

2

Réformes

L'action réformatrice de l'Institution appelle deux remarques :

- d'une part, l'article 9 de la loi du 3 janvier 1973 confère au Médiateur de la République un pouvoir d'incitation aux réformes, lui permettant de suggérer des mesures susceptibles de remédier à un dysfonctionnement récurrent d'une administration ou d'un service public, ou encore de proposer des réformes de textes législatifs ou réglementaires dont l'application paraît de nature à entraîner des situations inévitables ;
- d'autre part, l'action réformatrice du Médiateur de la République est nourrie de demandes de réformes directement transmises par les personnes physiques ou morales, comme l'autorise la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. C'est d'ailleurs pour répondre à ces nouvelles sollicitations que le Médiateur de la République a souhaité, et obtenu, un renforcement des effectifs du secteur « Réformes », désormais uni, au sein de la direction des Études, aux secteurs en charge du « Rapport » et des « Relations avec le Parlement ».

L'année 2002 a été une année d'activité soutenue en matière de réformes pour le Médiateur de la République. En effet, le secteur « Réformes » a formulé dix-sept nouvelles propositions de réformes. Il a clos vingt-cinq propositions de réformes précédemment émises, dont 22 avec succès. L'année 2002 a, par ailleurs, donné lieu à un important

effort de suivi et de relance des soixante quatorze propositions de réformes émises par le Médiateur de la République et n'ayant pas encore reçu de réponses des pouvoirs publics, l'occasion étant offerte par le renouvellement de l'Assemblée nationale à l'issue des élections législatives et par la constitution d'un nouveau gouvernement. En outre, l'Institution a reçu cinquante-deux nouvelles demandes de réformes. Le Médiateur de la République a, enfin, clos quatre-vingt-dix-sept demandes précédemment émises.

1. Les propositions de réformes émises en 2002

Dix-sept nouvelles propositions de réformes émises en 2002 traduisent la volonté du Médiateur de la République de mettre l'accent sur des sujets majeurs de société ou des problèmes fréquemment rencontrés par les citoyens.

> Quatre propositions tendent à améliorer la condition des personnes handicapées

- La proposition 02-R9 préconise un aménagement de l'assiette des impôts locaux et taxes d'urbanisme, afin d'éviter ou de limiter les majorations de cotisations imputables aux surfaces supplémentaires indispensables au maintien à domicile des personnes handicapées.

La mobilité de ces personnes et de nombreux actes de la vie courante exigent, en effet, un espace plus vaste ainsi que des équipements spécifiques, dont certains très lourds, tels que des rampes d'accès, des escaliers mécaniques voire des ascenseurs intérieurs.

Au titre de l'équité, le Médiateur de la République a donc demandé une « neutralisation » fiscale des surfaces de locaux destinées à pallier le handicap.

- La **proposition 02-R10** suggère un ensemble de mesures visant la mise en cohérence du niveau des prestations sociales servies aux personnes âgées ou atteintes d'une infirmité.

Le niveau des prestations sociales servies à ces personnes varie selon qu'elles bénéficient, à titre exclusif ou comme complément d'autres prestations, de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ou bien, seulement, des minima prévus pour les avantages vieillesse ou invalidité.

Il apparaît, en effet, que les revenus des attributaires de l'AAH peuvent être supérieurs à ceux des bénéficiaires des minima vieillesse ou invalidité. Une telle différence de traitement entre les allocataires d'une prestation non contributive, l'AAH, et ceux de prestations contributives, n'est pas perçue comme légitime.

Du point de vue de l'équité, le Médiateur de la République a donc proposé de mettre à l'étude un alignement, sur l'AAH et son complément, des minima servis au titre de l'assurance vieillesse et de l'assurance invalidité, de manière que leurs attributaires disposent de ressources au moins égales. Il a, en outre, préconisé de procéder à la suppression de toute récupération sur succession.

Il a, enfin, suggéré, dans un souci d'harmonisation des prestations, d'attribuer le complément d'AAH aux personnes atteintes d'une infirmité entraînant une incapacité comprise entre 50 % et 79 % et dont la Commission technique d'orientation et de

reclassement professionnel (COTOREP) a reconnu qu'il leur était impossible de se procurer un emploi en raison de leur handicap.

- La **proposition 02-R11** appelle à une suppression de la mise sous condition de ressources de l'AAH, qui en ferait une prestation universelle, servie en considération de la seule situation de handicap.

Cette prestation est accordée aux personnes atteintes d'une infirmité entraînant une incapacité permanente d'au moins 80 % ainsi qu'à celles dont la COTOREP reconnaît l'impossibilité d'exercer un emploi, en cas d'incapacité comprise entre 50 % et 80 %.

Néanmoins, elle est actuellement servie sous condition de ressources, ce qui apparaît de moins en moins bien compris par ses bénéficiaires.

C'est pourquoi, il apparaît souhaitable d'envisager une évolution de la nature de l'AAH.

- La **proposition 02-R12** tend à supprimer la condition de continuité obligatoire entre l'allocation d'éducation spéciale et le dispositif d'aide aux adultes handicapés, pour les personnes qui assument au foyer familial la charge d'une personne handicapée adulte et qui sollicitent le bénéfice de l'affiliation obligatoire à l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale.

Conformément au code de la sécurité sociale, l'affiliation obligatoire à l'assurance vieillesse du régime général est accordée, sous condition de ressources, notamment à la personne « *assumant, au foyer familial, la charge d'un handicapé adulte [...] dont le maintien au foyer est reconnu souhaitable par la commission prévue par le code du travail* ».

Une circulaire de la direction de la sécurité sociale considère que le code de la sécurité sociale concerne les seuls enfants à charge et, par extension, les enfants handicapés devenus adultes, c'est-

à-dire ceux qui, ayant atteint l'âge de vingt ans, voient prendre fin leur droit à l'allocation d'éducation spéciale. Ce faisant, il est apparu au Médiateur de la République que cette circulaire ajoutait une condition de continuité de droit entre l'allocation d'éducation spéciale et ce dispositif d'aide aux adultes handicapés, condition qui ne figure pas dans le code.

Le Médiateur de la République a donc proposé, en se fondant sur l'équité, qu'il soit remédié aux applications divergentes des textes, relevées selon que sont en cause des enfants handicapés devenus adultes ou des adultes handicapés, en modifiant le code de la sécurité sociale de façon à définir de façon plus claire et appropriée les bénéficiaires de l'affiliation obligatoire, et en précisant, au besoin par la voie réglementaire, leur lien de parenté avec l'adulte handicapé pris en charge.

> Quatre propositions intéressent la vie des entreprises

- La **proposition 02-R1** porte sur la remise en cause de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties dont bénéficiaient, jusqu'à une date récente, les installations de déshydratation de luzerne.

Le code général des impôts prévoit que les bâtiments affectés à un usage agricole par les sociétés coopératives agricoles sont exonérés de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Alors que la qualification d'activité agricole pour la déshydratation de luzerne était retenue depuis près de trente ans et qu'elle correspond à la définition de l'activité agricole du code rural, les services fiscaux ont récemment modifié leur approche en la matière, en considérant que l'activité des coopératives agricoles qui exploitent des installations de déshydratation de luzerne ne pouvait être ainsi qualifiée.

Le Médiateur de la République a donc proposé, au nom du principe d'équité, l'application systématique du régime d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties prévu par le code des impôts aux installations de déshydratation de luzerne exploitées par des coopératives agricoles, quelles que soient les techniques utilisées.

- La **proposition 02-R4** a pour objet l'amélioration du contrôle de l'exonération de TVA dont bénéficient les organismes privés de formation professionnelle continue.

Conformément au code général des impôts, les prestations de formation professionnelle continue délivrées par des personnes de droit privé sont exonérées de TVA, lorsque ces personnes disposent d'une attestation de l'autorité administrative compétente et remplissent les conditions pour exercer leur activité dans le cadre législatif et réglementaire qui régit ce secteur. Actuellement, ce document est délivré par la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Cette attestation n'emporte pas exonération systématique de la TVA pour toutes les activités de l'organisme. Elle ne permet de bénéficier de l'exonération que pour les seules prestations de formation professionnelle continue correspondant à la définition du code du travail.

Pour les organismes titulaires de l'attestation, le contrôle de cette exonération de TVA est une compétence partagée entre, d'une part, les services de la formation professionnelle et, d'autre part, les services fiscaux. Ces deux types de contrôle étant exercés d'une manière indépendante, leur juxtaposition peut aboutir à une situation paradoxale, où les appréciations d'une direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et celles des services fiscaux peuvent avoir des conséquences divergentes, comme le Médiateur de la République a pu le constater à l'occasion de l'instruction de réclamations de personnes de droit privé exerçant une activité de formation pro-