protection des droits et libertés plus cohérent et efficace, le Défenseur des droits devrait voir ses attributions couvrir celles exercées par le Médiateur de la République, et s'élargir à celles du Défenseur des enfants et de la Commission nationale de déontologie de la sécurité. Le Défenseur des droits renforcera aussi ses liens avec d'autres autorités administratives indépendantes intervenant dans le domaine de la protection des droits, notamment la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) et la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil), dont il deviendra membre des collèges.

Ces dispositions restent encore à préciser. Ce sera tout l'objet du débat parlementaire qui se tiendra en 2010 et qui validera définitivement le champ de compétences, l'organisation et les pouvoirs du Défenseur des droits. Jean-Paul Delevoye poursuit sa réflexion, avec ses services et quelques experts, sur cette nouvelle institution ; il formulera d'ailleurs des propositions d'amélioration supplémentaires en 2010 lors des auditions parlementaires qui jalonnent la finalisation de la loi organique instituant le Défenseur des droits.

*Titre XI bis, article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 modifiée*

« 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. »

En l'état, le projet de loi présente certaines avancées et le Défenseur des droits devrait se voir effectivement conférer des pouvoirs et des moyens d'action plus importants. Son pouvoir d'injonction sera d'abord renforcé. Il pourra ainsi enjoindre l'administration ou l'organisme concerné de prendre les mesures nécessaires si les recommandations qu'il a formulées n'ont pas été suivies d'effet. Le Défenseur des droits pourra proposer aux parties au litige de conclure une transaction. Il aura la possibilité d'être entendu devant toute juridiction afin de présenter ses observations dans une affaire en cours, qu'elle soit civile, administrative ou pénale. Enfin, il pourra saisir le Conseil d'État d'une demande d'avis sur l'interprétation ou la portée d'un texte législatif ou réglementaire, afin de prévenir les éventuelles difficultés d'interprétation divergente des textes applicables. Le Défenseur des droits disposera de surcroît de moyens d'inspection et d'investigation plus développés. Il pourra ordonner la communication de toutes informations et pièces et disposera d'un droit d'accès aux locaux administratifs ou privés.

Parmi les sujets qui restent au cœur des propositions du Médiateur, la question de la recommandation en équité occupera une place de premier plan. En effet, dans le domaine du règlement amiable, qui constitue le cœur de son activité, le Médiateur de la République se heurte souvent à une difficulté particulière tenant à la contradiction existante entre deux textes législatifs.

De même, dans le cadre du règlement des dossiers proposés par le Médiateur de la République, celui-ci peut être appelé à émettre ce que l'on appelle une recommandation en équité, dans des cas particuliers.

Cette notion, mentionnée à l'article 9 de la loi du 3 janvier 1973 modifiée, constitue l'un des principaux fondements de l'action du Médiateur de la République. Rarement utilisée, et destinée à l'être avec parcimonie,

elle vise principalement à permettre de solutionner un dossier soit en l'absence de textes, soit en cas de conflits de textes de même valeur et, enfin, lorsque les conséquences de l'application d'un texte créent à titre individuel une situation particulièrement inéquitable. Dans ces cas exceptionnels, le Médiateur tente de proposer une solution compatible avec l'esprit de la loi ou du règlement.

« Une telle recommandation – peu

connue, voire inconnue – n'est pas toujours comprise et acceptée par les divers services publics auxquels elle est adressée. La loi organique pourrait donc préciser les modalités d'exécution des recommandations en équité du Défenseur des droits afin d'en réaffirmer la primauté. » Il conviendrait, en effet, de prévoir que l'intervention du Défenseur des droits sur le fondement de l'équité puisse être mise en œuvre nonob-

tant toute disposition contraire. L'exonération de toute responsabilité, notamment financière, des agents qui exécuteront une recommandation en équité du Défenseur des droits devrait également être prévue pour donner toute son efficience à ce pouvoir si original. Dans la même optique, un rapport particulier au Parlement sur ces recommandations à incidences financières pourrait être envisagé.

Le Défenseur des droits constitue donc une avancée institutionnelle indéniable et répond à la logique de rationalisation et à la recherche d'efficacité tant souhaitées. Le progrès le plus sensible se situe à n'en pas douter du côté des réclamants eux-mêmes : les personnes s'estiment victimes bénéficieront bientôt d'un interlocuteur plus aisément identifiable et pourront le saisir avec davantage de facilités.

Le Médiateur n'est pas décideur politique, c'est au législateur de décider du contenu de ce projet de loi. Le Médiateur garde néanmoins la liberté d'interpeller le politique sur certains points et de rappeler quelques principes immuables : quels que soient le périmètre et l'organisation interne choisis, le Défenseur ne pourra que conférer à chacune des autorités indépendantes qu'il regroupera en son sein des pouvoirs et des moyens d'action supplémentaires. Hisser le Défenseur au niveau constitutionnel ne peut que se traduire par un « effet d'aspiration ascendante » pour ces autorités. Les débats à venir devront privilégier la défense des causes et des personnes par rapport à la sauvegarde des structures. ■



# PORTRAIT DE L'INSTITUTION

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

•••

## DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

Les délégués : des femmes et des hommes proches de ceux qui ont besoin d'eux

p. 79

## LE SECTEUR RECEVABILITÉ

Orienter, informer et traiter les urgences

p. 80

## LE SECTEUR DES AFFAIRES GÉNÉRALES

Une forte technicité dans un environnement en constante évolution

p. 81

## LE SECTEUR AGENTS PUBLICS-PENSIONS

Carrière, précarité, chômage, maladie, pensions : des réclamations polymorphes

p. 82

## LE SECTEUR JUSTICE

Orienter le réclamant et faciliter le dialogue avec l'administration

p. 83

## LE SECTEUR SOCIAL

Pour une meilleure compréhension entre assurés et organismes de protection sociale

p. 84

## LE SECTEUR FISCAL

Vers de meilleures garanties pour le contribuable

p. 85

## LE SECTEUR DES RÉFORMES

Comment engager les autorités à accepter le débat public sur des questions essentielles

p. 86

## LE PÔLE SANTÉ ET SÉCURITÉ DES SOINS

Comprendre, intervenir, alerter

p. 87

# DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

## Les délégués : des femmes et des hommes proches de ceux qui ont besoin d'eux

**Un développement du réseau orienté vers la proximité :**  
419 points d'accueil permettent à tous les publics de recourir à l'Institution.

À la fin de l'année 2009, 281 délégués accueillent le public dans 419 points d'accueil, chiffre en constante progression au cours de ces dernières années. Fidèle à sa mission, l'Institution cherche toujours à se rapprocher de ceux qui ont le plus besoin d'elle, comme les habitants des quartiers sensibles et les personnes handicapées ou détenues.

210 délégués accueillent aujourd'hui le public dans des structures de proximité comme les maisons de la justice et du droit, les maisons de service public ou les points d'accès au droit, ou encore les structures mises à disposition par les collectivités territoriales. 108 délégués les reçoivent toujours en préfecture et 33 en sous-préfecture. La plupart des implantations récentes résultent du souci permanent des délégués de se rapprocher des usagers : 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 Liévin, dans le Pas-de-Calais, ou à Saint-Denis de La Réunion. La situation des points d'accueil n'est pas figée : si l'activité d'un lieu d'accueil n'est pas satisfaisante, la permanence est transférée. C'est ainsi qu'en 2009, celle de Vernon, dans l'Eure, a été transférée à Louviers, celle de Vandœuvre-lès-Nancy à Briey et celle de Saint-André à Saint-Pierre à la Réunion.

### Une implantation renforcée en milieu carcéral

La mise en œuvre du programme a été poursuivie à un rythme soutenu et, fin 2009, le bilan peut être considéré comme satisfaisant : 57 500 détenus (dont 3 140 en outre-mer), soit 94 % de l'effectif total, répartis sur 164 sites

**281** délégués

**419** points  
d'accueil

**57 500**  
détenus bénéficient  
d'un accès  
à un délégué

pénitentiaires, bénéficiant d'un accès direct à un délégué du Médiateur. 60 de ces sites disposent d'une permanence régulière, les 104 autres étant desservis au cas par cas. 149 délégués (soit plus de la moitié de l'effectif total du réseau) sont actuellement impliqués dans ce programme.

### 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 (près de 250 jours de formation assurés en 2009). 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, 226 délégués, issus de 73 départements différents, soit plus des deux tiers 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. 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 transport. Les régions Centre, Bretagne, Limousin et Champagne-Ardenne ont découvert ce type de travail depuis le début de l'année 2009 et la démarche se poursuit.

# 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. En 2009 a été constatée une augmentation des demandes relatives à la nationalité et les pensions pour des ressortissants de territoires anciennement français ainsi que sur les questions d'amendes.

L'année 2009 aura aussi été marquée par un élargissement des modes de saisine du Médiateur de la République. En septembre, le secteur Recevabilité a en effet mis en place un formulaire électronique. En quelques semaines, cet instrument a été plébiscité par les administrés qui, l'utilisant presque autant que le courrier classique, ont pratiquement fait doubler le nombre de demandes transmises au Médiateur de la République. Avantage : il permet d'accélérer les échanges lorsque le secteur a besoin d'informations complémentaires sur les réclamations, qui peuvent donc plus rapidement recevoir une réponse ou partir en instruction. Le succès de ce formulaire ne le destine néanmoins pas à se substituer au papier, les segments de population visés n'étant pas les mêmes.

**6443** dossiers reçus (hors Pôle Santé)

**118** dossiers traités par la cellule d'urgence, dont 12 issus du traitement des formulaires

**52,5 %** des dossiers adressés à l'Institution sont non recevables, soit 3377 dossiers traités au fond par la Recevabilité

**2387** mails reçus et traités. 1669 formulaires depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2009, dont 1342 ont donné lieu à la création d'un dossier, soit 80,4 %.

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. En effet, 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. 118 dossiers ont été ainsi traités en 2009 par sa cellule d'urgence.

## LE SECTEUR AFFAIRES GÉNÉRALES

# Une forte technicité dans un environnement en constante évolution

Énumérer les domaines couverts par le secteur des Affaires générales (AGE) reviendrait à établir une liste à la Prévert des petits drames quotidiens et des grandes questions de principe qui émaillent la vie de tout un chacun. Un secteur où rigueur juridique et initiatives se conjuguent pour instruire utilement les réclamations fondées.

Les chargés de mission du secteur AGE sont issus des services juridiques des administrations centrales, des collectivités territoriales ou des établissements publics. Ils allient leur connaissance de la vie administrative à leur volonté de soutenir utilement les réclamations qui méritent une médiation, afin de rechercher des solutions d'équité, tant dans le respect du cadre juridique que dans celui des parties en litige. Il s'agit là d'un travail rigoureux et créatif, qui ne doit ni mettre en accusation une administration ni peser sur la liberté politique des élus. Il encourage le cas échéant l'administration ou la collectivité à modifier ses pratiques. Bien souvent, il est nécessaire de « détricoter » une situation devenue complexe au fil des ans avant d'arriver à une solution juridique équitable. Le Médiateur de la République ne

**666** dossiers clôturés en 2009

**782** dossiers ouverts en 2009 dont

**39 %** concernent les amendes et la circulation routière

et **29 %** l'urbanisme, l'environnement, le domaine public, la voirie et les travaux publics

peut imposer de solution. N'étant pas partie au litige, ni avocat de l'une des parties auprès de l'autre, ni juge, il poursuit, avec la distance que lui permet la liberté du service gratuit qu'il offre aux réclamants, la recherche de l'accord des parties sur une solution qui clôture le passé et ouvre le présent. Ce qui suppose de l'écoute et... beaucoup de temps.

De par la variété des dossiers qu'il est amené à traiter, le secteur Affaires générales connaît de nombreux interlocuteurs au niveau local (collectivités territoriales, préfectures, DDE, Drire, Drass, etc.) et au niveau national, auprès des ministères, notamment.

Les matières abordées nécessitent une forte technicité et une mise à jour constante des connaissances portant sur les textes et la jurisprudence, qui évoluent régulièrement. Sur les thèmes les plus importants ou les plus fréquents, le secteur AGE élabore des notes techniques et d'actualité mettant en lumière les axes de réforme à envisager.

### DOMAINES COUVERTS PAR LE SECTEUR DES AFFAIRES GÉNÉRALES

Agriculture – Remembrement – Collectivités territoriales – Marchés publics – Communication & 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.

## LE SECTEUR AGENTS PUBLICS-PENSIONS

# Carrière, précarité, chômage, maladie, pensions : des réclamations polymorphes

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

Le secteur Agents publics-pensions (AGP) s'occupe des litiges concernant les fonctionnaires des trois fonctions publiques (territoriale, hospitalière et d'État), pour tout ce qui ne relève pas du pouvoir hiérarchique de l'administration qui les emploie. Il est également saisi des cas des agents n'ayant pas le statut de fonctionnaire mais qui relèvent d'un contrat public, personnes de plus en plus nombreuses du fait d'un recours croissant aux contractuels par les collectivités territoriales et les administrations. Le traitement de ces dossiers requiert à la fois une expertise particulière mais aussi toujours plus de polyvalence. En effet, si les aspects concernant la gestion des carrières sont soumis aux règles de la fonction publique, les problématiques de protection sociale et de Sécurité sociale des agents publics convergent de plus en plus vers celles des grands régimes du secteur privé.

Le Médiateur de la République est toujours saisi d'un nombre important de dossiers concernant l'indemnisation du chômage, non seulement parce que certaines structures hospitalières ou petites collectivités territoriales connaissent mal les subtilités de la législation sur ce point, mais aussi parce que, comme l'État lui-même, elles pratiquent l'auto-assurance et que le paiement d'allocations chômage qu'elles n'ont pas prévues, donc pas budgétées, représente un surcoût devant lequel elles reculent. Grâce à l'action du Médiateur de la République, beaucoup ont compris que le conventionnement avec l'Unedic et le Pôle Emploi devrait une sage précaution face à l'évolution des emplois dans la fonction publique et à

**406** dossiers ouverts en 2009  
et **302** dossiers clos  
dont  
**32 %** de dossiers « vieillesse »  
et **8 %** de dossiers « chômage »  
**26 %** de médiations réussies

l'augmentation des contractuels en son sein. D'autre part, malgré l'aboutissement imminent d'une des propositions de réforme du Médiateur de la République pour harmoniser sur ce point les statuts des trois fonctions publiques, les réclamations perdurent concernant les fonctionnaires d'État placés en disponibilité d'office pour raison de santé, et qui se trouvent, parfois pendant plusieurs mois, sans aucun revenu à cause des errements de leur administration.

Concernant les gestions de carrière et leurs effets à terme sur les pensions, les saisines massives de dossiers d'un même type se sont taries depuis fin 2008. Le secteur AGP traite aujourd'hui de plus en plus de dossiers complexes, ayant parfois plusieurs facettes et demandant une expertise juridique affinée. À la faveur de cette baisse tendancielle des volumes d'entrée, qui s'est poursuivie sur les trois quarts de l'année 2009, on a noté un saut qualitatif marquant. Les dossiers ont pu être gérés en flux tendu, permettant un contact plus efficace et plus exigeant avec les administrations partenaires. La proportion de médiations réussies a d'ailleurs doublé.

Les litiges concernant les anciens combattants et les victimes de guerre restent stables, alimentés par la faiblesse des moyens mis en œuvre par l'administration pour absorber les effets des décisions politiques généreuses mais nécessitant une instruction longue et complexe.

Enfin, on observe depuis fin octobre un afflux de nouveaux dossiers (environ 25% des entrées de l'année sur novembre-décembre). Absorber ce nouveau flux en maintenant le même niveau de qualité sera le challenge de 2010.

## LE SECTEUR JUSTICE

# Orienter le réclamant et faciliter le dialogue avec l'administration

Le secteur Justice traite essentiellement des questions relatives aux droits des étrangers, à la nationalité et à l'état civil. En 2009, la répartition par nature des requêtes traitées a été voisine de celle observée en 2008, avec cependant une légère baisse des réclamations sur les droits des étrangers.

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, experts auprès des tribunaux. Le secteur Justice est également compétent pour les affaires liées à l'état civil et au droit des étrangers.

Avec près de 32 % des dossiers traités, le droit des étrangers représente la part la plus importante de l'activité et concerne les personnes tout au long de leur vie : visa, titre de séjour, regroupement familial, naturalisation. Le secteur Justice effectue 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 (18 %) et d'état civil (17 %) 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, les affaires d'état civil, malgré la grande complexité qui les entoure, peuvent parfois être résolues en 48 heures.

**591** dossiers ouverts en 2009 dont

**32 %** sur les droits des étrangers et **18 %** sur les questions de nationalité

**537** dossiers clos

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 2009 voit se poursuivre 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.

## LE SECTEUR SOCIAL

# Pour une meilleure compréhension entre assurés et organismes de protection sociale

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

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

Fournir des explications aux administrés constitue l'un des pans essentiels de l'activité du secteur Social. Dans le dédale des procédures et des textes relatifs à la couverture sociale, les requérants sont souvent désarmés, et parfois révoltés. Face à des refus d'aide, des retraits de prestations parfois signifiés sans préavis ni explication, voire face au silence de certains organismes, une simple information peut tout changer. Au cours de l'instruction des dossiers, le secteur Social a donc l'occasion, fréquemment, d'expliquer les règlements sociaux et leur application.

Le secteur Social s'emploie également à mettre en place et à développer des réseaux de correspondants dans les organismes sociaux et les administrations, qui sont des relais essentiels pour mener à bien son action. Agissant également en étroite collaboration avec les délégués territoriaux du Médiateur de la République, caractérisés par leur proximité physique avec les administrés, le secteur Social s'efforce de choisir, selon l'urgence des cas à traiter, les interlocuteurs et le mode d'intervention qui conférera la plus grande efficacité à son activité.

**521** dossiers clôturés en 2009 dont

**33 %** dossiers pour l'assurance vieillesse

et **21 %** pour l'assurance chômage

**829** dossiers ouverts en 2009

Les très fréquentes évolutions de la législation, particulièrement notables dans le domaine social et qui peuvent amener les administrations à donner des réponses contradictoires, entraînent un grand nombre de réclamations adressées au Médiateur de la République. Leur instruction est de surcroît compliquée par la relative inadéquation des textes aux évolutions de la société. Les mobilités professionnelles et sociales multiples associées à des régimes différents sont en grande partie à l'origine de la complexité croissante des plaintes.

Les autres ont largement porté sur la question des retraites, un sujet récurrent qui représente une large part de l'activité du secteur Social et promet de le rester en 2010, et au-delà.

## LE SECTEUR FISCAL

# Vers de meilleures garanties pour le contribuable

**Les conditions d'application de la réglementation, souvent perçues comme instables et trop restrictives – donc injustes –, renforcent le désir d'obtenir des informations claires et de disposer de véritables garanties.**

La quasi-totalité des dossiers instruits par le secteur Fiscal concernent la fiscalité de l'État ou 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 vénale, plus-values) ainsi que sur les revenus exceptionnels et différés, ou les régimes dérogatoires des crédits d'impôt et avantages divers (« niches fiscales »).

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 leurs évaluations cadastrales et les cas d'exonération.

**458** dossiers ouverts en 2009  
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

**366** dossiers clos en 2009

Parmi toutes ces réclamations, il apparaît qu'à côté des solutions de compromis, des dégrégagements 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, notamment 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 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.

## LE SECTEUR DES RÉFORMES

# Comment engager les autorités à accepter le débat public sur des questions essentielles

Face à une surenchère de textes législatifs susceptible d'engendrer des difficultés d'application pour les administrations et des effets injustes pour les administrés, le pouvoir de proposition de réformes du Médiateur de la République poursuit essentiellement deux objectifs : la recherche d'une plus grande équité et la suppression des dysfonctionnements du service public.

La loi du 3 janvier 1973, renforcée par celle du 12 avril 2000, confère au Médiateur de la République un pouvoir de proposition de réformes, par autosaisine ou par saisine directe de la part d'un citoyen, d'un parlementaire ou de tout acteur de la société civile. 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, retraites, mobilité européenne, protection du citoyen, du consommateur et des populations fragiles, indemnisation des victimes de drames sanitaires, fonctionnement de la justice et du système de soins, etc.

**12** propositions de réforme satisfaites en 2009

**6** propositions de réforme non satisfaites en 2009

**55** propositions de réforme en attente de réponse

Les propositions de réforme adressées aux ministres concernés s'attachent soit à corriger les dysfonctionnements d'un service public ou d'une administration, soit à réduire les situations d'iniquité résultant de l'application d'un texte. En 2009, 15 nouvelles propositions de réforme ont été formulées sur des sujets aussi divers que les droits sociaux liés au Pacs, la protection des enfants, l'encadrement des frais bancaires, l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français ou le renforcement du régime juridique des autopsies judiciaires.

# LE PÔLE SANTÉ ET SÉCURITÉ DES SOINS

## Comprendre, intervenir, alerter

Le plus souvent contacté directement par un numéro de téléphoné dédié, le P3S déploie des moyens adaptés à la complexité des demandes – du simple « aiguillage » du demandeur vers les structures locales de médiation à l'examen approfondi du dossier en cas de conflit après un incident thérapeutique – pour préparer une future médiation physique.

Avec près de 6000 requêtes enregistrées en 2009, le Pôle Santé et Sécurité des Soins (P3S) a démontré son utilité et la pertinence de son rattachement au Médiateur de la République. Il a innové pour ce qui concerne les moyens de contacter l’Institution. S’il reste possible de le saisir par l’intermédiaire des délégués du Médiateur de la République sur le terrain ou en passant par le standard du siège, près de 75% des demandes lui parviennent directement par le numéro vert dédié que des campagnes d’information tentent au maximum de porter à la connaissance des usagers des services de santé. Les appels sont recueillis par un centre externalisé, qui était déjà spécialisé dans la sécurité alimentaire.

Près de la moitié de ces appels consistent en demandes d’informations de la part des usagers des services de santé ou en demandes d’« aiguillage » vers le bon interlocuteur. Si ces demandes initiales d’informations sont en hausse, l’Institution se réjouit d’avoir en revanche observé une baisse des réclamations portant sur les difficultés d’accès au dossier médical par l’usager. Cette amélioration fait suite à l’intervention du Médiateur de la République auprès du ministère de la Santé, motivée par les nombreuses réclamations dont il avait été saisi. À noter que 15% des appels sont le fait de praticiens, souvent en situation de dialogue bloqué avec un patient : ils sont alors à la recherche d’un interlocuteur indépendant et neutre. D’autres appels signalent des difficultés dans l’exercice des professions de santé, voire des déficits pouvant s’apparenter à de la « maltraitance ordinaire ».

**60 % des dossiers sont relatifs à des accidents médicaux et chirurgicaux**

**17 % des dossiers concernent les infections nosocomiales**

**10 % des réclamations sont liées à des violences (contre 2 % en 2008)**

**8 % des demandes portent sur l'accès au droit**

**5 % des dossiers concernent des accidents liés à l'utilisation d'un produit de santé**

**60 médiations physiques en 2009**

**2723 dossiers ouverts en 2009**

**1769 dossiers clos en 2009**

**2806 appels reçus au centre d'appel**

Un grand nombre de cas complexes appellent de la part du P3S un traitement approfondi. Destinataire des réclamations des usagers en litige avec des professionnels ou établissements de santé, le Pôle se fait alors communiquer le dossier médical concerné, met en œuvre des moyens particuliers pour analyser chaque dossier et reprendre pédagogiquement chaque « histoire ». Tous les quinze jours, un staff médical se tient au Pôle avec un médecin permanent, un autre médecin à mi-temps, une infirmière, cinq médecins vacataires (qui sont par ailleurs en activité en hôpital ou en clinique), un médecin urgentiste, un médecin généraliste, un anesthésiste-réanimateur et un chirurgien viscéral. Ils consacrent une journée à une journée et demie à l’analyse des dossiers, en compagnie de dix délégués thématiques : personnes de référence, professeurs, un radiothérapeute, un magistrat dont le Pôle sollicite les avis. C’est ce travail qui permet au Pôle de mieux comprendre le déroulement des événements indésirables graves qui lui sont soumis et identifier les éventuels dysfonctionnements, erreurs ou fautes médicales.

# LA GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE 2009

<b>Moyens budgétaires</b>	<b>11 099 009,00 €</b>
<b>Charges de personnel</b>	<b>7 274 792,00 €</b>
Personnels du siège*	5 914 792 €
Délégués	1 280 000 €
Formation	80 000 €
<b>Charges de fonctionnement courant *</b>	<b>3 704 217,00 €</b>
Locaux (dont loyer)**	1 980 700,00 €
Moyens généraux (dont crédits mis à disposition du budget de l'État)	1 239 517,00 €
Autres services extérieurs	484 000,00 €
<b>Investissements</b>	<b>120 000,00 €</b>

\* Intégration Midiss devenue P3S

\*\* 475 000 € de gain de loyer ont permis d'une part de prendre en charge le différentiel de dépense constaté lors du transfert de Midiss vers P3S et de rendre près de 300 000 € au budget de l'État en fin d'exercice

En 2009, les chantiers engagés en 2008 ont été poursuivis, et d'autres initialisés.

## La poursuite de l'amélioration de l'accueil

La collaboration avec les services de la Documentation française a été approfondie afin de parvenir à un traitement complet et immédiat des appels téléphoniques qui nécessitent une réorientation vers d'autres services administratifs, en sollicitant notamment le 39 39.

À la fin de l'année 2008, le Premier ministre et le Médiateur de la République ont signé une convention qui a pour objet :

- d'améliorer le traitement des courriels et des appels téléphoniques des usagers,
- de faire progresser l'utilisation et améliorer la qualité des dispositifs d'information générale et d'orientation des usagers que sont www.service-public.fr et le 39 39.

L'ensemble de la mise en œuvre de ce processus s'est étalé sur l'année 2009.

## La création du Pôle Santé et Sécurité des Soins (P3S)

L'année 2009 a été marquée par l'intégration du Pôle Santé et Sécurité des Soins (P3S) au sein du Médiateur de la République. Le P3S est chargé de renforcer le dialogue entre les usagers du système de soins et les professionnels de santé. Il analyse et traite toutes demandes d'information ou réclamations qui mettent en cause le non respect du droit des malades, la qualité du système de santé, la sécurité des soins et l'accès aux soins.

En effet, à la demande de Madame la ministre de la Santé et par Convention avec la Haute Autorité de santé, la

Midiss (Mission pour le développement de la médiation, de l'information et du dialogue pour la sécurité des soins) a été transférée vers le Médiateur de la République dès le 1<sup>er</sup> janvier 2009, ce qui a entraîné une forte progression du nombre de saisines de l'Institution.

Au sein du P3S, l'évolution de l'activité a justifié les recrutements de médecins-experts, vacataires.

## La stratégie immobilière

Dès 2004, Le Médiateur de la République a cherché à diminuer le coût du loyer des locaux où ont été regroupés ses services centraux.

Le fait que le Médiateur de la République ait régulièrement fait savoir que le bail conclu en 2003 ressortait comme onéreux au mètre carré a amené le bailleur non seulement à prendre à sa charge plusieurs gros travaux initialement inscrits dans le bail comme étant à la charge du locataire, mais surtout à financer, outre les travaux d'installation d'un ascenseur desservant, enfin, tous les étages, la réalisation concomitante de travaux permettant de disposer de surfaces complémentaires, notamment une salle de formation.

Enfin, des surfaces supplémentaires ont été mises à disposition des services du Médiateur de la République (à l'origine pour la durée des travaux, elles le resteront jusqu'au terme du bail) pour un montant de loyer revu à la baisse.

Dans sa lettre définitive du 1<sup>er</sup> septembre 2009, la Cour des comptes souligne que des « évolutions favorables » sont intervenues concernant la situation immobilière de l'Institution. Elle donne par ailleurs un satisfaction sur la gestion de l'Institution.

## Personnels en fonction dans les services du Médiateur de la République (au 31 décembre 2009)

	CATÉGORIES			
	TOTAL	A	B	C
Personnels mis à disposition par les administrations	33	24	5	4
Personnels des caisses (CPAM, Urssaf et Cramif)	4	0	0	4
Personnels détachés	10	7	1	2
P3S	5	4	0	1
Personnels contractuels	35	26	0	9
Personnels affectés par le SGG* (dont 10 avaient le statut de personnels détachés jusqu'en 2007)	13	3	2	8
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>64</b>	<b>8</b>	<b>28</b>

\* Secrétariat général du gouvernement.

# 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](http://www.mediateur-republique.fr)  
Rubrique : Délégués / où les trouver ?

 **PÔLE SANTÉ SÉCURITÉ DES SOINS**  
▶ N°Azur **0 810 455 455**  
PRIX APPEL LOCAL  
et  
[www.securitesoins.fr](http://www.securitesoins.fr)

  
**le Médiateur & vous**  
[www.lemediateuretvous.fr](http://www.lemediateuretvous.fr)  
L'espace d'échanges et de réflexions sur les droits

 **DIALOGUER AVEC LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE**  
E-mEDIATEUR est accessible via Windows Live Messenger et Google Talk. Il suffit de l'ajouter à vos contacts et de commencer à dialoguer avec lui.  
MSN : [mediateur-republique@hotmail.fr](mailto:mediateur-republique@hotmail.fr)  
Google Talk : [mediateur.republique@gmail.com](mailto:mediateur.republique@gmail.com)

## Pour transmettre votre dossier à un 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](http://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](http://www.senat.fr)

### Médiateur de la République

Responsable de publication : Christian Le Roux  
Conception et réalisation : Polynôme Communication – RCS Nanterre B 398 289 629  
Rédaction : les services du Médiateur de la République ; ADH presse  
Photos : David Delaporte  
Impression : La Fertoise – 72405 La Ferté-Bernard  
Dépôt légal : 1<sup>er</sup> trimestre 2010



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.ladocumentationfrançaise.fr](http://www.ladocumentationfrançaise.fr)

Prix : 16 €

ISBN : 978-2-11-099157-7

ISSN : 0182-7502

7, rue Saint-Florentin - 75008 Paris

Tél. : 01 55 35 24 24 - Fax : 01 55 35 24 25

[www.mediateur-republique.fr](http://www.mediateur-republique.fr)



9 782110 064868