

# Rapport annuel 2005

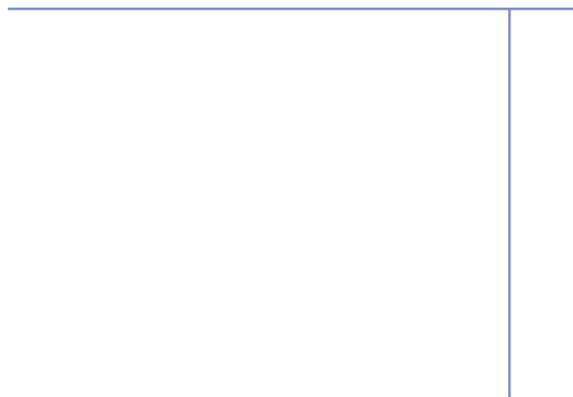


**LE MÉDIATEUR  
DE LA RÉPUBLIQUE**

# Un acteur essentiel de la défense des libertés publiques

Créé 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. Il traite les litiges au cas par cas, vérifie si l'organisme objet d'une plainte s'est ou non conformé à la mission de service public dont il a la charge, relève les dysfonctionnements et rétablit les droits du requérant. Lorsqu'une décision administrative, pourtant conforme à la règle de droit, vient heurter les droits de la personne, le Médiateur de la République dispose d'un pouvoir de recommandation en équité. Il peut également faire usage de son pouvoir d'injonction lorsque l'État ne se conforme pas à une décision prise par la justice en faveur des administrés. Le Médiateur de la République est également doté d'un important pouvoir de proposition de réformes qui lui permet de contribuer à l'amélioration des procédures administratives et de la législation pour que le droit soit adapté aux évolutions de la société et que cessent les iniquités.

L'Institution doit sa réactivité et son efficacité à la qualité de ses collaborateurs du Siège, à sa présence territoriale assurée par quelque 300 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 de six ans unique 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 2005. Sa date de rédaction est arrêtée au 31 janvier 2006.**

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

<b>Éditorial</b>	p. <b>2</b>
------------------	-------------

<b>Focus 2005</b>	p. <b>4</b>
-------------------	-------------

<b>L'année en chiffres</b>	p. <b>7</b>
----------------------------	-------------

<b>La médiation au cœur de la société</b>	p. <b>10</b>
---	--------------

<b>Adapter le droit aux exigences d'équité</b>	p. <b>20</b>
--	--------------

Les grands chantiers de réformes ouverts par le Médiateur en 2005	p. <b>21</b>
---	--------------

La poursuite des pistes engagées	p. <b>26</b>
----------------------------------	--------------

Quand le Médiateur obtient gain de cause	p. <b>28</b>
--	--------------

Les interpellations et dossiers à suivre	p. <b>32</b>
--	--------------

<b>Régler les litiges, faire avancer le droit</b>	p. <b>38</b>
---	--------------

Recevoir, examiner et orienter les demandes	p. <b>39</b>
---	--------------

L'instruction au cas par cas	p. <b>41</b>
------------------------------	--------------

Une offre de service élargie, adaptée à la réalité du terrain	p. <b>64</b>
---	--------------

Une action renforcée dans la promotion des droits de l'Homme et à l'international	p. <b>72</b>
---	--------------

<b>Annexes</b>	p. <b>75</b>
----------------	--------------

Organigramme des services centraux	p. <b>76</b>
------------------------------------	--------------

Loi instituant un Médiateur de la République	p. <b>78</b>
--	--------------

Le budget 2005	p. <b>80</b>
----------------	--------------

# Le Médiateur de la République, entre « le juste et le pas juste »

## Comment qualifieriez-vous l'année 2005 ?

À mon arrivée, en avril 2004, je m'étais fixé trois objectifs pour le service à rendre à nos concitoyens : réactivité, efficacité et transparence.

2005 a marqué un progrès dans cette direction grâce aux agents de l'Institution, que je tiens à remercier vivement pour leur implication et leur motivation.

Nous sommes d'abord devenus plus réactifs, notamment face à des situations d'urgence. Le développement du service de la recevabilité a permis d'y répondre ; il a également un rôle essentiel dans l'identification rapide des nouveaux problèmes. Ainsi, le Médiateur est en mesure d'y sensibiliser aussitôt les administrations et de proposer aux parlementaires les réformes nécessaires pour répondre aux changements rapides et constants que connaît notre société. L'action des délégués du Médiateur, dont 130 sont présents dans les zones sensibles, participe du même esprit de réactivité et d'adaptation au terrain. Nous avons ensuite recherché l'efficacité en faisant évoluer nos procédures. Des concertations par téléphone et par courriel ont été mises en place, mais aussi des médiations directes et interactives avec les parties concernées. Nous sommes ainsi parvenus à résoudre des conflits parfois vieux de quinze ans !

Nous avons voulu, enfin, travailler en toute confiance avec nos interlocuteurs. Des accords de partenariat ont été signés avec la Caisse d'assurance maladie et l'Unedic. Nous allons poursuivre avec la Caisse nationale d'allocations familiales, mais aussi avec les auxiliaires de justice (avocats, notaires). Le Médiateur de la République entend appréhender les problèmes des citoyens dans leur globalité et conforter ses propositions ; ces partenariats devraient y contribuer, de même que les rencontres régulières organisées dans nos locaux avec différents professionnels : sociologues, juristes, fiscalistes, universitaires...



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

## Quels ont été les points forts de l'année ?

D'un côté, les 28 propositions de réforme du Médiateur qui ont été satisfaites dans les domaines les plus variés (mise en œuvre de la loi du 27 janvier 1993 relative aux maladies professionnelles, rétablissement dans leurs droits sociaux des détenus et prévenus libérés, harmonisation des taux d'intérêts de retard en matière fiscale, etc.). De l'autre, la présence de délégués du Médiateur de la République, dans une dizaine de prisons, constitue une véritable avancée en matière de droits de l'homme.

La convention que j'ai signée le 16 mars 2005 avec le Garde des Sceaux permet à ces détenus d'y rencontrer, quand ils le souhaitent, l'un de mes délégués. Au moment où le Conseil de l'Europe se montre extrêmement critique sur la situation dans les prisons françaises, il me paraît essentiel de rappeler que la privation de la liberté ne doit pas être la privation de l'accès au droit (voir développement page 4).

### Quelle analyse en tirez-vous ?

**N**otre objectif est de faciliter l'accès au droit de tous, quels qu'il soient et là où ils sont : personnes handicapées, entrepreneurs, salariés. Il s'agit d'un véritable enjeu de société. C'est un leurre de croire que nul n'est censé ignorer la loi quand de plus en plus de personnes méconnaissent leurs droits, quand trouver le renseignement utile ou le bon interlocuteur dans une administration se transforme, pour les plus fragiles et les moins informés de nos compatriotes, en un véritable parcours du combattant ! De ce que j'en perçois, nos concitoyens ont trop souvent l'impression que le système leur impose sa logique sans les aider à trouver des solutions. Alors que le service public devrait être un lieu d'accueil où l'on peut être aidé, conseillé, voire responsabilisé quand la situation l'exige, il représente parfois une source de tracasseries supplémentaires dans un quotidien déjà difficile.

Je crois cependant qu'il faut éviter à nos concitoyens, qui ont une exigence de vérité, certaines illusions. Le Médiateur n'est pas, et ne doit pas apparaître comme celui qui va régler tous les problèmes et donner systématiquement raison au réclamant contre l'administration (voir analyse page 10). Il faut savoir dire non à une plainte infondée, savoir expliquer que la position de tel service public est conforme à la loi et à l'intérêt général. La « pédagogie du non » est aussi importante que celle du oui, ne serait-ce que pour réduire ce sentiment d'arbitraire ou d'injustice, source de bien des tensions actuelles. C'est tout l'enjeu de la recherche du « juste » et du « pas juste », de l'équilibre entre l'application de la loi et la légitimité de certaines contestations, qui nous permet en pleine indépendance de faire nos recommandations en équité. Je crois qu'aujourd'hui, même si elle est encore perfectible, notre méthode de traitement des problèmes, fondée sur l'écoute du réclamant mais aussi de l'administration, sur la pédagogie et l'humanité, est en train de porter ses fruits. J'en vois la preuve dans le taux de 82 % de médiations réussies au cours de l'année 2005.

### Quelles sont maintenant vos priorités ?

**D**ans une société où le sens des devoirs recule en même temps qu'augmente la revendication de droits nouveaux, je crois intéressant de réfléchir aux abus, aux ruptures, aux conflits de droits. Dans ce domaine, certaines situations scandaleuses tardent à être réglées : les abus de notre système de tutelles, les mariages forcés, le surendettement, etc. Nous allons travailler sur ces thèmes avec, là encore, la ferme volonté de trouver le bon équilibre entre ce qui est juste et ce qui ne l'est pas.

Je crois également important que le Médiateur de la République agisse sur le terrain des droits de l'homme et affirme la présence de l'Institution française dans le monde. Mon implication dans les travaux de la Commission nationale des droits de l'homme, nos contacts avec la Cour de justice européenne et la Cour européenne des droits de l'homme, mes échanges permanents avec mes collègues étrangers, notamment européens et de la Francophonie, vont dans ce sens.

Être à l'écoute pour réformer, faciliter pour tous l'accès au droit, être attentifs aux droits de la personne et à leur évolution, voilà ce que seront nos objectifs stratégiques pour 2006.

# Focus 2005

Consolidation de l'expérimentation des délégués en prisons et première utilisation de l'article 12 de la loi de 1973 instituant un Médiateur de la République, le rapport annuel met l'accent sur deux événements marquants de l'année 2005.



## Des délégués dans les prisons : une avancée du droit

« La privation de liberté n'est pas la privation de l'accès au droit »

Ce principe réaffirmé à plusieurs reprises par le Médiateur de la République est partagé dans de nombreux pays. Les expériences menées en ce domaine dans des pays aussi différents que la Suède, les Pays-Bas et le Québec ont conforté le Médiateur dans sa décision d'installer des délégués en milieu carcéral. Le 16 mars 2005, à la maison d'arrêt de Fresnes, Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République, et Dominique Perben, Garde des Sceaux, ont signé une convention donnant le coup d'envoi à l'expérimentation, pendant dix-huit mois, dans dix sites pénitentiaires, de l'ouverture de permanences de délégués du Médiateur de la République. Le récent rapport du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Alvaro Gil-Robles, très critique sur les conditions de vie dans les prisons françaises a montré l'importance que peut avoir cette initiative. Premier bilan d'une expérimentation qui a maintenant un an.

Pour que l'expérience ait des chances de réussir, plusieurs principes indispensables ont été posés.

■ Les compétences des délégués sont exactement les mêmes en milieu pénitentiaire qu'à l'extérieur : rien que la loi de 1973, mais toute la loi de 1973. Aucune administration, y compris l'administration pénitentiaire, n'est exclue de leur champ d'intervention ;

■ Les délégués disposent de la plénitude des prérogatives de l'Institution, à commencer naturellement par l'indépendance. Nommés par le seul Médiateur de la République, ils n'ont de comptes à rendre sur leur mission qu'à lui ;

■ Les délégués interviennent uniquement dans des établissements où existe un point d'accès au droit fournissant aux détenus une information juridique généraliste, afin d'opti-

**« La privation  
de liberté  
ne doit pas  
s'accompagner  
de celle  
de l'accès  
au droit »,**

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

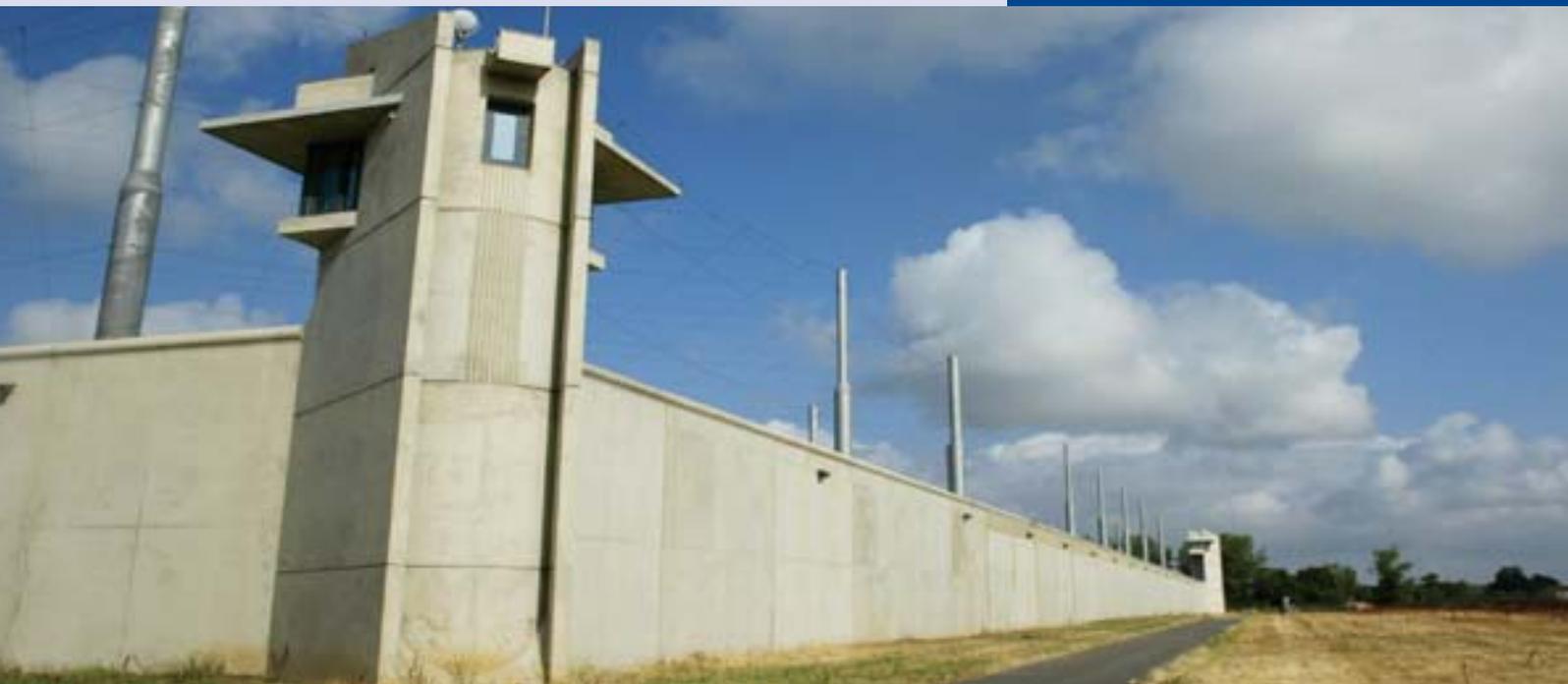
miser l'efficacité de leur action. Le représentant du Médiateur de la République peut ainsi se concentrer sur le cœur de sa mission : le règlement des litiges avec les administrations.

Le Médiateur a également décidé que les délégués volontaires pour participer à l'expérimentation conserveraient, en plus de leur intervention en prison, une permanence traditionnelle à l'extérieur, de façon à rester en

contact avec les réseaux de l'Institution. Les dix prisons ont été choisies en fonction de leurs caractéristiques différentes. Il s'agit des maisons d'arrêt de Fresnes, Saint-Étienne, Aix Luynes, Épinal, Toulon et Nanterre, du centre pénitentiaire de Marseille, des centres de détention de Melun et Bapaume, de la maison centrale de Poissy. L'expérience est suivie et évaluée avec le plus grand soin. Le Médiateur de la République a fait en sorte que durant toute la durée de l'expérimentation, chaque délégué reste régulièrement en relation avec les services de l'Institution, qui seront eux-mêmes en contact avec le ministère de la Justice. Cette démarche pragmatique et attentive permettra d'adapter le dispositif si le besoin s'en fait sentir. Ainsi pourra être bien préparée l'évaluation finale au terme de laquelle les signataires auront à décider de la suite à donner à l'expérimentation. D'ores et déjà, les résultats sont encourageants. On peut espérer, pour l'avenir, que l'intervention des délégués du Médiateur de la République contribuera, par le désamorçage et la prévention des conflits, à la réduction des tensions que génère la vie carcérale.

**Le délégué du Médiateur de la République tient régulièrement des permanences à l'intérieur de la prison, dans un local permettant un entretien confidentiel avec le détenu.**

**Les détenus ont la possibilité d'obtenir un rendez-vous avec lui soit de manière directe, en lui écrivant, sous pli fermé, soit par l'intermédiaire du point d'accès au droit, ou du service pénitentiaire d'insertion et de probation chargé d'assurer le suivi social des détenus. Une fois saisi, le délégué reçoit le détenu. Il accomplit le même travail d'écoute, d'explication et de traitement du dossier qu'à l'extérieur. Il dispose de la même capacité d'intervention et des mêmes prérogatives à l'égard des administrations.**



### **La fiscalité des couples décryptée : une étude de la Cour des comptes demandée par le Médiateur de la République**

Une partie du rapport 2004 du Médiateur était consacrée aux problèmes posés par la mise en œuvre du principe de solidarité des couples si l'époux poursuivi en solidarité est séparé de son conjoint, en instance de divorce ou bien divorcé. La diversité des situations, la méconnaissance du droit mais aussi la mauvaise foi procédurière de certains ont décidé Jean-Paul Delevoye à faire usage de l'article 12 de la loi de 1973<sup>(1)</sup> pour que soit étudiée la fiscalité des couples. Remise le 21 septembre 2005, l'étude de la Cour des comptes est consultable en intégralité sur le site Internet [www.mediateur-republique.fr](http://www.mediateur-republique.fr).

L'analyse des réclamations soumises au Médiateur de la République met en exergue certaines contradictions dans notre législation, qui mettent à mal le principe d'équité. Celles-ci ont un impact sur la vie de nos concitoyens et modifient parfois les relations sociales. La famille, notion fondamentale de notre pacte social, n'échappe pas à ce phénomène.

Mariage, Pacs, concubinage sont par principe autant de libertés laissées à nos concitoyens pour déterminer leur rapport à l'autre. Dépassant la sphère privée, la loi se doit d'encadrer ces « choix de vie », sans pour autant créer de nouvelles formes de discrimination.

À l'heure actuelle, deux conceptions régissent la relation des couples à l'impôt. L'imposition « séparée », qui consiste à taxer séparément les revenus de chacun des deux conjoints, et l'imposition « commune », qui considère le foyer comme base de l'unité économique – les ressources étant dès lors mises en commun. Mais ces règles répondent-elles aux nouvelles aspirations de nos concitoyens ?

La Cour des comptes confirme que certaines dispositions fiscales peuvent conduire à des situations inéquitables au regard, notamment, du quotient familial<sup>(2)</sup>. Ainsi, les concubins ne peuvent accéder au régime d'imposition commune alors même que certains d'entre eux

pourraient le justifier dans leur vie quotidienne (vie commune, ressources partagées, enfant(s)...). À l'inverse, les couples mariés ou liés par un Pacs (évolution récente) sont obligatoirement soumis à l'imposition commune, alors qu'ils ne constituent pas forcément, dans les faits, une véritable unité économique. Dès lors, sans remettre en cause le schéma d'imposition commune, le rapport laisse entendre que la tendance à l'individualisation des modes de vie qui caractérise l'actuelle société française doit engager une réforme fiscale. La Cour préconise donc « d'améliorer la gestion administrative du système fiscal et, à terme, d'alléger certaines charges injustifiées que doivent supporter les contribuables ».

La fiscalité des couples doit donc s'adapter au regard d'un « principe de réalité » et au nom de l'éthique. Les études menées par l'Insee démontrent d'ailleurs que la composition des ménages évolue et que le mariage n'est plus l'acte fondateur du couple. Certes, si le nombre de mariages reste constant, la cohabitation est devenue un mode de vie durable. C'est pourquoi, sans un effort de modernisation, nous risquons d'assister à l'essor de pratiques conduisant nos concitoyens à opter pour une « famille à la carte », non pour des raisons personnelles et intimes mais par simple opportunité fiscale.

<sup>1</sup> « Le vice-président du Conseil d'État et le premier président de la Cour des comptes font, sur la demande du Médiateur de la République, procéder à toutes études. »

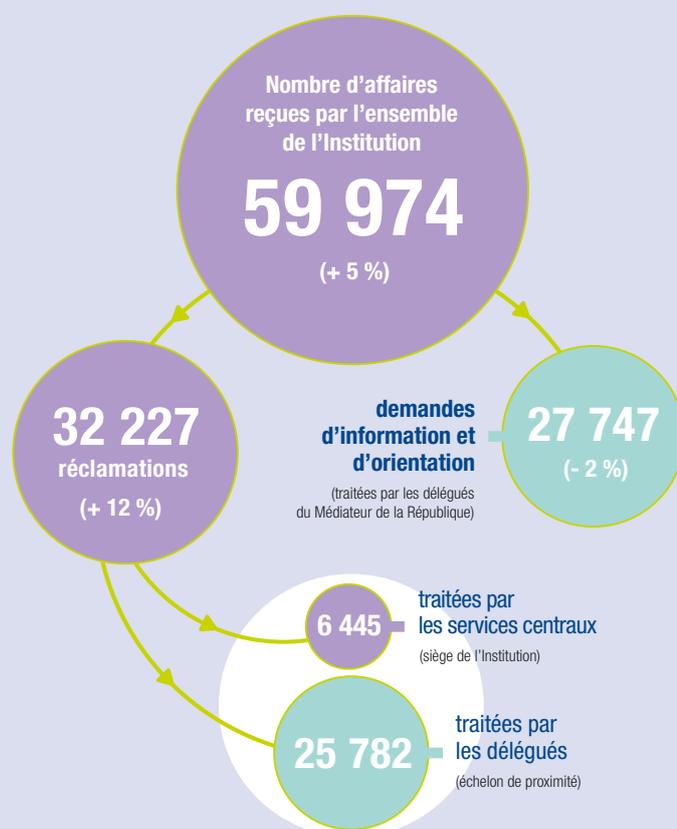
<sup>2</sup> Système qui consiste à diviser le revenu imposable du contribuable en un certain nombre de parts en fonction de sa situation de famille et du nombre de personnes qui sont à sa charge.

# L'année en chiffres

## Les résultats globaux de l'Institution

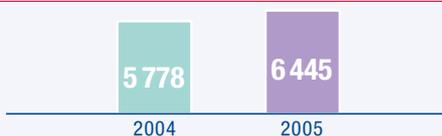
En 2005, les résultats des services du Médiateur de la République, services centraux et délégués, ont progressé de **5,27 %** par rapport à l'année précédente, avec un total de **59 974 affaires reçues**.

Alors que l'an passé demandes d'information et réclamations proprement dites s'équilibraient, on remarque cette année que le traitement des réclamations constitue près de 54 % de l'activité du Médiateur de la République. Dysfonctionnements administratifs, retard dans l'application de décrets ou imperfections dans la rédaction de certaines lois, cette hausse d'activité conforte la perception du Médiateur de la République d'un besoin d'évolution des textes. Au cours de l'année 2005, il donc a intensifié son action de proposition de réforme.



## L'activité des services centraux

### Nombre de réclamations reçues



### Modes de transmissions des réclamations au siège de l'Institution



### Taux de réussite des médiations

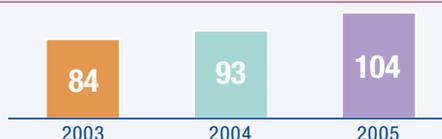


### Répartition des dossiers clos par domaines d'intervention



## Les réformes

### Évolution du nombre des nouvelles demandes de réformes



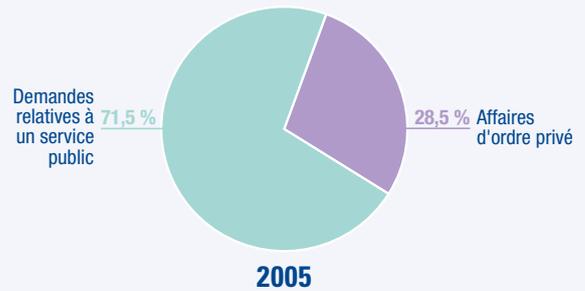
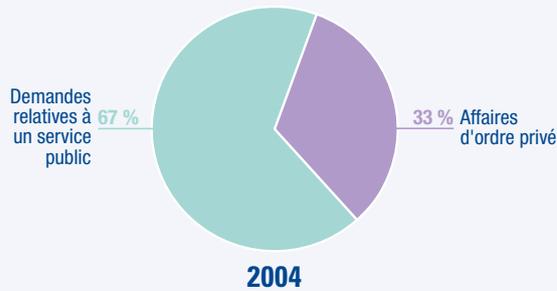
### Origine des demandes de réformes



# L'activité des délégués

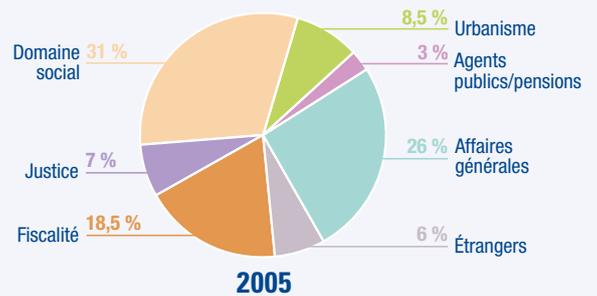
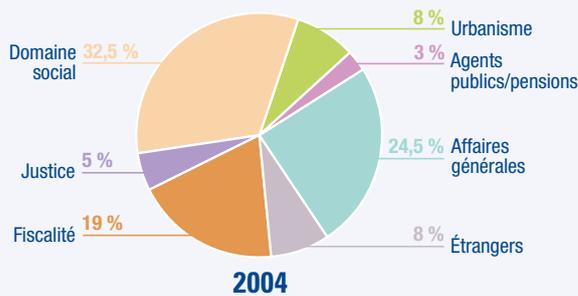
## Information

### Domaines concernés

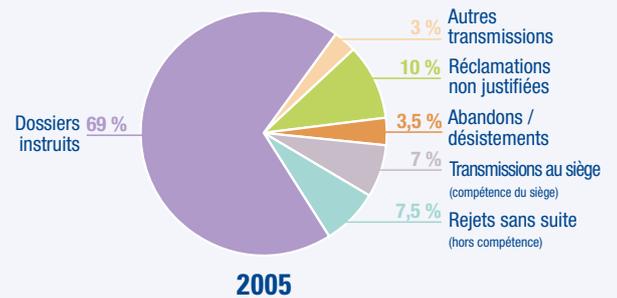
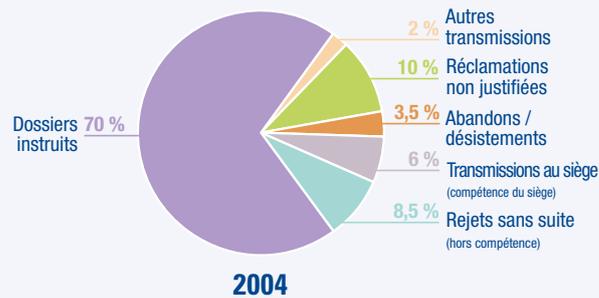


## Réclamations

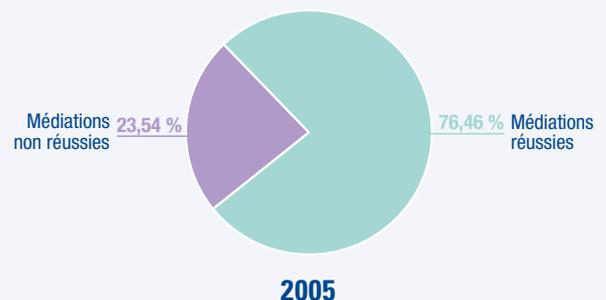
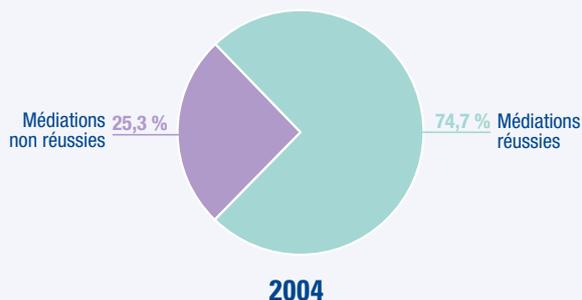
### 1 Répartitions par domaines d'intervention

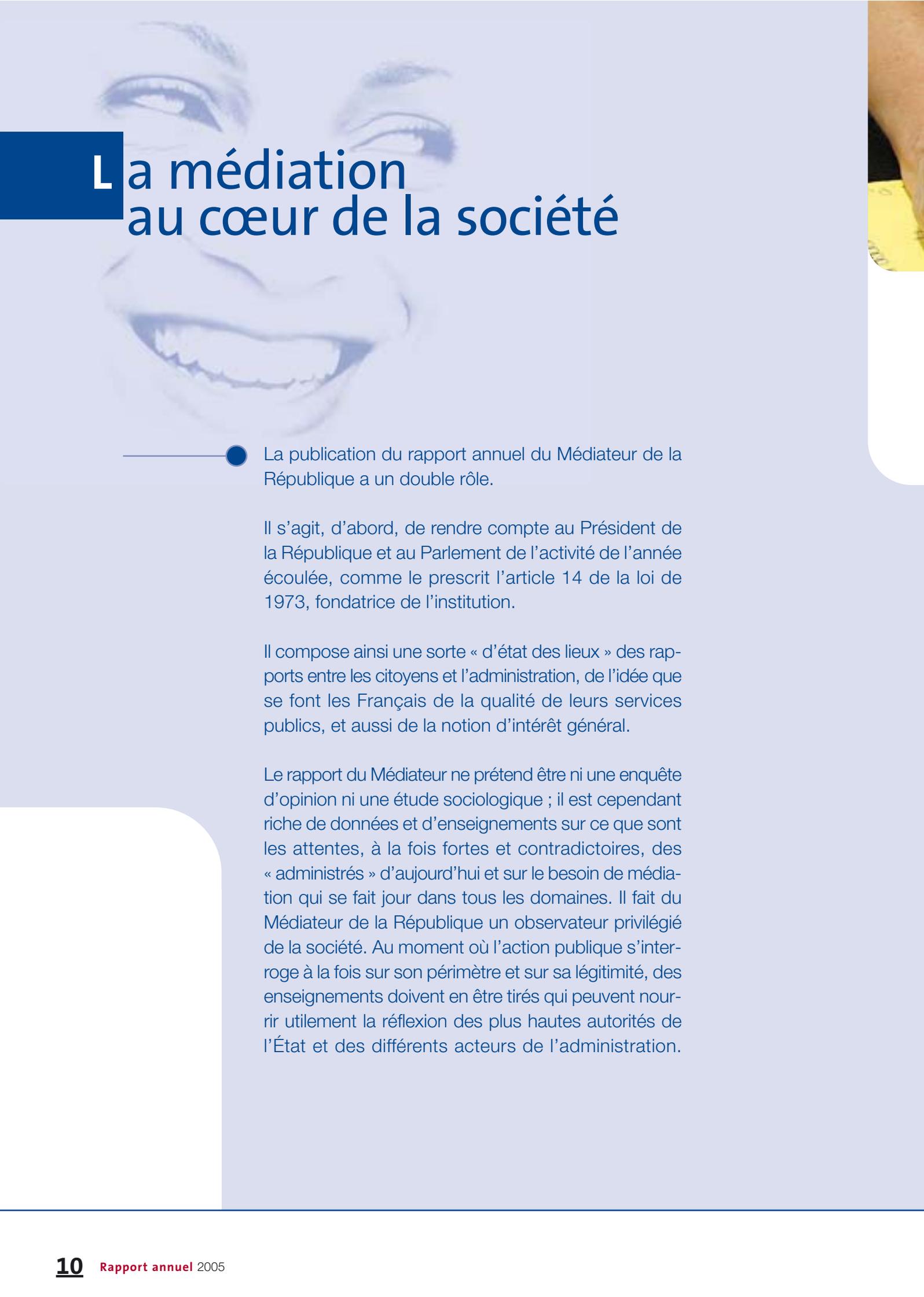


### 2 Suites données



### 3 Taux de réussite des délégués





# La médiation au cœur de la société

● La publication du rapport annuel du Médiateur de la République a un double rôle.

Il s'agit, d'abord, de rendre compte au Président de la République et au Parlement de l'activité de l'année écoulée, comme le prescrit l'article 14 de la loi de 1973, fondatrice de l'institution.

Il compose ainsi une sorte « d'état des lieux » des rapports entre les citoyens et l'administration, de l'idée que se font les Français de la qualité de leurs services publics, et aussi de la notion d'intérêt général.

Le rapport du Médiateur ne prétend être ni une enquête d'opinion ni une étude sociologique ; il est cependant riche de données et d'enseignements sur ce que sont les attentes, à la fois fortes et contradictoires, des « administrés » d'aujourd'hui et sur le besoin de médiation qui se fait jour dans tous les domaines. Il fait du Médiateur de la République un observateur privilégié de la société. Au moment où l'action publique s'interroge à la fois sur son périmètre et sur sa légitimité, des enseignements doivent en être tirés qui peuvent nourrir utilement la réflexion des plus hautes autorités de l'État et des différents acteurs de l'administration.



## L'action du Médiateur de la République à l'épreuve des faits

Il convient tout d'abord de rappeler que des critères précis de recevabilité des plaintes ont été définis par la loi de 1973 : les dossiers doivent comporter toutes les pièces nécessaires à leur traitement, attester le dysfonctionnement d'un service public, et être transmis par l'intermédiaire d'un parlementaire au Médiateur après seulement que des démarches préalables aient été effectuées.

Pourtant, l'institution se trouve en situation d'instruire quotidiennement de très nombreuses demandes qui seraient irrecevables au regard de ces stricts critères. C'est que 50 % de l'activité quotidienne des presque trois cents délégués consiste à informer, orienter, aider leurs concitoyens, souvent déroutés par la complexité des procédures ou la multiplicité des structures. Le Médiateur de la République estime en effet qu'il a un devoir d'information à l'égard du citoyen « perdu », même s'il n'est pas forcément confronté à une situation grave ou à un dysfonctionnement administratif. Il peut, enfin, orienter et conseiller, même quand le litige est d'ordre privé mais qu'il met en cause certains organismes ou administrations.

En outre, le Médiateur de la République juge qu'il doit prendre en considération des plaintes qui présentent un caractère d'urgence particulier et ne pas les rejeter pour des considérations de formalisme. La saisine commence dans ce cas à être instruite, le réclamant étant dans le même temps invité à accomplir les formali-

### « Un observateur privilégié de la société »

tés exigées par la loi ou dirigé vers un délégué du Médiateur qui pourra l'aider à le faire. Les services de l'institution fonctionnent donc à l'image d'un véritable « centre de tri » où parviennent des demandes très différentes et de natures diverses. D'une grande diversité, ces « plaintes » ne concernent pas forcément le comportement de l'administration. Elles peuvent être perçues à la fois comme un besoin d'expression insatisfait, qui trouve là un exutoire, comme un manque de confiance manifeste dans l'action des pouvoirs publics ou comme une méconnaissance des rouages de l'administration. Elles révèlent aussi la conception conflictuelle et consumériste qui est souvent celle de l'administré dans ses relations avec les services publics.

Qu'elles soient recevables ou non, elles permettent de dessiner le paysage des attentes de la société française à l'égard de l'administration et, plus généralement, d'identifier des préoccupations et des mécontentements. Elles mettent de ce fait en évidence un besoin de médiation qui excède largement les compétences données au Médiateur de la République par la loi de 1973. Une éventuelle réflexion sur le champ de compétence et d'action dévolu au Médiateur de la République devrait tenir compte de cette réalité.

## 1. Saisines juridiquement recevables

Parmi les saisines recevables sur le fond, une proportion très importante de litiges relève du domaine social et porte notamment sur :

- les retraites (bonifications pour enfants, carrières longues, pensions de réversion, cas particulier des déroulements de carrière à l'étranger, des passages du secteur public au secteur privé, des retraités de l'aviation civile et des personnes relevant de la CNRACL) ;
- la situation des demandeurs d'emploi (nombreux dossiers Assedic concernant la durée de cotisation nécessaire à l'indemnisation, la prise en charge des frais – de trajet, de repas – liés à une formation professionnelle) ;
- le handicap et la dépendance (forte proportion de dossiers relatifs au pourcentage d'invalidité attribué, confusion fréquente en-

tre carte d'invalidité et carte européenne de stationnement ou « macaron » indispensable pour stationner sur les places réservées aux handicapés, nombre significatif de saisines concernant les auxiliaires de vie et le nombre d'heures d'aide domestique attribué par les conseils généraux) ;

- les intermittents du spectacle ;
- les trop perçus ou indus (indemnisations chômage, allocations diverses, pensions...) ;
- les employeurs particuliers (connexion parfois défailante entre les Urssaf et les caisses d'allocations familiales pour la prise en charge de l'Aged puis de la Paje, prise en compte de la base forfaitaire ou réelle des charges sociales dues par les particuliers employeurs).

Le droit des étrangers fait l'objet de très nombreuses saisines, révélatrices à la fois des difficultés particulières rencontrées dans les rapports avec l'administration française, et de la connaissance que les étrangers (et le mouvement associatif intervenant en ce domaine) ont de l'institution. On notera la fréquence des demandes relatives à l'attribution de visas de séjour, au regroupement familial, ainsi qu'à la transcription des actes d'état civil et aux questions relatives à la nationalité française.

Les dossiers intéressant l'urbanisme, notamment les différends portant sur les conditions d'attribution des permis de construire aux particuliers, représentent un flux régulier et important de saisines, dont l'instruction est parfois compliquée par des considérations personnelles ou de politique locale...

Pour ce qui est des amendes routières, pour lesquelles le Médiateur de la République est particulièrement sollicité, une partie des dossiers révèle des erreurs administratives, notamment en cas de changement d'adresse (le contrevenant étant soumis à la majoration avant



## « Le besoin de médiation de la société excède largement les compétences données au Médiateur »

même d'avoir reçu le premier avis) ou de vente du véhicule concerné (la baisse de points est alors appliquée de manière infondée). On relève aussi un nombre significatif de réclamations quant au délai pris par le Trésor pour tirer les conséquences d'une annulation de procès-verbal par les OMP. De très nombreuses réclamations relèvent, à tort ou à raison, d'une incompréhension des méthodes de la police

ou de la gendarmerie ou d'une contestation a priori de la sévérité de la sanction ou de son bien-fondé (cas d'excès de vitesse et de stationnement gênant).

De très nombreuses réclamations concernent les habilitations et agréments professionnels (assistantes maternelles, médecins étrangers souhaitant exercer en France).

Les litiges fiscaux intéressent essentiellement l'impôt sur le revenu (notamment en cas de divorce ou de séparation), les impôts locaux et les droits de succession (sur des patrimoines relativement modestes). La proportion de dossiers ayant trait à l'ISF et aux successions d'un montant important est en revanche faible.

En matière d'état civil, enfin, on notera une fréquence relativement soutenue de dossiers de demande de rectification d'actes (orthographe des nom et prénom, voire du lieu de naissance).

## 2. Saisines juridiquement irrecevables

Il peut s'agir de dossiers de litiges privés, de conflits entre des agents en activité et l'administration qui les emploie, et des réclamations ne mettant en évidence aucun dysfonctionnement administratif.

### Litiges privés

Une première catégorie de litiges oppose un interlocuteur suffisamment « puissant » pour que le réclamant, personne individuelle, en ressente une impression de vulnérabilité dans la défense de ses intérêts. Il s'agit pour l'essentiel des différends avec les organismes bancaires (contestations de frais de dossiers, notamment en cas d'avis à tiers détenteur in-

justifié, mauvais placements imputés aux conseillers financiers), les assurances (indemnisations jugées insuffisantes, absence de réparation des dommages causés aux véhicules pendant les troubles de novembre 2005 faute d'intégration du risque incendie dans le contrat, cas des personnes découvrant après le décès de leur conjoint la résiliation d'un contrat...), ou les organismes de crédit (mensualités excessives).

D'autres réclamations relèvent strictement de la vie privée des réclamants, qu'il s'agisse de conflits de voisinage, de disputes entre héritiers, de litiges liés à un divorce (partage de la communauté, garde des enfants).



## Agents publics en activité

L'article 8 de la loi de 1973 interdit au Médiateur de la République d'intervenir dans un conflit opposant un agent public en activité à son administration. Il ne peut que constater la fréquence de problèmes qui révèle un malaise persistant dans certains corps. Ces conflits ont souvent trait à des demandes de mutation géographique non satisfaites, à des sanctions contestées par l'agent ou à des réclamations portant sur l'avancement, jugé trop lent. Les employeurs les plus fréquemment mis en cause sont l'Éducation nationale, la Défense et les collectivités territoriales.

S'agissant de l'Éducation nationale, cette forte proportion tient bien sûr à l'importance des effectifs d'enseignants concernés par les mutations géographiques, et par la nécessité de faire coïncider ces projets de déménagement avec le début de l'année scolaire, ce qui rend les demandes particulièrement pressantes à certaines périodes de l'année. Les réclamants sont alors orientés vers les médiateurs mis en place par l'Éducation nationale dans chaque académie.

L'exposé des affaires relevant du ministère de la Défense par les réclamants évoque souvent, quant à lui, un manque de concertation supposé dans la gestion des ressources humaines de cette administration. La mise en place d'instances de concertation et de médiation, à l'instar de ce qui se passe dans d'autres services publics, serait probablement bien ressentie.

D'une manière générale, l'absence de telles instances fait que, dans certains ministères, les agents ont le sentiment de n'avoir d'autre recours que le juge administratif, dont les délais peuvent décourager, ou le « rapport de force » syndical.

## Absence de dysfonctionnement du service public

Malgré leur caractère récurrent, certaines réclamations ne relèvent pas de dysfonctionnements du service public au sens où l'entend la loi de 1973.

De cette catégorie relèvent les demandes d'informations formulées avant même que l'intéressé n'ait pris l'attache des services concernés. Si on ne peut alors parler de litige entre le réclamant et un service public susceptible de donner lieu à une médiation, la réclamation est néanmoins la marque d'une inquiétude latente dans l'opinion. La réforme des retraites a ainsi donné lieu à un abondant courrier : des relevés de carrière ont été adressés au Médiateur de la République par des salariés soucieux de faire évaluer leurs droits à pension. Signe de la force des interrogations suscitées par cette réforme : les dossiers adressés l'étaient souvent par des personnes encore jeunes, ou à tout le moins éloignées de l'âge auquel on liquide ses droits.

De nombreux dossiers intéressent par ailleurs la situation des majeurs protégés, que la réclamation soit exprimée par eux-mêmes ou par



leurs proches. Les méthodes de gestion du patrimoine par le tuteur (généralement une association) et l'attention portée aux personnes sont le plus souvent mises en cause.

Un nombre important de plaintes a pour but de contester des décisions de justice. Celles-ci ne semblent pas bien comprises. Il est remarquable, et assez inquiétant, que le « déni de justice » réel ou supposé soit plus fréquemment évoqué dans les réclamations que les lenteurs de la procédure. Certains courriers n'hésitent pas à mettre nommément en cause les magistrats.

Les experts médicaux font également l'objet de nombreuses mises en cause (appréciation de la gravité des dommages à la suite d'un acte médical, détermination d'un handicap

impliquant une incapacité permanente, suivi des conséquences d'un accident du travail).

Le Médiateur de la République est fréquemment sollicité par des demandeurs de logements sociaux confrontés à des délais d'attente considérables, ainsi que par des personnes confrontées à des situations de surendettement. Il ne peut guère que, d'une part, vérifier que l'inscription sur les listes de demandeurs de logement a bien été faite et, d'autre part, suggérer une nouvelle saisine de la commission de surendettement.

Le Médiateur ne peut instruire ces plaintes en raison de leur irrecevabilité. Doit-il pour autant les ignorer ? Leur nombre est, en tout cas, significatif.

## Quels enseignements ?

L'étude des réclamations individuelles adressées au Médiateur de la République conduit à dresser un portrait contrasté du « citoyen plaignant » (le terme de citoyen est ici employé par commodité, la loi de 1973 ne subordonnant pas la capacité de saisir le Médiateur à la citoyenneté) et de son rapport à l'État.

Le nombre important de plaintes hors champ de compétence du Médiateur, est un signe inquiétant, à la fois de l'état d'esprit du public, méfiant envers les « pouvoirs installés » (experts et institutions), et d'une situation de fragilité et de précarisation sociale. C'est toute la question des rapports entre citoyens et sphère publique qui est posée, avec la nécessité de réhabiliter le rôle de l'État et la confiance en nos institutions démocratiques.

### 1. Du citoyen égaré... au consommateur procédurier

La saisine du Médiateur de la République est ressentie par les premiers comme « l'ultime recours », la dernière chance face à l'arbitraire

## « Une part importante de l'activité du Médiateur consiste à faire de la pédagogie »

supposé d'une machine administrative dont la rationalité leur échappe. Ils subissent, plus qu'ils ne mettent en œuvre, des procédures dont la complexité et « l'inhumanité » les découragent. Ils se croyaient protégés par le droit, ils découvrent – souvent trop tard – qu'ils ne le sont pas ou plus. Perdus, déroutés ou en état de faiblesse, ils éprouvent fréquemment un sentiment d'abandon.

À l'inverse, certains dossiers sont particulièrement renseignés, nourris et argumentés, attestant d'une connaissance éclairée des rou-



# La médiation au cœur de la société

ges de l'administration et semblant être le fait de citoyens déterminés à faire respecter leurs droits, qu'ils soient d'ailleurs réels ou imaginaires. Véritables procéduriers ou consommateurs de droits, ces requérants n'hésiteraient pas à abuser du système pour tenter de le tourner à leur avantage.

Face à cette diversité de situations, le Médiateur de la République se doit d'adapter ses réponses. Une partie importante de son activité de 2005 aura ainsi consisté, que ce soit au niveau des services centraux ou à celui des quelque trois cents délégués de terrain, à faire de la pédagogie. Ils ne s'agit pas seulement de répondre en invoquant la loi, il faut aussi, et surtout, tenter d'expliquer au requérant ce qui motive telle décision de l'administration, ou les raisons – parfois légitimes – de telle lenteur ou prudence administrative. Il faut savoir l'éclairer sur la réglementation, l'informer du fonctionnement des services en cause, le conseiller, l'orienter vers la personne qui pourra, mieux qu'une autre, être le bon interlocuteur. Dans bien des cas, ce travail quotidien d'écoute et de conseil adapté à chaque cas aura permis de désamorcer des situations tendues, d'apaiser des inquiétudes, de calmer des impatiences et, peut-être, contribué à réconcilier un peu l'administré et l'administration.

## 2. Les effets indésirables de certaines décisions

Certaines décisions politiques ont également des effets non prévus sur les comportements des citoyens. Le traitement des réclamations confronte régulièrement le Médiateur de la République à la complexité de notre législation, à l'empilement de textes souvent votés trop rapidement et dans le souci, illusoire, de répondre par la précipitation législative à des emballements médiatiques et d'opinion. Ce mouvement continu de stratification des dispositifs, entretenant souvent la confusion entre les domaines respectifs de la loi et du règlement, est d'ailleurs dénoncé depuis longtemps. Il provoque insatisfaction, irritation et incompréhension chez les usagers de l'administration comme chez les agents des

services publics. Il peut avoir des conséquences qui vont à l'encontre du souhait clairement exprimé du législateur.

Plusieurs exemples de ce type ont été mis en évidence en 2005 lors de l'instruction de dossiers soumis au Médiateur.

C'est ainsi qu'une mesure, conçue pour favoriser le retour à l'emploi en aidant les chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise, peut les pénaliser dans le calcul de leurs annuités de retraite, la période durant laquelle ils sont exonérés des cotisations sociales n'étant pas prise en compte et n'étant pas non plus susceptible de faire l'objet d'un rachat. Autre exemple d'un effet pervers, celui de la complexité de mise en œuvre de certains dispositifs d'accompagnement qui aboutit à priver des licenciés économiques retrouvant un emploi de deux mois de préavis et même d'assurance construction de leur maison ; retrouver un emploi peut donc se ré-



véler à terme moins « rémunérateur » qu'une indemnité chômage « classique ». Autre exemple : celui de la loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, qui institue notamment une nouvelle procédure dite de « rétablissement personnel » ou de « faillite civile ». Elle vise à faire face au surendettement, phénomène malheureusement préoccupant (près de 220 000 dossiers déposés en 2005 auprès des commissions de surendettement). Mais certains ménages surendettés, mal renseignés, font une mauvaise interprétation du nouveau dispositif de rétablissement personnel en étant persuadés qu'il entraîne un effacement pur et simple de leur dette. Un effet d'aubaine s'installe, méprise lourde de conséquences pour les ménages concernés car ils risquent, bien au contraire, la liquidation définitive de leur patrimoine pour apurer leurs dettes.

Par définition peu apparents, voire occultés, ces exemples sont révélés à mesure que sont traités les dossiers de plainte, à l'occasion des échanges avec des organismes partenaires (Assedic, caisses d'allocations familiales ou d'assurance maladie, collectivités territoriales). De telles mesures, faute de prévision et d'études prospectives, se trouvent ainsi produire des comportements non désirés annulant les effets recherchés.

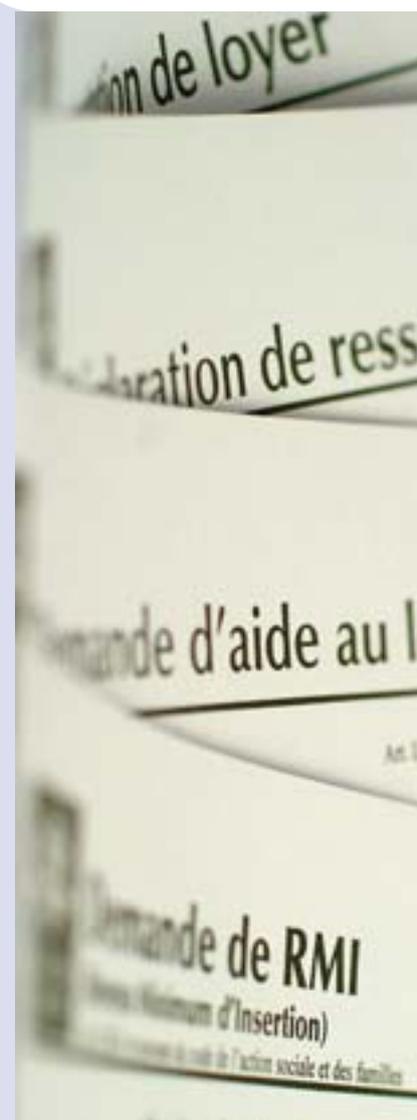
C'est en fait tout un système d'aides, conçues pour soutenir les plus faibles et les plus fragiles de nos concitoyens, qui peuvent produire des effets pervers ou même être détournées de leurs fins au profit d'intérêts particuliers. On sait par exemple que des pressions psychologiques ou financières sont exercées sur des mères isolées d'enfants nés en France, pour faciliter l'obtention d'un titre de séjour. La fraude aux Assedic est également particulièrement choquante eu égard à la dégradation des comptes de l'assurance chômage et aux efforts demandés aux salariés privés d'emploi. Les services du Médiateur de la République ont ainsi fait l'objet d'une tentative d'instrumentalisation de tels fraudeurs.

Chacun sait les détournements et les abus suscités par un dispositif emblématique de

notre modèle social : le RMI. Ils illustrent le risque de perte de sens et le discrédit qui peuvent s'attacher à une mesure conçue à l'origine pour « réinsérer » et dont on peut craindre qu'elle ne participe en fait à « désinciter ». Enfin, il faudra veiller à la façon dont se développe cette problématique au plan européen.

L'instruction des plaintes reçues par le Médiateur de la République ne met donc pas seulement en évidence les dysfonctionnements (au demeurant assez rares quant on considère la masse des actes et décisions administratifs produits chaque année). Elle peut aussi révéler qu'il y a parfois loin de la volonté exprimée par le législateur à l'application effective de cette volonté dans la réalité sociale. Cette « trahison » du politique par les faits et par les comportements est lourde de dangers si elle contribue à accréditer l'idée que l'action publique, l'engagement collectif et le civisme produisent moins d'effets que la débrouillardise, le repli sur soi et la défense des seuls intérêts particuliers.

On ne pourra faire l'économie d'une réflexion sur les effets comportementaux de certaines politiques publiques. En finir avec l'empilement des textes et des dispositifs qui se contredisent quelquefois sans toujours se compléter, en revenir à la stricte définition des domaines législatifs et réglementaires, prévoir l'impact futur des dispositifs en projet, ne pas s'interdire d'expérimenter avant de généraliser, se doter d'outils d'évaluation et d'alerte, sont les pistes les plus évidentes que dessine cette réflexion. Le besoin « d'études d'impact » des politiques publiques s'impose plus que jamais.



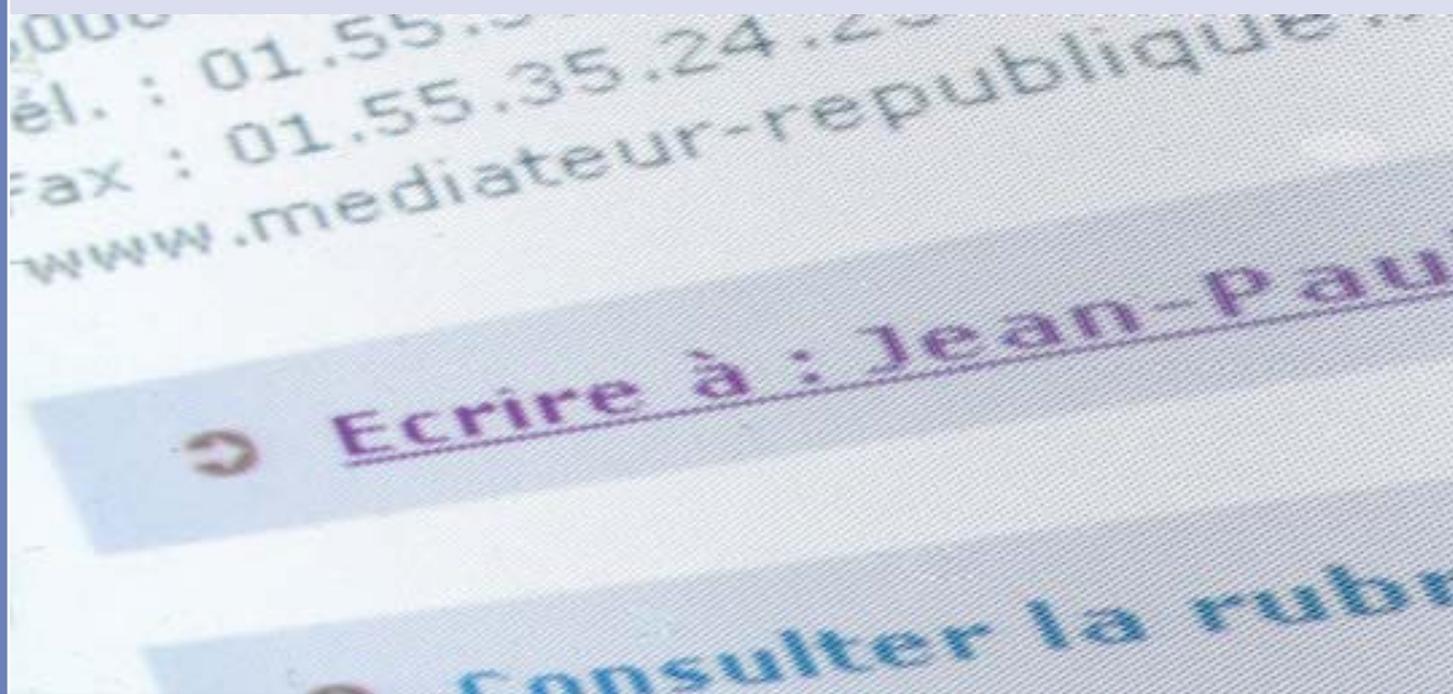
## ● Entre intérêt individuel et bien commun

Force est de souligner le caractère paradoxal des réclamations adressées au Médiateur de la République, qu'elles soient recevables ou non au sens de la loi de 1973.

Certaines d'entre elles tendent à demander à l'administration d'adapter les textes en vigueur à un cas particulier, allant parfois jusqu'à solliciter, par exemple en matière de retraite ou d'indemnisation du chômage, des aménagements personnels de l'exigence de durée de cotisation... L'intérêt général se confond ainsi, dans cette logique, avec l'intérêt particulier. Ou plutôt l'intérêt général est dilué dans la somme des intérêts particuliers. On est confronté là à une exigence, qui n'est pas

rare, de « sur-mesure » de la part de citoyens convaincus de leur bon droit. D'autres réclamations sont une manifestation de l'exigence d'égalité devant la loi et de simple équité. Quoi qu'il en soit, ces requêtes relèvent toujours d'une conception ambiguë de l'intérêt général.

Face à ces comportements, il importe de faire comprendre au réclamant que le respect des textes en vigueur constitue encore le meilleur rempart contre un éventuel arbitraire de l'administration. Mais il est primordial également que les services soient ouverts à la critique et désireux de corriger certaines situations. C'est pourquoi le Médiateur, tout en veillant



à ce que tous les dossiers de plainte soient instruits avec soin, prête aussi attention aux réclamations non recevables. Celles-ci ne peuvent être purement et simplement rejetées au seul motif de recevabilité juridique, parce qu'on peut avoir « juridiquement tort et moralement raison ». Le Médiateur estime donc pouvoir interpréter le cadre général de la loi de 1973, et prendre en compte toutes les réclamations, y compris celles qui sont formellement non recevables, pour en nourrir ses propositions de réforme.

Il s'agit en effet de répondre à une demande forte, et croissante, de médiation, et elle concerne autant les relations entre le citoyen et l'administration que la sphère strictement privée. Mais il est tout aussi urgent de réhabiliter l'action publique et de réconcilier citoyens et politique, « société civile » et institutions. Il est tout aussi indispensable de recréer du civisme. S'il s'emploie à trouver des solutions à des difficultés individuelles dans un souci d'équité, le Médiateur doit garder à l'esprit que sa mission s'inscrit dans le cadre de l'État de droit et dans une perspective de dessein collectif.

## **« Au carrefour des contradictions et des tensions de la société française »**

Au carrefour des contradictions et des tensions de la société française, attaché à les comprendre toutes sans en excuser aucune, il doit être déterminé à rechercher ce qui, dans le moindre cas individuel qui lui est soumis, peut receler une injustice. En d'autres termes, l'acceptation de sa médiation suppose une maturité et une capacité à renoncer, de bonne foi, à des revendications immédiates qui se révéleraient non fondées. Mais ces deux qualités ne définissent-elles pas, elles aussi, la citoyenneté ?



# Adapter le droit aux exigences d'équité

Problèmes de chômage, de retraite, de santé, de prestations familiales, d'impôts, d'actes d'état civil, d'urbanisme... au travers des milliers de litiges de nature diverse qui lui sont soumis chaque année, le Médiateur de la République mesure l'impérieuse nécessité de réformer tant le fonctionnement du service public que les textes législatifs ou réglementaires lorsqu'ils génèrent des situations d'iniquité caractérisées.

Le pouvoir de proposition de réformes, qui lui est conféré par la loi fondatrice du 3 janvier 1973, complétée sur ce point par la loi du 12 avril 2000, est essentiel pour adapter textes et procédures à une société en pleine mutation et prévenir ainsi les litiges. Aussi, le Médiateur entend jouer pleinement ce rôle de proposition. De nombreuses avancées en la matière ont été enregistrées en 2005.

●	<b>Les grands chantiers de réformes ouverts par le Médiateur en 2005</b> .....	p. 21
●	<b>La poursuite des pistes engagées</b> .....	p. 26
●	<b>Quand le Médiateur obtient gain de cause</b> .....	p. 28
●	<b>Les interpellations et dossiers à suivre</b> .....	p. 32



## Les grands chantiers de réformes ouverts par le Médiateur en 2005

L'année 2005 s'est traduite par une augmentation du nombre de demandes de réformes. 104 demandes nouvelles ont été transmises au Médiateur, contre 93 en 2004. 95 demandes ont été instruites et 19 ont donné lieu à des propositions de réforme. Elles concernent tous les domaines de la vie, des grandes questions de société aux petits tracas de l'existence.

### Rendre le système de traitement des amendes plus juste et surtout légal...

L'accroissement de la sécurité sur la route doit s'accompagner d'un plus grand respect du droit de la contestation des amendes. Explications.

La procédure de l'amende forfaitaire, prévue aux articles 529-7 à 530-3 du code de procédure pénale, vise, en substance, à favoriser le paiement rapide de l'amende et à dissuader le contrevenant d'exercer un recours. Ainsi, l'article 529 du code de procédure pénale restreint le « droit au juge » prévu par la convention européenne des droits de l'homme en énonçant le principe selon lequel le paiement de l'amende éteint l'action publique et équivaut à une reconnaissance de l'infraction.

À cette limitation s'ajoute celle entraînée par les pratiques de certains officiers du ministère public (OMP) qui statuent directement sur le bien-fondé des réclamations qui leur

sont adressées, au lieu de les transmettre à une juridiction compétente comme le prévoit l'article 530-1 du code de procédure pénale.

Par ailleurs, en vertu de l'article 529-2, à défaut de paiement ou d'une requête « l'amende forfaitaire est majorée de plein droit et recouvrée au profit du Trésor public » par un titre exécutoire. Le comptable public n'ayant pas connaissance de la contestation portée devant l'OMP, il arrive que, postérieurement à l'émission d'une amende forfaitaire majorée, un classement sans suite intervienne.

Devant ces dysfonctionnements, le Médiateur de la République a remis en cause l'ensemble de la chaîne de traitement des amendes. Il a signalé au Garde des Sceaux et au ministre de l'Intérieur la nécessité du respect et de l'application stricte de l'article 530-1 du code de procédure pénale par les OMP.

## Les grands chantiers de réformes ouverts par le Médiateur en 2005

En cas d'opposition administrative pour récupérer des créances, certains établissements bancaires bloquaient l'intégralité des comptes bancaires de l'administré et prélevaient des frais injustifiés.

Le ministre des Finances a pris acte des observations du Médiateur en substituant, pour les amendes, la procédure de l'opposition administrative à celle de l'avis à tiers détenteur par l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2004. À la suite d'une réunion à l'initiative du Médiateur, la Fédération bancaire française a rappelé à l'ensemble des adhérents les règles applicables en matière de recouvrement forcé des amendes et, en particulier, celle relative au blocage du compte à seule « concurrence du montant de la créance du Trésor ». (communication n°2005/227 du 4 juillet 2005 de la FBF).

Le Médiateur a émis une proposition de réforme au ministre chargé des finances visant à la limitation, par les établissements financiers, du montant des frais prélevés lors des

procédures de recouvrement forcé. En effet, les commissions prélevées par les banques, d'un montant fixe et dénué de tout lien avec la créance du Trésor, peuvent varier de 47 € à 120 € pour une même créance, selon l'établissement. La mission d'audit sur la modernisation du paiement des amendes, dans son rapport de décembre 2005, « insiste pour qu'un accord [avec la Fédération bancaire française] soit rapidement trouvé sur ce point ».

La saisie simultanée par le comptable public de l'ensemble des banques détenant un compte pour le même débiteur pouvait entraîner des frais multiples et injustifiés. C'est pourquoi le Médiateur a demandé « une notification successive [par le comptable public], et non plus simultanée, pour les créances d'un faible montant, inférieure à un certain seuil à déterminer ». Sur ce point, le Médiateur a été entendu puisque l'instruction ministérielle a été prise en ce sens, en septembre 2005.

### Renforcer les garanties entourant la consultation des fichiers Stic et Judex à des fins administratives

Différentes lois relatives à la sécurité intérieure ont instauré et développé la possibilité de consulter les fichiers de police judiciaire dans le cadre d'une enquête préalable à une décision administrative en vue de l'accès à certains emplois, notamment dans les secteurs de la sécurité et de la défense. Ces fichiers sont, en outre, consultés pour l'acquisition de la nationalité française et l'octroi de titres de séjour... Il s'agit, d'une part, du « Système de Traitement des Infractions Constatées » (Stic) pour la police nationale et, d'autre part, du « système Judiciaire de Documentation et d'Exploitation » (Judex) pour la gendarmerie nationale.

Leur principale fonction est de regrouper les informations provenant des comptes rendus d'enquête effectués après l'ouverture d'une procédure pénale. Détournés de leur objectif

initial, ils jouent également le rôle d'un « casier judiciaire parallèle ». Or, il a pu être constaté que la consultation de ces fichiers ne présentait pas de garanties similaires à celles prévues pour le casier judiciaire national.

La mise à jour de ces fichiers pose aussi problème. D'une part, la commission nationale informatique et libertés estime le taux d'erreurs du fichier Stic à environ 25 %. D'autre part, la transmission des suites judiciaires, par les procureurs de la République aux gestionnaires des deux fichiers, est quasi inexistante. Ainsi, les personnes qui ont fait l'objet de suites judiciaires favorables (relaxe, acquittement, non-lieu) ne sont pas assurées de l'effacement des informations. Cette absence de mise à jour est de nature à porter préjudice aux personnes susceptibles de faire l'objet d'enquêtes administratives car la

consultation de ces fichiers justifie le plus souvent des licenciements ou des refus de recrutement. C'est pourquoi le Médiateur de la République soutient différentes mesures permettant d'actualiser au plus vite et dans des conditions de fiabilité optimales les fichiers Stic et Judex. Il propose également d'aligner les garanties judiciaires pour la consultation de ces fichiers sur celles prévues par le code de pro-

cédure pénale pour le casier judiciaire national. À cet égard, le Médiateur de la République propose notamment la création d'un recours permettant d'obtenir une dispense d'inscription de certaines condamnations dans la partie des fichiers Stic et Judex destinée aux enquêtes administratives, à l'instar de ce qui est prévu à l'article 775-1 du code de procédure pénale pour le casier judiciaire national.

## Harmoniser la protection sociale des travailleurs de l'amiante



L'inégalité des personnes exposées à l'amiante dans leur activité professionnelle, en termes de droits sociaux, n'est plus tolérable. La protection sociale doit placer l'individu au cœur du dispositif, quel que soit le régime d'assurance auquel il est affilié. L'homogénéité des droits et la coordination des régimes constituent une urgence sociale. Une proposition de réforme du Médiateur a débouché sur la publication d'un arrêté du 3 février 2005, qui complète la liste des maladies professionnelles liées à l'amiante susceptibles d'ouvrir droit à l'Acaata (allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante), créée par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 1999. Cette allocation de préretraite, attribuée dès l'âge de 50 ans aux salariés exposés à l'amiante relevant du régime général de la Sécurité sociale, a été ensuite étendue à d'autres catégories de travailleurs de l'amiante.

Cependant, le Médiateur a proposé de nouvelles améliorations du dispositif. Il s'agirait, tout d'abord, de faire en sorte que l'ensem-

ble des régimes de protection sociale soient en mesure d'attribuer cette allocation de préretraite aux personnes victimes d'une maladie professionnelle occasionnée par l'amiante ou exposées à ce risque, alors qu'à l'heure actuelle, certains régimes ne couvrent pas ce risque. Il convient aussi d'harmoniser les conditions d'attribution de l'allocation au sein des différents régimes, dans le sens le plus favorable aux victimes de l'amiante et d'instaurer des mesures de réciprocité entre les différents régimes d'assurance afin de simplifier le traitement des dossiers et d'éviter les iniquités.

Le Médiateur de la République a également souligné les insuffisances des modalités de réparation des maladies professionnelles de droit commun, qui peuvent également s'appliquer aux travailleurs de l'amiante. Leur manque d'harmonisation et de coordination est très problématique pour les personnes ayant été affiliées à différents régimes (salariés du privé ayant rejoint la fonction publique, par exemple).

## LE CADRE JURIDIQUE

■ Le Médiateur de la République élabore des propositions de réforme, soit de son propre chef (en auto-saisine ou à la suite des dossiers traités par les secteurs d'instruction de l'Institution ou ses délégués), soit à partir des demandes qui lui sont adressées par les particuliers ou les parlementaires.

Ces propositions, très diversifiées dans leur objet, sont ensuite adressées aux ministres concernés. Elles donnent lieu à une gestion et à un suivi actifs jusqu'à ce qu'elles aboutissent, ce qui peut prendre des années. Plusieurs moyens sont mis à la disposition du Médiateur pour faire avancer ses propositions : interpellier et relancer les ministères et services compétents, s'adjoindre les services des directeurs de l'administration centrale désignés comme « correspondants du Médiateur » au sein de leur ministère, sensibiliser, s'il y a lieu, les parlementaires, rencontrer les ministres concernés.

En général, les propositions de réforme du Médiateur sont accueillies favorablement par les ministères compétents. Dans le cas contraire, ou lorsque plusieurs départements ministériels sont concernés, le Médiateur a la possibilité de demander la réunion d'un Comité interministériel de réformes. Un tel comité a été réuni le 26 janvier 2005. Des arbitrages, qui s'imposent aux ministères, sont alors réalisés par le président du comité (directeur de cabinet du ministre chargé de la Réforme de l'État). En cas de désaccord persistant, le Médiateur a la faculté de demander l'arbitrage du Premier ministre.

## Les grands chantiers de réformes ouverts par le Médiateur en 2005

Parmi les 19 propositions de réformes émises en 2005,

**30%**

concernent le secteur Social

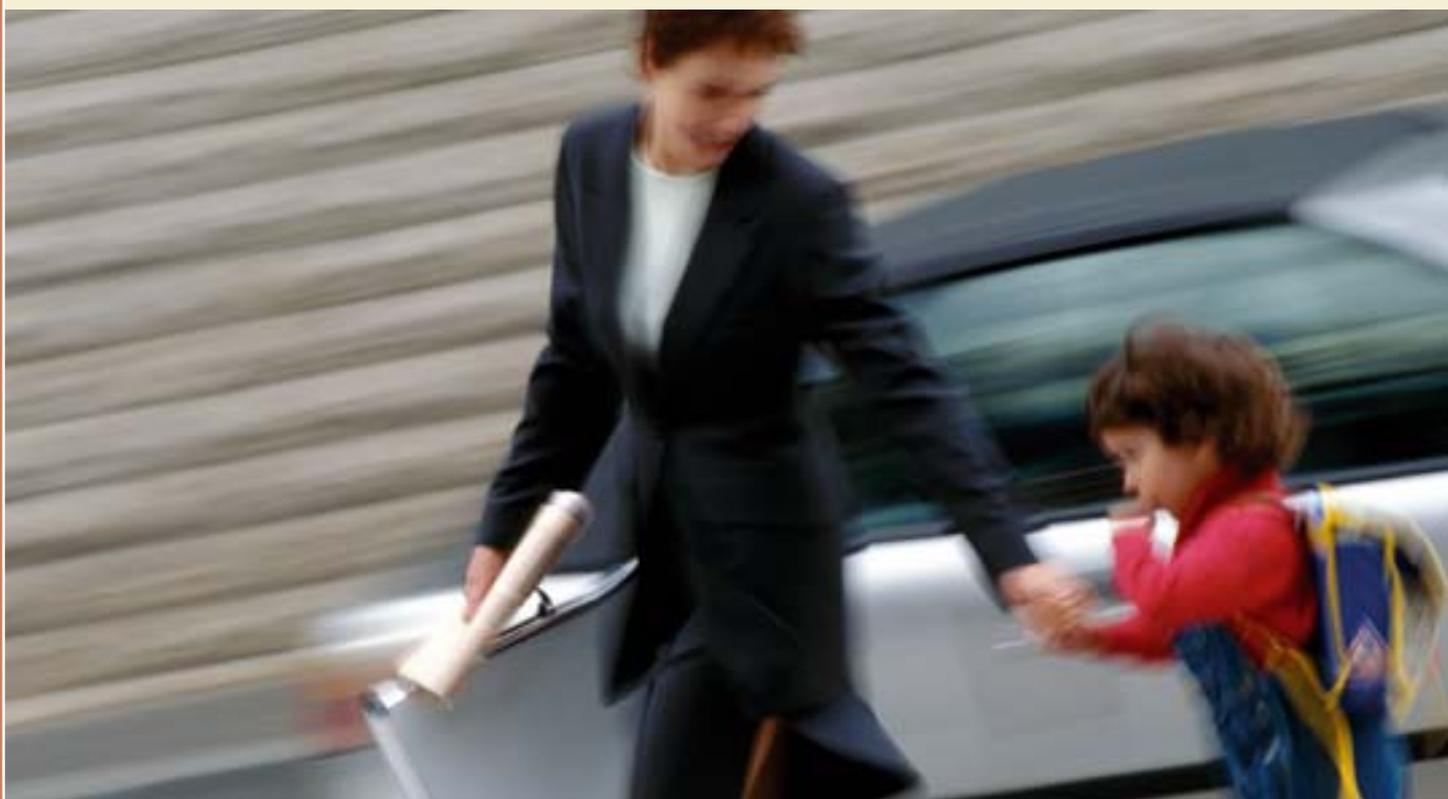
### Adapter l'attribution des prestations familiales en cas de résidence alternée

La résidence alternée, consistant pour des parents divorcés ou séparés à partager la garde de leur(s) enfant(s), fait l'objet d'une reconnaissance légale opérée par la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale.

L'article R. 513-1 du code de la Sécurité sociale énonce que « *la qualité d'allocataire des prestations familiales ne peut être reconnue qu'à un seul des deux membres du couple au titre d'un même enfant* », et qu'« *en cas de divorce, de séparation de droit ou de fait des époux ou de cessation de la vie commune des concubins, et si l'un et l'autre ont la charge effective et permanente de l'enfant, l'allocataire est celui des membres du couple au foyer duquel vit l'enfant.* » Cet article ne pouvant s'appliquer dans l'hy-

pothèse d'une résidence alternée, qui fait donc l'objet d'un vide juridique, le Médiateur de la République propose de le compléter.

En cas de garde alternée, il serait prévu qu'à défaut d'accord entre les parents et en l'absence de décision judiciaire ayant déjà statué sur le bénéficiaire des prestations familiales, chacun des parents pourrait avoir la qualité d'allocataire et percevoir la part de prestations familiales nécessaires à l'éducation de l'enfant.



## « 28 propositions de réforme du Médiateur de la République ont fait l'objet d'une clôture en satisfaction en 2005 »

### Protéger davantage le consommateur

Le consommateur opposé dans un contentieux à un professionnel (une société de crédit, par exemple) se trouve en situation de faiblesse, à la fois économique, mais aussi juridique.

Si le droit de la consommation a pour objet de compenser ce déséquilibre en prescrivant des dispositions protectrices en faveur du consommateur, il s'avère qu'en pratique, notamment dans le cadre d'un procès civil, son application risque de ne pas être pleinement effective.

Cette situation résulte du fait que les litiges relatifs au droit de la consommation relèvent le plus souvent de la compétence des juridictions d'instance. Or, devant ces juridictions, le consommateur peut se défendre lui-même en présentant des observations orales lors de l'audience. Cette liberté de ne pas avoir recours à un avocat peut toutefois se retourner contre le consommateur, qui méconnaît souvent les dispositions techniques édictées en sa faveur par le droit de la consommation (mentions obligatoires d'un contrat, délai de forclusion en matière de crédit qui empêche toute action deux ans après l'événement qui crée le litige...).

En l'état actuel de la jurisprudence, le juge ne peut aller au secours du consommateur : depuis 1995, la Cour de cassation lui refuse le pouvoir de relever d'office un moyen de droit tiré de la violation d'une disposition issue du droit de la consommation.

Cette jurisprudence apparaît **contraire à la position adoptée par la Cour de justice des communautés européennes** en matière d'application de directives communautaires sur les clauses abusives.

En effet, il ressort des termes de l'arrêt de la Cour de justice des communautés européennes du 27 juin 2000, *Oceano Grupo* (C-240/98 à 244/98) « *qu'une protection effective du consommateur ne peut être atteinte que si le juge national se voit reconnaître la faculté d'apprécier d'office une telle clause. Le système de protection établi par la directive repose sur l'idée que la situation inégale entre le consommateur et le professionnel ne peut être compensée que par une intervention positive extérieure aux seules parties au contrat* ».

Par ailleurs, le rapport Canivet d'évaluation des procédures de traitement du surendettement des particuliers (présenté le 30 novembre 2005) propose que le juge puisse relever d'office, c'est-à-dire de lui-même, un moyen tiré de la violation du droit de la consommation.

Le Médiateur de la République souhaite en ce domaine que le « dialogue des juges » tende vers une protection accrue du consommateur par « l'intervention positive extérieure » du juge des contrats.



# La poursuite des pistes engagées

Au cours de l'exercice, le Médiateur a approfondi sa réflexion sur des sujets déjà évoqués au cours des années précédentes. Certains ont fait l'objet de nouvelles propositions de réforme.

### Rectifier les effets négatifs du traitement du surendettement

Contrairement à ce que l'on constatait dans les années 1990, le surendettement n'a plus pour cause principale le comportement plus ou moins fautif des débiteurs ou des créanciers dans l'accumulation des crédits, mais les problèmes de pauvreté et de précarité de personnes confrontées aux accidents de la vie (chômage, maladie, etc.). Le surendettement constitue donc aujourd'hui un problème majeur de notre société dont s'est emparé le législateur.

Or, l'inscription au FICP (fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers), géré par la Banque de France, demeure lourde de conséquences pour les personnes concernées, en dépit de la mise en place de la nouvelle procédure dite de « rétablissement personnel », conduisant, sous certaines conditions, à l'effacement des dettes non professionnelles du débiteur.

Sans remettre en cause le FICP, le Médiateur a proposé la révision des modalités et des implications de l'inscription à ce fichier pour favoriser une véritable réinsertion économique et sociale des personnes en cause. Répondant à la demande du Médiateur, la Banque de France a rappelé la compétence exclusive du législateur pour fixer les règles relatives à la durée de conservation des informations

dans le FICP. Elle a cependant estimé opportun d'harmoniser les durées d'inscription au FICP et a proposé une limitation générale à huit ans. Elle préconise aussi de pouvoir procéder à la radiation anticipée de personnes qui, ayant bénéficié d'un effacement de leurs dettes, ont néanmoins intégralement acquitté ces dernières.

Le Médiateur de la République a également suggéré de remédier à l'absence d'effectivité des mesures de suivi social qui peuvent être, selon la loi, prononcées par le juge, tant cet accompagnement social apparaît nécessaire pour éviter la rechute. En outre, le juge devrait pouvoir soulever d'office des dispositions protectrices du débiteur tirées du droit de la consommation.

Le rapport Canivet d'évaluation des procédures de traitement du surendettement des particuliers a intégré ces préconisations dans ses conclusions.

**« Plus d'un million de ménages sont passés en commission de surendettement depuis quinze ans. »**

## Renforcer l'arsenal juridique pour lutter plus efficacement contre les mariages forcés

Selon l'article 146 du code civil, « *Il n'y a pas de mariage lorsqu'il n'y a point de consentement* ». Les mariages forcés constituent pourtant une réalité contre laquelle il convient de lutter, en France et à l'étranger, lorsqu'un citoyen français est concerné.

À la lueur de plusieurs cas de jeunes filles, mineures ou majeures, de nationalité française ou binationale, qui ont été mariées contre leur gré, la Défenseure des Enfants et le Médiateur de la République ont émis, le 29 mars 2005, une proposition de réforme commune contenant plusieurs recommandations pour mieux prévenir et combattre cette situation. Parmi celles-ci figure la proposition d'harmoniser l'âge minimal du mariage à 18 ans (âge de la majorité) pour les filles (actuellement fixé à 15 ans) comme pour les garçons. Les deux autorités préconisent en outre de recourir plus régulièrement et de

manière plus efficace aux auditions (éventuellement séparées) des futurs époux qui peuvent être effectuées par les services d'état-civil des mairies ou les services consulaires pour les mariages célébrés à l'étranger. De même, il conviendrait de rendre plus effective la possibilité d'annulation d'un mariage contraint par l'ouverture au procureur de la République de l'action en nullité pour vice du consentement, actuellement limitée à l'époux victime (article 180 du code civil).

Les parlementaires ont introduit l'ensemble de ces mesures par voie d'amendements à la proposition de loi visant à lutter contre les violences au sein du couple. Le gouvernement a lui-même présenté un projet de loi en conseil des ministres visant à renforcer le contrôle de la validité des mariages et comportant un volet sur la lutte contre les mariages forcés.

## Humaniser le régime juridique des enfants nés sans vie

En 2005, le Médiateur de la République a alerté les pouvoirs publics sur les iniquités constatées en matière de droits sociaux et d'état-civil s'agissant des enfants nés sans vie, autrement dit, selon le code civil, les enfants mort-nés après quatre mois et demi de grossesse ou les enfants nés vivants mais non viables et décédés avant la déclaration de naissance. Il a insisté sur la nécessité d'humaniser le régime juridique de ces enfants et de respecter les droits de leurs parents afin d'accompagner au mieux les

familles dans leur processus de deuil. Le Médiateur a préconisé en particulier que les parents d'enfants nés sans vie, même non mariés ou n'ayant pas d'autre enfant, puissent disposer d'un livret de famille afin d'y inscrire leur enfant ainsi décédé, et qu'ils aient aussi la faculté de le reconnaître pour lui attribuer une filiation et un nom. Par ailleurs, le Médiateur a demandé que les pères de ces enfants puissent bénéficier des indemnités journalières dues au titre d'un congé de deuil.



# Quand le Médiateur obtient gain de cause

En 2005, le Médiateur de la République a obtenu satisfaction sur 28 de ses propositions de réformes. Cette nouvelle donne législative et réglementaire devrait contribuer à améliorer le « vivre ensemble » en supprimant des iniquités.



### Des mesures importantes en faveur des personnes handicapées

La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 qui reprend certaines propositions de réformes du Médiateur de la République constitue une étape majeure en ce qui concerne « l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées ». Elle crée une nouvelle prestation, « la prestation de compensation » qui, accessible à toute personne souffrant d'un handicap, n'est soumise à aucune condition de ressources et est fonction des besoins spécifiques de chacun. Elle favorise l'insertion professionnelle des personnes handicapées en accroissant les possibilités de cumul de l'AAH (allocation aux adultes handicapés) avec un revenu tiré d'une activité en milieu ordinaire de travail. La nouvelle loi simplifie également l'exercice du droit de vote par les majeurs sous tutelle. Si le principe demeure celui de l'impossibilité d'inscrire ces personnes sur les listes électorales, le juge des tutelles pourra

ponctuellement autoriser cette inscription lorsqu'il estimera que le majeur concerné est capable de voter.

La loi n° 2005-102 rappelle aussi les compétences du Médiateur de la République en matière de règlement amiable des litiges pouvant survenir entre une personne handicapée et un service public à propos de la mise en œuvre de ses droits.

Par ailleurs, la suppression de l'exigence du certificat de non-imposition pour les adultes handicapés rattachés au foyer fiscal de leurs parents pour pouvoir prétendre aux prestations sociales soumises à condition de ressources a permis d'aplanir une grande partie des difficultés qu'ils pouvaient rencontrer pour obtenir certains avantages fiscaux, parafiscaux ou sociaux.

## La transition entre la cessation des indemnités journalières et la perception d'un salaire ou d'un revenu de remplacement est facilitée

À la suite de nombreuses réclamations, le Médiateur de la République avait formulé des recommandations visant à améliorer les conditions de la transition entre la cessation du versement d'indemnités journalières, consécutive à la fin d'un arrêt de travail pour maladie, et la perception d'un revenu, sous la forme d'un salaire (en cas de reprise de l'emploi) ou d'une allocation de chômage (en cas de procédure de licenciement pour inaptitude).

La CNAM (Caisse nationale d'assurance maladie), par le biais de circulaires, puis le législateur et le pouvoir réglementaire ont édicté plusieurs mesures répondant à ces suggestions.

Concernant l'information des assurés sociaux, la CNAM a diffusé auprès de ses organismes locaux et des médecins conseils une circulaire prévoyant que « *la décision de fin de versement des indemnités journalières doit faire l'objet d'un préavis d'au moins huit jours* ». Elle indique que la notification doit expressément mentionner la possibilité pour le salarié d'aviser son employeur de la fin de son arrêt maladie, afin de permettre à ce dernier de programmer, en liaison avec le médecin du travail, la visite de reprise.

S'agissant de la mise en place d'échanges d'informations entre le médecin conseil de

la Sécurité sociale et le médecin du travail afin que le salarié n'ait pas à subir une période inappropriée de suspension de ses revenus, la CNAM a signalé qu'« *un tel dispositif appelle une réforme législative de la part des pouvoirs publics afin d'instaurer un cadre juridique adapté aux relations qui doivent nécessairement être établies entre les deux médecins* ».

Tel est l'objet de l'article 24 de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, complété par le décret n° 2004-1456 du 23 décembre 2004. Ces textes prévoient et organisent la consultation du médecin du travail par le médecin conseil, qui peut avoir lieu au cours d'une interruption de travail supérieure à trois mois. Ce rapprochement entre les deux médecins, effectué en liaison avec le médecin traitant, a pour but de préparer la reprise du travail.

Enfin, le décret précité rappelle la faculté pour le médecin du travail de procéder, avec l'accord de l'intéressé, à un examen médical de pré-reprise à l'issue duquel il communique au médecin conseil les « *éléments pertinents à prendre en compte par ce dernier [...] afin de préparer le retour à l'emploi* ».

## Les salariés des personnes physiques exerçant une profession libérale à titre indépendant bénéficient de l'AGS

Instaurée par la loi n° 73-1194 du 27 décembre 1973, l'assurance garantie des salaires (AGS) garantit le paiement des créances dues aux salariés à raison des contrats de travail qui les lient à un employeur faisant l'objet d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire. La proposition de réforme du Médiateur de la République visait à obtenir l'extension du bénéfice de cette assurance aux salariés des personnes physiques exer-

çant une profession libérale. Cette réforme apparaissait d'autant plus nécessaire que souvent les salariés concernés découvraient qu'ils étaient exclus de ce régime seulement au moment de leur licenciement. Elle a pu être mise en œuvre moyennant une modification plus globale du régime des procédures collectives par la loi n° 2005-845 du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises.



### **Les détenus et les prévenus libérés sont rétablis dans leurs droits à bénéficier de la couverture maladie acquise avant leur incarcération**

Dans le cadre de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2006, le Parlement a adopté la mesure préconisée par le Médiateur de la République visant à permettre à un détenu ou un prévenu libéré de recouvrer, dans des conditions à préciser par décret, les droits à prestations en espèces (indemnités journalières versées par la Sécurité sociale en cas d'arrêt maladie), qu'il avait acquis avant son incarcération par le paiement de cotisations, augmentés le cas échéant des droits constitués pendant la période de détention provisoire. Comme le Médiateur l'avait également souhaité, les détenus ou prévenus titulaires

d'une pension d'invalidité avant leur emprisonnement bénéficieront de son maintien.

Cette réforme mettra fin à l'iniquité de la situation actuelle, entraînant pour un ancien détenu la perte de tous ses droits aux prestations en espèces acquis antérieurement, que cette incarcération soit provisoire ou qu'elle corresponde à l'exécution d'une peine. Le législateur parachève ainsi la réforme qu'il avait initiée par la loi n° 94-43 du 19 janvier 1994 pour améliorer la prise en charge sanitaire et sociale et la protection des détenus, et faciliter leur réinsertion.

### **L'hospitalisation sous contrainte sur la voie de la réforme**

Au travers des réclamations qui lui sont adressées, il est apparu au Médiateur de la République que la branche hospitalière consacrée à la santé mentale ne fonctionnait pas conformément à la mission de service public qu'elle doit assurer. Par ailleurs, le nombre d'hospitalisations sous contrainte – plus de 70 000 en 2001 – largement supérieur à celui des pays comparables comme l'Italie ou le Royaume-Uni, tendait à prouver que le système de santé français souffrait d'un dysfonctionnement majeur.

Pour remédier à cette situation, le Médiateur de la République a adressé en 2002 une proposition de réforme aux ministres compé-

tents. Sa proposition tendait notamment à réformer la procédure d'hospitalisation sous contrainte régie par la loi du 27 juin 1990, dans un sens plus protecteur des droits et libertés des personnes concernées.

En mai 2005, un rapport allant dans ce sens a été remis par l'Inspection générale des Affaires sociales et l'Inspection générale des Services judiciaires au ministre de la Santé et de la protection sociale et au Garde des Sceaux, ministre de la Justice. Il jette les bases sur lesquelles la réforme de l'hospitalisation sous contrainte pourrait être menée courant 2006.



## La lutte contre le trafic de véhicules volés renforcée grâce à l'accès au fichier SIS

Face aux trafics intra-communautaires de véhicules volés, le Médiateur de la République avait émis le 11 octobre 2004 une proposition de réforme permettant aux services des préfectures en charge de l'immatriculation des véhicules d'améliorer l'efficacité de leur contrôle grâce à un accès direct au système d'information Schengen (SIS), qui regroupe tous les signalements de véhicules volés au sein des pays membres de l'Union européenne soumis aux accords de Schengen. Cette proposition de réforme a pu être satisfaite grâce à la publication d'un règlement du Parlement européen et du conseil de l'Union européenne sur l'accès des services des États membres chargés de l'immatriculation des véhicules au SIS de deuxième génération (SIS II). Ce règlement communautaire prévoit expressément que les services publics en charge de l'immatricula-

tion des véhicules peuvent accéder directement au SIS II.

Par ailleurs, le projet de réforme du système d'immatriculation présenté le 15 juin 2005 en conseil des ministres par le ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement de territoire, élaboré en collaboration avec le ministère des Transports, prévoit que le nouveau fichier des immatriculations, en application à compter de 2008, sera enrichi de données supplémentaires relatives, notamment, aux véhicules volés dans les États membres de l'Union européenne soumis aux accords de Schengen. Dans l'attente de l'entrée en vigueur de ces dispositions, les services préfectoraux en charge de l'immatriculation des véhicules peuvent accéder à ces informations par l'intermédiaire des autorités policières.

## Les taux d'intérêt de retard en matière fiscale enfin harmonisés !

Depuis 1998, le Médiateur de la République attirait l'attention des différents ministres de l'Économie et des Finances sur la différence entre le taux de l'intérêt de retard appliqué au contribuable conformément à l'article 1727 du CGI (code général des impôts) et le taux de l'intérêt légal, retenu pour le calcul des intérêts

moratoires versés par l'administration fiscale. L'article 19 de la loi de finances pour 2006 aligne les taux de l'intérêt de retard et des intérêts moratoires à 0,40 % par mois, soit 4,80 % par an. La mesure est applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006. Enfin, pourrait-on dire !

## La réparation des préjudices causés par les services postaux enfin acceptée onze ans après la proposition de réforme du Médiateur...

À la suite d'une proposition du Médiateur de la République, les opérateurs postaux deviennent responsables des pertes, avaries et retards survenant lors de la transmission des courriers et colis, y compris des correspondances ordinaires.

Cette demande avait été formulée dès 1994 et supposait de modifier l'article L. 7 du code des postes et télécommunications énonçant que « La Poste n'est tenue à aucune indemnité pour perte d'objet de correspondance ordinaire ». L'aboutissement, onze ans après, de cette réforme a nécessité un long travail de concerta-

tion avec les ministères compétents, la direction du service postal et les parlementaires. Les nouvelles dispositions sont aujourd'hui contenues dans l'article 19 de la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales. Cette loi précise notamment l'étendue du service postal et attribue à une nouvelle autorité indépendante, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), compétence pour réguler le marché postal. La suppression du médiateur du service universel postal devra donc intervenir par voie réglementaire.



# Les interpellations et dossiers à suivre...

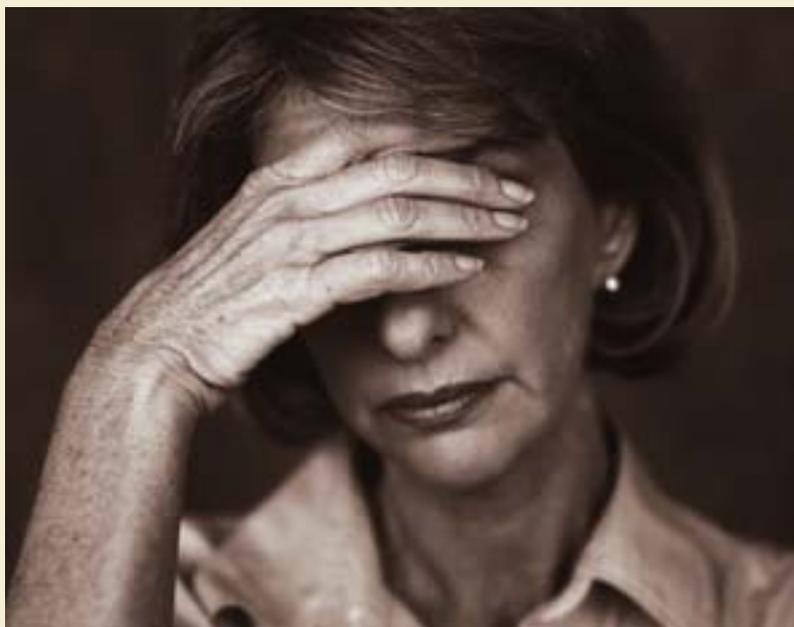
On vient de le voir, l'aboutissement d'une réforme nécessite parfois de nombreuses années de patience et d'opiniâtreté. Ainsi, le Médiateur de la République compte bien relancer, en 2006, des propositions restées en panne jusqu'à présent...

### Tutelles et curatelles : des dossiers en attente d'une réforme annoncée

Près de 700 000 personnes sont actuellement placées sous protection judiciaire, qu'il s'agisse de la curatelle ou de la tutelle, et ce chiffre pourrait encore augmenter fortement compte tenu du vieillissement de la population, de la progression exponentielle de maladies comme la maladie d'Alzheimer, des ruptures sociales de plus en plus fréquentes, mais aussi de certaines pratiques consistant, parfois abusivement, à assujettir les personnes en situation grave d'inadaptation sociale : toxicomanes, alcooliques, SDF, chômeurs de longue durée en voie de marginalisation. De fait, 50 000 nouvelles mesures sont prononcées chaque année et, à ce rythme, la France compterait un million de « protégés » en 2010, soit un habitant sur 65...

Face à cette situation, pour le Médiateur de la République, il s'agit de relever certains dysfonctionnements du dispositif actuel – tutelles ou curatelles abusives, lenteurs, négligences, opacité, détournements de fonds et abus divers – et de le

réformer. Il a fait valoir ses propositions dans le cadre du projet de loi sur la réforme globale du dispositif de protection des majeurs « incapables » qui doit, en principe, être présenté au Parlement en 2006. Ce projet prévoit notamment que seule l'altération des facultés mentales pourrait justifier qu'une personne soit privée de tout ou partie de sa capacité juridique. Il limite la mise sous tutelle à cinq ans, quitte à ce que cette mesure soit



réévaluée. Il crée deux dispositifs alternatifs à la mise sous tutelle ou curatelle pour les personnes en situation de précarité et de surendettement, la « mesure d'accompagnement social spécifique », et en cas d'échec de cette mesure administrative, la « mesure de gestion budgétaire et d'accompagnement social », toutes deux ordonnées par le juge, mais prises en charge par les départements. Le projet de loi met également en place un dispositif massif de déjudiciarisation des tutelles. Il donne en effet la possibilité à une personne en possession de toutes ses facultés mentales de désigner un tuteur ou un curateur à l'avance, au cas où elle deviendrait incapable de pourvoir seule à ses intérêts. Ce projet supprime les distinctions existant entre les tuteurs ou curateurs et les gérants de tutelle. En remplacement, il prévoit la création d'une nouvelle fonction de « mandataire de protection juridique des majeurs », qui sera exercée par les associations ou les personnes physiques désignées par le juge des tutelles lorsque la famille ou un proche ne pourra pas prendre en charge la personne en difficulté. Le mandataire assurera à la fois

la « gestion budgétaire » et « l'accompagnement social » pour la personne concernée. Cette profession devrait être réglementée dans le cadre du code de l'action sociale et des familles, et soumise aux dispositions de la loi du 2 janvier 2002, qui renove l'action sociale et médico-sociale. Il est prévu que les associations de gestion tutélaire seront soumises à la procédure d'autorisation (article L312-1 du code de l'action sociale et médico-sociale). Par ailleurs, l'accès à cette profession sera soumis à un double agrément, celui du préfet et celui du procureur de la République territorialement compétent. La réforme de cette profession est pilotée par la direction générale de l'action sociale au ministère de la Santé.

Pour l'heure, la Cour des comptes vient d'être saisie d'une demande d'enquête sur les tutelles par la commission des finances de l'Assemblée nationale. Par ailleurs, le chantier de la réforme des tutelles reste un objectif prioritaire pour le Président de la République et le Garde des Sceaux.

## Allocations de logement : un versement intégral qui n'est toujours pas effectué

Le Médiateur de la République a appelé l'attention des pouvoirs publics sur le déni de droit qu'entraînent les dispositions réglementaires conduisant à ne pas verser les allocations de logement à leurs bénéficiaires lorsque leur montant est inférieur à un certain seuil, aujourd'hui fixé à 24 euros. Cette situation est inadmissible car, légalement, une aide doit être accordée dès le premier euro à partir du moment où les conditions exigées pour son obtention sont remplies par le demandeur.

Les parlementaires ont entendu ce message et se sont joints au Médiateur pour réclamer la suppression de ce seuil réglementaire, tout en préconisant, dans un souci de bonne ges-

tion administrative, un versement trimestriel des allocations d'un faible montant. De son côté, le ministre en charge du Logement a fait part de l'intention du gouvernement d'abaisser ce seuil à 15 euros, faisant valoir que la disparition totale de cette franchise alourdirait les charges de l'État. Le Médiateur estime que, bien que louable, cet aménagement ne réglerait pas la question de principe. Il fait également remarquer que le versement intégral des allocations de logement aux quelque 200 000 familles qui sont en droit de les percevoir représenterait peu de chose pour le budget de l'État (30 à 40 millions d'euros), mais beaucoup pour les familles concernées, compte tenu de leurs faibles ressources.





### **L'amélioration de l'indemnisation des victimes d'infractions pénales par la réforme du recours des tiers payeurs**

L'attention du Médiateur de la République a été appelée sur certaines conséquences inévitables issues de l'exercice du recours des organismes sociaux sur le montant des indemnités allouées par les tribunaux aux victimes en réparation de leurs préjudices. Ce recours consiste à donner aux caisses de Sécurité sociale, lorsqu'un dommage corporel causé à un assuré est imputable à un tiers, la possibilité d'intervenir dans le procès en responsabilité afin que le tribunal ordonne au tiers responsable le remboursement des prestations qu'elles ont servies à l'assuré. Or, la jurisprudence a donné une conception assez large de l'assiette de ce recours. En effet, le juge n'est pas tenu par la loi de détailler chacun des préjudices économiques subis par la victime. Il fixe leur indemnisation par une somme globale au titre de l'incapacité partielle permanente (IPP) et de l'incapacité temporaire de travail (ITT). Par conséquent, lorsque l'organisme de Sécurité sociale demande le remboursement des prestations sociales (indemnités journalières et pensions d'invalidité) et que leur montant dépasse celui du préjudice économique subi par la victime (perte de revenus), le surplus s'impute sur les indemnisations reçues au titre d'autres chefs de préjudices économiques, par exemple les conséquences économiques du handicap et de la perte d'autonomie, privant ainsi la victime de la réparation de préjudices, non pris en charge par la Sécurité sociale.

En 2003, le Médiateur de la République a attiré l'attention des pouvoirs publics. En effet, la juste indemnisation des victimes nécessite une définition législative de chacun des préjudices découlant d'un dommage corporel, afin que soit soumis à subrogation uniquement les préjudices faisant l'objet d'une indemnisation de la part de la Sécurité sociale.

Les travaux du groupe de travail sur l'indemnisation du dommage corporel présidé par le professeur Lambert-Faivre et de celui dirigé par le président Dintilhac, chargés d'élaborer une nomenclature des chefs de préjudice, permettent d'apporter des solutions à ce problème (proposition de diffusion auprès des tribunaux d'une nomenclature des chefs de préjudice, tableaux de concordance entre les prestations des caisses et les postes de préjudice, proposition de modification législative des textes relatifs au recours des tiers payeurs...).

Au vu de ces préconisations, il appartient désormais au gouvernement de réaliser cette importante réforme.

## Les 19 propositions de réforme de l'année 2005

- Modalités d'attribution des prestations familiales en cas de résidence alternée
- Frais bancaires et recouvrement forcé des créances du Trésor public
- Droit à un recours effectif au juge en matière de contestation des contraventions au code de la route
- Remboursement anticipé des créances de carry back au profit des petites et moyennes entreprises
- Renforcement des garanties judiciaires dans le cadre de la consultation des fichiers de police judiciaire à des fins d'enquêtes administratives – fichiers Stic et Judex
- Conséquences de l'inscription au FICP pour les personnes en situation de surendettement
- Proposition de réforme commune de la Défenseure des Enfants et du Médiateur de la République sur le consentement au mariage et la lutte contre les mariages forcés
- Octroi d'un congé de deuil au père d'un enfant né sans vie
- État-civil des enfants nés sans vie
- Amélioration de la protection sociale des travailleurs de l'amiante
- Départ anticipé à la retraite des bénéficiaires de l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (ACCRE)
- Retraite des conjoints polypensionnés de chefs d'exploitation agricole
- Majoration des petites retraites des non salariés agricoles
- Procédures disciplinaires applicables aux médecins du service public
- Adaptation du régime de retraite des clercs et employés de notaires
- Garanties financières pour la remise en état de sites éoliens
- Accès des infirmiers relevant des fonctions publiques d'État et territoriale au corps des cadres de santé dans la fonction publique hospitalière
- Harmonisation du statut des préparateurs en pharmacie civils du service de santé des armées avec celui de la fonction publique hospitalière
- Harmonisation des dates des délibérations fiscales des collectivités locales

## Les propositions de réformes clôturées en 2005

Objet

Date de clôture

### 28 PROPOSITIONS SATISFAITES

■ Droit de vote des majeurs sous tutelle	17 octobre 2005
■ Réparation des préjudices causés par les services postaux	9 juin 2005
■ Mise en œuvre de la loi du 27 janvier 1993 relative aux maladies professionnelles	7 juin 2005
■ Certificat de non-imposition des adultes handicapés	1er décembre 2005
■ Exonération des cotisations sociales de certaines prestations familiales extra-légales	23 juin 2005
■ Extension du droit à l'allocation de cessation anticipée d'activité aux personnes reconnues, au titre du 4 <sup>e</sup> alinéa de l'article L. 461-1 du code de la Sécurité sociale, atteintes d'une maladie professionnelle liée à l'amiante	17 mars 2005
■ Intérêts de retard en matière fiscale	14 décembre 2005
■ Extension du bénéfice de l'Assurance de garantie des salaires aux salariés des personnes physiques exerçant une profession libérale	25 août 2005
■ Cumul du traitement perçu au titre d'un temps partiel de droit et d'un salaire financé par une prestation allouée aux personnes âgées dépendantes	7 juin 2005
■ Hospitalisation sous contrainte	10 novembre 2005
■ Régime de protection sociale des détenus libérés	8 décembre 2005
■ Aménagement de l'allocation aux adultes handicapés	25 février 2005
■ Transition entre la cessation du versement d'indemnités journalières et la perception d'un salaire ou d'un revenu indépendant	23 juin 2005
■ Cotisations sociales des inventeurs occasionnels	14 décembre 2005
■ Dégrèvement fiscal en cas de trop perçu	18 octobre 2005
■ Simplification des documents d'assignation	30 novembre 2005
■ Modalités de calcul des heures travaillées pendant le week-end pour l'attribution de la prime pour l'emploi	10 décembre 2005
■ Formulaire administratif sur Internet	9 juin 2005
■ Procédure de changement de prénom pour les étrangers naturalisés dont les prénoms ont été francisés par l'administration	25 janvier 2005

■ Clarification du régime fiscal applicable aux adoptés simples	4 février 2005
■ Versement des sommes en sus de l'amende pour certaines infractions à la législation sur la chasse	17 mars 2005
■ Droit à la retraite pour carrières incomplètes à la suite des condamnations résultant des événements d'Algérie	23 juin 2005
■ Accès à la profession d'avocat	14 décembre 2005
■ Mise en sécurité des piscines des locations saisonnières	1er mars 2005
■ Validation pour la retraite des services des formateurs Greta (éducation nationale)	6 juillet 2005
■ Attribution des bourses au mérite	7 juin 2005
■ Accès aux fichiers relatifs aux véhicules automobiles volés	6 juillet 2005
■ Harmonisation du statut des préparateurs en pharmacie civils du service de santé des armées avec celui de la fonction publique hospitalière	14 décembre 2005

#### 10 PROPOSITIONS NON SATISFAITES

■ Indemnisation des dommages causés par et aux élèves de l'enseignement public	24 novembre 2005
■ Contrat d'assurance responsabilité civile obligatoire des personnes âgées accueillies en établissement	13 avril 2005
■ Remboursement de certains frais de transport sanitaire	22 décembre 2005
■ Indemnités de départ des commerçants et artisans âgés	28 septembre 2005
■ Mise en œuvre de la procédure judiciaire de changement de prénom au bénéfice des transsexuels	4 mai 2005
■ Abandon du principe de l'annualité des charges sociales des exploitants agricoles	22 décembre 2005
■ Extension du caractère non-imposable au complément de la pension de réversion (article L.38 du code des pensions)	11 octobre 2005
■ Conditions d'autorisation des photographes professionnels à prendre des clichés d'œuvres exposées dans les musées nationaux	14 octobre 2005
■ Remise de principe d'internat (cantines scolaires) en cas de gestion déléguée	22 décembre 2005
■ Harmonisation des dates des délibérations fiscales des collectivités territoriales	17 novembre 2005

# Régler les litiges, faire avancer le droit

Le Médiateur de la République, avec un mode alternatif de résolution de conflits, joue un rôle majeur dans le règlement amiable des litiges avec l'administration et les services publics que lui soumettent les citoyens. Les dossiers reçus, tant au siège de l'Institution à Paris, que par les délégués sur le terrain, suivent un parcours bien défini. Ils font l'objet d'un premier examen par le secteur recevabilité, et, selon les cas, sont instruits par les cinq secteurs (Affaires générales, Agents publics-Pensions, Justice, Social, Fiscal).

Par ailleurs, par son action en France et à l'étranger, le Médiateur de la République contribue à faire avancer le droit de chacun, quelle que soit sa situation.

**Recevoir, examiner  
et orienter les demandes** ..... p. 39

**L'instruction  
au cas par cas** .....p. 41

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

**Une offre de service élargie,  
adaptée à la réalité du terrain**..... p. 64

**Une action renforcée  
dans la promotion  
des droits de l'Homme  
et à l'international**..... p. 72



## Recevoir, examiner et orienter les demandes

**6 445**

réclamations reçues en 2005, soit une augmentation de 5,3% par rapport à 2004

### Un cellule d'urgence pour les cas les plus dramatiques

Installée en septembre 2004, la cellule d'urgence du Médiateur de la République s'efforce de repérer immédiatement et de traiter dans les plus brefs délais les situations de détresse dues à un dysfonctionnement administratif, une incompréhension des règles, l'application rigoureuse d'une mesure qui, dans un cas particulier, peut avoir des conséquences disproportionnées. Pour l'essentiel, il s'agit de personnes confrontées à de graves difficultés sociales et financières, menacées d'expulsion, d'une coupure d'eau ou d'électricité ; ou privées de ressources à la suite de la suspension d'une allocation ou du blocage de

leur compte bancaire par l'administration fiscale souhaitant récupérer une créance. La cellule d'urgence n'a pas pour vocation de se substituer aux services sociaux ni de traiter des dossiers au fond, à l'instar des secteurs d'instruction du Médiateur. Mais, après avoir apprécié la bonne foi des demandeurs, elle s'emploie – soit directement, soit en collaboration avec les secteurs d'instruction ou en relation avec le délégué le plus proche du domicile du réclamant –, à débloquer le plus rapidement possible leur situation.

« En 2005, le nombre des réclamations adressées au Médiateur de la République a été en augmentation de 5,3 % par rapport à 2004. »

■ Le secteur de la recevabilité est la première étape des requêtes adressées au Médiateur de la République. C'est en quelque sorte le greffe central de l'Institution. Dès leur arrivée, les requêtes sont enregistrées sur informatique. Elles font ensuite l'objet d'un examen, attentif et rigoureux, à l'issue duquel elles sont classées comme recevables ou irrecevables au regard des critères de forme et de fond prévus par la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973. Les dossiers susceptibles de justifier une intervention sont transmis à l'un des cinq secteurs d'instruction au fond du Médiateur (Affaires générales, Agents publics-Pensions, Justice, Fiscal, Social), tandis que les dossiers jugés irrecevables font l'objet de réponses motivées, adressées immédiatement aux administrés concernés. Il arrive aussi qu'au terme de leur instruction, des dossiers recevables dans la forme s'avèrent irrecevables sur le fond. En 2005, 21,2 % des dossiers reçus étaient de nature sociale, 24,8 % de nature judiciaire et 36,9 % concernaient les Affaires générales (agriculture, éducation, urbanisme,...).

Médiateur  
elles sont ses missions

Les moy  
Le statut du Médiateur  
de la République

« L'institution  
a reçu 59 974  
dossiers  
au cours  
de l'année  
dont 53 729  
traités  
sur le terrain  
( par le  
biais des  
délégués ). »

### Plusieurs motifs d'irrecevabilité de forme et de fond

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

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

■ Le dossier est incomplet, ce qui ne permet pas d'apprécier le bien fondé de la réclamation. Un courrier invite alors le réclamant à le compléter. On lui suggère de consulter le délégué du Médiateur le plus proche de son domicile, qui pourra l'aider à formuler sa réclamation et tenter, le cas échéant, de résoudre le problème au niveau local lorsque le différend ne met pas en cause une administration centrale.

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

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

Sur le **fond**, pour être recevables, les réclamations doivent relever de la compétence du Médiateur de la République, telle que définie par les articles 1, 6, 8 et 11 de la loi du 3 janvier 1973.

■ Il doit s'agir d'un litige à caractère public. Le Médiateur de la République est pourtant régulièrement saisi à propos de différends d'ordre privé : litiges commerciaux, problèmes de divorce, conflits de voisinage, litiges entre locataires et bailleurs privés... Le secteur de la Recevabilité s'efforce alors d'orienter les réclamants vers les bons interlocuteurs (médiateur de l'entreprise concernée par le litige, associations de consommateurs, association départementale d'information sur le logement, services sociaux, consultations juridiques ouvertes dans les Maisons de la justice et du droit...)

■ Le litige ne doit pas opposer un agent public en activité à son administration. Le secteur de la Recevabilité indique alors au réclamant les coordonnées du médiateur interne à son administration lorsque ce poste existe (Médiateur de l'Éducation nationale, Médiateur du ministère de l'Économie et des finances...).

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

■ Si le litige oppose le réclamant à une administration étrangère, le Médiateur transmet la réclamation à son homologue du pays concerné.

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

# Au coeur du « droit commun » et de ses multiples aspects

**1422**

dossiers ouverts en 2005,  
soit une augmentation de  
**28,22 %** par rapport à 2004

**1129**

dossiers clos en 2005, contre  
**579** en 2004

Le domaine d'intervention du secteur Affaires Générales est extrêmement vaste car il englobe tout ce qui ne relève pas de la compétence des autres secteurs d'instruction. C'est en quelque sorte le secteur de « droit commun » de l'Institution dont les litiges relèvent aussi bien des grands principes du droit que de multiples cas

d'espèces très spécialisés tels que des affaires relatives au droit agricole et au remembrement, au domaine public et à l'expropriation, aux libertés publiques, à l'organisation et à la gestion des collectivités territoriales, à l'éducation nationale et à l'équivalence des diplômes étrangers, à la police administrative, à la responsabilité administrative des différents services publics, aux marchés publics, au fonctionnement de la juridiction administrative, à l'urbanisme et à l'environnement, à la culture, au droit communautaire, à la circulation routière, au surendettement, etc.



■ La diversité des matières embrassées par le secteur Affaires Générales le conduit à être en contact avec l'ensemble des ministères et de l'administration territoriale et, par l'effet conjugué de la réglementation européenne et des lois de décentralisation, avec plusieurs niveaux d'interlocuteurs pour une seule et même affaire.

L'année 2005 a été marquée par un contentieux de masse suscité par :

- les contestations en matière d'amendes routières ;
- le traitement des communes non retenues dans le dispositif d'indemnisation des catastrophes naturelles au titre de la sécheresse de l'été 2003.

À la fois généraliste et spécialiste pour l'instruction de réclamations, le secteur Affaires Générales est également associé à l'analyse des réformes soutenues par le Médiateur pour éviter que les nouvelles dispositions ne soient source d'incompréhension ou de litiges.

# L'instruction au cas par cas

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

Au coeur du  
« droit commun »  
et de ses multiples aspects

## Des demandes de rectification concernant les fichiers Stic et Judex

En 2005, le secteur Affaires Générales a été saisi de plusieurs litiges mettant en cause les fichiers Stic (Système de Traitement des Infractions Constatées), tenu par la Direction générale de la police nationale, et Judex

(système Judiciaire de Documentation et d'Exploitation), tenu par la Gendarmerie nationale. Stic recense les personnes à l'encontre desquelles existent des indices graves et concordants qui rendent vraisemblable leur participation, comme auteur ou complice, à la réalisation d'une infraction. Les données des personnes mises en cause comme celles des victimes sont ainsi répertoriées après ouverture d'une simple enquête pénale. Au 1<sup>er</sup> janvier 2004, le fichier Stic recensait 23,5 millions de procédures, 26 millions d'infractions, 5 millions d'individus mis en cause, 18 millions de victimes. Judex est un fichier similaire au Stic.

Ces fichiers font l'objet d'un droit d'accès. Celui-ci s'exerce par l'intermédiaire de la CNIL (Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés), lorsque les informations concernent la sécurité publique comme, du reste, c'est le cas pour d'autres fichiers (Renseignements généraux, DST, système d'information Schengen, DGSE, etc.) intéressant la sûreté de l'État, la défense et la sécurité publique.

L'année 2004 a vu une hausse spectaculaire de demandes d'accès à ces fichiers de police, conséquence de la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne qui autorise, à des fins d'enquêtes administratives, la consultation des fichiers Stic et Judex dans le but de pourvoir de très nombreux emplois publics ou privés touchant à la sécurité ou à la défense. Elle découle aussi de la loi du 18 mars 2003 relative à la sécurité intérieure, qui a étendu le champ d'application de ces enquêtes à l'attribution des titres de séjour. En outre si un épurement automatique des données du fichier a entraîné la suppression de 1 241 742 fiches, il reste que la non mise à jour de ces fichiers ou les erreurs qui les affectent ont des conséquences très lourdes pour les intéressés qui peuvent se voir oppo-



## Pouvoirs et abus de pouvoir

M. X achète un terrain pour y faire construire une maison d'habitation. Il dépose un permis de construire auprès du maire. Ce dernier accepte de délivrer un certificat d'urbanisme positif à la demande du préfet, mais refuse la demande de permis de construire de M. X ! Le préfet, saisi de l'affaire par M. X, demande le retrait du refus illégal du maire et l'octroi dans les meilleurs délais de l'autorisation de construire. Le maire ayant refusé de revenir sur sa décision, le préfet a alors saisi le tribunal administratif. Le 24 novembre 2005, la juridiction a suspendu le refus illégal de permis de construire et ordonné au maire de statuer à nouveau dans un délai d'un mois sous astreinte de 100 € par jour de retard. Peine perdue ! Le maire, statuant le 23 décembre 2005, a derechef rejeté l'autorisation demandée. Pour la troisième fois le préfet a demandé le retrait d'une décision illégale, faisant valoir les motifs pour lesquels l'autorisation d'urbanisme devait être délivrée. Il indiquait également au maire que sa décision était contraire au caractère exécutoire de l'ordonnance du tribunal.

**M. X s'est alors tourné alors vers le Médiateur de la République qui, constatant un abus de pouvoir, est intervenu auprès de l' élu pour qu'il se conforme aux règles de droit. Le maire engage en effet sa responsabilité en ne respectant pas la décision prise par la justice administrative !**

ser un refus d'embauche ou se trouver licenciés du fait que leur nom y figure. Or, en l'état actuel des textes, la durée de conservation des informations concernant des mineurs, en principe de cinq ans, peut aller jusqu'à vingt ans et celle des informations concernant les majeurs, en principe de vingt ans, peut aller jusqu'à quarante !

En 2005, le secteur Affaires Générales a été saisi de demandes de rectification par des réclamants licenciés à la suite de la communication de données tirées du fichier Stic – par exemple pour un petit vol commis par l'intéressé alors qu'il était mineur – ainsi que par des personnes qui soutenaient avoir été auditionnées comme témoin et non comme auteur dans des affaires criminelles.

À la suite de l'intervention du Médiateur de la République auprès du ministère de l'Intérieur, une seule inscription au fichier Stic a pu faire l'objet, à titre tout à fait exceptionnel, d'une radiation anticipée de quelques semaines. Le Médiateur suit avec attention, au regard des libertés publiques et des droits individuels, les dispositions prises en la matière mais il ne peut qu'inviter les réclamants à saisir la CNIL qui est habilitée par la loi à intervenir dans le cadre des procédures légales.

### **Une liberté d'aller et venir compromise par un problème d'identité**

À la suite d'une infraction commise en Italie en 1998, sous son identité, Monsieur M. a fait l'objet d'une interdiction de se déplacer au sein de l'espace Schengen résultant d'une fiche de recherche émise par les autorités italiennes. En 1996, Monsieur M. avait déclaré la perte de son passeport et, en 2003, avait déposé une plainte pour usurpation d'identité. En 2004, sa plainte a été classée sans suite par le tribunal de grande instance pour infraction « insuffisamment caractérisée ». Malgré les démarches entreprises auprès de la préfecture concernée, Monsieur M. ne parvenait pas à obtenir la levée de l'interdiction de se déplacer qui lui était faite au sein de l'espace Schengen.

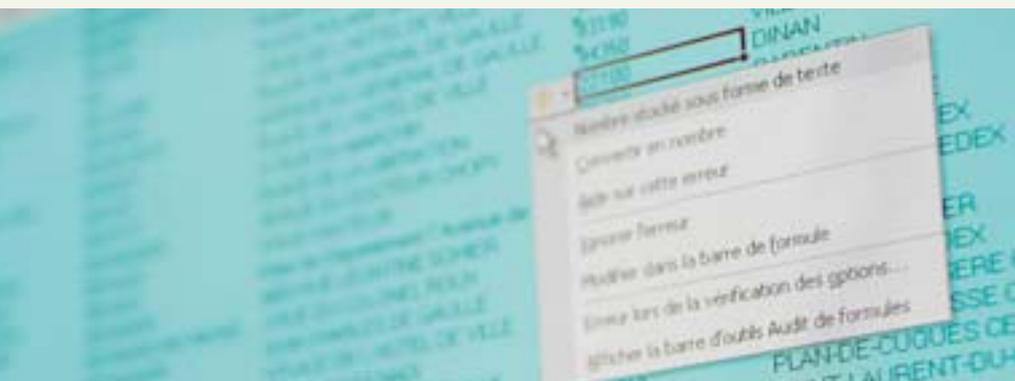
Saisi du dossier, le Médiateur de la République est intervenu auprès de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice qui, elle-même, a saisi la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur.

Au terme de nombreux échanges, la préfecture a reçu des instructions aux fins de procéder au relevé des empreintes digitales de Monsieur M. Après accord écrit de celui-ci, conformément à la procédure applicable, ce relevé a été effectué par les services de l'identité judiciaire compétents pour ce genre d'opération et transmis au ministère de l'Intérieur.

Grâce à l'intervention du Médiateur de la République, le processus de vérification des identités a pu être ainsi amorcé.

## **DU RÉGIME DES CATASTROPHES NATURELLES À CELUI DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE**

■ À la suite de l'été 2003, de très nombreuses communes ont été saisies des réclamations de particuliers qui avaient constaté des mouvements de terrain consécutifs à la sécheresse puis à la réhydratation des sols, entraînant la fissuration de murs et de plafonds rendant parfois dangereuse l'habitation en cause. Au regard des critères de la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, peu de communes auraient été admises. Le Médiateur, saisi de plus de 300 dossiers, est intervenu auprès des différents ministères et a pris contact avec la mission d'inspection chargée de cette procédure d'indemnisation. L'ampleur de la catastrophe était telle que le gouvernement a élargi les critères de reconnaissance d'éligibilité des communes au régime d'indemnisation des catastrophes naturelles. Une commission interministérielle a rendu 4 400 avis favorables sur près de 8 800 dossiers examinés au cas par cas ; plusieurs arrêtés ont été pris en 2005 pour rendre possible l'indemnisation de nombreux propriétaires. Nombre de communes restant cependant exclues du dispositif, une « procédure exceptionnelle d'aide » dans le cadre de la solidarité nationale a été adoptée par l'article 110 de la loi de finances pour 2006 qui permettra aux communes sinistrées de faire ré-examiner leur situation.



# L'instruction au cas par cas

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

Au coeur du  
« droit commun »  
et de ses multiples aspects



## EDF et RTE (Réseau de transport d'électricité) au cœur des différends

Au cours de l'année 2005, le Médiateur de la République a été saisi de plusieurs litiges opposant des propriétaires de terrain à EDF et RTE : tracé de construction de ligne modifié sans que la convention de passage correspondante ait été signée, implantation de poteaux électriques sur une parcelle sans information ni autorisation du propriétaire, installation d'équipements électriques non conformes à la convention conclue, etc. Les réclamants faisaient état de leurs difficultés à obtenir des réponses de leurs interlocuteurs ou à les rencontrer.



## Un brevet professionnel accordé... et la liberté d'exercer une profession

vet professionnel de cette profession au motif que la moyenne de ses notes d'examen n'atteignait que 9,98 sur 20. Or, l'une des notes obtenues n'avait pas été reportée correctement...

En 2001, Madame H. avait choisi de passer toutes les épreuves du brevet professionnel sous la forme progressive à l'exception de l'épreuve de français qu'elle décida de présenter en 2004. Le décret du 9 mai 1995, prévoyant que les notes et unités sont valables cinq ans à compter de leur date d'obtention, et que les candidats les conservent à leur demande, Madame H. avait demandé à son lycée professionnel à Toulouse le relevé de ses notes fourni par l'académie de Nantes. Dans ce relevé, la note de 12 obtenue à l'épreuve de langue vivante, n'avait pas été reportée alors qu'elle apparaissait clairement comme toutes les autres notes.

Saisi du dossier, le Médiateur de la République est intervenu auprès du rectorat. Il a fait valoir, d'une part, la faute partagée dans le report des notes étant donné qu'il appartenait aussi à Madame H. de vérifier ce relevé et, d'autre part, la situation désastreuse dans laquelle elle se trouverait si elle était privée de son diplôme. En effet, non seulement Madame H. arrivait au terme de la période au-delà de laquelle elle perdait le bénéfice de son examen, mais encore, responsable de son magasin, et avec deux apprentis, seul son diplôme lui permettait de pérenniser sa situation professionnelle.

Grâce à l'intervention du Médiateur, le recteur de l'académie de Toulouse a répondu favorablement à la demande de Madame H., dès lors que cela ne remettait pas en cause la souveraineté du jury de l'examen. L'intéressée a ainsi pu obtenir son diplôme.

Madame H. venait de créer un magasin de fleuriste, cependant le rectorat refusait de lui accorder le bre-



Dans une affaire, le règlement de l'indemnisation, refusée par le propriétaire, n'était toujours pas intervenu après trente ans de litige sur l'implantation des lignes électriques.

Le Médiateur de la République est intervenu pour demander des informations complémentaires à EDF et RTE et aider à la résolution de ces différends.

## Un droit de propriété contesté... sur le domaine public maritime !

L'administration contestait les droits de Mademoiselle M. sur une parcelle du domaine public maritime qui, après avoir fait l'objet des travaux nécessaires à la sous-

traction des terrains à l'action des eaux, avait été transférée en toute propriété, aux termes d'un contrat de concession d'endigage en date du 9 juin 1961, au père de la réclamante, bénéficiaire de la concession. En effet, cet acte demeurerait introuvable à la conservation des hypothèques où sa publication aurait dû intervenir alors même que deux autres actes du même jour et pour des parcelles voisines avaient été régulièrement publiés.

La situation apparaissait inextricable depuis plus de quarante ans...

Les services du Médiateur de la République sont parvenus à retrouver mention d'une référence de publication de l'acte litigieux. Il est apparu en effet que l'acte du 9 juin 1961 avait bien été effectivement publié et enregistré à la conservation des hypothèques le 8 août 1961. Il contenait les éléments d'information déterminants tels que la réception des travaux d'endigage permettant la reconnaissance, en application d'une clause de l'acte, du droit de propriété de la réclamante tant vis-à-vis de l'État que des tiers sur la parcelle objet de la concession. Cependant, il est apparu alors que la parcelle en cause n'avait pas de référence cadastrale propre ; c'est pourquoi elle n'avait été identifiée que sous la dénomination « domaine public maritime ».

**Il reste désormais à la réclamante, pour faire reconnaître définitivement ses droits, à faire publier un procès-verbal de délimitation établi en 1997 et qui avait été approuvé le 26 mai 1997 par les services maritimes.**



## Un excès de vitesse remis en cause

Mademoiselle S. conteste la contravention au code de la route pour excès de vitesse dont elle fait l'objet. Elle allègue qu'elle ne dépassait pas la vitesse autorisée au

moment des faits et que les circonstances, non précisées dans le procès-verbal, ne justifiaient pas de réduction supplémentaire de sa vitesse. Saisi du dossier, le Médiateur de la République intervient auprès des services compétents. Il fait valoir que le procès-verbal dont Mademoiselle S. fait l'objet ne mentionne aucune des circonstances spécifiques énumérées à l'article R. 413-17 du code de la route comme justifiant une réduction de la vitesse par rapport aux vitesses maximales autorisées. Les services compétents contactés estiment pourtant que le procès-verbal est bien fondé, en droit et en fait, et que l'amende en question doit être majorée, en application de l'article 530 du code de procédure pénale.

**Ne pouvant répondre favorablement à la demande de Mademoiselle S., le Médiateur de la République l'informe néanmoins que, conformément aux articles 530-1 et 531 du même code, elle peut demander à comparaître volontairement devant le tribunal de police afin d'exposer les motifs de sa contestation, et ce dans les trente jours suivant l'envoi de l'amende forfaitaire majorée. Le Médiateur de la République attire l'attention de l'intéressée sur le fait qu'en cas de condamnation, l'amende prononcée ne pourra être inférieure au montant de l'amende forfaitaire majorée.**

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

# Garant des droits et obligations des agents publics

**625**

dossiers ouverts en 2005, soit une augmentation de **38,8%** par rapport à 2004

**340**

dossiers clos en 2005, contre **243** en 2004

Le secteur « Agents publics-Pensions » instruit les réclamations présentées par les agents publics relevant des trois fonctions publiques (État, collectivités territoriales, établissements hospitaliers). Il traite également des litiges relatifs à l'application du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

En 2005, la majorité des réclamations a continué à provenir des agents publics. Les litiges relatifs à leur carrière (reconstitution, rémunération, cessation d'activité, congés, indemnités) ont marqué une augmentation sensible par rapport au précédent exercice. Bien que majoritaire, le nombre de dossiers ayant trait aux pensions civiles et militaires de retraite (éléments de liquidation, constitution des droits à pension) a diminué, de même que ceux concernant le recrutement des agents (conditions d'accès, titularisation).



### Réforme des retraites : encore de nombreuses réclamations

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a continué à susciter, en 2005, un nombre important de réclamations émanant d'agents publics-pensions en matière de pensions de retraite et de pensions de réversion. Beaucoup concernaient des disparités entre la situation des hommes et des femmes, ou celle des mères naturelles et des mères adoptantes.

#### ■ Pères fonctionnaires

Certains hommes fonctionnaires revendiquaient les mêmes droits que les femmes

fonctionnaires mères de trois enfants, à savoir le bénéfice d'une pension à jouissance immédiate après quinze ans de services et d'une bonification d'un an par enfant à charge.

Sur le premier point, l'avis « PROVIN » rendu par le Conseil d'État le 27 mai 2005 a permis au Médiateur de les informer précisément sur leur situation. En effet, la Haute Assemblée a estimé que l'application rétroactive du décret du 10 mai 2005 (instituant une condition d'interruption de deux mois à la naissance de chaque enfant pour pouvoir prétendre à une retraite anticipée) était incompatible avec la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

En conséquence, les pères n'étant pas en mesure de prouver avoir interrompu leur activité à la naissance de leurs enfants, mais ayant présenté leur demande de pension à effet de jouissance immédiate avant l'entrée en vigueur du décret précité (soit avant le 12 mai 2005), ont obtenu gain de cause. Les autres sont donc cependant tenus d'avoir fait constater par l'administration l'arrêt de leur activité durant un minimum de deux mois à chaque naissance.

En ce qui concerne le droit à bonification des pères fonctionnaires, l'administration a de même invariablement opposé à ces derniers la condition d'interruption d'activité de deux mois à chaque naissance. En outre, les conditions fixées à l'article L. 55 du code des pensions civiles et militaires de retraite n'ont pas permis des interventions pertinentes auprès du service des pensions du ministère des Finances, puisque seuls les retraités qui ont contesté dans l'année suivant la concession de la pension ont pu voir leur réclamation aboutir favorablement, sous réserve qu'ils aient pu prouver avoir interrompu leur activité à chaque naissance.

#### ■ Fonctionnaires veufs

La loi de 2003 sur les retraites a reconnu aux veufs masculins les mêmes droits à pension de réversion que les veuves. Certains d'entre eux ont cependant fait parvenir des dossiers de réclamation au Médiateur car, toujours en application de l'article L. 55 du code des pensions civiles et militaires, la révision de leur pension leur a été refusée pour raison de forclusion du délai de contestation de la pension dans un délai d'un an.

Il existe donc des disparités importantes entre la situation du veuf d'une fonctionnaire, qui a sollicité la concession de sa pension de réversion avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et ne peut la percevoir qu'à 60 ans au taux de 37,5 % du traitement afférent à l'indice brut majoré 550, et celle d'un veuf ayant adressé sa demande

sous l'empire de la nouvelle loi sur les retraites et qui peut donc percevoir immédiatement, et au taux de 50 %, la pension qu'aurait perçue sa conjointe décédée.

#### ■ Mères adoptantes

Certaines femmes fonctionnaires, mères adoptantes et majoritairement enseignantes, ont également saisi le Médiateur car elles ne peuvent bénéficier de la bonification de pension pour enfant si leur(s) enfant(s) a ou ont été adopté(s) avant 1978. En effet, il leur est opposé une condition d'interruption d'activité lors de chaque adoption. Or, de tels congés n'existaient pas avant 1978, ou alors n'atteignaient pas les deux mois nécessaires (22 semaines en cas d'adoption multiple) à l'octroi d'une bonification.

#### ■ Cumul d'une pension avec une rémunération d'activité

Il arrive qu'un fonctionnaire retraité cumule sa pension avec des ressources issues d'une activité rémunérée. Cependant, avant l'entrée en vigueur de la loi de réforme des retraites de 2003, une rémunération dépassant 11 338 € par an entraînait inexorablement une suspension de la pension de fonctionnaire. La nouvelle législation est venue assouplir cette règle de seuil très stricte, et aux conséquences parfois très lourdes, pour lui substituer, par un mécanisme d'écrêtement, un lissage des montants soustraits à la pension. Cependant, les réclamations afférentes aux trop-perçus de pension constatés pour les années antérieures à 2004 se sont heurtées à l'application rigoureuse des dispositions antérieures à la loi de 2003.



# L'instruction au cas par cas

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

Garant des droits et obligations des agents publics



## Indemnisation chômage : appréciation du motif de la démission d'une fonctionnaire stagiaire

Fonctionnaire stagiaire employée comme serveuse dans un centre d'entraînement de l'armée de terre situé dans les Ardennes, Madame V. a démissionné de

la fonction publique en 2003 afin de déménager dans le Vaucluse, où une opportunité professionnelle appelait son futur mari et père de son enfant. Sollicitant une indemnisation au titre du chômage auprès du centre territorial d'administration et de comptabilité de l'armée de terre (CTAC), Madame V. a vu sa demande rejetée.

En effet, le CTAC considérait que la qualité de fonctionnaire de même que le motif de la cessation d'emploi interdisaient que lui fût accordée une allocation de chômage. Or, la jurisprudence administrative admet que les fonctionnaires stagiaires sont éligibles à l'indemnisation du chômage en cas de perte involontaire d'emploi. Par ailleurs, les conventions d'assurance chômage ont toujours reconnu la possibilité d'une indemnisation pour les personnes dont le motif de la démission est reconnu légitime.

**Le Médiateur a donc fait valoir avec succès auprès du CTAC que la démission de Madame V. présentait le caractère d'une perte involontaire d'emploi, puisqu'elle avait quitté la fonction publique dans le but de suivre son compagnon et de s'occuper de son jeune enfant. Ainsi, Madame V. a pu percevoir les allocations de chômage qui lui étaient dues depuis sa démission.**

## Invalidité : des dysfonctionnements notoires

En 2005, le Médiateur a attiré l'attention des administrations publiques sur la tardiveté des avis rendus par les commissions de réforme, chargées de se prononcer sur l'inaptitude des fonctionnaires à exercer leurs fonctions, soit en vue de les reclasser dans un emploi adapté, soit afin de concéder à leur bénéfice une pension d'invalidité. Entre la cessation de leurs fonctions et la décision de la commission de réforme, les intéressés sont ainsi souvent placés en disponibilité d'office, sans donc être rémunérés.

Par ailleurs, il arrive que des décisions de mise à la retraite pour invalidité ne soient pas validées par le ministère des Finances, auquel cas les fonctionnaires concernés sont radiés des cadres sans droit à pension, donc sans aucune ressource. Ces dossiers ont fait l'objet d'un traitement particulièrement attentif pour résoudre les problèmes ainsi soulevés.

Enfin, d'après les réclamations reçues, le reclassement des fonctionnaires inaptes à leur emploi, pourtant obligatoire, continue à être une démarche rare dans la gestion de carrière des agents. À plusieurs reprises, le Médiateur a sollicité les administrations, La Poste et les établissements hospitaliers pour vérifier que les procédures avaient bien été diligentées pour assurer un reclassement professionnel aux agents inaptes à l'emploi. Des obstacles tenant à l'indisponibilité d'emplois compatibles avec le handicap ou l'état de santé sont avancés par les administrations pour justifier leurs décisions de radiation pour inaptitude physique.

### Rechutes d'accidents de service et reconnaissance de l'imputabilité au service de maladies professionnelles

Le Médiateur est parfois saisi de réclamations émanant d'agents publics victimes d'accidents de service, auxquels ne sont pas reconnus les critères d'une rechute et les droits qui s'y rattachent (allocation temporaire d'invalidité, pension d'invalidité). Une aggravation de leur état de santé les conduit donc à être placés en congé de maladie, puis éventuellement à l'expiration de leurs droits statutaires en disponibilité sans traitement. Le Médiateur alerte donc ces agents sur les voies de recours envisageables ainsi que sur leur droit à la prise en charge par leur employeur des indemnités journalières de maladie.

La non reconnaissance de l'imputabilité au service de certaines maladies non visées au tableau des maladies professionnelles suscite également des incompréhensions de la part des agents publics (ou de leurs ayants-cause) car, placés en congé d'accident de service par leur employeur au motif du lien existant entre leur activité et leur pathologie, ils se voient néanmoins refuser par le ministère des Finances les droits spécifiques aux personnes atteintes de maladies professionnelles au motif de l'absence des conditions de preuve de l'imputabilité de leur maladie au service.

## « Les réclamations présentées par les agents publics ne doivent pas mettre en cause l'exercice du pouvoir hiérarchique et disciplinaire de leur autorité administrative (article 8 de la loi du 3 janvier 1973). »



### Droit à bonification pour enfant remis en cause

Alors qu'elle poursuivait des études secondaires, Madame A. a mis au monde un fils en juillet 1968. En septembre de la même année, elle intégrait

la fonction publique en qualité d'élève infirmière, dans le but d'obtenir le diplôme lui permettant d'exercer cette activité.

Mise à la retraite en 2004, Madame A. a vu la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), administration gestionnaire de ses droits à pension, refuser de lui accorder un an de bonification au titre de l'enfant né en 1968, au motif qu'elle ne détenait pas alors le baccalauréat, diplôme aujourd'hui nécessaire à la présentation du concours des écoles d'infirmiers. En effet, le code des pensions civiles et militaires de retraite dispose que les bonifications pour enfant ne sauraient être accordées, entre autres critères, au titre des enfants nés ou adoptés avant l'obtention du diplôme ouvrant droit à se porter candidat au concours de la fonction publique obtenu ultérieurement.

Toutefois, en 1968, le baccalauréat n'était pas requis pour passer le concours d'infirmier. Aussi la règle posée par le code des pensions était-elle rendue peu applicable au cas de Madame A. Saisi du dossier, le Médiateur a demandé à la CNRACL de reconsidérer la demande de cette dernière en prenant en compte la spécificité de sa situation. La CNRACL a alors constaté que les modalités de recrutement du personnel infirmier en 1968 étaient dérogatoires au droit commun. Une « instruction suffisante sanctionnée par un examen probatoire » permettait de reconnaître que la condition de diplôme était satisfaite. Grâce à l'intervention du Médiateur, la CNRACL est donc revenue sur sa position initiale et Madame A. a pu bénéficier d'une bonification au titre de son fils.



## L'instruction au cas par cas

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

Garant des droits  
et obligations  
des agents publics

### **Pensions des étrangers ayant servi l'État : des avancées jurisprudentielles**

Il parvient au Médiateur des réclamations adressées par des étrangers (et leurs ayants-droit) ayant été agents publics français, ayant travaillé pour le compte de sociétés parapubliques françaises, ou bien encore étant invalides de guerre, et pour lesquels ces situations remontent à une époque où la France exerçait une souveraineté au moins partielle sur les territoires dont ils sont aujourd'hui ressortissants.

Lors de l'accession à l'indépendance de ces États, les pensions françaises qu'avaient acquises les intéressés ont été figées dans leurs montants. Aussi cette mesure est-elle connue sous le nom de

« cristallisation » des pensions. Cependant, une loi du 30 décembre 2002 a décidé d'une dé cristallisation pour se mettre en conformité avec une règle du droit européen stipulant l'interdiction d'une disparité entre deux pensions de même nature fondée sur le seul critère de la nationalité de leurs bénéficiaires. Ainsi, les pensions des étrangers concernés ont été réévaluées à raison de l'évolution de celles perçues par les Français depuis les dates de cristallisation, pondérées en fonction des parités de pouvoir d'achat entre pays établies par un barème de l'Onu.

**« Les litiges ayant trait aux pensions civiles et militaires ont représenté 50 % de la totalité des dossiers présentés par les agents publics, contre 45 % pour ceux concernant la carrière, et 5 % pour ceux touchant au recrutement. »**



#### Répartition des réclamations des agents publics par catégorie :

■ agents de l'État .....	68 %
■ agents territoriaux .....	15 %
■ militaires.....	10 %
■ agents hospitaliers .....	7 %

## Indemnisation chômage : des traitements parfois non conformes

Les agents publics, et notamment les personnels contractuels, ne sont pas épargnés par le risque de perdre leur emploi. Cependant, l'ouverture de leurs droits à l'indemnisation du chômage est source de litiges fréquents. La complexité de la législation est telle que les employeurs publics eux-mêmes la maîtrisent parfois mal et l'appliquent imparfaitement comme l'attestent les litiges soumis au Médiateur.

Comme dans le secteur privé, le caractère involontaire de la perte de l'emploi est la condition préalable normalement requise pour bénéficier d'une indemnisation du chômage. Dans ce cas de figure, l'indemnisation peut incomber soit à l'employeur public, soit à l'Assedic territorialement compétent. Si l'employeur a opté pour un régime dit d'« auto-assurance », auquel cas il ne verse pas de cotisations à l'Unedic, il lui revient d'indemniser le préjudice subi du fait de la perte d'emploi. Si, en revanche, l'employeur est affilié à l'Unedic, c'est aux Assedic de verser des allocations de chômage.

Démissionnaire, un agent public peut également se voir indemniser au titre de l'assurance chômage dans certaines situations. Il en est ainsi si le motif de sa démission remplit un critère de légitimité énoncé par la convention d'assurance chômage en vigueur. Par ailleurs, quand bien même elle n'est pas reconnue légitime, une démission peut donner lieu à indemnisation au titre du chômage si l'intéressé n'a pas, malgré des recherches actives et prouvées, retrouvé d'emploi à l'issue d'un délai de 122 jours. Dans ce cas, les Assedic prennent en charge le versement des allocations de chômage à compter de l'expiration de cette durée.

Enfin, un agent public démissionnaire mais ayant retrouvé, dans les 122 jours suivant sa démission, un emploi pendant au moins 91

jours (ou 455 heures), puis l'ayant perdu, est susceptible de percevoir des allocations de chômage de la part de l'employeur public auprès duquel il a démissionné, à la double condition que celui-ci soit en régime d'auto-assurance et qu'il ait employé l'intéressé plus longtemps que l'employeur suivant.



## Contestation d'un taux d'invalidité

Madame M. était en conflit avec la (CNRACL) à propos du taux d'invalidité pris en compte pour le calcul de sa pension. Jusqu'en 2003, Madame M. a été placée en congé de longue durée. À cette date, le comité médical a conclu à son inaptitude définitive et absolue à l'exercice de ses fonctions. La commission départementale de réforme a alors proposé sa mise à la retraite pour invalidité, avec un taux global d'incapacité de 60 % fixé sur la base de l'expertise d'un médecin psychiatre.

La CNRACL a cependant estimé devoir soumettre Madame M. à une nouvelle expertise médicale pour décider de la liquidation de ses droits à pension. Cette expertise, réalisée en 2003, a cependant conclu à un taux d'invalidité de 30 %, qui ne permet d'obtenir une pension qu'à hauteur de la durée de service et non à raison du taux fixe de 50 % accordé au titre des invalidités d'au moins 60 %.

Saisi de la réclamation de Madame M., le Médiateur a demandé à la structure responsable de la seconde expertise des éléments circonstanciés sur le déroulement de celle-ci. L'incohérence de la seconde expertise par rapport à la première a finalement été reconnue et une nouvelle expertise a permis de confirmer les conclusions de la première, c'est-à-dire un taux d'incapacité de 60 %. Ainsi, grâce à l'intervention du Médiateur, la CNRACL a procédé à la révision de la pension d'invalidité de Madame M., sur la base d'un taux de liquidation de 50 % des émoluments de base perçus au moment de sa radiation des cadres, et lui a versé un rappel du manque à gagner précédemment subi.

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

# Rendre l'impôt équitable

1/3

des dossiers traités par le secteur fiscal émanent de réclamations d'entreprises.

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

comme l'indemnisation des Français rapatriés. Toutes les réclamations sont pratiquement des cas d'espèce. Elles naissent de situations très diverses, et les enjeux économiques, financiers et sociaux qui les sous-tendent sont multiples. Le litige peut porter sur quelques centaines d'euros. Il peut aussi mettre en jeu la survie d'une entreprise. L'année 2005 a été marquée par une forte proportion de réclamations portant sur l'impôt sur le revenu (notamment dans le cas de divorce ou de séparation), les impôts locaux et les droits de succession.



### **Vivre seul : des conséquences fiscales diverses**

■ En matière fiscale, *vivre seul* ne signifie pas obligatoirement, selon l'acception courante, vivre solitaire ou isolé. La question est beaucoup plus complexe, comme en témoignent les nombreuses réclamations adressées au Médiateur de la République concernant les situations où l'appréciation par l'administration de critères familiaux et économiques joue un grand rôle et est contestée. De fait, avec l'évolution actuelle des modes de vie (familles monoparentales, recomposées, concubinage, colocation...), beaucoup de citoyens se retrouvent dans des situations où l'administration se pose la question de savoir s'ils *vivent seuls*.

## Des incidences sur l'établissement des impôts

■ En matière d'impôt sur le revenu, la réglementation réserve aux personnes seules, élevant ou ayant élevé un enfant, une majoration du quotient familial. Reste à savoir si cette personne peut vraiment être considérée comme seule. Est considéré comme tel le contribuable vivant sous le même toit qu'une personne avec laquelle il ne peut pas contracter mariage (personne du même sexe ou de la même famille)... jusqu'à la nouvelle définition du concubinage, issue de la loi relative au pacte civil de solidarité (PACS) du 9 novembre 1999. D'autres difficultés surgissent également aujourd'hui, par exemple pour distinguer le concubinage, qui exclut la majoration du quotient familial, de la cohabitation. Aussi, un contribuable parent isolé doit faire valoir cette situation en cochant sur sa déclaration de revenus la case prévue à cet effet.

En ce qui concerne les impôts locaux, les personnes *vivant seules* peuvent bénéficier d'exonérations ou d'allègements, sous conditions d'âge et de ressources, c'est-à-dire en fonction du revenu fiscal de référence.

Pour le plafonnement de la taxe d'habitation, le revenu de référence est calculé en tenant compte des ressources des personnes (de la famille ou non) qui cohabitent avec le contribuable.



## La survie d'une entreprise menacée

Monsieur E., restaurateur, pensait remplir scrupuleusement ses obligations fiscales

mais en 1994 un contrôle révèle que son comptable a commis des omissions déclaratives. Il en est résulté un rappel d'impôts de 214 368,01 €. Reconnaisant sa responsabilité, le restaurateur accepte le principe de la dette, mais le montant lui paraît exagéré. Payer une telle somme compromet la poursuite de son activité. Monsieur E. demande donc à un autre cabinet comptable de refaire les comptes faisant ainsi apparaître une différence avec le chiffre d'affaires retenu par l'administration. Convaincu que les impositions mises à sa charge sont excessives, il ne parvient toutefois pas à en persuader l'administration à défaut de présenter les pièces comptables probantes. Le tribunal administratif qu'il a saisi du litige n'admet pas ses arguments.

Saisi par Monsieur E., le Médiateur de la République réexamine le dossier, notamment les conditions économiques d'exploitation du restaurant. Il constate l'impossibilité de prouver, sur le plan tant comptable que fiscal, que la méthode d'évaluation de l'administration aboutit à des résultats arbitraires et excessifs. Cependant, il lui apparaît, à partir de moyennes d'activités reconnues pour ce type de restaurant, que le chiffre d'affaires présenté par Monsieur E. correspond à la réalité. Finalement, les bases d'imposition invoquées et justifiées par le Médiateur de la République, qu'en droit le tribunal administratif n'avait pu retenir, ont été admises par les services fiscaux, qui ont réduit la dette fiscale de Monsieur E. de plus de 70 %. Résultat, ce dernier a pu acquitter cette nouvelle somme et surtout, il a pu poursuivre son activité.



# L'instruction au cas par cas

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

Rendre  
l'impôt équitable

**521**

dossiers ouverts en 2005,  
soit une augmentation de  
**26,76 %** par rapport à 2004

**490**

dossiers clos en 2005, contre  
**437** en 2004

## Une réglementation mal comprise...

■ Complexe et peu adaptée aux évolutions actuelles des modes de vie, la réglementation fiscale donne lieu à bien des incompréhensions. Ainsi, chacun des concubins souscrit sa déclaration de revenus, comme les célibataires avec ou sans enfants, mais la majoration du quotient familial ne leur est pas accordée dès lors qu'ils ne vivent pas seuls. En revanche, la déduction des frais réels, de transport notamment, est admise comme pour les couples mariés ou pacés. Même si ces dispositions combinées sont destinées à harmoniser le traitement fiscal des personnes vivant en couple, elles restent difficiles à appliquer compte tenu de la diversité des situations rencontrées. Elles n'évitent donc pas des distorsions peu justifiables au regard des modes de vie actuels, entre des personnes vivant pourtant dans des conditions socialement et financièrement comparables.

Des cas dont le Médiateur de la République est saisi en sont l'illustration.

L'administration a refusé à Monsieur S. la réduction d'impôt pour frais de garde d'enfants, au motif que l'attestation d'emploi de l'assistante maternelle des enfants du couple qu'il forme avec Madame T. n'était pas établie à

son nom, mais à celui de sa compagne.

De même, Monsieur B. n'a pu déduire les frais réels exposés parce que les conditions particulières de sa mobilité professionnelle ne lui permettaient plus de justifier de manière probante sa situation de concubinage malgré la présence de son fils au foyer de sa compagne. Ces exemples permettent de percevoir la difficulté d'application du critère de vivre seul étant donné l'évolution des modes de vie. Ainsi la colocation, phénomène d'abord estudiantin, est aujourd'hui en plein développement pour des raisons économiques (un Français sur cinq âgé de 15 à 45 ans dit avoir vécu ou souhaiter vivre en colocation, selon un récent sondage).



## ... et mal acceptée

■ Les citoyens estiment parfois que la réglementation porte atteinte à la vie privée ou fait fi des comportements de solidarité sociale et familiale.

Lorsque l'administration constate des faits *caractéristiques de la vie commune*, tels que la communauté de résidence, d'adresse postale ou de domiciliation fiscale, elle les assimile à une situation de concubinage.

Désormais, les contribuables dans ces situations font l'objet d'une demande de renseignements et attestent sur l'honneur qu'ils *vivent seuls*. Cela évite des contestations, mais les personnes concernées le ressentent comme une ingérence dans leur vie privée, d'autant que l'administration peut exercer son pouvoir de contrôle et d'investigation.

Par ailleurs, il peut paraître inapproprié que des personnes mettant en œuvre, de manière concrète, la solidarité que chacun appelle de ses vœux dans notre société, perdent les avantages ou les exonérations dont elles disposaient, notamment pour les impôts locaux, au motif qu'elles ne vivent plus seules si elles hébergent quelqu'un en difficulté sociale, en attente d'un logement ou d'un emploi plus stable.

Madame E., parent isolé avec deux enfants à charge, héberge Monsieur N., handicapé et sans domicile, après avoir aménagé en pièce habitable un garage contigu à son habitation. L'administration a estimé que Madame E. *ne vivait pas seule*. Elle n'a pas admis ses arguments de preuve contraire, du reste difficiles à apporter, et a remis en cause la majoration de son quotient familial. Au-delà des impositions complémentaires, Madame E. a été indignée « d'être considérée comme concubine alors qu'il n'en est rien »... et, pourrait-on ajouter, d'être aussi mal récompensée de sa sollicitude envers une personne en grande difficulté.

Que dire de la réglementation à propos des parents qui mettent en œuvre la solidarité intergénérationnelle en recueillant un enfant. Ils risquent de perdre les allègements d'impôts locaux si leurs revenus, augmentés de ceux de cet enfant – hormis, dans la limite du RMI, s'il est au chômage – excèdent le seuil à ne pas franchir.



## Télédéclaration des revenus : quelques bugs



Certains contribuables ayant choisi la télédéclaration pour

leurs revenus 2004 ont rencontré des difficultés.

L'administration a su faire preuve de compréhension face à ces situations, mais le Médiateur de la République a eu à connaître des réclamations pour des cas particuliers.

Monsieur L. a fait part des majorations envisagées par l'administration en raison de la souscription tardive de sa déclaration de revenus sous forme papier, largement après la date limite d'envoi, en raison de l'impossibilité de se connecter au serveur du ministère des Finances.

Monsieur et Madame C., quant à eux, n'ont pas pu utiliser la télédéclaration parce que leur situation familiale ayant changé en 2004 (ils se sont mariés), ils devaient remplir trois déclarations distinctes. Or, le système ne permettait pas de souscrire la déclaration des revenus perçus après le mariage, et la notice d'information ne mentionnait pas clairement cette impossibilité technique. Ils ont donc dû demander un formulaire papier à leur centre des impôts alors que la campagne de déclarations était déjà terminée. Ces péripéties ont nécessité du temps et leur déclaration de revenus n'est parvenue à l'administration que fin avril 2005 alors que la date limite avait été fixée au 4 du mois.

Pour ces affaires, le Médiateur de la République est intervenu auprès des centres des impôts concernés, qui ont admis à titre exceptionnel de ne pas appliquer les pénalités de retard encourues.

## L'instruction au cas par cas

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

# Pédagogie et humanité

**964**

dossiers ouverts en 2005, soit une augmentation de 28% par rapport à 2004

**762**

dossiers clos en 2005, contre 597 en 2004

Le secteur Justice examine les réclamations portant sur des litiges opposant une personne physique ou morale au service public de la justice. Cependant, il n'intervient pas dans les procédures judiciaires en cours mais traite les dysfonctionnements de l'administration judiciaire ainsi que ceux concernant l'activité des auxiliaires de justice (avocats, avoués, notaires, experts auprès des tribunaux,...). Le secteur est également compétent pour les affaires liées à l'état civil des personnes et au droit des étrangers. L'année écoulée a été notamment marquée par l'intervention du Médiateur de la République dans les prisons, une expérimentation innovante.



■ Au cours de l'exercice, le secteur Justice a enregistré une forte augmentation du nombre de dossiers reçus, en particulier en ce qui concerne les auxiliaires de justice dont les pratiques et les comportements sont souvent mis en cause par les réclamants. Au travers des dossiers traités, on sent une anxiété croissante de la population à l'égard d'une Justice perçue comme incompréhensible, coûteuse, mais aussi très lente. Le secteur Justice, quant à lui, multiplie les efforts pour améliorer sans cesse la qualité du traitement des dossiers et en accélérer l'instruction. Les dossiers sont ainsi étudiés minutieusement dès leur réception, et beaucoup d'entre eux sont réglés avec les services concernés, par téléphone, fax et courriel. Si certains, même très complexes comme dans le cas des dossiers d'état civil, peuvent être réglés dans les quarante-huit heures, en moyenne, le temps d'instruction ne dépasse pas quatre mois.

« Le fonctionnement du système judiciaire, perçu comme lent, incompréhensible et coûteux, alimente nombre de dossiers instruits par le secteur Justice. »

« En 2005, le secteur Justice est devenu le deuxième secteur de la médiation en nombre de dossiers reçus et traités, derrière le secteur des Affaires Générales. »

### Prisons : une expérimentation riche de promesses

■ Grâce à la concertation et à la coopération parfaites entre les services du Garde des Sceaux, l'administration pénitentiaire et le Médiateur de la République, des permanences de l'Institution ont été mises en place dans les prisons au printemps 2005. L'expérimentation prévue sur dix-huit mois porte sur dix sites pénitentiaires (maisons d'arrêt de Fresnes, de Saint-Étienne, d'Aix Luynes, d'Épinal et de Nanterre, centre pénitentiaire « Les Baumettes » à Marseille, centre pénitentiaire de Toulon, centres de détention de Melun et de Bapaume, maison centrale de Poissy). Sa poursuite sera étudiée après un premier bilan en 2006. D'ores et déjà, les résultats sont encourageants.

[ voir aussi page 5 ]



### Le Médiateur fait usage de son pouvoir d'injonction

À l'occasion d'une expropriation, Monsieur et Madame M. avaient obtenu la condamnation de la France par la Cour

Européenne des Droits de l'Homme, mais ils rencontraient des difficultés à faire exécuter la décision prise en leur faveur en octobre 2002.

Devant l'inertie de l'État, les consorts M. ont saisi le Médiateur de la République. Celui-ci, après examen du dossier, a considéré que le retard pris par le gouvernement dans le paiement des sommes dues aux intéressés allait accroître, in fine, la charge financière de l'État, et pouvait aussi être assimilé à un refus d'exécution par la France de l'arrêt rendu par la Cour. Aussi, comme l'y autorise l'article 11 de la loi du 3 janvier 1973 instituant sa fonction, le Médiateur de la République a fait usage de son pouvoir d'injonction et les services du Premier ministre ont donné pour instruction aux administrations concernées de régler les sommes dues, ce qui a été fait.

# L'instruction au cas par cas

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

Pédagogie  
et humanité

## 3 janvier 1973

Selon la loi du 3 janvier 1973, le Médiateur de la République ne peut intervenir dans le déroulement d'une procédure engagée devant une juridiction ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle.

Rien ne s'oppose, cependant, à ce qu'un réclamant, qui a déjà saisi la justice, s'adresse parallèlement au Médiateur de la République.

Si celui-ci ne peut intervenir auprès du juge pour orienter le cours de la procédure ou la décision qui sera prise ultérieurement, il peut néanmoins solliciter les autorités judiciaires d'une demande d'explication ou d'information sur la procédure en cours.



Au cours de l'exercice, le secteur Justice a été saisi de plusieurs dossiers concernant des détenus. Ses interventions assorties d'un travail pédagogique particulier ont souvent permis de réduire les tensions liées à l'univers carcéral et à rendre la loi plus humaine. En voici quelques exemples.

■ À la suite d'un transfert, Monsieur E. a dû interrompre la formation supérieure en informatique qu'il suivait dans l'établissement pénitentiaire où il était incarcéré jusqu'alors. Saisi du dossier par le Médiateur de la République, le Garde des Sceaux a fait savoir qu'il ne s'opposerait pas à ce que Monsieur X. poursuive cette formation là où il était incarcéré.

■ Monsieur L., âgé de 36 ans, célibataire et sans enfant, s'est vu refuser par l'administration pénitentiaire son transfert dans un centre de détention proche de la résidence de sa mère, dont il est le fils unique. À la suite de l'intervention du Médiateur de la République auprès du Garde des Sceaux, ministre de la



## Activité refusée

Monsieur C., commissaire-priseur, souhaitait pouvoir exercer l'activité judiciaire retirée à son prédécesseur par arrêté du Garde des Sceaux. Il a donc demandé l'intervention du Médiateur de la République.

Ce dernier a saisi le Garde des Sceaux, ministre de la Justice, qui, après un réexamen de la situation de Monsieur C., a maintenu sa décision.

**En effet, le commissaire-priseur judiciaire exerce une mission de service public. Il appartient à l'autorité de tutelle d'apprécier les besoins de la clientèle au regard de l'intérêt du service public, de la situation géographique, de l'évolution démographique et économique.**



Justice, celui-ci a accepté de revoir la situation de Monsieur L. et de faire droit à sa demande.

■ Monsieur P. a souhaité l'intervention du Médiateur de la République car il pensait que son inscription au répertoire des détenus particulièrement signalés avait pour conséquence de lui interdire l'accès au terrain de sport.

Après avoir saisi le Garde des Sceaux, le Médiateur de la République a pu expliquer à Monsieur P. que l'inscription au répertoire des détenus particulièrement signalés n'entraîne pas l'application d'un régime de détention particulier et plus défavorable. Dans le cas de Monsieur P., l'interdiction de l'accès au terrain de sport résulte d'une mesure disciplinaire. Il peut néanmoins accéder à la salle de musculation.

## Droits des étrangers Une rigueur croissante des autorités

■ Le secteur Justice constate une sévérité croissante des autorités en matière de visas, regroupements familiaux et actes d'état civil, à l'occasion des très nombreux dossiers qu'il traite au quotidien.

Le secteur Justice, observant que, la plupart du temps, le « pouvoir d'appréciation » de l'administration est vécu comme arbitraire par les réclamants, intervient au nom de ce pouvoir auprès du ministre des Affaires étrangères et joue un rôle pédagogique auprès des réclamants en leur rappelant notamment les règles en vigueur.

Lorsqu'un étranger a obtenu un visa, il peut ensuite souhaiter séjourner en France. Les titres de séjour (carte temporaire d'un an, carte de résident de dix ans) sont délivrés

par les préfetures. Là encore, les préfets ont un « pouvoir d'appréciation » pour accorder ou non le titre sollicité. Cette notion de « pouvoir d'appréciation » est très mal comprise des intéressés. L'intervention du Médiateur de la République repose sur un travail de conviction, de persuasion, de développement d'arguments juridiques et de mise en exergue de faits nouveaux ou d'éléments insuffisamment pris en compte, dans un premier temps, par les services préfectoraux. Le secteur Justice observe également que la rigueur des textes en matière d'état civil et de nationalité, en décalage avec des législations moins rigoristes de leurs homologues européens, risque de poser des problèmes dans le cadre de la future harmonisation.



## Rentrée scolaire réussie

Monsieur N., a obtenu de la préfecture de la Gironde une mesure

de regroupement familial en faveur de sa femme et de ses trois enfants vivant au Cameroun.

Cependant, sa famille n'arrivait pas à obtenir les visas nécessaires à son entrée en France et les enfants ont raté la rentrée scolaire de septembre alors que Monsieur N. avait fait toutes les démarches en temps utile.

**Le Médiateur de la République a saisi le ministre des Affaires étrangères. En liaison avec le consul de France concerné et les autorités locales, l'épouse de Monsieur N. a pu réunir les documents nécessaires à la délivrance des visas. Les enfants ont pu intégrer leur établissement scolaire à la rentrée de la Toussaint.**

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

# Garantir les bonnes pratiques en matière de protection sociale

**907**

dossiers ouverts en 2005, soit une augmentation de 4 % par rapport à 2004

**649**

dossiers clos en 2005, contre 653 en 2004

**Le secteur Social instruit les dossiers entrant dans le champ de la protection sociale.** Il traite les litiges concernant tous les régimes (hors fonction publique et régimes spéciaux) mettant en cause toutes les branches de la Sécurité sociale : maladie, maternité, invalidité, accidents du travail et maladies professionnelles, famille, vieillesse, en matière de cotisations comme de prestations. Il

est également compétent pour les réclamations relatives à l'aide sociale (minima sociaux, aides diverses...), l'assurance chômage et les politiques de l'emploi. Son vaste domaine d'intervention concerne tous les âges de la vie et touche aussi aux situations de fragilité et de précarité les plus criantes.



■ L'année 2005 a été marquée par un nombre encore important de dossiers concernant l'assurance vieillesse, notamment à la suite de la réforme des retraites instaurée par la loi du 21 août 2003. La complexité du dispositif et sa mise en œuvre continuent à susciter toutes sortes d'interrogations et d'incompréhensions, concernant par exemple le droit au départ anticipé, les bonifications pour enfants, et les pensions de réversion.

Beaucoup de réclamations portent également sur la situation des demandeurs d'emploi, en particulier sur le calcul de la durée d'affiliation nécessaire à l'indemnisation par l'assurance chômage, le montant des allocations versées ou encore la prise en charge des stages de formation professionnelle. La situa-

tion particulière des intermittents du spectacle entraîne aussi nombre de saisines, comme celle des personnes ayant eu des employeurs publics et privés.

Dans le domaine du handicap et de la dépendance, on note une forte proportion de contestations relatives aux taux d'incapacité reconnus par les Cotorep (commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel) et un nombre non négligeable de saisines concernant les modalités d'attribution de l'allocation personnalisée d'autonomie par les conseils généraux.

Les trop-perçus ou indus d'allocations de chômage et de prestations familiales, notamment, font aussi, comme chaque année, l'objet de nombreuses réclamations.

## Travailleurs de l'amiante, une protection sociale à améliorer

■ On le sait, l'exposition des travailleurs à l'amiante a des conséquences graves, voire fatales, sur leur santé. D'ores et déjà, plus de la moitié des cancers professionnels et 35 000 décès lui sont imputés, et les prévisions sont d'environ 100 000 morts d'ici à 2030.

Au cours de l'année, le Médiateur de la République a été saisi à plusieurs reprises de réclamations concernant la mise en œuvre du dispositif de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante. L'examen des dossiers a notamment fait apparaître d'importantes inégalités de traitement entre les victimes dues au manque certain d'harmonisation des conditions de prise en charge par les différents régimes de protection sociale.

Ce défaut d'harmonisation est particulièrement dommageable pour les assurés affiliés successivement à différents régimes, ce qui est relativement fréquent dans un contexte de mobilité professionnelle.

Les exemples suivants sont significatifs à cet égard.

Messieurs G. et L. ont d'abord travaillé, durant de nombreuses années, à la Direction des constructions navales (DCN), en qualité d'ouvriers de l'État. Puis, ils ont exercé au sein d'établissements privés ouvrant droit au bénéfice de l'Acaata (allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante). Lorsqu'ils ont demandé l'attribution de cette prestation, la Caisse régionale d'assurance maladie a refusé de prendre en compte la période d'exposition à la DCN, du fait de l'existence de règles différentes entre les deux régimes concernés. Messieurs G. et L. n'ont toutefois pas pu obtenir le bénéfice de l'allocation par le régime des ouvriers de l'État, ce dernier n'instruisant que les dossiers des agents relevant encore de ce régime à la date de la demande...



## FEUILLE DE PRESENCE (INTERMITTENT DU S

### Une intermittente du spectacle rétablie dans ses droits

Relevant depuis plusieurs années de la réglementation spécifique aux intermittents

du spectacle, Mademoiselle H. se plaignait de ce que la période correspondant à son activité de « maquilleuse prothésiste » n'avait pas été prise en compte par l'Assedic, au motif que cette qualification n'était pas mentionnée dans la nouvelle liste des emplois éligibles au régime des intermittents du spectacle.

L'intéressée ne justifiait donc plus du nombre d'heures requis pour bénéficier du versement d'allocations de chômage. Une première décision d'admission avait en conséquence été annulée, entraînant la notification d'un indu de 4 000 €. Mademoiselle H., reprochait à l'Assedic d'avoir négligé d'informer, en temps utile, son employeur que la qualification portée sur les justificatifs qu'il lui avait délivrés ne relevait pas du champ d'application des textes relatifs aux intermittents. Elle se demandait, par ailleurs, pourquoi les documents rectificatifs, établis par son employeur, n'avaient pas été pris en considération.

L'intéressée a donc sollicité l'aide du Médiateur de la République. Celui-ci a contacté l'Assedic qui, après un nouvel examen du dossier, a rétabli Mademoiselle H. dans ses droits, lui permettant ainsi de bénéficier de l'allocation d'aide au retour à l'emploi.

# L'instruction au cas par cas

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

Garantir  
les bonnes pratiques  
en matière  
de protection sociale



## Une requête favorablement accueillie

Monsieur P. se plaignait de ce que la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) ait opposé une décision de refus à sa demande de versement de cotisations pour la retraite, au motif qu'il avait dépassé l'âge de 60 ans à la date du dépôt de cette demande.

Saisi du dossier, le Médiateur est intervenu à plusieurs reprises auprès de la CNAV pour rappeler que Monsieur P. s'était manifesté auprès de ses services bien avant son soixantième anniversaire, pour s'enquérir de l'état d'avancement du décret d'application alors attendu. Il a également souligné que si l'intéressé avait été informé en temps voulu, il aurait pu déposer utilement une demande de versement pour la retraite entre le 31 décembre 2003, date de publication du décret, et le 9 janvier 2004, veille de son soixantième anniversaire.

À la suite de l'intervention du Médiateur, la commission de recours amiable, tenant compte des particularités de cette affaire, a autorisé Monsieur P. à effectuer le versement en cause.



■ De son côté, Monsieur P. a été reconnu en 1994 atteint d'une maladie professionnelle liée à l'amiante, par le régime des mines. Celui-ci ne servant pas l'Acaata, en 2002, l'intéressé a sollicité l'attribution de cette prestation auprès du régime général de la Sécurité sociale. La Caisse régionale d'assurance maladie lui a opposé une décision de refus, au motif que le caractère professionnel de sa maladie liée à l'amiante avait été reconnu par le régime minier, et non par le régime général. Monsieur P. a alors porté sa contestation devant la commission de recours amiable de l'organisme, puis devant le tribunal des affaires de Sécurité sociale. En vain...

Pour ces différents dossiers, le Médiateur de la République s'est rapproché de la Caisse nationale de l'assurance maladie qui, tout en déplorant les conséquences de la réglementation actuelle, n'a pu que confirmer le bien-fondé juridique des décisions en cause. L'organisme national a appelé l'attention du ministère compétent sur les réelles difficultés révélées par ces réclamations.



Pour faire avancer les choses, le Médiateur de la République a également rencontré la mission parlementaire d'information sur les risques et les conséquences de l'exposition à l'amiante. Il a aussi reçu la mission de l'Inspection générale des affaires sociales chargée de faire le bilan du dispositif et de dégager des pistes de réforme pour assurer la meilleure adéquation entre les conditions effectives d'exposition à l'amiante et le bénéfice de la cessation anticipée d'activité.

Dans le cadre de son pouvoir de propositions de réforme, le Médiateur a ensuite suggéré aux pouvoirs publics des modifications législatives et réglementaires visant à améliorer la protection sociale des travailleurs de l'amiante.

## Une nouvelle situation familiale reconnue par la CAF

Madame C., de nationalité française, mère de

trois enfants, a recueilli, le 12 août 2003, dans le cadre d'une procédure d'attribution de recueil légal (kafala) engagée en Algérie, un enfant de 2 mois. Elle a alors sollicité le versement des prestations familiales liées à l'arrivée de cet enfant.

À cet effet, la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) lui a demandé de fournir soit le certificat de contrôle médical délivré par l'office des migrations internationales au titre du regroupement familial, soit le visa de long séjour délivré à l'enfant, attestant la régularité de son entrée en France.

N'étant pas en mesure de présenter l'un de ces documents, Madame C. a sollicité l'intervention du Médiateur de la République. Lors de l'examen de réclamations similaires, le Médiateur avait relevé qu'aux termes du code de la Sécurité sociale, les justificatifs en cause ne pouvaient, en fait, être réclamés qu'aux personnes de nationalité étrangère accueillant des enfants étrangers.

Il avait donc interrogé la direction de la Sécurité sociale (DSS) du ministère des Solidarités, de la santé et de la famille, sur le bien-fondé de la position adoptée par les CAF.

À la suite de cette intervention, l'administration, par circulaire du 23 novembre 2004, a indiqué que la condition de régularité de la sortie du territoire d'origine et de l'entrée sur le territoire français des enfants accueillis par des familles de nationalité française n'avait plus à être vérifiée pour l'ouverture des droits aux prestations familiales.

Sur la base de cette instruction récente, le Médiateur a demandé un nouvel examen de la demande de Madame C. à la CAF, qui a finalement procédé au versement des prestations correspondant à la nouvelle situation familiale, à compter du mois de septembre 2003.



# Une offre de service élargie, adaptée à la réalité du terrain

**71,5%**

des demandes d'information concernent le fonctionnement d'un service public

**Les délégués du Médiateur de la République** représentent l'Institution au niveau local. Réactifs, ils mettent bénévolement leurs compétences au service des citoyens en butte à des difficultés avec l'administration et le service public. Ce sont en quelque sorte des « réducteurs de complexité ». À la différence du Médiateur de la République lui-même, qui procède à une instruction exclusivement écrite des réclamations qui lui sont soumises, les délégués peuvent être saisis directement par les personnes qui souhaitent les rencontrer.



### Écouter, comprendre, aider

■ Installés dans les préfectures ou les sous-préfectures mais aussi, depuis 2000, au sein de structures « de proximité » souvent situées dans des quartiers sensibles, maisons de la justice et du droit, points d'accès au droit, maisons de services publics, locaux municipaux, les délégués tiennent, au moins deux demi-journées par semaine, des permanences. Durant celles-ci, ils reçoivent directement et personnellement les personnes qui les sollicitent, les écoutent et s'entretiennent avec elles dans des conditions de parfaite confidentialité.

Les délégués rencontrent souvent des usagers perdus dans le maquis administratif ou dont les affaires échappent totalement à leur compétence. Quoi qu'il en soit, ils s'efforcent d'apporter une aide aux personnes qu'ils reçoivent en leur fournissant une indication de nature à favoriser le traitement de leur demande, en les orientant vers un interlocuteur compétent, en leur indiquant les démarches à effectuer, en leur fournissant une documentation appropriée, voire en les aidant à rédiger un courrier.

Grâce à une écoute attentive, ils apportent du réconfort aux personnes en difficulté, désamorcent certaines situations et collectent les éléments d'information nécessaires à la compréhension des demandes.

Cependant, toutes les réclamations adressées aux délégués ne sont pas fondées. Il arrive que l'administration ait appliqué correctement les textes. Il leur appartient alors d'expliquer, en termes clairs et simples, le bien fondé de la décision contestée et de faire comprendre les raisons pour lesquelles il est impossible de tenter quoi que ce soit.

### Informé, débloquent

■ Les délégués informent les personnes qu'ils reçoivent sur le fonctionnement exact des services publics et la façon de les appréhender. Par leur action, ils favorisent la compréhension des rouages de l'administration et permettent parfois de renforcer le dialogue avant qu'il ne soit définitivement rompu, contribuant ainsi à la prévention de conflits ultérieurs.



## « Les affaires locales constituent 90 % des affaires traitées par le Médiateur de la République »

### Régler les litiges sur place

■ Les délégués du Médiateur de la République ont pour mission de favoriser, à leur niveau, la résolution des litiges qui mettent en cause le fonctionnement d'un service public dans ses relations avec un administré et résultent de décisions prises localement.

Dès lors qu'une affaire constitue une véritable réclamation au sens de la loi du 3 janvier 1973, les délégués procèdent à l'examen du dossier, sur la base des pièces qui doivent être fournies par les intéressés : c'est la phase d'instruction. Celle-ci permet de déterminer si la réclamation est fondée et motive une intervention, soit qu'elle révèle un dysfonctionnement administratif (textes pas ou mal appliqués, mal interprétés, manque de connexions entre les services, etc.), soit qu'elle fasse état de circonstances particulières qui justifieraient la bienveillance de l'administration.

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

## Convaincre l'ANPE de reconnaître son erreur (Gard)

Monsieur X., demandeur d'emploi dans le Gard, a obtenu un poste de contractuel le 1<sup>er</sup> mars 2005 à Malakoff (92). Contraint de déménager en région parisienne, il a sollicité auprès de son Agence Locale pour l'Emploi une aide à la mobilité géographique. Sa demande a tout d'abord été rejetée pour imprécision sur la durée de son contrat. Monsieur X. a alors fourni à l'ANPE une attestation de son nouvel employeur précisant qu'il était recruté pour une durée d'un an. Au bout de deux mois, sans réponse écrite de l'administration, mais informé par téléphone du rejet de sa demande, il a formé un recours gracieux, resté une nouvelle fois sans réponse. Il a fait appel, en octobre, au délégué du Médiateur de la République.

Constatant que Monsieur X. remplissait bien les conditions réglementaires d'éligibilité à l'aide à la mobilité géographique et qu'il avait respecté le mode opératoire, le délégué est intervenu très rapidement auprès de l'ANPE et de l'Assedic. Quelque temps après cette intervention, le dossier a été réexaminé par l'administration et l'aide sollicitée a été accordée à Monsieur X.

## Guider l'usager dans le maquis administratif (Haute-Savoie)

Une personne ayant travaillé trois ans en CDD pour l'Unicef, en Suisse, se voit refuser toute indemnité de chômage par les Assedic car l'organisme international ne cotise pas en tant qu'employeur à l'Unedic et les cotisations chômage prélevées sur ses indemnités ne figurent pas en tant que telles sur les documents salariaux fournis par l'Unicef. Sans ressources après trente-sept ans de cotisations et désemparé, il sollicite l'aide du délégué.

Ce dernier prend contact avec sa correspondante régionale de l'Unedic-Assedic qui l'oriente vers l'office central du travail, à Berne. Saisi par le délégué, cet organisme accepte de délivrer au requérant une attestation E 301, qui permet à l'Assedic de traiter son dossier et de lui adresser rapidement un rappel d'indemnités.

# Une offre de service élargie, adaptée à la réalité du terrain



## Clarification des rôles (Gard)

Dans le ressort du tribunal de police de Nîmes, 200 000 contraventions générant environ 8 000 réclamations ont été recensées en 2005. Cette augmentation résulte d'une présence plus forte des polices municipales sur la voie publique et des nouvelles prérogatives judiciaires dont ces policiers disposent en la matière. Les services ne disposent pas d'un guichet d'accueil malgré des effectifs spécifiques affectés par l'Officier du Ministère Public au traitement de ses plaintes. Les réclamants sont donc contraints à des démarches téléphoniques ou des déplacements physiques à l'accueil général de l'hôtel de police, ce qui suscite de nombreux mécontentements.

De leur côté, les délégués constatent une augmentation sensible du nombre de dossiers « amendes » dont ils sont saisis (8 % de leur activité). Une réunion est organisée à la direction de la sécurité publique à l'initiative des délégués pour faire le point sur les procédures à suivre et faciliter le traitement des dossiers. L'administration, convaincue de l'importance du rôle que peuvent jouer les délégués dans l'orientation et l'accueil des usagers, leur remet des documents synthétiques rédigés à leur intention leur permettant de répondre aux questions les plus fréquemment posées par les usagers et valide une procédure de traitement des plaintes transmises par les délégués

**Les délégués ont obtenu par la concertation une clarification du rôle de chacun. Mieux informés, ils pourront mieux conseiller les contrevenants et réserver leur intervention aux cas les plus délicats. L'administration a de son côté trouvé des interlocuteurs qui pourront contribuer à l'amélioration de son fonctionnement.**

[voir aussi page 71]



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

## Humaniser la rigueur de la loi

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

## Faire évoluer les pratiques

■ Les délégués sont des observateurs privilégiés des pratiques administratives au niveau local. Par leur intervention auprès des différents services publics, ils contribuent souvent à faire évoluer ces pratiques et à améliorer ainsi leur fonctionnement. Ce rôle est amené à se développer.

## Construire un réseau de partenaires

■ La mission des délégués suppose un travail en réseau. Aussi, dès leur nomination, et avec le soutien de l'Institution et du Médiateur de la République lui-même, ils s'emploient à construire un système relationnel local solide et apte à favoriser le règlement rapide des litiges qui leur sont soumis. C'est d'abord au sein des services publics de leur département, avec lesquels ils seront amenés à travailler régulièrement, qu'ils doivent disposer de « correspondants » : services de l'État (directions départementales de l'emploi, de l'action sociale, services fiscaux, etc.) et des collectivités territoriales (mairies, conseils généraux ou régionaux), organismes investis d'une mission de service public (CAF, Assedic, etc.), entreprises publiques, etc.



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

Les délégués entretiennent aussi des relations régulières avec les autres médiateurs institutionnels – médiateurs académiques de l'Éducation nationale, Médiateur de La Poste, de la SNCF, de la RATP, Médiateur EDF, conciliateurs fiscaux – pour favoriser le règlement des litiges qui leur sont soumis mais échappent à leur propre domaine de compétence.

**« "L'offre de service" élargie, adaptée à la réalité du terrain et aux besoins du public, mise en œuvre par les délégués, complète efficacement l'expertise des collaborateurs du siège pour résoudre les litiges complexes et élaborer des propositions de réformes. »**

## Date de naissance mal saisie (Essonne)

À la suite d'une erreur de saisie de sa date de naissance par l'INSEE, Monsieur Z. ne peut pas obtenir de remboursement de la CPAM (Caisse primaire d'assurance maladie), sa carte vitale étant inopérante. Ses démarches pour faire corriger cette erreur restant infructueuses durant six mois, il fait appel au délégué du Médiateur.

Le délégué intervient par téléphone auprès de la CPAM puis, sans nouvelles du dossier pendant un mois, confirme sa demande par écrit.

La CPAM intervient alors auprès de l'INSEE. Ce dernier prend six semaines pour mettre à jour ses fichiers et inviter la CPAM à délivrer un nouvel indicateur de certification et de rattachement à l'intéressé. Enfin, l'intervention du délégué permet à Monsieur Z. d'obtenir une attestation de droits actualisée.

## Affiliation maintenue (Haut-Rhin)

Après une période de chômage, puis de RMI, Madame Y. a créé une entreprise personnelle dont l'activité s'est arrêtée, faute de clients. Elle a donc été rayée du régime général de la Sécurité sociale et a dû s'affilier à une caisse privée. Or, alors qu'elle est enceinte, l'organisme l'informe de sa radiation pour insuffisance d'affiliation. À l'approche de son accouchement, Madame Y. s'inquiète d'autant plus de sa prise en charge que les démarches qu'elle a effectuées avec l'aide d'une assistante sociale sont restées vaines. Elle demande à être reçue d'urgence par le délégué du Médiateur de la République.

Bien que théoriquement incompetent, puisqu'il s'agit d'une caisse privée, le délégué téléphone à l'organisme en cause, puis concrétise sa démarche par fax. Deux jours après l'intervention du délégué, la caisse privée accepte de maintenir l'affiliation de Madame Y. jusqu'à la fin de l'année et de couvrir ses frais de maternité. L'organisme rappelle cependant que la CPAM (Caisse primaire d'assurance maladie), qui a délivré le carnet de maternité, aurait dû assumer les suites de cet engagement.

## Une offre de service élargie, adaptée à la réalité du terrain

De même, ils tissent un réseau avec les différents acteurs de l'accès au droit et de la résolution amiable des conflits, afin d'orienter les demandes qui ne concernent pas leur champ d'intervention. Ils doivent ainsi connaître les coordonnées et les domaines d'intervention des auxiliaires de justice (conciliateurs de justice et permanences d'avocats, notamment), des services d'accès au droit, des associations, des assistants sociaux, etc., autant d'interlocuteurs vers lesquels ils peuvent aiguiller les personnes qui rencontrent des

difficultés sans rapport avec les services publics. La collaboration régulière des délégués avec les travailleurs sociaux permet également de renforcer leur efficacité sur le terrain, de même que le travail au quotidien avec leurs interlocuteurs au siège de l'Institution. Celui-ci constitue en effet un appui indispensable à leur action. Ils veillent aussi à assurer l'animation de leur réseau et à instaurer une collégialité entre eux, favorisant ainsi l'échange des expériences et l'homogénéité des pratiques.



### Carte d'identité refusée à des détenus (centre pénitentiaire de Marseille)

Par lettre datée du 9 mai 2005, Monsieur X., détenu dans un établissement pénitentiaire, a appelé l'attention de la déléguée du Médiateur de la République sur l'impossibilité d'obtenir sa carte d'identité dont la photocopie lui est nécessaire pour que la

Caisse régionale d'assurance maladie puisse instruire son dossier de retraite. Lors d'un premier entretien, il lui exprime son désarroi et fait état de la multiplicité de ses démarches auprès du personnel de l'administration pénitentiaire. La déléguée constate que les démarches nécessaires à l'instruction de sa demande ont bien été accomplies. Elle contacte le greffe. L'organisme lui confirme que la préfecture des Bouches-du-Rhône a effectivement rejeté le dossier de Monsieur X., mais également ceux d'une quarantaine d'autres détenus, au motif que les photos d'identité étaient de mauvaise qualité. Il faut dire qu'une directive ministérielle incite les services préfectoraux à être très vigilants sur la qualité des photos. Dans le cas de Monsieur X. et des autres détenus, les photos transmises semblent conformes au niveau d'exigence souhaité.

La déléguée prend contact avec la préfecture et il est convenu que les dossiers seront transmis à l'unité de production de Limoges avec un message expliquant qu'il s'agit de détenus. À la suite de cette intervention, les cartes d'identité demandées ont bien été produites dans un délai de trois semaines, à l'exception de deux rejetées pour le même motif.

## Un maillage territorial très dense

Afin de se rapprocher davantage encore des citoyens et de leur faciliter l'accès à ses services, le Médiateur de la République améliore sans cesse sa couverture territoriale. Il augmente le nombre de ses points d'accueil et en diversifie les implantations. Certains de ses délégués assurent leur permanence dans deux, voire trois implantations différentes, pour multiplier les possibilités de contact.

Au 31 décembre 2005, le Médiateur de la République disposait, sur l'ensemble du territoire, de 301 délégations, dont 24 affectées à la coordination, soit 9 de plus qu'en 2004. 58 % des délégations se situent désormais en dehors des préfectures et sous-préfectures, dans des structures de proximité telles que les maisons de justice et de droit (MJD), les points d'accès au droit, les antennes de justice, les maisons de service public ou les locaux municipaux et, depuis cette année, dans les prisons.

Au cours de l'exercice, le Médiateur de la République a poursuivi son implantation dans les quartiers de la politique de la Ville entamée en 2000. Il a ainsi renforcé la présence de ses délégations en Loire-Atlantique, dans les Pyrénées-Atlantiques et à Paris. La Loire (Roanne) et l'Oise (Compiègne) ont accueilli un deuxième délégué.

Dans le cadre de l'expérimentation prison, quatre nouvelles délégations ont été créées dans le Pas-de-Calais (Bapaume), les Vosges (Saint-Dié et Neufchâteau), les Hauts-de-Seine (Courbevoie) et le Var (Toulon). Ce dispositif complète l'activité de ces délégués, qui assurent aussi une permanence par semaine en milieu carcéral.

Parallèlement, une nouvelle coordination a été créée en Loire-Atlantique. Désormais, 24 départements, soit 160 délégués, bénéficient de l'appui d'un coordonnateur exerçant aussi, à une exception près, la fonction de délégué.

## Des activités collégiales complémentaires

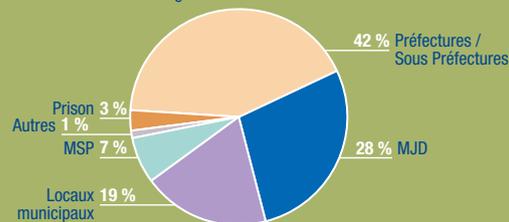
Dans les départements dotés d'au moins quatre délégations, le Médiateur de la République a décidé d'installer, à partir de 2002, un coordonnateur. Au-delà d'un rôle de représentation générale de l'Institution auprès des autorités locales, celui-ci est chargé d'apporter son appui aux délégués de son département, d'assurer un lien entre eux et le siège de l'Institution, et de favoriser le travail collégial des délégués.

Cette dimension collégiale est apparue si importante que des expériences ont été lancées pour que des délégués isolés dans leur département puissent participer aux travaux de l'équipe d'un département voisin. Par exemple, le délégué de la Loire est associé aux activités collégiales des délégués du Rhône. Celui du Lot-et-Garonne est convié aux réunions des délégués de la Gironde.

Cette collégialité pourrait prochainement être étendue aux départements dans lesquels les délégués, bien qu'isolés, peuvent rejoindre facilement leurs collègues des départements limitrophes pour des échanges périodiques sur les problèmes rencontrés. L'ouverture prochaine d'une foire aux questions sur le site intranet devrait également contribuer à favoriser les échanges entre délégués.

## OÙ LES DÉLÉGUÉS SONT-ILS INSTALLÉS ?

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



**La démarche d'accessibilité et de développement a porté ses fruits : en 2005, plus de la moitié des délégués tiennent leur permanence dans des structures de proximité telles que les maisons de justice et de droit (MJD), les points d'accès au droit, les antennes de justice, les maisons de service public (MSP) ou les locaux municipaux, ainsi que dans des prisons.**

## QUI SONT LES DÉLÉGUÉS ?

**Environ les trois quarts des délégués sont issus du secteur public au sens large et leur horizon professionnel est diversifié.**

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

**62,8 % des délégués sont des retraités**

Mais il s'agit de plus en plus de « jeunes retraités » : 43 % ont moins de 60 ans et 70 % moins de 65 ans.

25 % des délégués sont des femmes.  
En 2005, 8 ont rejoint l'Institution.

**80% sont en fonction depuis moins de 5 ans.**

# Une offre de service élargie, adaptée à la réalité du terrain



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

- Départements disposant de délégations implantées dans les préfectures ou sous-préfectures
- 2** Nombre de délégations implantées dans les préfectures
- +4** Nombre de délégations implantées dans les quartiers de la politique de la ville ou dans des sites à proximité

**P** Expérimentation prison

**76%**

des médiations engagées par un délégué sont réussies

## Un rôle déterminant dans l'amélioration des pratiques administratives

Les délégués et coordonnateurs du Médiateur de la République sont des observateurs privilégiés des pratiques administratives au plan local. Leur travail collégial permet d'identifier des points de blocage dans ce domaine. La constatation de ces dysfonctionnements les conduit à entrer en contact avec les administrations en cause pour les sensibiliser aux problèmes rencontrés et, éventuellement, essayer de les régler en concertation avec elles. Il ne s'agit plus, alors, de traiter un cas particulier, mais d'éviter la survenue d'autres litiges et de contribuer ainsi à l'amélioration du fonctionnement de l'administration. Plusieurs initiatives de ce type ont ainsi été conduites avec succès en 2005, dont l'une avec l'administration fiscale dans l'Essonne, et l'autre avec la direction départementale de la sécurité publique du Gard.

### Un réseau de délégués entièrement équipé et opérationnel

Afin d'améliorer encore la qualité et l'efficacité de l'action des délégués, le Médiateur de la République a réalisé en 2005 un effort d'investissement important pour généraliser leur équipement informatique complet. Au terme de cette année, à l'exception des délégués d'Outre-mer, les délégués du Médiateur disposent d'un ordinateur portable et d'une connexion Internet sécurisée leur permettant d'accéder aux ressources documentaires mises à leur disposition par l'Institution, d'enregistrer leurs données d'activité, de communiquer entre eux et avec le siège, par voie électronique.

La liaison Internet, actuellement fournie sur le réseau RTC, devrait être améliorée prochainement. En effet, dès 2006, les délégués disposant d'une connexion ADSL à titre person-

nel pourront accéder par ce moyen au réseau grâce à une nouvelle architecture informatique de l'Institution.

### Des formations continues adaptées aux besoins des délégués

Le réseau vit : certains délégués mettent fin à leur fonction, d'autres les remplacent et de nouvelles délégations voient le jour. En 2005, trente-sept délégués nouvellement nommés ont participé à trois sessions de formation initiale organisées au fur et à mesure des recrutements.

Le réseau évolue et les formations proposées suivent cette évolution : un effort particulier a ainsi été réalisé en 2005 en matière de formation informatique parallèlement à l'équipement des délégués. Cinquante et un d'entre eux ont bénéficié d'une formation de deux jours pour la prise en main d'un ordinateur et l'initiation aux outils Internet/intranet et au maniement de la messagerie Outlook®. Quarante autres, plus habitués aux outils informatiques, ont suivi la formation Intranet/Outlook®.

Une action sur les techniques de communication a été proposée aux coordonnateurs pour les préparer à leur mission de relation publique avec les correspondants institutionnels et les délégués de leur équipe dont ils doivent animer les travaux.

Les « délégués prisons » ont eux aussi reçu une formation spécifique de trois jours assurée par des magistrats et des responsables de l'administration pénitentiaire et incluant une prise de contact avec le milieu carcéral.

## Une action renforcée dans la promotion des droits de l'Homme et à l'international

**Le Médiateur de la République participe au renforcement de l'État de droit et à la promotion des droits de l'Homme à travers le monde.** En 2005, son action dans ce domaine s'est traduite par la multiplication des contacts internationaux, l'intensification des relations déjà engagées et par le développement des échanges avec les institutions analogues à l'étranger, en particulier en Europe et dans le cadre de la francophonie.

L'expertise et l'originalité de l'institution française suscitent l'intérêt de nombreux organismes et personnes à travers le monde.



### Un engagement actif pour les droits de l'Homme

Le Médiateur de la République participe activement aux travaux de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCNDH) dont il est membre de droit et dont la composition (représentants d'ONG, associations de défense des droits de l'Homme, personnalités qualifiées) a été renouvelée en 2005. La CNCNDH émet, à l'intention du gouvernement, des recommandations sur des projets de loi, des textes internationaux ou des sujets de société dont il est saisi par le Premier ministre. Elle peut également, de sa propre initiative, se saisir de toute question, nationale ou internationale, en rapport avec les droits de la personne. Ses travaux sur les différentes formes de discrimination sont particulièrement suivis.

C'est dans le cadre de la CNCNDH que le Médiateur de la République et la Défenseure des enfants ont défendu, au cours de l'année, une proposition commune visant à re-

pousser l'âge légal du mariage pour les jeunes filles (15 ans) en l'alignant sur celui des hommes (18 ans). Cette proposition, qui pourrait prochainement trouver sa traduction sur le plan législatif, permettrait de lutter plus efficacement contre la pratique des mariages forcés.

Le Médiateur a également pris une part active à la visite officielle du commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, M. Alvaro Gil-Robles, en septembre 2005. Cette visite avait pour but d'évaluer la situation des droits de l'Homme en France. Jean-Paul Delevoye a tenu à accompagner le commissaire à Marseille où ont été évoquées tant la situation dramatique des centres de rétention administrative que la mise en place de délégués du Médiateur en milieu carcéral.

Enfin, le Médiateur a participé, à la demande du ministère des Affaires étrangères, au séminaire juridique organisé par les autorités françaises à Nantes, le 7 septembre, sur les procédures de recours en matière de droits économiques, sociaux et culturels.

### **De multiples échanges internationaux**

Le Médiateur de la République entretient des relations permanentes avec ses homologues du monde.

#### **■ EUROPE**

La coopération entre médiateurs européens s'effectue dans le cadre associatif de la « région Europe » de l'Institut International de l'Ombudsman (IIO) et dans celui du réseau européen des médiateurs, créé à l'initiative du Médiateur européen, M. Nikiforos Diamandouros, dont le mandat a été renouvelé au cours de l'année. Les médiateurs nationaux des pays membres de l'Union se réunissent tous les deux ans. En 2005, leur rencontre s'est tenue à La Haye, sur le thème du « rôle des médiateurs et organes similaires dans l'application du droit communautaire ». Pour la première fois, cette manifestation rassemblait, outre les médiateurs nationaux des États membres, ceux des pays candidats à l'adhésion. À cette occasion, il est apparu nécessaire d'organiser également des rencontres régulières pour les médiateurs régionaux, en raison notamment de la structure fédérale de certains États membres. La France accueillera en 2007, à Strasbourg, la prochaine rencontre des médiateurs et Ombudsmans nationaux de l'Union européenne.

## **LES OMBUDSMANS ET MÉDIATEURS DE LA FRANCOPHONIE EN CONGRÈS À PARIS**

**■ Paris a accueilli le IV<sup>e</sup> congrès de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF), partenaire de l'Organisation internationale de la francophonie. Voulue par Jean-Paul Delevoye comme le congrès de la clarification, de la transparence et de l'efficacité, cette manifestation a rassemblé une quarantaine de délégations venues de trente pays. Les débats entre participants ont fait émerger des préoccupations semblables et une volonté de défendre des valeurs communes, en tant que médiateurs et en tant que francophones. La promotion de la connaissance du rôle, au quotidien, du médiateur/ombudsman à l'intérieur de la Francophonie, au service des droits de l'Homme, de l'État de droit et de la paix sociale est l'un des objectifs principaux de l'AOMF. La réforme des statuts de l'association et la mise en place d'un secrétariat permanent à Paris, grâce au soutien de l'Organisation internationale de la francophonie, lui permettront d'agir plus efficacement en ce sens. Conformément au principe d'alternance entre pays du Nord et du Sud souhaité par ses membres, l'association a porté à sa présidence Mme Diakité Fatoumata N'Diaye, Médiatrice de la République du Mali. Le Médiateur de la République française en a été élu secrétaire général.**



## Une action renforcée dans la promotion des droits de l'Homme et à l'international

Le Parlement européen, par le biais de sa commission des Pétitions, a également invité M. Jean-Paul Delevoye à participer à l'une de ses sessions, le 20 avril 2005.

Le Médiateur de la République entretient, en dehors du cadre communautaire, des liens directs avec ses homologues. M. Jean-Paul Delevoye a ainsi reçu à Paris M. Ermir Dobjani, avocat du Peuple d'Albanie. En décembre, il a effectué une visite officielle à Brno, capitale judiciaire de la République tchèque, à l'invitation de M. Otakar Motejl, défenseur public des Droits. Le Médiateur de la République est également intervenu au colloque organisé à Barcelone à l'occasion du vingtième anniversaire de la création de l'institution catalane. Il participe, enfin, au réseau des médiateurs de la « Grande Région » (Wallonie, Luxembourg, Rhénanie-Palatinat, Sarre et Lorraine).

### ■ FRANCOPHONIE

Les pays ayant le français en partage se sont résolument engagés, en particulier depuis le sommet de Bamako, en 2000, à promouvoir, ensemble, la démocratie et les droits de l'Homme comme dimensions essentielles du développement. Les réseaux institutionnels (associations internationales francophones des cours constitutionnelles, des barreaux, des médiateurs, etc.), dont l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF), sont donc appelés à jouer un rôle de plus en plus important en la matière.

Au cours de l'année, M. Jean-Paul Delevoye a multiplié les contacts avec ses homologues et avec des personnalités des pays francophones telles que le nouveau ministre tchadien des droits de l'Homme. Par ailleurs, il a préparé le quatrième congrès de l'AOMF, en liaison avec Mme Maria Grazia Vacchina, sa présidente sortante, Médiateur de la Vallée d'Aoste. Cette importante manifestation organisée par le Médiateur de la République en collaboration avec la Ville de Paris, en présence de R. Badinter, J. Ferry et J. Dermagne s'est tenue à Paris les 28, 29 et 30 novembre.

### ■ MONDE

Le Médiateur de la République promeut la création d'institutions analogues dans les pays qui cherchent à renforcer l'État de droit. En 2005, de nombreux organismes et personnes à travers le monde ont manifesté le souhait de s'informer sur l'Institution, son organisation et son fonctionnement. Le Médiateur de la République a ainsi reçu plusieurs délégations asiatiques, notamment de Shanghai et de Taïwan (Control Yuan), le secrétaire général de l'ONG péruvienne Transparencia, les collaborateurs du Sindic de Greuges (Espagne-Catalogne) et, au mois de décembre, MM. Walters, Ombudsman de Namibie, et Ngjiye, conseiller du premier Vice-président de la République du Burundi. Au cours de l'année, l'institution s'est prêtée à diverses études, enquêtes et stages (Québec, Hongrie, Angleterre, Conseil économique et social européen).



# Annexes

● **Organigramme  
des services centraux** ..... p. **76**

● **Loi instituant  
un Médiateur de la République** ..... p. **78**

● **Le budget** ..... p. **80**

# Organigramme des services centraux

## Médiateur de la République :

Jean-Paul DELEVOYE

**Directeur de cabinet :** Christian LE ROUX

Secrétaires : Anna Da CRUZ  
Françoise ENJOLRAS

**Délégué général :** Bernard DREYFUS

Chargée de mission : Marine CALAZEL  
Secrétaire : Christine SICAULT

**Conseiller :** Fabien METAYER

Secrétaire : Isabelle MANBON

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

Michel SIRONNEAU

Secrétaire : Ninette ROLLÉ

**Conseiller presse et communication :**

Christine TENDEL

Secrétaire : Marie-Jeanne JACQUET

## Secteur des Affaires Générales

Conseillère : Nathalie FICHET

Chargées de mission : Martine BOSCH  
Martine CRONEL-ANGEBAULT  
Nathalie DOROSZ  
Marie-Claude DUPONT-GIZARD  
Anne OLIVIER  
Nicole PANSARD  
Marie-Claude PONSART  
Maud VIOLARD

Secrétaires : Chantal MALLEK  
Aurore SEVERIEN

## Secteur Agents publics-Pensions

Conseillère : Éliane LE COQ BERCARU

Chargés de mission : Sylvie FOSTIER  
Joseph GUILLEMOT  
Véronique NANSOT  
Laurent TROTTET

Secrétaires : Marie-Line DESPLANCHES  
Michèle BOBANT

## Secteur Fiscal

Conseiller : Jean-Michel ROUGIE

Chargés de mission : Michèle CLEMENT  
Chantal CALVAR  
Cédric DEFIVES  
Gérard REY  
Guy TAVENARD  
Marie-Claude TOURNEUR

Secrétaires : Claudie ROBERT  
Viviane GOURDY

## Secteur Justice

Conseiller : Gilbert CERVONI

Chargées de mission : Nathalie DOROSZ  
Martine GAUTHIER  
Josette LEPAGE  
Colette RENTY

Secrétaires : Micheline CHANTEUX  
Myriam MADRELLE

Si vous souhaitez retrouver les  
coordonnées, adresses  
et permanences des délégués  
du Médiateur de la République,  
rendez-vous sur le site :

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

## Secteur Social

Conseiller : Non nommé  
Adjointe à la Conseillère : Annie LALOUM  
Chargés de mission : Marc BIGUET  
Mireille FOURNIER  
Martine THUILLIER  
Martine NORMAND  
Secrétaires : Dominique LEFEVRE  
Véronique PICOLI

## Direction de la recevabilité des réclamations

Directeur : Valérie DOUCHEZ  
Chargés de mission : Stéphanie CANU  
Benoît DANJOU  
Abdelkader KAHLI  
Marika LENCLUD  
Secrétaires : Maria PEREIRA  
Liliane LANGLOIS  
Pascale VILLAMOR

## Direction du développement territorial

Directeur : Jean-François GRATIEUX  
Chargés de mission : Marie-Noëlle CHALMETON  
Nicole DURAND  
David MANARANCHE  
Assistante : Nadine MIRLIER  
Secrétaires : Marie-France HENRION  
Ghislaine ITIC

## Direction des études

Directeur : Serge PETIT  
Secrétaire : Nicole TRICHEREAU

## Réformes et relations avec le Parlement

Conseillers : Damien BLAISE  
Bruno DAUGY  
Martine TIMSIT  
Chargée de Mission : Inès MONTEILLET  
Secrétaire - assistante : Laurence CHOLLET

## Direction des affaires administratives et financières

Directeur : Guy SAYARET  
Secrétaire : Patricia OMBRET

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

Responsables : Monique PEPIN  
Tony GANE  
Chargés de mission : Kléber CANU  
Sabine KOLIFRAT  
Dominique MARY  
Françoise OUSSET  
Béatrice VIOLAC  
Assistante : Catherine BEROULE  
Gestionnaire des moyens généraux : Cyrille BUET  
Agent polyvalent : Christophe MONTEIRO  
Agent des services techniques : Nora BIAD-GUILLAUME

## Service Informatique

Florent LABAT  
(délégués)  
Yannick LELOUP  
(services centraux)

## Chauffeurs

Fabien FULAT  
Gérard RUBEL

## Cuisinier-maître d'hôtel

Aurélien GROLIER

# Loi n°73-6 du 3 janvier 1973

## Loi instituant un Médiateur de la République

### Article 1

Modifié par Loi n°89-18 du 13 janvier 1989 art. 69  
(JORF 14 janvier 1989).

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

### Article 2

Modifié par Loi n°89-18 du 13 janvier 1989 art. 69 II  
(JORF 14 janvier 1989).

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

### Article 3

Modifié par Loi n°89-18 du 13 janvier 1989 art. 69 II  
(JORF 14 janvier 1989).

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

### Article 4

Il est ajouté au code électoral un article L.194-1  
ainsi rédigé :

« Art. L. 194-1 – Pendant la durée de ses fonctions, le Médiateur de la République ne peut être candidat à un mandat de conseiller général s'il n'exerçait ce même mandat antérieurement à sa nomination. »

### Article 5

Il est ajouté au code électoral un article L.230-1  
ainsi rédigé :

« Art. L.230-1 - Pendant la durée de ses fonctions, le Médiateur de la République ne peut être candidat à un mandat de conseiller municipal s'il n'exerçait ce même mandat antérieurement à sa nomination. »

### Article 6

Modifié par Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 art. 26  
(JORF 13 avril 2000).

Toute personne physique ou morale qui estime, à l'occasion d'une affaire la concernant, qu'un organisme visé à l'article premier n'a pas fonctionné conformément à la mission de service public qu'il doit assurer, peut, par une réclamation individuelle, demander que l'affaire soit portée à la connaissance du Médiateur de la République.

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

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

Les membres du Parlement peuvent, en outre, de leur propre chef, saisir le Médiateur de la République d'une question de sa compétence qui leur paraît mériter son intervention. Sur la demande d'une des six commissions permanentes de son assemblée, le président du Sénat ou le président de l'Assemblée nationale peut également transmettre au Médiateur de la République toute pétition dont son assemblée a été saisie.

### Article 6-1

Modifié par Loi n°2005-882 du 2 août 2005 art. 82  
(JORF 3 août 2005).

Le Médiateur de la République dispose, sur l'ensemble du territoire, de délégués qu'il désigne. Les délégués exercent leur activité à titre bénévole. Ils perçoivent une indemnité représentative de frais dont le montant est fixé par décision du Médiateur de la République.

Ils apportent aux personnes visées au premier alinéa de l'article 6 les informations et l'assistance nécessaires à la présentation des réclamations. A la demande du Médiateur de la République, ils instruisent les réclamations qu'il leur confie et participent au règlement des difficultés dans leur ressort géographique. Afin de faciliter l'instruction des réclamations spécifiques aux relations entre les entreprises et les administrations, ils peuvent exercer leur activité au sein des chambres consulaires dans le cadre de conventions, passées entre le Médiateur de la République et les présidents des chambres intéressées, qui déterminent les conditions de leur accueil.

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

## Article 7

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

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

## Article 8

Modifié par Loi n°89-18 du 13 janvier 1989 art. 69 II (JORF 14 janvier 1989).

Les différends qui peuvent s'élever entre les administrations et organismes visés à l'article premier et leurs agents ne peuvent faire l'objet de réclamations auprès du Médiateur de la République. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables à ces agents après la cessation de leurs fonctions.

## Article 9

Modifié par Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 art. 9 (JORF 13 avril 2000).

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

Lorsqu'il apparaît au Médiateur de la République qu'un organisme mentionné à l'article 1<sup>er</sup> n'a pas fonctionné conformément à la mission de service public qu'il doit assurer, il peut proposer à l'autorité compétente toutes mesures qu'il estime de nature à remédier à cette situation.

Lorsqu'il lui apparaît que l'application de dispositions législatives ou réglementaires aboutit à des situations inéquitables, il peut suggérer les modifications qui lui paraissent opportunes.

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

## Article 10

Modifié par Loi n°89-18 du 13 janvier 1989 art. 69 II (JORF 14 janvier 1989).

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

## Article 11

Modifié par Loi n°89-18 du 13 janvier 1989 art. 69 II (JORF 14 janvier 1989).

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

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

## Article 12

Modifié par Loi n°89-18 du 13 janvier 1989 art. 69 II (JORF 14 janvier 1989).

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

Ils sont tenus d'autoriser les agents placés sous leur autorité à répondre aux questions et éventuellement aux convocations du Médiateur de la République, et les corps de contrôle à accomplir dans le cadre de leur compétence, les vérifications et enquêtes demandées par le Médiateur de la République. Les agents et les corps de contrôle sont tenus d'y répondre ou d'y déferer. Ils veillent à ce que ces injonctions soient suivies d'effets. Le vice-président du Conseil d'Etat et le premier président de la Cour des comptes font, sur la demande du Médiateur de la République, procéder à toutes études.

## Article 13

Modifié par Loi n°89-18 du 13 janvier 1989 art. 69 II (JORF 14 janvier 1989).

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

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

## Article 14

Modifié par Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 art. 9 (JORF 13 avril 2000).

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

## Article 14 bis

Modifié par Ordonnance n°2000-916 du 19 septembre 2000 art. 3 (JORF 22 septembre 2000 en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002).

Sera punie six mois d'emprisonnement et de 3750 euros d'amende ou de l'une de ces deux peines seulement toute personne qui aura fait ou laissé figurer le nom du Médiateur de la République, suivi ou non de l'indication de sa qualité, dans tout document de propagande ou de publicité, quelle qu'en soit la nature.

## Article 15

Modifié par Loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 art. 135 V Finances pour 2006 (JORF 31 décembre 2005).

Les crédits nécessaires à l'accomplissement de la mission du Médiateur de la République sont inscrits au programme intitulé "Coordination du travail gouvernemental". Les dispositions de la loi du 10 août 1922 relative au contrôle financier ne sont pas applicables à leur gestion.

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

## Rappel de la valeur de dotation 7 822 583 €

### Personnels (rémunération – charges – formation) (agents et délégués) 3 931 000 €

- Rémunération des personnels du siège (dont intérim et mises à disposition remboursées, y compris charges sociales) : 2 570 000 €
- Indemnités des délégués du Médiateur : 1 270 000 €
- Formation du personnel et des délégués : 91 000 €

### Charges de fonctionnement courant (hors charges liées au personnel) 3 374 000 €

- Frais de gestion générale des locaux (dont location) : 2 254 000 €
- Moyens de fonctionnement généraux : 628 000 €
- Autres (dont dotation aux amortissements et provisions) : 492 000 €

### Investissements 517 583 €

- Concessions de droits sur brevets et licences : 5 583 €
- Matériel informatique (dont équipement des délégués en ordinateurs portables) : 430 000 €
- Mobilier : 10 000 €
- Matériel divers : 72 000 €

### Mise en œuvre du principe de prudence

Afin de répartir sur plusieurs exercices une charge prévisible, a été passée, en 2005, une dotation aux provisions pour la réalisation de travaux de réparations sur l'immeuble et les installations que le contrat de bail met à la charge de l'Institution (ascenseurs, chaufferie, installation électrique), et ce dans le même esprit de principe de prudence que 2004.

## Les nouvelles orientations de 2005

### Développer l'outil informatique

L'institution s'est dotée d'un nouveau logiciel de traitement des dossiers (mise en ligne de l'ensemble des dossiers en cours et des archives, recherches thématiques multicritères), avec un double objectif d'efficacité et de visibilité.

### Améliorer la formation des personnels

Le Médiateur a mis en place un plan pluriannuel de formation à destination des délégués et du personnel du siège centré sur cinq axes :

- Le soutien des projets professionnels des agents ;
- La formation d'intégration pour les nouveaux entrants ;
- La mise en place de formations expertes (dont la sensibilisation à la loi Handicap) ;
- L'apprentissage des outils liés aux nouvelles technologies de l'information et de la communication ;
- La formation sur les thèmes de l'hygiène et de la sécurité.

### Étendre le cœur de métier de l'Institution

L'objectif est de faire face à de nouvelles missions (dont l'installation de délégués dans les prisons) et préparer les futures missions, en application notamment de la loi Handicap.

### Communiquer en interne

En 2005, une convention réunissant tous les délégués et les collaborateurs du siège fut l'occasion de faire le point sur les nouvelles orientations et de créer une synergie entre les services centraux et les délégués.

### Poursuivre la mise en réseau

En 2005, l'Institution a achevé le déploiement des moyens informatiques à l'ensemble des délégués, de façon à assurer la liaison indispensable entre les services centraux et les délégués et la communication des délégués entre eux.

### Personnels en fonction dans les services du Médiateur de la République (au 31 décembre 2005) Répartition par catégorie de personnels (au titre de l'année 2004)

	Total	A	B	C
Personnels mis à disposition par les administrations	55	38	6	11
Personnels des Caisses (CPAM et CRAMIF)	7	2		5
Personnels détachés	9	4		5
Personnels contractuels	19	12		7
Personnels affectés par le Service Général du Gouvernement	4		1	3
<b>Total</b>	<b>94</b>	<b>56</b>	<b>7</b>	<b>31</b>

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 ; Nicole Salez

Photos : David Delaporte, Emotional Intelligence, Digital Vision, Photoalto, Pierrette NIVET © P.NIVET/SCERI/DAP/M.Justice  
et Olivier Guichardaz ©GUICHARDAZ/SCERI/DAP/M.Justice.

Impression : La Fertoise – 72405 La Ferté-Bernard

Dépôt légal : 2<sup>e</sup> trimestre 2006

**Diffusion La Documentation française**

29-31, quai Voltaire  
75344 Paris Cedex 07

Tel.: 01 40 15 70 00

Fax: 01 40 15 68 00

[www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)

ISSN : 2-11-096282-8

ISSN : 0182-7502



**LE MÉDIATEUR  
DE LA RÉPUBLIQUE**

7, rue Saint-Florentin - 75008 Paris

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

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