

Rapport annuel 2006



LE MÉDIATEUR
DE LA RÉPUBLIQUE

■ Un acteur essentiel de la défense des libertés publiques

Créée en 1973, l’Institution du Médiateur de la République est une autorité indépendante qui met gracieusement ses compétences au service des citoyens, personnes physiques ou morales, pour améliorer leurs relations avec l’administration et les services publics. 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’intercession 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.

Édito

Lorsqu'une société quitte le champ du dialogue, elle entre dans celui de la violence. C'est le danger qui menace notre démocratie. Nombre d'entreprises et de collectivités ne s'y trompent pas qui ont mis en place des lieux de médiation. Le citoyen aussi a besoin d'être écouté, tout comme le politique, entendu. Au cours des années, et plus encore en 2006, l'Institution du Médiateur de la République s'est affirmée comme un lieu d'écoute, d'échange et de respect entre des acteurs d'horizons très divers. En leur permettant d'unir leurs voix autour d'une même cause, en dehors de tout rapport de force, ce lieu s'offre comme une passerelle pour rétablir le lien ténu de la confiance entre l'administré et l'administration, entre le citoyen et le politique.

En 2006, nous avons vu des associations, des parlementaires, des instances judiciaires se tourner vers l'Institution, demander notre intervention, solliciter nos réflexions. Tutelles, handicap, malendettement, l'Institution agit comme une chambre d'échos des débats de fond de la société. L'élargissement de ses responsabilités en divers domaines l'amène à franchir une étape nouvelle.

Dans le domaine social, le Pouvoir a confié au Médiateur de la République la mise en place d'un délégué correspondant auprès de chaque maison départementale du handicap. Dans le domaine de la justice, le projet de loi organique qui fait suite à l'affaire Outreau, prévoit une extension des pouvoirs du Médiateur de la République. Toute personne estimant que le comportement d'un magistrat dans une affaire la concernant est susceptible de constituer une faute disciplinaire, pourrait en effet saisir le Médiateur de la République. Quelles que soient les modalités de mise en œuvre, il me semble important de souligner ici deux principes de base qui doivent guider les réflexions en cours. D'une part, le respect inconditionnel tant de l'indépendance de la justice que de celle du Médiateur de la République. D'autre part, l'absolue nécessité de donner au justiciable l'assurance que ses réclamations seront prises en considération dans le cadre d'une relation équitable, et non d'un rapport de force où immanquablement, il se sent en position de faiblesse. Je reste donc particulièrement attentif à la mise en œuvre de ce projet de loi.

Dans le domaine des droits de l'Homme, une autre évolution se dessine : le contrôle extérieur des lieux privatisés de liberté. La France va prochainement ratifier le protocole facultatif à la Convention contre la torture de l'ONU et devra mettre en place, dans un délai de douze mois, un dispositif indépendant de contrôle des lieux d'enfermement. Le Conseil de l'Europe recommande aux Etats membres de confier cette prérogative aux ombudsmans, et par conséquent, en France, il est prévu de la confier au Médiateur de la République. Il est important d'indiquer qu'il ne s'agit pas d'un pouvoir d'inspection mais d'une mission d'évaluation, levier d'amélioration des actions à mener dans le respect de la personne et de la dignité humaine. J'ai d'ores et déjà entrepris de rencontrer les acteurs du monde carcéral : directions, personnel, aumôneries, psychiatres, et serai particulièrement vigilant sur les moyens mis à disposition pour assurer cette mission.

Ces évolutions feront du Médiateur de la République un ombudsman aux prérogatives similaires à celles de la plupart des ombudsmans européens. Mon ambition pour 2007, et celle de mes collaborateurs, est d'assumer ces responsabilités pour un respect total de la dignité humaine, des personnes vulnérables et de la justice.



Jean-Paul Delevoye,
Médiateur de la République.

Sommaire

■ BLOC NOTES	p. 3
■ L'ANNÉE EN CHIFFRES	p. 4
■ TABLEAU DES RÉFORMES	p. 8
■ GENÈSE D'UNE RÉFORME	p. 10
■ LES DOSSIERS DU MÉDIATEUR	p. 12
Le citoyen au cœur des politiques publiques	
→ Adapter les textes au nouveau visage de la société	p. 13
→ Mobilité et parcours de vie	p. 21
Assurer la protection des plus faibles	
→ Protéger les personnes vulnérables	p. 32
→ Préserver l'intérêt des victimes	p. 43
Faciliter l'accès au droit et sauvegarder les libertés individuelles	
→ Ouvrir de nouvelles voies d'accès au droit ?	p. 49
→ Sauvegarder les libertés individuelles	p. 63
→ Porter les valeurs de la médiation dans le monde	p. 69
■ PORTRAIT DE L'INSTITUTION	p. 71
■ LA GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE 2006	p. 80

Les citations des pages 20, 22, 25 et 33 sont extraites de propos tenus par M. Delevoye.

Bloc notes

p.14

HORS MARIAGE, NULLE TRACE DES ENFANTS NÉS SANS VIE

Le Médiateur a suscité la mise en place d'un groupe de travail afin d'améliorer le régime juridique des enfants nés sans vie, dans un sens plus favorable aux familles.

p.18

GARDE ALTERNÉE, LE CODE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE INADAPTÉ

Depuis plusieurs années, le Médiateur de la République se penche sur la question de la garde alternée et émet des propositions visant à maintenir les liens entre enfants et parents divorcés et leur permettre d'assumer leur coparentalité.

p.22

MÉDECINS À DIPLÔMES ÉTRANGERS, UNE SOLUTION AURAIT ÉTÉ TROUVÉE

Alors que ces praticiens sont venus combler les déficits de personnel dans les hôpitaux français, ils se retrouvaient dans la situation ubuesque et injuste d'exercer sans en avoir l'autorisation officielle.

p.27

CHÔMEURS-CRÉATEURS D'ENTREPRISE : ÉPAULER LA PRISE DE RISQUES

Il apparaît paradoxalement et inéquitable que des

personnes dont la caractéristique est d'avoir pris le risque d'entreprendre, plutôt que de continuer à bénéficier du statut de chômeur indemnisé, se voient ensuite pénalisées lorsqu'elles connaissent les difficultés de la cessation d'entreprise.

p.32

MALENDETTEMENT, NOUVELLE URGENCE SOCIALE ?

Le terme « malendettement » est amené à remplacer celui de surendettement pour mieux rendre compte d'une réalité qui a fortement évolué ces dernières années. Pour saisir ce phénomène et évaluer les solutions, le Médiateur de la République a multiplié les rencontres avec les acteurs institutionnels et de terrain qui se préoccupent de ce problème complexe.

p.38

TUTELLES ET CURATELLES : CHRONIQUE D'UNE RÉFORME

Dans moins de cinq ans, la France comptera probablement un million de personnes sous le régime de la protection juridique. Comment prendre en compte tous les aspects liés à la vie et à l'entourage de la personne ?

p.41

LES DÉLÉGUÉS DU MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE ACTIFS DANS LES MAISONS DÉPARTEMENTALES DU HANDICAP (MDPH)

La présence des délégués du Médiateur de la République auprès des MDPH permettra d'observer les conditions effectives de mise en place des MDPH et les difficultés éventuelles d'application d'une loi ambitieuse mais aussi particulièrement complexe.

p.42

ASSURANCES-VIE EN DÉSHÉRENCE : ENTRE ÉTHIQUE ET MILLIARDS D'EUROS

À défaut d'entreprendre une réflexion constructive sur ce sujet, le nombre de bénéficiaires retrouvés, en cas de décès d'un contractant, restera très limité, et le sentiment d'être lésé ira croissant parmi les millions de bénéficiaires potentiels de contrats d'assurance-vie.

p.46

AMIANTE, UN DRAME SANITAIRE ET SOCIAL QUI PERDURE

Dans le cadre de sa réflexion sur la réparation due aux victimes de l'amiante, le Médiateur de la République a été entendu par l'Inspection générale des affaires sociales, rattachée au ministère de la Santé, et par la

mission d'information constituée sur ce thème à l'Assemblée nationale. De toute évidence, l'hétérogénéité des règles mises en œuvre par les différents régimes débouche sur une protection inégalitaire des travailleurs de l'amiante.

p.48

DES LIMITES ÉQUITABLES AUX PRATIQUES SUBROGATOIRE

Sensibilisé par le Médiateur de la République, la commission des lois du Sénat a fait adopter un amendement encadrant strictement l'action des caisses de Sécurité sociale, en matière de récupération d'indemnités versées aux victimes d'accidents ou d'agression.

p.55

AMENDES : RESPECTER LE DROIT DU CITOYEN DE SE DÉFENDRE

Le nécessaire renforcement de la répression des infractions au Code de la route implique une réflexion du système de contestation des contraventions. Aujourd'hui, les textes laissent place à des pratiques illégales et le recouvrement forcé abusif ne peut qu'être dénoncé.

p.61

PRISONS : LA PRIVATION DE LIBERTÉ N'EST PAS LA PRIVATION DE L'ACCÈS AU DROIT

Traiter les problèmes rencontrés par les détenus et leur famille dans leurs relations avec les administrations permet de préparer la sortie et de consolider les chances de réinsertion. Par ailleurs, le garde des Sceaux a proposé que le contrôle général des prisons soit confié à l'Institution indépendante du Médiateur de la République. Il en constituerait un service nouveau, assuré par des contrôleurs distincts des délégués actuels, et spécifiquement formés.

p.63

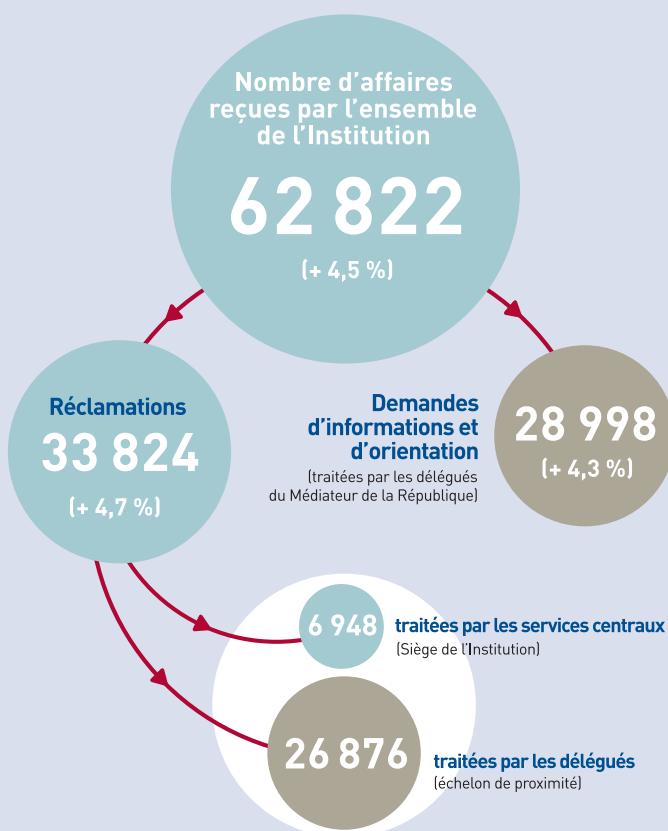
STIC ET JUDEX, FICHIER JUMEAUX QU'IL CONVIENT D'AMÉLIORER

La consultation des fichiers Stic et Judex à des fins administratives ne présente pas de garanties similaires à celles prévues pour le fonctionnement du casier judiciaire. Il a été demandé à un groupe de travail de proposer des solutions aptes à concilier la protection des personnes et les libertés individuelles. Les recommandations du groupe ont repris en quasi-totalité les propositions de réforme du Médiateur de la République.

L'année en chiffres

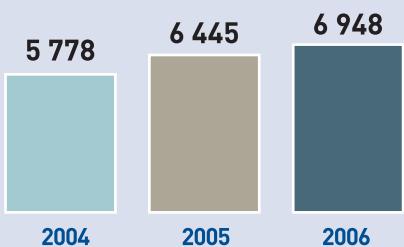
Les résultats globaux de l'Institution

En 2006, le nombre d'affaires transmises au Médiateur de la République, services centraux et délégués, a augmenté de 4,5 % par rapport à 2005 avec un total de 62 822 affaires reçues. Les demandes d'information et d'orientation auprès des délégués ont progressé de 4,3 % par rapport à l'année précédente. L'Institution a traité 33 824 réclamations dont 6 948 via les services centraux du Médiateur de la République, à Paris. En 2006, 48,4 % des réclamations adressées aux services centraux ont été transmises au Médiateur de la République selon la procédure de saisine indirecte, par un député ou un sénateur. Il faut noter que ce pourcentage inclut 209 dossiers qui ont fait l'objet d'une régularisation parlementaire *a posteriori* (soit 6,2 %).

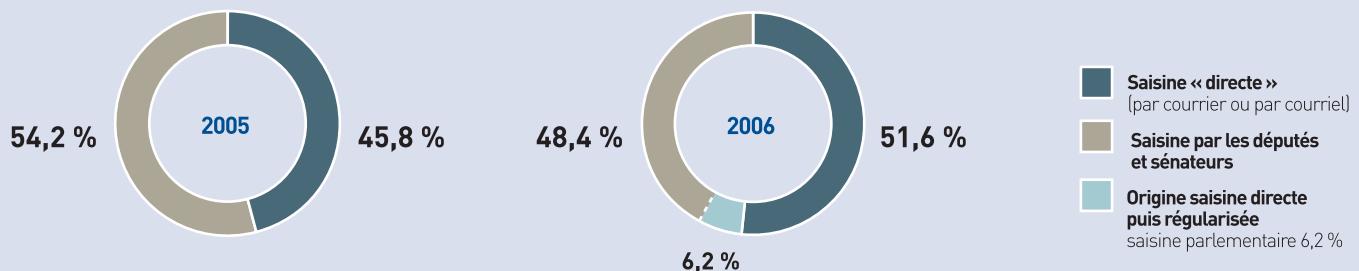


L'activité des services centraux

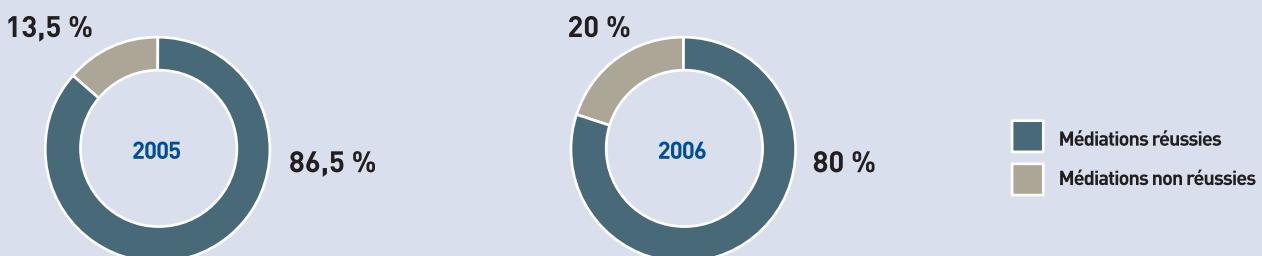
Nombre de réclamations reçues



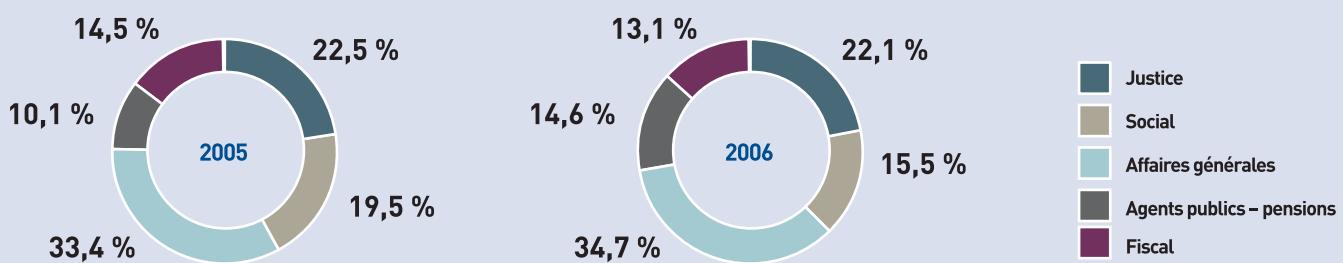
Modes de transmission des réclamations au Siège de l'Institution



Taux de réussite des médiations



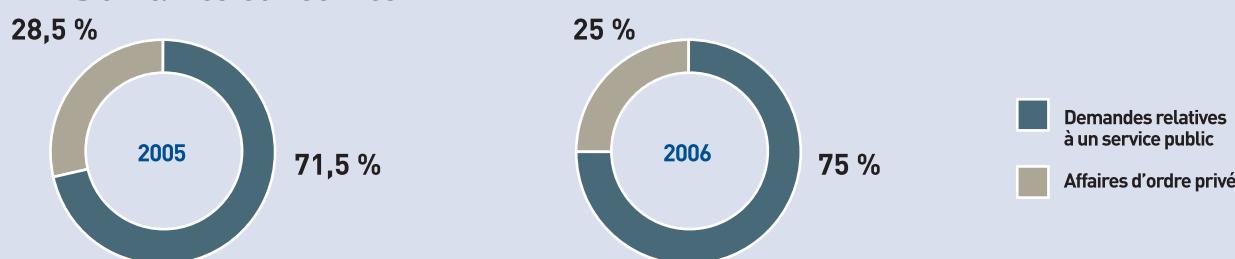
Répartition des dossiers clos par domaines d'intervention



L'activité des délégués

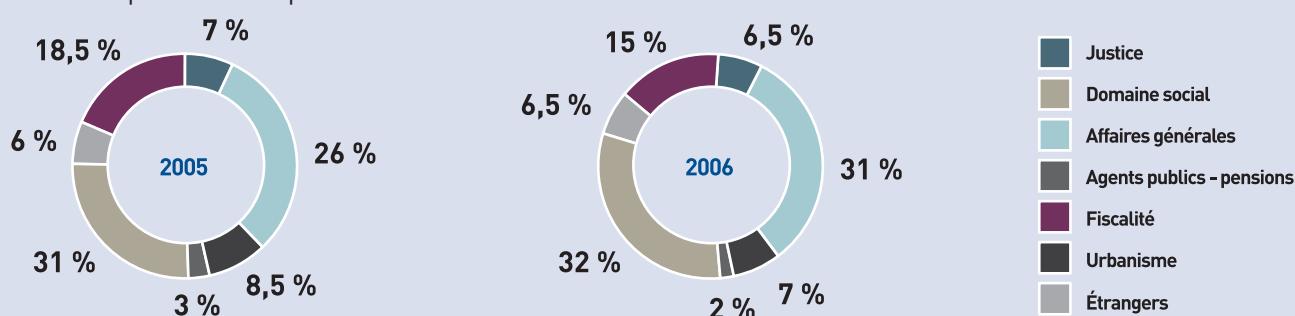
Information

Domaines concernés

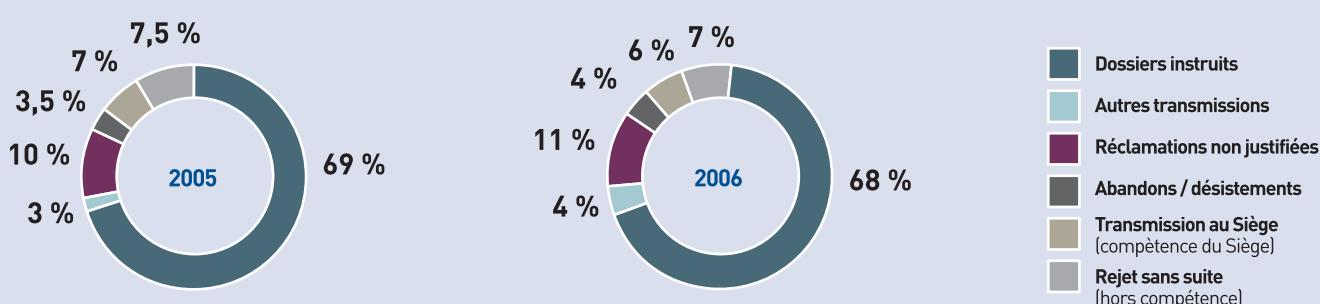


Réclamations

Répartitions par domaines d'intervention



Suites données



Taux de réussite des délégués



Étude sociologique des requêtes adressées au Médiateur de la République

À la demande du Médiateur de la République, *Sciences Po Développement* a mené une étude⁽¹⁾ sur les requêtes reçues au Siège de l’Institution, sur la période allant de mars à septembre 2006. Les conclusions de cette étude seront rendues publiques courant 2007.

Les données chiffrées ci-dessous en sont extraites.

Qui saisit le Médiateur de la République ?

Le genre

- **55 %** d’hommes
- **39 %** de femmes
- **5 %** de couples

L’âge et le statut

- **1 personne / 10 a moins de 30 ans**
- **1 personne / 4 est en retraite**
- **2 personnes / 3 sont en âge de travailler**

Le lieu de résidence

- **4 %** des plaintes proviennent de personnes habitant hors de France
- **22 %** résident en région parisienne
- **74 %** dans le reste de la France (Dom-Tom inclus)

Le milieu socio-économique

- **33 %** proviennent d’un milieu modeste
- **37 %** d’un milieu intermédiaire
- **23 %** d’un milieu aisés

Que lui demande-t-on ?

■ **2/3** des demandes émanent de personnes qui sollicitent le Médiateur de la République pour les aider à obtenir l’annulation d’une décision administrative ou qu’il fasse accepter une solution pragmatique à un litige. Elles relèvent du « consumérisme ou du civisme ordinaire »⁽²⁾, où l’administration est désignée comme première responsable du tort causé au requérant.

■ **1/3** des demandes sont des « plaidoyers en équité », où le demandeur s’efforce de faire comprendre l’impasse dans laquelle il se trouve, et reconnaît qu’il a une responsabilité partielle dans l’affaire qui le préoccupe. Il est alors surprenant de constater que le Médiateur se voit attribuer par le réclamant un pouvoir hors du commun, dont celui d’inverser le cours des événements. Cette démarche est considérée par le réclamant comme celle de la dernière chance.

(1) Cette étude, conduite par Alain Chenu, directeur de l’Observatoire sociologique du changement (OSC/Sciences Po), et Nicolas Herpin (CNRS/OSC), aidés d’un doctorant de Sciences Po, a permis un examen détaillé de plus de cinq cents courriers. Cet échantillon présentait une image relativement fidèle de la population française.

(2) Notion développée dans l’étude globale qui sera publiée courant 2007.

Tableau des réformes

Les propositions de réforme clôturées en 2006

13 propositions satisfaites

Objet	Date de clôture
Fixation d'un délai pour la délivrance du permis de construire dans le voisinage d'un site classé	24 janvier 2006
Attribution de plein droit des prestations familiales au titre d'enfant(s) séjournant régulièrement en France	26 janvier 2006
Maintien de la majoration pour enfant(s) de l'indemnité représentative de logement en cas de résidence alternée	1 ^{er} février 2006
Mensualisation des pensions d'invalidité et de retraite des non-salariés agricoles	16 mars 2006
Lutte contre les mariages forcés	15 mai 2006
Accès au dispositif de revalorisation des retraites pour les conjoints polypensionnés de chefs d'exploitation agricole	18 mai 2006
Extension du mécanisme de la substitution d'une pension de vieillesse aux allocations versées en cas de perte d'emploi	22 mai 2006
Harmonisation de la superficie des parcelles de subsistance	26 juin 2006
Partage amiable d'une succession lorsque l'un des copartageants est un mineur ou un majeur protégé	26 juillet 2006
Modification des règles de publicité et du régime des biens des personnes pacées	26 juillet 2006
Taux de cotisations sociales appliqués par les entreprises agricoles pour leurs travailleurs occasionnels	13 octobre 2006
Inscription de la tomographie pour émission de positons à la nomenclature des actes médicaux	16 octobre 2006
Recours subrogatoire des assurances sociales	31 décembre 2006

4 propositions non satisfaites

Objet	Date de clôture
Prise en compte des services antérieurs pour le reclassement des enseignants-chercheurs	18 janvier 2006
Tarification de la notification des assignations par les huissiers	5 avril 2006
Pensions des conjoints de policiers tués en opérations	24 août 2006
Protection sociale des demandeurs d'emploi créateurs d'entreprise	31 décembre 2006

18 propositions de réforme émises en 2006

Objet	Date d'émission
Droit à un recours effectif au juge en matière de contestation des contraventions au Code de la route	16 janvier 2006 signée le 26.12.2005
Obligation de versement des cotisations et contributions sociales sur les indemnités versées aux jurés d'assises	26 janvier 2006
Modification des règles de publicité et du régime des biens des personnes pacées	24 février 2006 close en satisfaction le 26.07.2006
Impôt sur le revenu et solidarité des personnes constituant un couple au sens juridique	8 mars 2006
Égalité de traitement des personnes physiques, notamment entre couples mariés et concubins	10 mars 2006
Organisation de l'activité des mandataires judiciaires exerçant une tutelle ou une curatelle sur une personne protégée	17 mai 2006
Partage de la pension de réversion générée par le décès d'un fonctionnaire en cas de pluralité de mariages et de décès d'un ayant droit	17 mai 2006
Accès des notaires au fichier informatisé des comptes bancaires (Ficoba)	11 juillet 2006
Délais de réponse à impartir à l'administration fiscale et au juge des impôts	11 juillet 2006
Modalités d'attribution et de calcul de la retraite anticipée des assurés handicapés	25 juillet 2006
Gestion du patrimoine des personnes placées sous tutelle ou curatelle, en situation d'interdit bancaire	23 août 2006
Représentation devant un tribunal d'instance et de proximité des concubins et partenaires d'un Pacs	23 août 2006
Renforcement des pouvoirs du juge dans l'application du droit de la consommation	4 octobre 2006
Document équivalent pour les ressortissants communautaires à l'avis d'impôt sur le revenu français pour l'attribution d'un logement ou d'autres avantages sociaux	12 octobre 2006
Bonifications de services admissibles en liquidation de pension de retraite pour les femmes fonctionnaires ayant adopté un ou plusieurs enfants	12 octobre 2006
Fichier de centralisation du retrait des cartes bancaires	24 novembre 2006
Exonération des droits de succession des indemnités pour contamination à l'hépatite C	12 décembre 2006
Reconnaissances de paternité frauduleuses	21 décembre 2006

Genèse d'une réforme

De la réalité sociale à la loi : comment naît une proposition de réforme

Poser en débat ce qui est juste et ce qui ne l'est pas, telle est la mission que le Médiateur de la République s'est assignée. De la détection des iniquités à la proposition de réforme, ses méthodes allient prioritairement écoute et dialogue. Explications à la lumière de deux grandes avancées de l'année 2006 : la réforme des tutelles et le débat sur le malendettement.

Les propositions de réforme émises par l'Institution reposent toutes sur un tronc commun méthodologique. D'abord, détecter les situations d'iniquité au plus près de la réalité des citoyens, à travers l'examen des requêtes qui lui sont transmises.

Ensuite, confirmer cette première perception par une observation rigoureuse du terrain, une écoute approfondie des acteurs, un enrichissement de la réflexion auprès d'experts, et une analyse au fond de la problématique.

Enfin, porter le débat sur la scène publique et aider les instances politiques à prendre les décisions qu'elles jugeront nécessaires, au vu des éléments portés à leur connaissance.

Détecter les iniquités

Les dossiers instruits par les services du Médiateur de la République soulèvent bien souvent des questions d'évolution sociétale ou des iniquités auxquelles le politique et le législateur doivent apporter une réponse. Au-delà des actions ponctuelles, le Médiateur de la République, ses délégués et les experts de ses services centraux sont donc attentifs au caractère injuste de chaque situation. Derrière une réclamation individuelle se profile bien souvent un problème qui appelle une réponse d'ordre collectif.

Rencontrer les acteurs et nourrir la réflexion

Des 62 000 dossiers traités au cours de l'année par l'Institution, certaines injustices émergent avec une évidence frappante, d'autres se révèlent et se confirmant au fil des mois.

La problématique du malendettement, dont l'une des facettes était évoquée dans le Rapport annuel 2005 du Médiateur de la République, a fait l'objet d'un travail

soutenu d'échange et d'enrichissement en 2006. En juin, Jean-Paul Delevoye s'est rendu à Dijon pour participer à une commission de surendettement, en septembre à Strasbourg pour rencontrer l'association Crésus, en octobre à Laon pour comprendre le fonctionnement de Passerelle (association du Crédit Agricole spécialisée dans l'accompagnement des personnes surendettées), en novembre en Belgique pour y étudier le fonctionnement de la centrale positive de la Banque nationale. Parallèlement, il rencontrait des magistrats, l'Association nationale des juges d'instance, ainsi que des représentants d'organismes de crédit et des universitaires. La consultation des directeurs régionaux de la Banque de France a permis d'offrir une vision globale de la situation du surendettement en France et des catégories nouvelles qu'il touchait. Le Médiateur de la République a également organisé, le 15 novembre, une matinée de travail avec 18 associations de consommateurs. De toute évidence, ces nombreux acteurs œuvraient à lutter contre le malendettement, certains avec des propositions très proches. Mais leurs messages et leurs actions restaient extrêmement cloisonnés.

Il arrive également que l'attention du Médiateur de la République soit appelée sur un phénomène par des acteurs extérieurs. Ce fut le cas pour les tutelles et curatelles, le régime juridique des personnes dites « incapables ». Alerté par deux journalistes^[1], le Médiateur de la République s'est penché dès 2005 sur les abus inacceptables et les lacunes juridiques qui portaient atteinte à la protection des personnes les plus fragiles de la société. Avant d'entamer tout processus de proposition de réforme, et pour se forger une conviction, le Médiateur de la République a multiplié les rencontres auprès des juges d'instance, des associations de familles, des gérants de tutelles privées. Il s'est rendu dans la région lyonnaise pour étudier le fonctionnement concret de l'Union Tutélaire Rhône-Alpes, accom-

pagné d'un parlementaire. Il a également rencontré plusieurs ministres et a été auditionné par les commissions des lois et des affaires sociales de l'Assemblée nationale. Tous les acteurs s'accordaient sur la nécessité et l'urgence d'une telle réforme. Ainsi, malgré l'existence de textes de premier ordre, dont le rapport Favart, et celle d'un projet de loi mené par Élisabeth Guigou, une seule et dernière étape restait à franchir, celle de la décision politique.

Porter le débat public

Lorsqu'il est établi qu'une cause rassemble de nombreux acteurs, parfois partagés sur les moyens d'action, autour de positions convergentes, elle mérite d'être portée sur la scène politique afin d'y recevoir les réponses appropriées. La troisième étape d'une proposition de réforme peut alors être franchie.

Dans le cas de la réforme des tutelles, le Médiateur de la République a souhaité lancer un appel solennel à la décision politique, le 25 avril 2006 : « Il y a urgence à réformer ». Pour ce faire, il a organisé une conférence de presse à laquelle participaient parlementaires et associations (ANJI, ANGT, FNAT, UNAF, UNAPEI, UNASEA). Quelques mois plus tard, un projet de texte était déposé devant le Conseil d'État. Présenté en conseil des ministres le 28 novembre 2006, il devait être débattu début 2007.

Passage également à la scène publique, le 14 décembre 2006, sur le thème « Maldendettement : nouvelle urgence sociale ? ». Le Médiateur de la République a fait entendre au cours d'une conférence de presse, les voix d'acteurs majeurs (cf. encadré) dont les propositions, portant notamment sur l'accompagnement social des personnes, la responsabilisation des acteurs, le recensement et l'éthique du crédit, sont désormais à l'étude.

Tutelles : chronique d'une réforme annoncée

- 23 novembre 2005 : audition de Jean-Paul Delevoye par la section des Affaires sociales du Conseil Économique et Social.

Au cours du premier semestre 2006 :

- rencontre avec Pascal Clément, garde des Sceaux, ministre de la justice, et le ministre délégué de la famille et des personnes âgées ;
- rencontre avec un membre de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale ;
- 25 avril 2006 : conférence de presse « Réforme des tutelles : il y a urgence à réformer » ;
- 22 mai 2006 : discours de Jean-Paul Delevoye au 102^e congrès des notaires sur le thème « des person-

- nes vulnérables » ;
- été 2006 : dépôt du texte devant le Conseil d'État ;
- octobre 2006 : rapport du Conseil Économique et Social,
- 28 novembre 2006 : présentation du texte de la proposition de réforme en conseil des ministres ;
- 13 décembre 2006 : audition par le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale,
- janvier 2007 : ouverture du débat à l'Assemblée nationale ;

(*i*) Linda Bendali et Nathalie Topalov, auteurs de *La France des Incapables*, Éditions du Cherche-Midi.

Malendettement : préparer l'ouverture d'un débat national

La conférence de presse « Malendettement : nouvelle urgence sociale ? » du 14 décembre 2006 réunissait :

- Georges Gloukoviezoff, sociologue ;
- Emmanuel Constans, Médiateur du Minefi, Président du CCSF ;
- Michel Philippin, directeur de LaSer Cofinoga ;
- Christian Noyer, gouverneur de la Banque de France ;
- Philippe Flores, juge d'instance, co-président de l'ANJI ;
- Benoît Jolivet, médiateur auprès de la Fédération Bancaire Française ;
- Jean-Louis Kiehl, délégué du Médiateur de la République, vice-président de Crésus Alsace, président exécutif de la fédération française Crésus ;
- René Petit, président de Passerelle, organisme dépendant du Crédit Agricole ;
- Jean Hilgers et Pierre Dejerneppe, directeur de la Banque nationale belge et président du comité d'accompagnement de la centrale positive ;
- Damien Guermonprez, directeur général de la banque Accord ;
- François Villeroy de Galhau, président-directeur général de Cetelem. ■

■ LOI DU 3 JANVIER 1973

« Lorsqu'il lui apparaît que l'application de dispositions législatives ou réglementaires aboutit à des situations inéquitables, il [le Médiateur de la République] peut suggérer les modifications qui lui paraissent opportunes ».

Les dossiers du Médiateur

Il apparaît nécessaire de replacer le citoyen au cœur des politiques publiques. Les familles recomposées, les déplacements transfrontaliers, les parcours professionnels, sont autant de situations qui, dans les cadres législatifs actuels, génèrent de plus en plus des ruptures de droit et accentuent les inégalités. Les vulnérabilités individuelles et sociales qu'engendrent le malendettement ou l'allongement de la durée de vie, par exemple, appellent à la réforme. Plus que jamais, assurer la protection des plus faibles doit être une préoccupation du politique comme du législateur. Enfin, dans une société de plus en plus complexe, l'accès au droit présente souvent une réelle difficulté. Là encore, il n'est pas juste que les personnes les plus démunies soient les premières pénalisées.

Le citoyen au cœur des politiques publiques

Adapter les textes au nouveau visage de la société	p. 13
Mobilité et parcours de vie	p. 21

Assurer la protection des plus faibles

Protéger les personnes vulnérables	p. 32
Préserver l'intérêt des victimes	p. 43

Faciliter l'accès au droit et sauvegarder les libertés individuelles

Ouvrir de nouvelles voies d'accès au droit ?	p. 49
Sauvegarder les libertés individuelles	p. 63

Porter les valeurs de la médiation dans le monde

p. 69

LE CITOYEN AU CŒUR DES POLITIQUES PUBLIQUES

Adapter les textes au nouveau visage de la société

Si la famille reste aujourd’hui le premier cercle de la proximité, de l’affection et de la protection, sa représentation a largement évolué. Elle est devenue un mode de vie choisi, un mode à choix multiples. Les formes juridiques qu’elle prend et les liens de sang qu’elle ne recouvre plus forcément brouillent les frontières traditionnelles. Le droit s’efforce d’être plus en accord avec une réalité sociale faite de naissances hors mariage, de familles recomposées, de séparations voulues ou de domicile séparé, imposé par la vie professionnelle... Le Médiateur de la République travaille pour que la législation s’ajuste à la famille du XXI^e siècle. Ses propositions de réforme aident à l’indispensable évolution du droit sur les thèmes de la coparentalité, de la fiscalité, du droit des pères, et de la notion de couple.

Vers une harmonisation de la notion de couple

La notion de couple, source d’iniquités ?

→ Au cours des dernières années, les minima sociaux se sont multipliés et regroupent aujourd’hui près de dix prestations différentes. Ce système complexe est également génératrice d’iniquités : certains allocataires ont accès à des prestations auxquelles d’autres ne peuvent prétendre, sans qu’aucune différence dans la situation des intéressés ne justifie une telle inégalité.

Le Médiateur de la République a donc proposé une harmonisation des modalités d’évaluation des ressources applicables aux minima

sociaux, et notamment sur la notion de couple. Le bénéfice et le montant de ces prestations sociales sont en effet subordonnés, entre autres, à la composition du « ménage » de l’allocataire. Dans certains cas, la notion de « ménage » est strictement limitée à l’intéressé et à son conjoint marié. Dans d’autres, la notion est élargie à l’intéressé et à son « concubin », « à la personne avec laquelle il vit maritalement » ou avec laquelle « il constitue un ménage ». Autant d’expressions différentes génératrices d’inégalités. Le Médiateur de la République a donc proposé de retenir une définition unique du « conjoint » qui soit



Retrouvez les cas traités par les délégués et les spécialistes du Médiateur de la République sur : www.mediateur-republique.fr

LORRAINE
Un père, provisoirement sans papiers, souhaite inhumer son enfant dans son pays d'origine. Le délégué des Vosges intervient auprès de la préfecture.

SOCIAL
M^{me} L. a déjà accouché d'une fille (7 ans à ce jour), d'un garçon (né sans vie) et va bientôt accoucher d'un troisième enfant. Toutefois, le congé maternité, plus long pour le troisième accouchement, lui est refusé. L'enfant non viable n'est pas pris en compte.

adaptée à l'évolution récente des pratiques de vie commune. Pour ce qui est des minima associés aux prestations vieillesse et invalidité, cette unification de la notion de ménage est acquise grâce à la refonte en une prestation unique : l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), qui sera enfin applicable début 2007. La notion de ménage sera ainsi étendue aux époux, concubins et partenaires d'un Pacs.

Hors mariage, nulle trace des enfants nés sans vie

→ L'évolution de la société et celle, plus lente, des textes contribuent à créer parfois des zones de non droit et des situations particulièrement cruelles. Ainsi, les couples non mariés ne disposent pas d'un livret de famille avant la naissance de leur premier enfant commun. Dans le cas où ce premier enfant est « né sans vie », aucun document ne portera la trace de cet enfant. « Un enfant né sans vie ne peut être reconnu », stipule l'Instruction générale relative à l'état civil (IGREC). Afin de permettre la reconnaissance juridique et de faciliter le travail de deuil des parents, le Médiateur de la République a préconisé que les parents d'enfants nés sans vie, même non mariés ou n'ayant pas d'autre enfant, disposent d'un livret de famille pour y inscrire leur enfant décédé et aient la faculté de le reconnaître pour lui attribuer une filiation et un nom. Face aux difficultés juridiques que soulève ce sujet sensible, le Médiateur a suscité la mise en place d'un groupe de travail afin qu'une réelle étude des possibilités d'améliorer le régime juridique des enfants nés sans vie, dans un sens plus favorable aux familles, puisse être conduite. La comparaison avec les législations européennes montre en effet que le droit français est en retrait sur ces questions. Pour autant, le Médiateur de la République ne souhaite pas remettre en cause le seuil minimal de viabilité défini par la circulaire du 30 novembre 2001, et fixé sur la base des recommandations faites par l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

Au-delà de ce droit à la filiation, la non reconnaissance des enfants nés sans vie est à l'origine d'une autre iniquité entre mères et pères. Le Médiateur de la République a ainsi été alerté du refus d'accorder au père d'un enfant né sans vie les indemnités journalières dues au titre du congé de paternité. Alors que, dans la même situation, la mère bénéficie du maintien de son congé de maternité, l'octroi du congé de paternité au père n'est possible que sur la production d'un certificat d'acte de naissance attestant le lien de filiation, ce dont ne bénéficient pas les enfants nés sans vie. Parallèlement, le congé de paternité peut être accordé au père d'un enfant mort très peu de temps après sa naissance, mais pour lequel a pu être délivré un acte de naissance. Le Médiateur a donc demandé que les pères de ces enfants bénéficient des indemnités journalières dues au titre d'un congé de paternité. En octobre 2006, le ministère en charge de la Sécurité sociale réservait un avis favorable à cette proposition. Un décret est attendu pour février 2007.

Pacs ou mariage : un même régime de biens ?

→ Une conséquence inattendue de la création du pacte civil de solidarité (Pacs) a mis en lumière combien la notion de couple officiel restait encore à harmoniser. En janvier 2006, le Médiateur de la République a en effet été alerté par l'Association nationale des juges d'instance (Anji) sur la hausse spectaculaire des demandes de certificat de non-Pacs auprès des tribunaux d'instance. Ces demandes avaient presque doublé en l'espace de trois ans ! Pourquoi ? Par cette pratique, les notaires entendent se protéger contre toute mise en cause future de leur responsabilité, l'article 515-5 du Code civil prévoyant que tous les biens acquis par les partenaires d'un Pacs sont présumés soumis au régime de l'indivision, contraire au régime matrimonial traditionnel. Face à cette situation, facteur d'encombrement et de dysfonctionnement, le Médiateur de la République a proposé une réforme du régime des biens des personnes pacsées, qui substitue à la présomption d'indivision, une présomption de séparation de biens. Cette suggestion a été prise en compte dans la loi n°2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités.



Conjoint, concubin, partenaire... Mettions-nous d'accord

→ Dans l'esprit des citoyens, le mot « conjoint » est de plus en plus souvent assimilé à celui de concubin, traduisant bien l'évolution de la société en ce domaine. Or, nombre de textes n'ont pas opéré une semblable évolution et leur application soulève une certaine incompréhension de la part des citoyens. Ainsi, les personnes habilitées à représenter une partie devant le tribunal d'instance et la juridiction de proximité sont, outre l'avocat, le conjoint, les parents, ou alliés jusqu'au degré d'oncle ou de neveu, un salarié ou un agent public. Des concubins ou des partenaires d'un Pacs, nulle trace. Ils sont donc dans l'impossibilité de représenter leur « conjoint » devant les juridictions d'instance et de proximité. Or, l'Association nationale des juges d'instance estime que près d'un tiers des particuliers souhaitant se faire représenter devant le tribunal d'instance le seraient par un concubin si cette faculté leur était ouverte. Afin de répondre aux prin-

cipes d'accessibilité et de proximité qui caractérisent le fonctionnement de ces juridictions, le Médiateur de la République a donc proposé de compléter l'article 828 du nouveau Code de procédure civile en incluant les personnes en concubinage et les partenaires d'un Pacs parmi celles habilitées à représenter une partie devant le tribunal d'instance et la juridiction de proximité. Cette proposition concerne aussi l'ensemble des juridictions civiles où la représentation par ministère d'avocat n'est pas obligatoire (conseil des prud'hommes, juge de l'exécution, tribunal paritaire des baux ruraux, tribunal des affaires sociales, tribunal du contentieux de l'incapacité). Le ministère de la Justice, comme le ministre délégué au Budget et à la Réforme de l'État ont fait part de leur accord pour la réalisation de cette proposition de réforme. ■

Cette proposition a reçu l'avis favorable de la Cosa (Commission pour les simplifications administratives).

Les couples et le Fisc

À la rentrée 2005, la Cour des Comptes remettait une étude sur la fiscalité des couples, demandée par le Médiateur de la République. Ce rapport laissait entendre, sans remettre en cause le régime de l'imposition commune, que la tendance actuelle à de nouveaux modes de composition du couple nécessite des réformes en matière fiscale. En 2006, le Médiateur de la République a soumis plusieurs propositions en ce domaine.

Mariés mais pas sous le même toit !

→ Deux délégués du Médiateur de la République dans le Vaucluse et le Var ont eu à traiter la plainte de Madame G. contre les services fiscaux de la Seyne-sur-Mer : ces derniers refusaient d'adresser à son mari, domicilié dans le Vaucluse, la taxe d'habitation qu'il est prêt à régler pour un garage, acquis en bien propre dans la résidence de son épouse. Le couple est en effet marié sous le régime de la séparation de biens et vit séparément (lui dans le Vaucluse, elle dans le Var). Le garage, objet du litige, a été acheté par le mari dans la résidence de son épouse pour y garer un bateau qu'il n'utilise que l'été. Une première intervention des délégués auprès des services fiscaux a permis de clarifier la situation : l'administration fiscale était prête à donner satisfaction aux requérants à condition qu'ils apportent la preuve de l'usage exclusif du garage par l'époux domicilié dans un autre département. Une simple attestation sur l'honneur signée par l'époux et transmise par le délégué a suffi pour que l'administration fiscale rembourse à Madame G. le montant de la taxe perçue indûment.

Au nom du principe de réalité, le Médiateur de la République a proposé de supprimer certaines incohérences dans la législation fiscale, notamment les dispositions de l'article 6 du Code général des impôts (CGI) : « Les époux font l'objet d'imposition distinctes lorsqu'ils sont séparés de biens et ne vivent pas sous le même toit [...] ». En effet, cette disposition, également applicable aux « pacsés », est la seule du CGI qui tienne compte du régime matrimonial pour déterminer l'imposition distincte des époux si la condition de l'absence de vie « sous le même toit » est remplie. Elle est « susceptible de créer des situations d'iniquité » en matière d'impôt sur le revenu comme le sou-

lignait le rapport de la Cour des Comptes du 21 septembre 2005. Enfin, elle ne tient pas compte de la mobilité professionnelle géographique, l'une des causes de résidence séparée, indépendante de l'existence d'un dissentiment entre les intéressés.

Les incohérences du quotient familial

→ Le traitement fiscal des veufs ou veuves diffère selon que le ou les enfants sont issus ou non du mariage avec le défunt. Ainsi, pour une veuve vivant seule avec un enfant à charge, le nombre de parts peut varier de 2 à 2,5. Selon la Cour des Comptes, « cette distinction entre enfants issus ou non du mariage [...] n'est plus adaptée à l'évolution de la société ». Le régime du quotient familial a en effet perdu de sa cohérence avec l'octroi de demi-parts supplémentaires, notamment celle octroyée aux « célibataires, divorcés ou veufs, n'ayant pas d'enfant à leur charge » vivant seuls et n'ayant plus d'enfants rattachés.

Pour mettre fin à cette discrimination entre enfant légitime et enfant naturel, le Médiateur de la République a donc proposé de supprimer une disposition de l'article 194 du CGI afin que le droit fiscal n'opère plus de discrimination selon l'origine de l'enfant pour un veuf. Cette proposition est, d'ailleurs, conforme à l'ordonnance n°2005-759 du 4 juillet 2005 portant réforme de la filiation qui a supprimé la distinction entre enfant légitime et enfant naturel.

L'Institution a également proposé de substituer un système d'abattements au mécanisme d'octroi d'une demi-part supplémentaire, lequel a pour effet d'atténuer le montant de l'impôt à payer, pour les contribuables célibataires, divorcés ou veufs n'ayant plus de personne à charge et dont les enfants sont majeurs et non rattachés fiscalement.



Concubins et couples mariés : encore des iniquités fiscales

→ Des situations fiscales inéquitables existent entre concubins et couples mariés. L'une concerne notamment l'exonération de l'impôt de la plus-value réalisée lors de la cession de la résidence principale. Pour les époux séparés ou divorcés, lorsqu'un des conjoints a été contraint de quitter le logement conjugal, l'administration applique l'exonération aux cessions d'immeubles sous réserve que le logement constituait la résidence principale des époux lors de la séparation, et que la cession, motivée par la rupture, intervienne après la séparation dans un délai normal de vente habituellement estimé à un an. En revanche, pour les concubins ou les Pacsés dans une situation identique, celui ayant quitté le logement est imposable sur sa quote-part de la plus-value de cession ! De même, la différence de traitement pour les partages, entre les concubins, imposables pour les biens acquis en indivision n'étant pas leur résidence principale, et les époux, non imposables, constitue une injustice en défaveur des personnes vivant en concubinage.

Le Médiateur de la République a donc proposé de mettre fin à ces disparités fiscales, en étendant aux concubins le bénéfice de la position retenue par l'administration pour les époux séparés ou divorcés en matière de plus-value de cession de la résidence principale, d'une part, et de partage de biens indivis provenant d'une indivision entre concubins ou partenaires d'un Pacs, d'autre part.

Quand les accidents de la vie ouvrent un gouffre financier

→ Il faut l'admettre : lorsque surviennent les fractures de vie, notamment conjugales, le plus faible n'est parfois pas protégé. Le Médiateur de la République avait déjà abordé ce problème dans son rapport annuel de 2004. Et de même, le rapport du médiateur du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie 2005 relevait que : « Le sort réservé aux demandes de décharge en responsabilité solidaire du paiement de l'impôt traduit une insuffisante prise en compte de l'évolution des situations familiales. La demande de décharge de responsabilité doit faire l'objet d'une particulière attention. À tout le moins, devrait-il être prévu de ne pas exiger du demandeur le paiement des pénalités sanctionnant le comportement répréhensible du redevable dès lors qu'aucune participation à ce comportement ne peut être établie ». La responsabilité solidaire des époux, prévue par l'article 1685 du CGI, peut avoir en effet des conséquences humaines dramatiques pour l'ex-conjoint. C'est pourquoi le Médiateur de la République préconise de rendre obligatoire l'information de l'autre conjoint de l'existence même et des résultats d'un contrôle en précisant la nature et l'étendue de sa responsabilité solidaire en matière d'impôt sur le revenu. Aucun texte n'impose effectivement à l'administration d'adresser à l'époux rendu solidaire de son conjoint l'avertissement mentionnant les impositions dues par celui-ci à la suite d'un contrôle fiscal. Par ailleurs, le Médiateur propose de limiter la solidarité de l'ex-conjoint, dès lors qu'il établit sa bonne foi, au seul paiement des droits simples. Cela est important dans la mesure où les pénalités et majorations peuvent représenter un pourcentage élevé des montants rappelés. ■

■ FISCAL

En Seine-Maritime, M. A., divorcé, a la garde de ses enfants et verse une pension alimentaire à son ex-conjointe. 3,5 parts lui sont attribuées, mais la déduction de la pension lui est refusée. Il s'en étonne.

■ SOCIAL

M. F., en instance de divorce, accueille ses enfants à son domicile une semaine sur deux. Il emploie alors une assistante maternelle mais ne peut obtenir aucune aide ; les prestations familiales ne peuvent être versées qu'à un seul parent...

■ SOCIAL

Les époux S. sont séparés. Le tribunal a fixé le partage de la garde des enfants et des prestations familiales. Mais Madame garde tout et M. S. ne peut obtenir de la CAF la part qui lui revient.

La coparentalité dans les mœurs, mais pas (encore) dans les textes

Depuis plusieurs années, le Médiateur de la République se penche sur la question de la garde alternée et émet des propositions visant à maintenir les liens entre enfants et parents divorcés et leur permettre d'assumer leur coparentalité.

Garde alternée : le Code de la Sécurité sociale inadapté

→ La loi du 4 mars 2002 a clairement reconnu la résidence alternée comme mode de garde des enfants. Cette solution traduit les changements de notre société et prend en compte le désir des pères de continuer à éléver leurs enfants. En France, la résidence alternée représente aujourd'hui 10,3 % des divorces. Toutefois, les règles en matière d'attribution des prestations familiales en cas de garde alternée demeurent en contradiction avec l'évolution générale du droit de la famille. De nombreux pères se sont plaints auprès du Médiateur de la République de cette situation injuste : pourquoi un seul des deux parents divorcés ou séparés bénéficierait-il des prestations familiales en cas de résidence alternée de l'enfant, alors que les deux assument à parts égales la charge de ce dernier ? Sachant que cet illogisme s'applique le plus souvent en défaveur des pères.

Pour exemple, le cas de Monsieur F. : en instance de divorce depuis deux ans, il accueille ses enfants à son domicile une semaine sur deux. Son épouse étant sans emploi, il a accepté qu'elle conserve la qualité d'allocataire au regard des prestations familiales afin qu'elle puisse percevoir les allocations familiales et une aide au logement. L'intéressé emploie une assistante maternelle lorsqu'il a la garde de ses enfants, en raison de ses obligations professionnelles. Compte tenu de la réglementation en vigueur, qui prévoit que le droit aux prestations familiales ne peut être reconnu qu'à une seule personne identifiée comme allocataire, au titre d'un même enfant, il n'a pu obtenir le bénéfice d'une prestation liée à la garde des enfants.

Le Médiateur de la République a donc émis une proposition de réforme sur l'aménagement des modalités d'attribution des prestations familiales aux parents lorsque ce mode de garde est retenu dans une situation de divorce ou de séparation.

En janvier 2006, la Cour de Cassation a été saisie de deux demandes d'avis de la part de tribunaux aux affaires de Sécurité sociale saisis de litiges sur cette question. Sans précédent et à titre exceptionnel, le Médiateur et la délégation interministérielle à la Famille se sont associés aux travaux préparatoires de la Cour de Cassation et ont mis leurs réflexions en commun. Le 26 juin 2006, la Cour de Cassation rendait un avis favorable à l'attribution, en alternance, des prestations familiales entre les parents divorcés en cas de garde alternée.

De nouvelles évolutions en 2007

→ Les ministres compétents ont fait savoir au Médiateur de la République qu'ils sont favorables à une plus juste répartition des prestations familiales. Ainsi, la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2007 prévoit que les allocations familiales puissent être partagées entre le père et la mère qui assument une prise en charge effective de leur fils ou de leur fille. Il s'agit d'une première avancée significative pour les familles concernées. Reste à définir les modalités pratiques de ce partage et à étendre ce dispositif à d'autres prestations familiales, lorsque cela est justifié. Ce sont les missions confiées à un groupe de travail constitué par le ministère de la Sécurité sociale, auquel participe le Médiateur de la République.



Instituteurs : résidence alternée désormais prise en compte

→ Dans le cas des instituteurs divorcés ou séparés assumant la garde partagée de leur(s) enfant(s), le Médiateur de la République avait proposé le maintien de la majoration pour enfant(s) à charge de l'indemnité représentative de logement (IRL). Rappelons que l'IRL est due par la municipalité lorsqu'elle n'est pas en mesure de fournir un logement de fonction. Une majoration de cette indemnité est prévue pour les instituteurs mariés, avec ou sans enfant à charge, ainsi que pour les célibataires, veufs ou divorcés, avec enfant à charge. En cas de divorce ou de séparation, l'instituteur subissait la suppression de cette majoration au cas où l'enfant se trouvait fiscalement rattaché à l'autre parent, quand bien même la charge effective de cet enfant était assumée à égalité par les deux parents. Cette anomalie a été réparée par le décret n°2006-24 du 3 janvier 2006. La majoration

d'IRL est désormais accordée à « l'instituteur divorcé ou séparé au domicile duquel la résidence d'au moins un des enfants est fixée en alternance ». Cette disposition s'applique aux deux parents s'ils sont tous les deux instituteurs. La réforme est entrée en vigueur le 1^{er} février 2006.

Autre mesure préconisée par le Médiateur de la République pour les fonctionnaires : son attention a été appelée sur la nécessité de compléter la réglementation relative aux modalités d'attribution du supplément familial de traitement (SFT) afin de tenir compte des situations de divorce où les ex-conjoints assument la garde de leur(s) enfant(s) de manière alternée. En effet, rien ne semble prévu dans l'hypothèse qui tend pourtant à devenir fréquente, d'une garde conjointe d'un même enfant avec alternance des foyers. Cette proposition de réforme reste en attente de satisfaction. ■



Retrouvez les cas traités par les délégués et les spécialistes du Médiateur de la République sur : www.mediateur-republique.fr

Le droit des pères gagne en visibilité

Avant la loi sur les retraites de 2003, seules les femmes fonctionnaires ayant eu trois enfants pouvaient bénéficier de bonifications pour le calcul de leur retraite. Mais pas les hommes.

L'arrêt Griesmar de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) du 29 novembre 2001 a fait date. Ce juge, Joseph Griesmar, père de trois enfants, s'estimant victime de discrimination en fonction du sexe pour le calcul de sa pension, a fait appel à la Cour européenne de justice et au Conseil d'État.

Ce dernier, dans un arrêt du 29 juillet 2002, a considéré que les pensions des fonctionnaires constituent des rémunérations et que « le principe de l'égalité des rémunérations s'oppose à ce qu'une bonification pour le calcul d'une pension de retraite, accordée aux personnes qui ont assuré l'éducation de leurs enfants, soit réservée aux femmes, alors que les hommes ayant assuré l'éducation de leurs enfants seraient exclus de son bénéfice ».

La loi sur la réforme des retraites du 21 août 2003, concernant la Fonction publique, a donc accordé la bonification d'un an à tous les fonctionnaires hommes ou femmes. Elle a cependant subordonné cette attribution à une interruption continue de l'activité d'au moins deux mois pour élever un enfant, soit dans le cadre d'un congé de maternité, d'adoption ou de présence parentale, soit lors d'une mise en disponibilité. Même chose pour la retraite anticipée au bout de quinze années de services effectifs avec jouissance immédiate et ouverte auparavant uniquement aux femmes fonctionnaires ayant trois enfants et sans condition particulière, qui a été étendue aux fonctionnaires masculins par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2004, en y ajoutant une interruption d'activité de deux mois obligatoire pour chaque enfant.

À l'occasion de nombreuses réclamations individuelles, le Médiateur a eu l'occasion de préciser le champ d'application de ces nouvelles dispositions. ■

« Les législations européennes n'étant pas encore harmonisées, le consommateur d'avantages sociaux a tendance à choisir ses droits et son mode de vie. Dans un pays, la couverture sociale sera plus intéressante pour lui, dans un autre, ce sera la fiscalité... Le nomadisme du citoyen-consommateur est une évolution récente mais réelle en Europe. »



Mobilité et parcours de vie

La mobilité est au cœur de la vie moderne. Lorsque les citoyens se déplacent à l'étranger pour étudier, travailler ou suivre un conjoint, ils sont confrontés à des législations et des systèmes juridiques différents, tant pour leur insertion professionnelle que pour leur protection sociale, notamment. À leur retour en France, ces personnes ont parfois des difficultés pour faire reconnaître leurs diplômes et leurs droits, même lorsque leurs déplacements se sont limités à l'Europe. De fait, il y a parfois loin entre le principe prôné de la «mobilité européenne» et l'harmonisation effective des différentes législations... D'ailleurs, la mobilité n'est pas seulement géographique. Elle peut être sectorielle. Tel est le cas des personnes qui, au cours de leur vie professionnelle, passent du statut de salarié du privé à celui de fonctionnaire ou de travailleur indépendant. Ces changements de régime soulèvent également bien des difficultés. D'où les plaintes portées en nombre croissant devant le Médiateur de la République. Elles concernent des domaines comme la fiscalité, les retraites, l'indemnisation du chômage, la reconnaissance de l'expérience professionnelle et des diplômes.

Milieu professionnel : quelle reconnaissance pour les diplômes ?

Diplômes apatrides

→ Monsieur T. obtient son diplôme à la faculté d'architecture de Sarajevo en 1978. Il lui est délivré au nom de la République de Yougoslavie – République de Bosnie-Herzégovine. Réfugié politique en France, Monsieur T. s'est vu refuser la reconnaissance de son diplôme au motif que, depuis la partition de son pays d'origine en 1992, il n'existe plus d'arrêté d'équivalence avec la faculté de Sarajevo. Seuls les diplômes de l'université de Belgrade bénéficient à nouveau de cette équivalence, depuis 2002. Pour que le diplôme de Monsieur T. soit

reconnu en France, la faculté de Sarajevo de Bosnie-Herzégovine aurait dû faire une demande officielle de reconnaissance d'équivalence. Mais, même dans ce cas, une telle reconnaissance ne pourrait profiter à Monsieur T. puisqu'il n'a jamais eu la nationalité bosniaque... Saisi de cette difficulté, le Médiateur de la République a soutenu que le diplôme, qu'il soit remis par l'université de Belgrade ou par celle de Sarajevo, provenait à l'époque d'un seul et même État. Il constituait donc un titre yougoslave unique. Bien que la situation d'équivalence s'apprécie à la

■ AFFAIRES GÉNÉRALES

Cette femme médecin étrangère mariée à un Français ne peut exercer la médecine en France. Elle doit patienter jusqu'aux épreuves prévues en 2007, dans le cadre des nouvelles procédures d'autorisation d'exercice.

■ AFFAIRES GÉNÉRALES

Son diplôme de l'université de Dakar et sa formation complétée en France ne permettent pas à ce chirurgien dentiste d'exercer sa profession en France. Il doit attendre la nouvelle réglementation...

date de la décision, et non pas à celle de l'obtention des diplômes, le ministre a autorisé à titre exceptionnel Monsieur T. à s'inscrire à l'ordre des architectes, lui permettant ainsi d'exercer sa profession en France, compte tenu de sa qualité de réfugié politique, et de ce que son diplôme avait été délivré par un pays alors unitaire.

Médecins étrangers : recrutés mais non reconnus

→ Situation beaucoup plus fréquente : celle des médecins et autres praticiens de santé titulaires de diplômes obtenus dans des pays hors Union européenne. Tout au long de l'année 2006, le Médiateur de la République a œuvré pour trouver une issue aux difficultés de ces praticiens dont le statut mérite d'être sécurisé aussi bien pour eux-mêmes que pour les hôpitaux qui ont procédé à leur recrutement dans des conditions devenues illégales depuis la loi CMU de 1999. Alors que ces praticiens étaient venus combler les déficits de personnel dans les hôpitaux français, ils se retrouvaient dans la situation ubuesque et injuste d'exercer sans en avoir l'autorisation officielle. Certains syndicats s'en sont ouverts au Médiateur, qui a rencontré le ministre de la Santé à plusieurs reprises sur ce sujet. Une solution équilibrée est proposée dans la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2007, qui prévoit une procédure d'autorisation d'exercice dérogatoire au profit des médecins à diplômes étrangers recrutés avant le 10 juin 2004, date du décret d'application de la loi CMU de 1999. La mesure institue un examen par profession, discipline ou spécialité – et non plus un concours, qui leur sera réservé. Les modalités pratiques de cette épreuve devraient permettre de mieux prendre en compte l'expérience professionnelle déjà acquise. Les candidats reçus seront ensuite évalués par la Commission d'autorisation d'exercice.

Autre élément notable : les titulaires du certificat de synthèse clinique et thérapeutique seront exemptés de cet examen, puisque les épreuves de ce certificat sont de nature équivalente. Les modalités d'application de ce dispositif seront établies par décret et en concertation avec les intéressés. Le Médiateur de la République restera donc vigilant sur l'aboutissement de cette réforme.

Des zones de non droit perdurent

→ S'agissant des médecins à diplômes hors Union européenne, certains cas échappent encore à tout dispositif. Tel est le cas de cette sage-femme qui, bien que mariée à un Français depuis 1989, n'a pu intégrer cette même année l'École nationale de sage-femme qu'au titre d'étudiante étrangère, sa nationalité française ne lui ayant été octroyée que l'année suivante. Elle ne possède de ce fait qu'une « attestation de fin d'études » ne lui permettant pas de travailler en France. Son mari ayant été nommé au Cap-Vert, elle a pu y exercer sa profession durant dix années. De retour en France, après quatre années de formation totalement dispensée en France, un examen de sortie de l'école obtenu avec la mention « très honorable », et dix années d'exercice de son métier à l'étranger, elle ne peut toujours pas exercer sa profession sur le territoire national. Elle est invitée à se présenter aux épreuves de vérification des connaissances qui auront lieu en 2007. ■

“ Nous sommes dans une société où l'inversion entre le collectif et l'individu est très clairement annoncée. Auparavant, c'est le collectif qui faisait l'individu et le protégeait. Aujourd'hui, l'individu est complètement mis en avant. On lui donne un maximum de liberté et, ce faisant, un maximum de fragilité. ”

Harmonisation européenne

Pas d'avis d'imposition, donc pas d'accès aux avantages sociaux !

→ En France, pour accéder à divers avantages sociaux (logement social, prêt à taux zéro...), il est nécessaire de présenter un avis d'imposition sur le revenu. Or, pour les ressortissants communautaires comme pour les nationaux exerçant leur activité dans un autre État membre de l'Union européenne, satisfaire cette exigence peut s'avérer impossible. Et aucune disposition réglementaire n'a prévu cette hypothèse. En d'autres termes, si la réglementation est appliquée à la lettre par les organismes de HLM, la France n'est pas en mesure d'accorder à ces résidents un logement social, même si leurs revenus imposables, dans l'état membre où ils séjournent auparavant, n'excédaient pas les plafonds fixés par les textes réglementaires internes.

Une situation qui pourrait être regardée par le juge communautaire comme une discrimination de facto en défaveur des ressortissants communautaires s'établissant en France, ou des nationaux après un séjour de plusieurs années à l'étranger. Elle ne saurait donc se justifier au regard du droit communautaire. C'est pourquoi le Médiateur de la République a proposé une réforme permettant de prendre en compte un document équivalent à l'avis d'imposition sur le revenu français pour l'attribution d'un logement social ou l'accès à d'autres prestations sociales.

Métier : définition divergente entre la France et l'Union européenne

→ Lorsque la définition d'un métier diffère d'un pays à l'autre, du niveau national au niveau communautaire, que se passe-t-il ? C'est le cas de Monsieur Y., prothésiste dentaire à Avignon, dont le régime de micro-entreprise a été remis en cause à la suite d'un contrôle fiscal. En France, la définition du métier de prothésiste dentaire recouvre deux types d'activité : fabrication et service. Pour bénéficier du régime de micro-entreprise, la législation fiscale française fixe des limites maximales de recettes pour chacune de ces deux activités. La répartition des recettes de Monsieur Y. n'était pas conforme à cette règle. Contestant cette décision sur le fait que l'activité de prothésiste dentaire relève exclusivement de la fabrication, Monsieur Y. a saisi le Médiateur de la République. L'examen du dossier a confirmé que l'appréciation portée par le service vérificateur sur l'activité de Monsieur Y. était bien conforme aux règles fiscales en vigueur. Toutefois, cette position de l'administration française se révélait en contradiction avec une norme supérieure, en l'occurrence une directive européenne qualifiant l'activité de prothésiste dentaire de fabrication. Le 13 juin 2006, le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie a modifié la position de l'administration fiscale française sur la qualification de l'activité de prothésiste dentaire. À l'origine de cette modification, la situation de Monsieur Y. a pu être réexaminée et les nouvelles dispositions ont été exceptionnellement appliquées aux rappels dont il faisait l'objet pour les années 2001 et 2002. ■

SOCIAL

Un couple français part travailler pendant quatre ans au Canada. À son retour, l'Assedic lui refuse l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE).



Retrouvez les cas traités par les délégués et les spécialistes du Médiateur de la République sur : www.mediateur-republique.fr

Mobilité professionnelle et cloisonnement des régimes sociaux

L'évolution du monde du travail, des parcours professionnels, des modes de vie, choisis ou subis, conduit de plus en plus de personnes à passer successivement par les statuts de salarié, de créateur d'entreprise, d'employé de services, de travailleur indépendant, voire de chômeur ou de prestataire social.

Double mobilité : géographique et sectorielle

→ Le délégué du Médiateur de la République de la Loire a eu à traiter un cas typique qui cumule la double difficulté d'une mobilité géographique et d'une mobilité sectorielle, révélant que des amalgames un peu trop rapides se font entre le statut de l'employeur et la nature du contrat de travail. Pour preuve : Madame L., qui réside dans l'est de la France, a travaillé en tant qu'infirmière dans un centre hospitalier du Luxembourg jusqu'en avril, date à laquelle elle a cessé ses fonctions pour suivre son mari muté dans la Loire. Désireuse d'y retrouver un emploi, elle s'est inscrite à l'Assedic, a accepté un emploi temporaire de juillet à septembre, et a déposé une demande d'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) pour les mois de mai, juin, octobre et novembre. Surprise lorsqu'elle reçoit la réponse de l'Assedic qui rejette sa demande d'ARE sous le prétexte que son employeur luxembourgeois relevait du secteur public... Car, M^{me} L. avait été recrutée en tant qu'infirmière sous statut privé. Mais cet argument est resté sans réponse jusqu'à ce que M^{me} L. soit orientée vers le délégué de la Loire. Celui-ci constate alors l'erreur dont M^{me} L. a été victime, contacte le directeur de l'Assedic pour lui signaler le caractère contestable de l'amalgame entre statut de l'employeur et nature du contrat de travail et lui demande de réexaminer le dossier. Quelques mois plus tard, le directeur de l'Assedic fait part au délégué de l'admission de M^{me} L. au bénéfice de l'ARE, et informe cette dernière du versement du rappel d'allocation correspondant, soit un an après sa première démarche... Entre-temps, elle avait fort heureusement retrouvé un emploi.

Attention aux « sauts » d'un statut à l'autre !

→ Dans un pays où la protection sociale a été construite sur le statut professionnel, historiquement plutôt figé, les évolutions récentes peuvent amener à des ruptures de droits sociaux, même pour ceux qui n'ont jamais cessé de travailler. C'est le cas de Monsieur R., qui a travaillé vingt ans comme artisan, mais a dû céder son entreprise. Désireux de continuer à travailler, il est devenu salarié et a été affilié à la CPAM à compter du 1^{er} octobre 2004. Hospitalisé pour une affection grave le 1^{er} avril 2005, il a perçu des indemnités journalières (IJ), versées jusqu'au 30 septembre 2005. À partir de cette date, les IJ ont été suspendues car les conditions d'ouverture de droit imposent, à compter du septième mois, 200 heures de travail salarié au cours du premier trimestre de l'année précédant l'arrêt de travail... Ce que monsieur R. serait bien en peine de démontrer puisqu'à cette époque, il était encore artisan ! La commission de recours amiable saisie par l'épouse de l'assuré a confirmé en tous points la décision de la Caisse, lui précisant que la coordination entre la Caisse des travailleurs non salariés et le régime général n'existe pas ! En effet, si la prise en compte des périodes d'assurance dans le régime social des indépendants (RSI) existe déjà pour l'assurance invalidité, elle n'est pas transcrit dans les textes pour l'ouverture du droit aux IJ du régime général. Malheureusement, l'état de monsieur R. n'est pas stabilisé, condition nécessaire à une éventuelle mise en invalidité. L'assuré social se trouve donc, du fait de sa reprise d'activité au régime général, exclu d'un droit acquis dans son régime antérieur, alors qu'il l'aurait conservé s'il était resté inactif.

Cette situation semble parfaitement inéquitable. Pour y remédier, le Médiateur de la République envisage de proposer qu'une coordination complète soit effectuée entre les régimes d'assurance maladie des travailleurs indépendants et des salariés.



L'effet pervers de l'embauche des salariés du privé dans la fonction publique...

→ Au printemps 2006, le maire d'une commune du Pas-de-Calais a alerté le Médiateur de la République sur les difficultés que soulèvent les nouveaux textes dans la carrière des fonctionnaires territoriaux de catégorie C. Ils visent pourtant une meilleure adaptation des possibilités de reclassement pour les agents venant d'être titularisés : fonctionnaires, agents non-titulaires de droit public, ou salariés du privé.

Ce nouveau texte entend en effet encourager l'embauche de salariés du privé et créer une passerelle entre le privé et le public. Il offre trois possibilités de reclassement. Pour les anciens fonctionnaires, la reprise des services effectifs. Pour les personnes non titulaires de la fonction publique, la reprise des trois-quarts des services. Enfin, pour les agents venus du privé, la reprise de la moitié des services.

Précisons également que les nouveaux textes ont eu un effet pervers, surtout pour les petites communes : contrairement à l'effet attendu, ils ont entraîné un ralentissement des embauches des agents issus du privé en raison du surcoût...

Le Médiateur de la République a donc alerté le gouvernement et les parlementaires sur cette situation. ■

“ On s'aperçoit que l'Europe a fait disparaître ses frontières sur le plan monétaire mais en a construit d'autres sur le plan juridique. Et il peut y avoir des conflits de droit. La mobilité européenne peut créer une fragilité pour le travailleur français.”

La coordination des régimes au sein de la fonction publique

■ AGENTS PUBLICS PENSIONS

M^{me} C. est séparée de son mari, cheminot. À son décès, la pension de réversion lui est refusée par la SNCF. Toutefois, celle-ci devra s'aligner sur le régime général, plus avantageux...

La coexistence de trois fonctions publiques dont les statuts, les dispositions, les régimes et les textes ne sont pas toujours alignés, ni même connus, crée parfois des situations d'injustice sur lesquelles le Médiateur de la République a été de nouveau alerté en 2006.

Reconstitution de carrière contestée

→ Au début de l'année 2006, le Médiateur de la République a été saisi de la situation de 130 médecins de l'Éducation nationale reclas-sés dans des conditions très défavorables, à la suite de leur titularisation intervenue après un concours spécial organisé en 1993. Les intéressés avaient été classés au 2^e échelon de médecin de l'Éducation nationale de 2^e classe, alors que certains réunissaient parfois plus de vingt ans de services en qualité de vacataire !

Alerté de cette situation pénalisante, le Médiateur de la République l'a signalée au ministre de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche en faisant valoir la nécessaire révision de ce classement. Celui-ci conférait aux médecins un déroulement de carrière très défavorable, en comparaison d'autres membres du corps des médecins, alors même qu'ils ont vocation à remplir les mêmes missions. Le Médiateur de la République a été entendu puisqu'un décret en date du 27 juin 2006 a été publié au *Journal officiel* du 29 juin 2006, modifiant le décret statutaire du 27 novembre 1991.

Certains fonctionnaires placés en disponibilité d'office pour maladie, d'autres pas !

→ Les fonctionnaires de l'État, des collectivités territoriales et des hôpitaux bénéficient d'un régime spécial de Sécurité sociale. La mise en œuvre de ces trois régimes diffère de celle du régime général, dans la mesure où ce sont les administrations qui ont pour mission de les mettre en œuvre, en vertu des dispositions statutaires, mais aussi selon des textes parfois épars et pas toujours connus de leurs services... Cette situation engendre des inégalités de traitement, notamment pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers. Car, si les règles relatives aux congés de maladie sont bien appliquées, il n'en va pas de même lorsque les agents ont épuisé leurs droits statutaires. Ces agents se trouvent alors hors de toute position régulière et il arrive qu'ils soient privés de droits, ne percevant plus aucune rémunération, ni prestation du régime spécial de Sécurité sociale... Ainsi, tout récemment, le Médiateur de la République a obtenu qu'un fonctionnaire territorial soit enfin placé, au bout de quatre ans et demi, en disponibilité d'office pour raisons de santé et perçoive, enfin, les prestations en espèces, de manière rétroactive. Compte tenu de ces constatations et dans le cadre de ses pouvoirs de réforme, le Médiateur de la République a proposé que les dispositions du régime spécial de Sécurité sociale soient intégrées, pour les fonctionnaires, dans les dispositions statutaires, et que le décret n° 86-442 relatif au maintien du demi-traitement pour les fonctionnaires de l'État soit étendu aux trois fonctions publiques, allant ainsi dans le sens d'une égalité de traitement. Il a en partie obtenu satisfaction pour les agents de la fonction publique hospitalière (décret n°2006-1466 du 27 novembre 2006). ■

■ SOCIAL

Au cours de sa vie professionnelle, M. V. a été affilié au régime général puis de la fonction publique. Mais les règles de calcul des avantages vieillesse sont différentes et sa retraite s'en trouve diminuée...



Contrats de travail dans le secteur privé

Effets pénalisants pour les chômeurs créateurs d'entreprise

→ Les chômeurs indemnisés qui décident de créer une entreprise mais échouent dans leur initiative subissent certains effets pénalisants, donc peu incitatifs à la reprise d'activité. Ainsi, lorsqu'à la suite de la cessation d'activité de leur entreprise, les personnes concernées font valoir le droit à l'assurance chômage auquel elles peuvent éventuellement encore prétendre au titre de leur ancienne activité salariée, elles bénéficient du maintien de la couverture sociale assurée par le régime auquel elles étaient antérieurement affiliées. C'est-à-dire le régime des non-salariés dans le cas où, dans l'entreprise créée, les intéressés avaient pris ce statut. Bien qu'étant admis au bénéfice de la reprise des droits à l'assurance chômage qu'ils s'étaient constitués en qualité de salariés, les intéressés se trouvent donc rattachés au régime des non-salariés auquel ils n'ont appartenu que peu de temps, et qui est susceptible de leur garantir une protection moins favorable... a fortiori si les cotisations au

régime social des indépendants (RSI) n'ont pas toutes été réglées... ce qui est quasiment toujours le cas lorsque la création d'entreprise s'est soldée par un échec ! En effet, dans cette situation aucune prestation en espèces (IJ, invalidité) ne peut être servie.

Il apparaît paradoxalement inéquitable que des personnes dont la caractéristique est d'avoir pris le risque d'entreprendre, plutôt que de continuer à bénéficier du statut de chômeur indemnisé, se voient ensuite pénalisées lorsqu'elles connaissent les difficultés de la cessation d'entreprise. Le Médiateur de la République a donc proposé d'améliorer la protection des demandeurs d'emploi créateurs d'entreprise en accordant à ces personnes la qualité d'assuré social du régime général de la Sécurité sociale pendant une période équivalente à celle durant laquelle ils peuvent exercer leur droit de reprise en matière d'assurance chômage, soit une période de trois ans suivant l'interruption de l'allocation de chômage.

■ AGENTS PUBLICS PENSIONS

Mururoa était alors un territoire français...

Au moment de la retraite, les militaires détachés dans le Pacifique s'en souviennent, contrairement à l'administration. L'intervention du Médiateur de la République a été nécessaire.



Retrouvez les cas traités par les délégués et les spécialistes du Médiateur de la République sur : www.mediateur-republique.fr

■ AGENTS PUBLICS PENSIONS

M^{me} W., habitante du Bas-Rhin, souhaite faire rétablir ses années de service de fonctionnaire auprès du régime général. Oui, mais elle devra rembourser les sommes déjà perçues : le cumul de pensions d'invalidité de même origine sur deux régimes différents est interdit !

Or, la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2007 contient une disposition dont les effets sont radicalement inverses, puisqu'elle instaure l'affiliation immédiate de tous les créateurs d'entreprise au régime de protection sociale dont ils dépendent en fonction de leur statut (régime social des indépendants ou plus rarement régime général de la Sécurité sociale). Le Médiateur de la République a alerté, sans succès, le gouvernement et les parlementaires sur les conséquences négatives que peut entraîner une telle réforme sur la situation des chômeurs créateurs d'entreprise. Il compte cependant revoir ce sujet avec les ministères compétents, pour travailler à un meilleur alignement des régimes d'assurance des travailleurs salariés et indépendants. L'objectif est de faire en sorte qu'un changement d'affiliation ne devienne pas pénalisant pour les chômeurs créant leur entreprise et perdant, de ce fait, leur couverture sociale du régime général.

Aider à pérenniser les emplois occasionnels agricoles

→ Le décret n°95-703 du 9 mai 1995 prévoyait, pour les entreprises agricoles, des taux réduits de cotisations sociales aux rémunérations de leurs employés occasionnels, s'ils étaient recrutés dans le cadre d'un ou de plusieurs contrats

à durée déterminée (CDD), sur une période maximale de cent cinquante-quatre jours calendaires, consécutifs ou non, pendant une année civile. Toutefois, si les entreprises décidaient de proposer, en cours d'année, un contrat à durée indéterminée (CDI) à ces mêmes travailleurs, elles perdaient le bénéfice des taux réduits.

Pour remédier à ce dysfonctionnement, le Médiateur de la République avait proposé une modification du décret concerné afin de continuer à encourager les entreprises concernées à pérenniser leurs emplois, sans remettre en cause la règle des cent cinquante-quatre jours calendaires.

La loi n°2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole introduit une nouvelle disposition qui permet de maintenir des taux réduits de cotisations sociales lors de la pérennisation d'un CDD en CDI ; de plus, elle apporte de nouveaux allégements de charges patronales et salariales pour les travailleurs occasionnels, et une exonération des cotisations sociales à la charge du salarié pour les jeunes de moins de 26 ans sur une période n'excédant pas un mois maximum. Ces nouvelles dispositions législatives encouragent la pérennisation de certains emplois occasionnels, et vont tout à fait dans le sens de la proposition du Médiateur de la République. ■

Quand arrive l'heure de la retraite...

■ AGENTS PUBLICS PENSIONS

M. F., de Haute-Garonne, a commencé – et terminé – sa carrière dans la police nationale. Mais le dossier concernant son premier emploi semble perdu. Le Médiateur de la République l'aide à reconstituer son dossier pour bénéficier intégralement de la pension de retraite qui lui est due.

Carrière longue et départ anticipé : des conditions pas toujours bien comprises

→ Face à l'arrivée massive à l'âge de la retraite des générations nées après-guerre, et compte tenu de l'allongement de l'espérance de vie, la loi n°2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites avait pour objectif de préserver l'équité et l'esprit de justice sociale de nos régimes de retraite. Cette loi a notamment introduit de nouvelles garanties comme la prise en compte des carrières de longue durée. Ce dispositif de droit au départ anticipé en retraite, prévu à l'article 23, concerne les assurés qui ont commencé à travailler avant l'âge de 17 ans. Ces derniers peuvent demander la liquidation de leur

retraite à taux plein avant l'âge de 60 ans. Toutefois, en application des articles L. 351-1, D. 351-1-1 et R. 351-27 du Code de la Sécurité sociale, des conditions sont requises pour ouvrir droit à l'attribution d'une pension de retraite avant l'âge de 60 ans. Elles portent sur la durée d'assurance (au moins 168 trimestres validés), la durée d'assurance cotisée (variant en fonction de l'âge de début de carrière et celui du départ en retraite) et une condition de début d'activité. Sans remettre en cause la règle de l'âge minimum légal de départ à la retraite (60 ans), la loi du 21 août 2003 introduit donc une possibilité d'y déroger sous ces trois conditions. Or, cette notion de cumul des conditions engendre quelques réclamations. Par exemple, Monsieur N., âgé



de 58 ans, a sollicité auprès de la caisse régionale d'assurance vieillesse (CRAV) la liquidation de sa pension. Ayant cotisé cinq trimestres avant la fin de l'année civile de son seizième anniversaire et totalisé 164 trimestres cotisés, sa demande a été rejetée par la CRAV au motif qu'il ne remplissait pas la condition de durée d'assurance validée.

En dehors de cette disposition, la loi portant réforme des retraites a également introduit une possibilité de retraite anticipée pour les personnes ayant travaillé tout en étant lourdement handicapées. En effet, l'assuré atteint d'une incapacité permanente d'au moins 80 % peut demander la liquidation de sa retraite avant l'âge de 60 ans s'il justifie d'un nombre minimal de trimestres ayant donné lieu à cotisations et de trimestres validés. À ce sujet, le Médiateur de la République a été saisi d'une contestation de Monsieur K., suite au refus de son départ anticipé à la retraite

alors même que la qualité de travailleur handicapé lui avait été reconnue par la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel (Cotorep). Malheureusement, Monsieur K. ne pouvait se prévaloir de ce dispositif de retraite anticipée «handicapé» puisque son incapacité n'avait été reconnue qu'à la date à laquelle il était devenu demandeur d'emploi. Par ailleurs, il ne pouvait bénéficier d'une retraite anticipée «longue carrière» car à la date de sa demande, il ne remplissait qu'une seule des trois conditions cumulatives exigées.

L'harmonisation insuffisante des régimes de retraite

→ En juin 2006, à l'occasion du forum de la Caisse des dépôts et consignations, le Médiateur de la République a fait part de ses réflexions sur la définition d'une retraite adéquate. Il a notamment confié son inquiétude sur le défi du vieillissement de la population et sur les solutions à apporter en termes de maintien du niveau de vie des retraités, des relations transgénérationnelles, du financement des régimes sociaux publics. Au regard des fractures qui se dessinent entre la société active et le monde de la retraite, il a plaidé pour plus de solidarité et pour un dépassement des clivages institutionnels. Pour exemple : la mobilité professionnelle semble sanctionnée pour les carrières longues...

La loi portant réforme des retraites de 2003 a institué un dispositif de retraite anticipée avant 60 ans en faveur des salariés ayant commencé à travailler jeunes, applicable dès le 1^{er} janvier 2004 pour ceux relevant du régime général, et à compter du 1^{er} janvier 2005 pour les agents publics. Or, le Médiateur de la République a reçu des réclamations d'anciens titulaires de la fonction publique d'État ayant effectué une première partie de leur carrière dans l'administration et qui, actuellement salariés du privé, remplissent les conditions pour percevoir une retraite anticipée du régime général... sans toutefois pouvoir bénéficier de leur pension civile. L'organisme de retraite refuse en effet de verser leur retraite : radiés des cadres, ils ne peuvent bénéficier d'une mesure qui prenait effet au 1^{er} janvier 2005 pour les agents en activité, et leur pension étant liquidée depuis plus d'un an, ils ne pourront la percevoir qu'à la date de leur 60^e anniversaire. De fait, l'interprétation du Code des pensions civiles et militaires paraît faire obstacle au bénéfice immédiat de leur pension, dans la mesure où l'absence de contestation du titre de pension dans l'année qui suit sa notification entraîne son irréversibilité. Les agents ont donc virtuellement un droit au départ anticipé. Mais ils ne peuvent y accéder en raison d'une disposition dont l'objectif est, justement, la sécurisation du droit à pension. De surcroît, ils subissent l'absence de coordination entre régime général et régimes spéciaux et les inconvénients de la mobilité professionnelle alors que celle-ci est encouragée. Le Médiateur de la République, constatant un conflit

de droit qui crée une iniquité, a demandé à l'autorité gouvernementale compétente une modification de la législation permettant à ces agents de recevoir leur pension dès la liquidation de leur retraite « carrière longue », quel que soit le régime d'affiliation au moment de la demande.

Réforme des retraites : nombreuses incompréhensions pour les polypensionnés

→ L'attention du Médiateur a été appelée sur la situation des conjoints polypensionnés de chefs d'exploitation agricole en retraite avant le 1^{er} janvier 1998, et sur les conditions d'application de la majoration des petites retraites agricoles des non salariés agricoles (NSA). Lorsqu'ils avaient cotisé à d'autres caisses de retraite que le régime agricole durant leur vie professionnelle, ces conjoints percevaient une pension inférieure au minimum agricole qu'ils auraient touché s'il n'avait été tenu compte que de leur carrière agricole incomplète. Cette situation paradoxale résultait de l'application d'une législation et d'une réglementation antérieures à la loi du 21 août 2003. L'objectif était alors d'améliorer l'accès des conjoints polypensionnés au dispositif de revalorisation des retraites agricoles. Mais par le jeu des dispositions mises en œuvre au titre du plan quinquennal (1997-2002) de revalorisation des retraites agricoles, les conjoints de chefs d'exploitation justifiant d'une activité agricole d'une durée située entre 27,5 et 32,5 années et percevant une pension vieillesse d'un autre régime se trouvaient exclus du dispositif de revalorisation.



Le Médiateur de la République a donc proposé de revoir l'accès au dispositif de revalorisation des retraites pour les conjoints polypensionnés de chefs d'exploitation agricole. La loi n°2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole a introduit en son article 24 de nouvelles dispositions prévoyant la prise en compte des périodes cotisées au régime général handicapé pour l'accès aux mesures de revalorisation tout en conservant aux intéressés le service des pensions correspondantes du régime général. L'adoption de cette mesure dite « allocation vieillesse pour parents au foyer » (AVPF) a permis d'élargir significativement l'accès des conjointes polypensionnées à la revalorisation des retraites des non salariés agricoles.

Toujours pour les retraités non salariés agricoles, le Médiateur de la République avait émis une proposition de réforme pour mettre fin aux inconvenients liés au versement trimestriel des pensions d'invalidité et de retraite servies par le régime des non salariés agricoles. Cette proposition de réforme a été satisfaite en deux temps : la réforme des retraites réalisée par la loi n°2003-775 du 21 août 2003 a prévu le versement mensualisé des pensions de retraite des non salariés agricoles ; le décret n°2005-1782 du 30 décembre 2005 a appliqué cette mensualisation aux pensions d'invalidité versées aux non salariés agricoles.

Mères naturelles et adoptantes : inégalités face à la retraite

→ Pour les femmes fonctionnaires, la loi n°2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites entraîne une inégalité de traitement entre les mères naturelles et les mères adoptantes. Elle a en effet modifié les conditions d'attribution de cette bonification en subordonnant son octroi à une interruption d'activité continue de deux mois au moins. Or, ces conditions sont difficilement réalisables pour les femmes ayant adopté un enfant avant le 10 juillet 1976 puisque le principe de congé d'adoption n'existe pas avant cette date. Par ailleurs, pour l'adoption de deux enfants intervenue avant 1995, il n'est pris en compte qu'une à deux années de bonification maximum, contre plusieurs (maximum cinq) dans le cas des maternités.

Le Médiateur de la République a donc attiré l'attention du gouvernement et des parlementaires sur la nécessité d'établir une égalité des droits des mères, qu'elles soient naturelles ou adoptantes, et que chacune bénéficie des mêmes bonifications pour la retraite. Cependant, sa proposition de réforme n'a pas été retenue parce qu'elle créerait, cette fois, une inégalité au détriment des agents qui ont voulu ou dû interrompre leur activité pour s'occuper de leurs enfants et qui auraient subi ainsi un préjudice dans leur carrière, par rapport aux agents qui n'ont pas eu cette coupure. Mais le Médiateur relance le débat car, durant les congés de maternité et d'adoption, la carrière des agents concernés se déroule normalement et l'inégalité ne concernerait que les agents ayant demandé une disponibilité pour élever leurs enfants. ■



Retrouvez les cas traités par les délégués et les spécialistes du Médiateur de la République sur : www.mediateur-republique.fr



ASSURER LA PROTECTION DES PLUS FAIBLES

Protéger les personnes vulnérables

Chacun d'entre nous peut être victime d'un accident de la vie, chacun de nous est potentiellement une personne vulnérable. En outre, l'allongement de l'espérance de vie est un progrès, bien sûr, mais aussi une source de préoccupation, celle d'une éventuelle dépendance due au grand âge. Une enquête réalisée à l'occasion du congrès des notaires de France de 2006 a montré combien nous en sommes conscients : 78 % des personnes interrogées craignent de ne plus être autonomes à l'avenir... Mais cette enquête a aussi mis en évidence notre scepticisme quant à l'efficacité du système de solidarité et des dispositifs actuels de protection des personnes devenues vulnérables. Contre un système qui tend à négliger les personnes fragilisées, notre devoir est d'œuvrer, sans naïveté, à leur protection.

Malendettement et protection du citoyen

Le surendettement relève le plus souvent de procédures judiciaires dans lesquelles le Médiateur de la République ne peut intervenir conformément à l'article 11 de la loi de 1973. À défaut, les services du Médiateur de la République expliquent, renseignent, orientent les personnes qui les contactent par le biais des délégués territoriaux et du service de la recevabilité. Les caractéristiques communes à ces cas traités, les dysfonctionnements qu'ils révèlent, ou les iniquités, ont amené le Médiateur de la République à faire plusieurs propositions de réforme.

Les classes moyennes de plus en plus touchées

→ Le terme « malendettement » est amené à remplacer celui de surendettement pour mieux rendre compte d'une réalité qui a fortement évolué ces dernières années. En effet, l'abus de crédits entraînant un surendettement a sensiblement diminué. En revanche, le malendettement lié à des accidents de la vie a augmenté, selon les études menées par la Banque de France, et représente une écrasante majorité des foyers en difficulté : 73 %. Une situation de malendettement peut survenir rapidement. Par exemple, à la suite d'une séparation : la majorité des situations de malendettement concerne des femmes

Prêt Perso
A partir de 3.90% TEG
l'an !
Financez votre véhicule grâce
au
prêt personnel

criblées de dettes après un divorce. Autre exemple avec la maladie et les accidents : M^{me} A. s'est endettée de 90 000 euros pour payer les frais médicaux nécessaires à la prise en charge de sa fille de 18 ans handicapée à la suite d'un accident cérébral. Signalons également la proportion grandissante de personnes âgées, parfois surendettées pour avoir soutenu un proche, ou des petits-enfants. Avec plus d'un million de foyers concernés, le malendettement touche de plus en plus les classes moyennes.

“ Que vaut une société qui n'est pas capable de maintenir sa cohésion en assurant la protection des plus faibles ? ”

Pour un meilleur équilibre entre consommateur et partie adverse

→ Le consommateur opposé dans un contentieux à un professionnel (par exemple, une société de crédit) peut se trouver en situation de faiblesse à la fois économiquement et juridiquement. En effet, les litiges relatifs au droit de la consommation relèvent le plus souvent de la compétence des juridictions d'instance. Or, devant ces juridictions, le ministère d'avocat n'est pas obligatoire, le consommateur n'ayant pas toujours connaissance des dispositions techniques éditées en sa faveur par le droit de la consommation. Actuellement, le juge ne peut lui venir en aide en soulevant de sa propre initiative un moyen de droit favorable au consommateur, une jurisprudence de la Cour de Cassation lui refusant ce pouvoir. Toutefois, cette position de la Cour de Cassation apparaît fragilisée. Il semble en effet que cette jurisprudence soit contraire à la fois aux exigences du nouveau Code de procédure civile, de la Convention européenne des droits de l'Homme, et du droit communautaire. En octobre 2006, le Médiateur de la République a donc proposé de permettre au juge de soulever d'office l'application d'une disposition protectrice du consommateur afin de rétablir un équilibre dans le procès entre les parties.

AFFAIRES GÉNÉRALES
Un particulier conteste la décision de la commission de surendettement : dans le plan de redressement prévu, elle n'a pas tenu compte de toutes les charges qui incombent au réclamant.

AFFAIRES GÉNÉRALES
Pour désintéresser les créanciers d'un fonctionnaire, une caisse de retraite saisissait les revenus de cette personne conformément à un plan de paiement arrêté par la commission de surendettement. Compte tenu de sa situation, il pouvait demander le réexamen de celle-ci.

Éviter que les fichiers n'accélèrent l'exclusion

→ Le Médiateur de la République a relevé certaines lacunes dans l'application de la procédure dite de « rétablissement personnel », qui a pour objectif de permettre à une personne enlisée dans une situation de surendettement de refaire surface grâce à un apurement de ses dettes suite à la liquidation judiciaire de son patrimoine privé. Il recommande en particulier de réduire les délais d'inscription des personnes surendettées au FICP (fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers) à cinq années maximum. L'inscription pendant huit à dix ans au FICP peut en effet engendrer des effets pervers, car ce fichier est accessible aux établissements de crédit. Cela signifie une quasi-impossibilité de souscrire un emprunt durant cette période, voire d'ouvrir un compte en banque malgré l'existence légale d'un droit au compte. Or, l'exclusion bancaire augure souvent d'une exclusion sociale plus large.

Par ailleurs, peu de moyens supplémentaires ont été accordés aux juridictions compétentes pour compenser l'augmentation de leurs tâches due à la mise en œuvre de la procédure de « rétablissement personnel ». Le Médiateur de la République pointe les difficultés de ces juridictions compétentes destinataires de quelque 20 000 dossiers par an.

Pour un débat sur l'opportunité du fichier positif

→ Il existe deux sortes de fichiers pour lutter contre le malendettement. Le premier, dit « négatif », qui concerne les incidents de paiement, est le seul à s'appliquer en France. Quant au second, dit « positif », présent dans neuf pays européens, la question de sa création fait actuellement débat. Ce fichier aurait pour objectif de recenser les encours de crédits utilisés par les particuliers. Aujourd'hui, la question de sa création divise. Les défenseurs du fichier positif (Unaf, CLCV, UFCS, CNAFC) le perçoivent comme un outil pour prévenir, en amont, le surendettement en responsabilisant plus efficacement les organismes de prêts tout en assainissant leur relation au client. Ses détracteurs (CSF, CGT Indecosa, Afoc, ADEIC-FEN, UFC-Que choisir) font valoir les risques de détournement à des fins commerciales, la lourdeur du dispositif et craignent aussi les atteintes aux libertés individuelles.

La CNIL, quant à elle, estime que les exemples étrangers montrent la difficulté à contenir les centrales positives dans des limites garantissant les droits des personnes et la nécessaire protection de la vie privée. En préalable à tout débat sur l'introduction ou non d'une centrale positive en France, il lui semble donc indispensable de définir avec précision l'objectif poursuivi. Celui-ci doit présenter une unicité et une cohérence certaines. Enfin, la CNIL questionne les acteurs de la décision : la finalité définie, aussi légitime soit-elle et à supposer que l'efficacité de la solution soit établie, peut-elle justifier le fichage de la quasi-totalité de la population adulte présente sur le territoire national ? Si oui, à quelles conditions ?

Afin d'enrichir le débat sur les centrales positives, le Médiateur de la République s'est rendu en Belgique, en novembre 2006. Le modèle belge, géré par la Banque nationale, semble en effet exemplaire tant au niveau de la prévention que du respect des libertés.



Forte coopération entre le Médiateur et les acteurs politiques et sociaux

→ Pour mieux saisir ce phénomène et évaluer les solutions, le Médiateur de la République a multiplié les rencontres avec les acteurs institutionnels et de terrain qui se préoccupent de ce problème complexe : Banque de France, commission de surendettement, comité d'évaluation de la procédure de rétablissement personnel présidé par Guy Canivet, Association nationale des juges d'instance, Conseil économique et social, Fédération bancaire française... Mais également des associations telles que Crésus, association participative née en 1992 qui, outre une activité juridique et financière, met l'accent sur l'accompagnement social et psychologique. Micro-crédits sociaux, « journées d'éducation à l'argent » font partie de ses actions récentes. En octobre 2006, le Médiateur de la République rencontrait également les responsables de Passerelle, organisme mis en place par le Crédit Agricole en 1997 pour écouter et guider les personnes surendettées. Dans 90 % des cas,

l'association joue un rôle de médiation face aux créanciers pour bâtir un plan de redressement financier. Les personnes surendettées trouvent auprès des 35 points d'accueil de Passerelle des soutiens psychologiques et financiers.

Enfin, le 14 décembre 2006, le Médiateur de la République organisait une conférence de presse à laquelle participaient le gouverneur de la Banque de France, le directeur de la Banque nationale belge, le vice-président de l'association Crésus, le président de l'association Passerelle, le médiateur du Minefi, le médiateur auprès de la Fédération bancaire Française, un sociologue, le directeur de LaSer Conifoga, le directeur de la banque Accord, le co-président de l'Association nationale des juges d'instance et le président-directeur général de Cetelem. La mobilisation de ces acteurs institutionnels et associatifs de premier plan lors d'une rencontre avec la presse marque le lancement d'un large débat public sur tous les aspects du malendettement et une volonté forte d'interpeller les pouvoirs publics sur les réformes à engager en ce domaine. ■



Retrouvez les cas traités par les délégués et les spécialistes du Médiateur de la République sur : www.mediateur-republique.fr

L'impuissance face aux organismes sociaux

Évaluation forfaitaire des ressources : profondément injuste

→ Madame L. s'est vu notifier par la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) la fin de ses droits à l'allocation logement à caractère familial (ALF). Ne comprenant pas cette décision, alors que la situation financière de son compagnon, agriculteur, s'était fortement dégradée, elle a formé un recours devant la Commission de recours amiable (CRA), qui a confirmé la position de la CAF, la fin du droit étant liée à une évaluation forfaitaire des ressources du foyer. C'est dans ces conditions que l'intéressée a sollicité l'aide du Médiateur de la République. Après avoir procédé à l'analyse du dossier et pris l'attache de la CAF, les services du Médiateur n'ont pu que confirmer à Madame L. que la CAF avait fait une exacte application des textes.

Le dispositif actuel d'évaluation forfaitaire des ressources engendre de fait de nombreuses difficultés et conduit à des conséquences profondément injustes. Des personnes qui auraient droit au montant maximum de l'allocation, si leurs ressources réelles perçues au cours de l'année de référence étaient prises en compte, se voient attribuer une allocation moindre, ou sont privées de leur aide au logement du fait de l'application de l'évaluation forfaitaire.

Le Médiateur de la République, déjà saisi de réclamations similaires, a proposé la suppression de l'évaluation forfaitaire des ressources pour le calcul des prestations familiales et de logement attribuées sous condition de ressources, et le retour à l'application du droit commun, à savoir le calcul du montant des prestations familiales et de logement sur la base des ressources effectivement perçues lors de l'année de référence N-1. Cette demande est soutenue par les Caisse d'Allocations Familiales, et figure parmi les recommandations du Conseil économique et social. En outre, le rapport sur « la rationalisation de la gestion des aides personnelles au logement », rendu par la mission d'audit de modernisation en octobre 2006, dressait un bilan négatif de ce dispositif. Malgré cela, la demande n'est toujours pas prise en compte par les ministères concernés.

Cette proposition a reçu l'avis favorable de la Cosa (Commission pour les simplifications administratives).



24 euros dus, jamais payés. Une règle de non-droit ?

→ Monsieur M. a bénéficié de l'APL jusqu'au 1^{er} juillet 2006. À la suite d'une étude de ses droits en fonction du nouveau barème des prestations familiales, l'intéressé a reçu un courrier de la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) lui indiquant qu'il n'avait désormais droit à aucune prestation mensuelle à compter du 1^{er} juillet 2006. Monsieur M. a demandé des précisions quant aux modalités de calcul de cette allocation. La CAF lui a répondu qu'il n'avait pas droit à une aide au logement puisque « *le montant de celle-ci est inférieur au seuil de versement qui est fixé à 24 euros* ».

Si la loi ne fixe aucune limite, une aide devrait être accordée dès le premier euro lorsque les conditions sont remplies par son bénéficiaire. Or, un simple décret institue le non-versement des aides en deçà de 24 euros... On peut s'étonner que le pouvoir réglementaire puisse ainsi limiter des droits conférés aux citoyens par la loi.

Alerté par ce déni de droit, le Médiateur de la République a demandé que soit supprimée la règle de non-octroi des allocations de logement lorsqu'elles sont inférieures à un certain seuil. D'autant que la charge financière

et administrative qu'entraîne pour les organismes gestionnaires le paiement mensuel d'allocations peu élevées pourrait être surmontée en instituant un versement trimestriel, voire semestriel ou annuel.

Les parlementaires ont entendu ce message et ont également réclamé la suppression de ce seuil. De très nombreuses questions écrites posées au gouvernement par des députés et des sénateurs, ainsi que des amendements visant à relayer cette demande, ont témoigné du soutien de parlementaires de tous horizons politiques à cette mesure de justice. Également demandeuse de la suppression de ce seuil, la CNAF a saisi, en mars 2006, le Médiateur de la République au nom de son conseil d'administration.

Cette mobilisation a conduit le gouvernement à accepter, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2007, un amendement du Sénat visant à ramener le seuil de non-versement de 24 à 15 euros. Cette mesure devrait profiter à 120 000 familles, qui seront rétablies dans leurs droits. Le Médiateur veillera à la concrétisation rapide de cet engagement, nécessitant la publication des textes réglementaires adéquats. ■

Tutelles et curatelles : un horizon qui nous concerne

■ JUSTICE
M^{me} W. s'inquiète de la gestion par des tiers du patrimoine de ses oncles et tante. Quelles démarches entreprendre ?

Dans moins de cinq ans, la France comptera probablement un million de personnes sous le régime de la protection juridique, chiffre en augmentation constante du fait de l'allongement de la durée de vie et du développement des maladies liées au vieillissement... Il y a donc urgence à mettre en œuvre une réforme de notre système de tutelle et de curatelle, qui est au bord de l'explosion.

Pas de statut pour la moitié des administrateurs, moyens d'enquête insuffisants, juridictions surchargées... La législation, qui remonte à 1968, s'avère totalement inadaptée. En juin 2006, la réforme des tutelles figurait enfin au calendrier parlementaire. Cette réforme globale du dispositif de protection des majeurs vulnérables, en discussion à l'Assemblée au cours du mois de janvier 2007, a repris des propositions émises par le Médiateur de la République. Ce projet de loi comporte en effet des dispositions sur l'organisation de l'activité des mandataires judiciaires à la protection des personnes, et une disposition permettant de faciliter la gestion du patrimoine des personnes sous interdit bancaire.

Tout au long de l'année 2006, parlementaires, associations, juges d'instance et Médiateur de la République ont œuvré de concert pour obtenir l'inscription de la réforme des tutelles à l'ordre du jour des assemblées. Le texte présenté en conseil des ministres le 28 novembre 2006 sera débattu à l'Assemblée début 2007.

■ JUSTICE
M. H., à la fois petit-fils et tuteur de sa grand-mère, ne peut prendre seul la décision de vendre un bien lui appartenant. Il s'en étonne mais la loi est claire à ce sujet.

Simplifier le travail des tuteurs et curateurs

→ Aujourd'hui, 80 juges des tutelles à plein temps doivent couvrir quelque 700 000 mesures de mise sous tutelle. L'urgence vise donc à alléger les procédures, chaque fois que la protection des personnes vulnérables et de leurs intérêts le permet ! Ainsi, le Médiateur de la République avait fait une proposition sur les modalités de partage amiable d'une succession lorsque l'un des copartageants est un mineur ou un majeur protégé. En principe, le partage de la succession doit être fait en justice. Toutefois, la loi permet, avec l'autorisation du conseil de famille ou du juge des tutelles, de procéder à un partage amiable de la succession sous réserve que l'état liquidatif dressé par le notaire soit homologué par le tribunal de grande instance.

La proposition de réforme du Médiateur de la République visait à simplifier la procédure de partage amiable d'une succession auquel participe un mineur ou un majeur protégé. Il s'agissait notamment de supprimer l'homologation par le tribunal de grande instance de l'état liquidatif établi par le notaire, son approbation relevant, par la suite, du conseil de famille ou du juge des tutelles. La loi n°2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007, modifie l'article 466 du Code civil en énonçant de nouvelles conditions pour opérer un partage amiable d'une succession lorsque l'un des copartageants est mineur. En effet, si l'autorisation de recourir au partage amiable relève toujours du conseil de famille, cet organe a désormais, en vertu de l'article 466 du Code civil modifié, la charge d'approuver l'état liquidatif. Par ailleurs, lorsque le régime de protection des mineurs n'est pas organisé sous forme de conseil de famille, l'article 389-5 du Code civil modifié prévoit que l'autorisation de recourir au partage amiable, et par la suite l'approbation de l'état liquidatif, relèvent de la compétence du juge des tutelles. Dans l'attente de l'aboutissement de la réforme des majeurs sous protection juridique, ces dispositions ont également vocation à s'appliquer aux majeurs sous tutelle. Ces dispositions législatives satisfont donc pleinement à la demande qui avait été formulée par le Médiateur de la République.



Interdits bancaires levés mais sous contrôle judiciaire

→ Le Médiateur de la République a été également amené à se pencher sur le phénomène soulevé par l'interdiction, pour la personne ou l'organisme chargé d'exercer une mesure de protection juridique du patrimoine d'un majeur sous tutelle ou curatelle renforcée, d'émettre des chèques sur le compte de la personne protégée si celle-ci fait l'objet d'une interdiction bancaire. En l'absence de dispositions particulières prévues dans cette situation, les gérants de ces mesures de protection juridique du patrimoine demeurent soumis à l'article L131-72 du Code monétaire et financier, qui interdit aux banques de délivrer des formules de chèques au titulaire du compte et à son mandataire dès qu'il y a eu un incident de paiement relevé au nom du titulaire pour défaut de provision suffisante et que celui-ci n'a pas procédé aux régularisations nécessaires.

En août 2006, le Médiateur de la République a donc proposé d'introduire une dérogation à la législation relative à l'interdiction bancaire, en prévoyant que les gérants de mesures de protection judiciaire des personnes puissent se voir délivrer par les établissements bancaires, en qualité de mandataires désignés par voie judiciaire, des formules de chèques sur le compte de la personne protégée faisant l'objet d'une interdiction bancaire. Cette proposition de réforme est prise en compte dans le projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs qui prévoit que « *la personne chargée de la mesure de protection peut, avec l'autorisation du juge ou du conseil de famille s'il a été constitué, faire fonctionner sous sa signature les comptes dont la personne protégée est titulaire si cette dernière fait l'objet d'une interdiction d'émettre des chèques* ». ■

Mieux encadrer l'activité des tuteurs et curateurs

→ Longtemps, la fonction d'administrateur des biens d'une personne sous tutelle ou curatelle a largement relevé du bénévolat. Mais au cours des dernières années, cette activité s'est développée et structurée. Pour beaucoup de ces administrateurs spéciaux, c'est devenu une véritable profession. Celle-ci doit désormais être encadrée dans l'intérêt des personnes sous tutelle. Régulièrement, le Médiateur de la République reçoit en effet des réclamations révélant un sentiment de méfiance grandissant à l'égard du curateur ou du tuteur, qu'il soit externe à la famille, ou membre de cette même famille.

En mai 2006, le Médiateur de la République a donc proposé que soit précisée la procédure annuelle d'établissement, par le Procureur de la République, de la liste des professionnels en charge de l'exercice des mesures de protection juridique des majeurs. Il a demandé que soit redéfinies, par voie réglementaire, certaines garanties pour l'inscription sur cette liste : conditions de qualification, durée d'inscription, instauration de voies de recours... L'encadrement nécessaire de cette profession suppose que les personnes qui exercent une mesure de protection juridique, à titre individuel, au sein d'un établissement ou dans le cadre d'une association, soient soumises à des conditions d'accès semblables de moralité, d'expérience professionnelle, et de formation. De même, l'accès à cette profession, conformément aux droits de l'action sociale et médico-sociale, doit faire l'objet d'un contrôle public par le biais d'un agrément pour les personnes physiques, et d'une autorisation pour les services. Par lettre en date du 2 octobre 2006, le ministre de la Santé et des Solidarités s'est prononcé en faveur de la réalisation des préconisations du Médiateur de la République. ■



Retrouvez les cas traités par les délégués et les spécialistes du Médiateur de la République sur : www.mediateur-republique.fr

ASSURER LA PROTECTION DES PLUS FAIBLES

■ AGENTS PUBLICS PENSIONS

Affecté à des locaux non accessibles en fauteuil roulant, un professeur en enseignement artistique, handicapé et non titulaire, a fait l'objet d'un licenciement déguisé.

■ AGENTS PUBLICS PENSIONS

Un agent handicapé non titulaire n'a pu être nommé en l'absence d'emploi réservé dans l'administration de l'Équipement qui l'avait recruté.

■ FISCAL

La législation fiscale pénalise les handicapés qui privilégient le travail à leur prise en charge par la collectivité ; le cas de M^e V.

Personnes handicapées : restons vigilants

Création d'une prestation de compensation du handicap, réforme de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), mesures pour favoriser l'insertion professionnelle, amélioration de la mobilité par l'assouplissement des conditions de délivrance de la carte de stationnement, accès facilité à la citoyenneté et au vote... La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, ouvre des perspectives réelles pour une meilleure intégration des personnes handicapées et le respect de leurs droits. Mais il convient d'être attentif aux résultats de sa mise en œuvre et aux évolutions encore possibles. Quelques décrets importants restent en effet attendus.

Retraite anticipée : encore des lacunes

→ L'attention du Médiateur de la République a été appelée, au titre de son pouvoir de proposition de réformes, sur deux lacunes du dispositif de retraite anticipée des personnes handicapées. Pour exemple, le cas de Monsieur L. Titulaire d'une rente d'accident du travail, il s'est vu refuser sa demande de liquidation de retraite avant l'âge de 60 ans car il n'avait jamais saisi la Cotorep, seul organisme à même d'accorder la reconnaissance du taux d'incapacité de 80 % indispensable pour accéder au dispositif de retraite anticipée, conformément à l'article L. 351-1-3 du Code de la Sécurité sociale. Cette disposition a pour conséquence de réserver ce dispositif aux seuls assurés pouvant produire le document de la Cotorep justifiant du taux d'incapacité de 80 %. Le justificatif de Monsieur L. indiquant sa rente accident du travail, quel qu'en soit le taux, ne pouvait être pris en compte.

En juillet 2006, le Médiateur de la République a donc émis une proposition pour améliorer le dispositif de retraite anticipée des travailleurs handicapés. Certaines conditions d'accès apparaissent en effet trop restrictives, et risquent de priver du bénéfice de cette mesure nombre de travailleurs handicapés qui, tels Monsieur L., n'ont pas fait reconnaître leur handicap par la Cotorep. Il conviendrait donc d'adapter cette disposition afin de reconnaître à toutes les personnes présentant un même niveau de handicap le droit de partir plus tôt en retraite.

Une réforme discrètement menée

→ La lettre d'instruction du 20 février 2006 diffusée par le ministère de la Santé auprès des organismes concernés, relayée par une circulaire de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) du 21 août 2006, prend en compte ce problème en élargissant notamment les catégories d'assurés handicapés éligibles à ce dispositif pour mieux garantir le droit à l'information des assurés sur leur retraite. Il apparaît cependant nécessaire au Médiateur de la République que ces innovations soient introduites au niveau réglementaire adéquat...

Autre iniquité : la loi du 11 février 2005 a institué une majoration de pension applicable aux assurés sociaux handicapés bénéficiant de l'abaissement de l'âge de la retraite. Paru le 30 décembre 2005, le décret relatif à cette disposition prévoit la validation gratuite d'un trimestre supplémentaire pour quatre trimestres réellement cotisés (de sorte que 120 trimestres cotisés valent 160). Toutefois, ce mode de calcul très avantageux n'est applicable qu'aux pensions de retraite prenant effet postérieurement au 31 décembre 2005. Le gouvernement a cependant permis, dans le cadre de la lettre pré-citée, que cette majoration soit accordée, sur leur demande, aux personnes handicapées parties en retraite anticipée depuis le 1^{er} mars 2005, mois d'entrée en vigueur de la loi du 11 février 2005.

Néanmoins, le gouvernement a estimé impossible d'étendre la rétroactivité de cette mesure aux pensions de retraite anticipée servies depuis le 1^{er} juillet 2004, date d'entrée en vigueur du décret relatif à l'abaissement de l'âge de la retraite pour les assurés sociaux handicapés, au motif qu'on ne pouvait revenir sur une pension déjà attribuée. La non-rétroactivité de cette majoration pose cependant un réel problème d'équité. Le Médiateur de la République a donc demandé aux ministères compétents de reconsiderer leur position sur ce point, afin d'assurer un traitement équitable de l'ensemble des travailleurs handicapés éligibles à une retraite anticipée.



Les délégués du Médiateur actifs dans les maisons départementales du handicap

→ Parmi les innovations de la loi du 11 février 2005 figurent l'information, l'accueil et l'accès au droit des handicapés et de leur famille. La création, dans chaque département, d'une maison départementale des personnes handicapées (MDPH) répond à cet objectif. Ces maisons ont pour mission d'offrir un accès unique à l'ensemble des droits et prestations concernant les personnes handicapées et de faciliter toutes les démarches liées aux situations de handicap.

Toutefois, des litiges peuvent surgir entre les commissions chargées de statuer sur les demandes de prestations et les bénéficiaires. Des mécanismes de conciliation internes aux MDPH ont été prévus par la loi. Mais en cas d'échec, le Médiateur de la République peut être saisi. Dans chaque département, le Médiateur de la République a désigné un délégué correspondant de la MDPH et en mesure de traiter rapidement les réclamations qui lui seront transmises. Pour que cette décision se traduise rapidement dans les faits,

le Médiateur a informé directement chaque président de conseil général de la désignation du délégué dans son département. Parallèlement, il a demandé aux délégués concernés de prendre l'initiative de contacter les élus et les services responsables de la mise en place du nouveau dispositif, de sorte que les interlocuteurs soient clairement identifiés de part et d'autre.

Rapidement opérationnel, le réseau des correspondants départementaux devrait permettre d'accroître l'efficacité du traitement amiable des litiges. Les délégués concernés ont tous bénéficié d'une formation adéquate. Placée sous le signe de la qualité, de la proximité et de l'accessibilité, la présence du délégué du Médiateur de la République auprès des MDPH permettra d'observer les conditions effectives de mise en place des MDPH et les difficultés éventuelles d'application d'une loi ambitieuse mais aussi particulièrement complexe. Le Médiateur de la République va réunir en 2007 l'ensemble des acteurs de terrain sur le fonctionnement des maisons départementales du handicap. ■

■ RECEVABILITÉ

M^{me} P., très diminuée physiquement par une sclérose invalidante, se voit supprimer sans explication son allocation logement et son complément d'aide aux adultes handicapés. Elle ne pourra réintégrer ses droits (supprimés par erreur) qu'après intervention du Médiateur de la République.

■ NORD

L'intervention du délégué permet à M^{me} N. de recevoir, enfin, la subvention de l'ANAH. Le dossier avait été égaré...

AFFAIRES GÉNÉRALES

Les parents d'une petite fille polyhandicapée demandaient la remise d'une taxe locale d'équipement prévue pour les créations de surfaces nécessaires à l'hébergement des personnes handicapées. Mais l'absence de décret d'application faisait obstacle à la mise en œuvre de cette déduction. Le décret étant intervenu cinq années après la loi, les réclamants ont obtenu qu'une remise partielle de cette taxe leur soit accordée. À titre rétroactif et exceptionnel.

Assurances-vie en déshérence : entre éthique et milliards d'euros

Aujourd'hui, l'encours des 22 millions de contrats d'assurance-vie souscrits en France s'élève à plus de 1 000 milliards d'euros. Malgré le décès de certains souscripteurs, une partie importante de cet encours n'est pas redistribuée aux bénéficiaires désignés dans les contrats. Il s'agit des contrats non réclamés, dits en déshérence. Ils seraient au nombre de 150 000 à 170 000 et représenteraient un encours de l'ordre d'un milliard d'euros, selon une estimation de la FFSA (Fédération française des sociétés d'assurances). Mais ces chiffres remontent à plus de sept ans, époque à laquelle l'encours des contrats d'assurance-vie ne représentait en tout que 564 milliards d'euros... Chaque année, plusieurs milliards d'euros restent ainsi captés par les compagnies d'assurances alors qu'ils auraient dû être, conformément à la volonté des défunt, reversés à des bénéficiaires. C'est une situation inacceptable sur le plan de l'éthique.

L'article 18-III de la loi de financement de la Sécurité sociale 2007 prévoit d'affecter au fonds de réserve pour les retraites les sommes provenant de contrats d'assurance sur la vie non réclamées à l'issue d'un délai de trente ans. Cette mesure, qui va dans le bon sens, puisqu'elle permettra d'utiliser ces sommes dans un but d'intérêt général, ne règle cependant pas les difficultés découlant du manque d'information, à l'égard du bénéficiaire d'une assurance-vie, problème très imparfaitement résolu par la mise en place du dispositif Agira en mai 2006.

Si le dispositif Agira peut sembler une bonne idée, les résultats au bout des six premiers mois de fonctionnement s'avèrent décevants. Sur les quelques milliers de demandes parvenues à Agira et répercutées à l'ensemble des assureurs, les réponses positives n'excèdent pas quelques centaines. Dans la grande majorité des cas, les compagnies semblent dans l'incapacité technique de répondre

à la demande prévue par l'article L132-9-2 du Code des assurances. Par ailleurs, il y a un frein psychologique et éthique important à demander à d'éventuels bénéficiaires de faire une démarche pro-active de recherche.

Pour résoudre cette situation, les compagnies d'assurances devraient être amenées à adopter une attitude pro-active sur les contrats potentiellement en déshérence en fonction de différents critères : âge du souscripteur, absence d'échanges avec ce dernier sur les années précédentes... En cas de décès avéré, il appartiendrait à la compagnie d'assurances d'informer les bénéficiaires ; si ces derniers ne sont pas dénommés, joignables ou encore en vie, il conviendrait alors de procéder à une classique recherche d'héritiers. Ce n'est qu'après avoir franchi ces étapes que le contrat pourrait être déclaré en déshérence. Or, actuellement, il n'existe pas d'obligation générale d'information des bénéficiaires à la charge des assureurs. En effet, l'article L.132-8 du Code des assurances n'impose cette recherche que si les coordonnées du bénéficiaire sont indiquées sur le contrat. Devant cette lacune, le Médiateur de la République envisage de formuler une proposition de réforme instaurant une obligation générale d'information et de recherche des bénéficiaires à la charge des assureurs.

À défaut d'entreprendre une réflexion constructive sur ce sujet, le nombre de bénéficiaires retrouvés restera très limité, et le sentiment d'être lésé ira croissant parmi les millions de bénéficiaires potentiels de contrats d'assurance-vie. ■



Préserver l'intérêt des victimes

Il est des situations extrêmes où la raison voudrait que l'on intervienne rapidement, humainement, afin d'aider la personne en péril. Contraintes d'agir dans l'urgence, il arrive que les victimes se trouvent en porte-à-faux face à des lois contradictoires. Il arrive aussi qu'elles se trouvent isolées face à des règles toutes puissantes, et parfois incohérentes. Dans le domaine privé, comme celui de la santé publique, le devoir du politique et du législateur est de poser les cadres nécessaires pour que toutes les victimes bénéficient d'un respect égal de leurs droits.

Quand la famille se fait violente

Plus que jamais, la famille est une valeur et un refuge. Mais il est des cas, hélas, où le lien familial n'est plus fondé sur l'attachement à l'autre mais sur sa « rentabilité ». Des situations où le proche n'est plus considéré comme une fin mais comme un moyen. Il s'agit des mariages forcés, de la violence conjugale... Des situations trop souvent rencontrées lors de l'instruction de plaintes reçues par le Médiateur de la République.

Contre les mariages forcés

→ La Défenseure des enfants a été saisie à plusieurs reprises de la situation de jeunes filles cherchant à échapper à un mariage qu'elles ne souhaitaient pas. En général, il s'agit de jeunes de 16 à 18 ans, françaises ou binationales, que les parents veulent marier à un homme qu'elles ne connaissent pas ou peu, souvent beaucoup plus âgé et de nationalité étrangère. Le mariage se déroule fréquemment à l'étranger.

ASSURER LA PROTECTION DES PLUS FAIBLES

Le Médiateur de la République et la Défenseure des enfants avaient donc décidé d'entreprendre conjointement une proposition de réforme permettant de renforcer les dispositions juridiques garantissant, pour la validité du mariage, que le consentement des futurs époux ait été bien acquis. Cette proposition contenait plusieurs mesures : harmonisation de l'âge minimal du mariage à 18 ans pour les filles comme pour les garçons, recours plus systématique et mieux encadré aux auditions des futurs époux, extension de la possibilité d'engager une action en nullité du mariage pour vice du consentement au Procureur de la République, allongement du délai de l'action en nullité pouvant être exercée par l'époux victime, information des futurs époux sur les droits et devoirs découlant du mariage, sensibilisation à cette réalité de tous les acteurs sociaux potentiellement concernés...

Leurs propositions ont été intégrées dans la loi du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs.

Des actions restent à mener pour que ces mesures soient efficaces, notamment en matière de formation des personnels des services de l'état civil et d'information des époux.

Violences conjugales : conciliation difficile entre droits du père et de la femme

→ Des associations de défense des femmes ont alerté le Médiateur de la République sur la difficile conciliation entre, d'une part, la protection due aux victimes de violences conjugales, et, d'autre part, le droit du père d'avoir accès à ses enfants.

En situation de crise, les associations soulignent que la meilleure façon de protéger la victime est de la placer dans un lieu sécurisé (foyer ou lieu d'hébergement d'urgence). Une protection efficace impliquerait que ce lieu reste inconnu du conjoint violent, ce qui ne pose a priori aucun problème, sauf lorsqu'il existe des enfants communs. En effet, le défaut de communication de l'adresse des enfants communs à l'autre parent, auteur de violences, est susceptible de constituer une entrave à l'exercice de l'autorité parentale reconnue au père. Cette situation pose des difficultés d'autant plus grandes que le défaut de représentation d'enfant peut être sanctionné pénalement.

Le Médiateur de la République a donc appelé l'attention des parlementaires sur ce problème dans le cadre des débats sur la proposition de loi visant à lutter contre les violences conjugales.

Outre les mesures de protection que le juge aux affaires familiales peut prendre dans de telles situations, une solution complémentaire consiste à organiser les rencontres entre les parents et les enfants dans des lieux « neutres ». Les liens de l'enfant avec chacun des parents sont ainsi préservés sans mettre en danger la sécurité de la femme. Il conviendrait toutefois de développer ces structures, en précisant leur statut et en revoyant leur financement. ■



Retrouvez les cas traités par les délégués et les spécialistes du Médiateur de la République sur : www.mediateur-republique.fr



Victimes professionnelles : des inégalités de traitement

En matière d'accidents du travail ou de maladies professionnelles, le système français remonte à plus d'un siècle. Il était alors fondé sur les principes de présomption d'imputabilité à l'employeur et de l'indemnisation quasi automatique du préjudice subi. Toutefois, cette indemnisation restait limitée et forfaitaire. Aujourd'hui, certaines victimes parviennent à obtenir une réparation intégrale des préjudices subis, alors que la législation repose encore sur l'indemnisation forfaitaire. Il est urgent de réformer et d'unifier les régimes des accidents du travail et des maladies professionnelles.

Fonction publique : certains droits restent théoriques

→ Le Médiateur de la République est très fréquemment saisi de réclamations individuelles de la part de fonctionnaires, relatives à la reconnaissance de maladies professionnelles ou d'accidents du travail (accidents de service) dont découle l'ouverture de droits : arrêt de travail aussi longtemps que l'état de santé le requiert, maintien du traitement par l'administration, obligation de réintégration ou de reclassement, informations sur la procédure...

Pour exemple, un agent territorial a été placé en disponibilité d'office à l'issue de l'épuisement de ses droits statutaires aux congés de longue maladie. Cette situation s'est prolongée pendant plus de deux ans avant qu'il ne puisse, après avis du comité médical, faire valoir ses droits à la retraite pour invalidité. Pendant toute cette période, l'intéressé n'a pas perçu d'indemnités journalières, alors qu'il y avait droit.

Autre exemple : celui des fonctionnaires radiés des cadres et mis d'office à la retraite pour invalidité en raison d'une inaptitude totale et définitive à l'exercice de leurs fonctions. Préalablement à une telle décision, les administrations ont pourtant obligation d'examiner la possibilité d'un reclassement dans un emploi compatible avec l'état de santé de l'intéressé ; une disposition rarement mise en œuvre. Le Médiateur de la République a ainsi pu obtenir le reclassement d'un fonctionnaire hospitalier qui, malgré sa maladie, souhaitait poursuivre sa carrière dans une fonction plus adaptée à son état de santé.

Ces exemples prouvent l'urgence de la réforme demandée par le Médiateur de la République pour l'harmonisation des régimes des trois fonctions publiques.

SOCIAL
M^{me} M., conductrice de car scolaire et souffrant d'un traumatisme de la cheville, s'oppose à la CPAM, qui conteste le caractère professionnel de son accident.

ASSURER LA PROTECTION DES PLUS FAIBLES

Privé - public : n'est pas privilégié qui croit

→ À l'heure actuelle, les victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles relevant du secteur privé peuvent obtenir réparation de leur préjudice, par quatre biais différents en fonction des circonstances du dommage. Par les caisses primaires d'assurance maladie dans le cadre de la législation AT-MP en vertu de laquelle la réparation est forfaitaire et automatique. Par les caisses primaires d'assurance maladie et les tribunaux des affaires de Sécurité sociale, en complément de la réparation forfaitaire et automatique, en cas de faute inexcusable ou intentionnelle. Par le Fonds de garantie automobile s'il s'agit d'un accident de la circulation ; il s'agit alors d'une réparation intégrale des préjudices. Par le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante ; il s'agit là aussi d'une réparation intégrale du préjudice. Au cours des dernières années, la jurisprudence a évolué pour permettre à l'ensemble des victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles de bénéficier d'une réparation intégrale de leur préjudice, quelles que soient les circonstances du dommage.

Qu'en est-il de la fonction publique ? Le Conseil d'État, dans un premier temps, a assoupli la règle traditionnelle du forfait de pension, en admettant que la victime d'un accident de service puisse demander une indemnisation complémentaire selon les règles du droit commun de la responsabilité, en cas de faute de l'administration aggravant l'accident de service. Par décision du 4 juillet 2003, le Conseil d'État est allé plus loin en admettant la possibilité, d'une part, de réparation des préjudices non strictement pécuniaires sur la base d'une responsabilité sans faute, et d'autre part, de réparation intégrale en cas de faute de l'administration... De toute évidence, il convient de mettre fin à la disparité des régimes d'indemnisation selon les causes du dommage, en alignant le régime d'indemnisation des réparations des accidents du travail et des maladies professionnelles sur le droit commun de la responsabilité. ■

Amiante : un drame sanitaire et social qui perdure

**■ AGENTS PUBLICS
PENSIONS**
Une veuve ne peut obtenir la réversion de la rente viagère d'invalidité de son mari atteint d'une maladie professionnelle. Mais la caisse de retraite reçoit favorablement les arguments du Médiateur de la République...

Les études l'attestent : l'exposition à l'amiante a déjà provoqué 35 000 décès. 60 000 à 100 000 autres décès sont attendus d'ici à 2030. Aujourd'hui, l'amiante est à l'origine de plus de la moitié des cancers professionnels.

Retraite anticipée : des conditions d'accès inéquitables et incohérentes

→ Les salariés mis en contact avec l'amiante peuvent bénéficier du dispositif spécifique de préretraite mis en place par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 1999 consistant en l'attribution d'une allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (Acaata) servie aux intéressés jusqu'à ce qu'ils remplissent les conditions pour percevoir une pension de retraite à taux plein et sous réserve de l'arrêt de toute activité professionnelle.

Accès à l'Acaata : les inégalités entre régimes

→ Le Médiateur de la République a soulevé le problème des divergences existant au sein des différents régimes d'assurance. Certains régimes spéciaux ne couvrent pas le risque spécifique découlant de l'exposition à l'amiante et ne servent donc pas l'Acaata. C'est le cas pour les fonctionnaires (hormis pour les ouvriers d'État employés par le ministère de la Défense), les salariés dépendant du régime minier et les professions indépendantes... En outre, lorsque l'Acaata est prévue, ses modalités d'attribution varient selon le régime considéré. Certains régimes prennent en charge à la fois les travailleurs victimes d'une maladie professionnelle provoquée par l'amiante et ceux exposés à ce risque même s'ils n'ont pas développé de maladie ; d'autres n'attribuent l'allocation qu'aux travailleurs reconnus atteints d'une maladie profession-



nelle causée par l'amiante. Il convient d'ajouter qu'à l'intérieur d'un même régime, des salariés exposés à l'amiante peuvent se voir appliquer des règles différentes en fonction de leur statut professionnel. Ainsi, l'autonomie et les logiques internes des régimes sont privilégiées par rapport aux intérêts de l'individu.

De toute évidence, l'hétérogénéité des règles mises en œuvre par les différents régimes débouche sur une protection inégalitaire des travailleurs de l'amiante. La principale difficulté vient de l'absence de dispositions prévoyant la réciprocité entre les régimes.

Des pistes pour clarifier les dispositifs de prise en charge

→ Afin de remédier aux difficultés relevées, le Médiateur de la République a préconisé plusieurs pistes d'amélioration du dispositif de l'Acaata. Il conviendrait, au premier chef, de rétablir l'équité entre toutes les personnes exposées à l'amiante dans leur activité professionnelle, en garantissant à celles-ci

un même niveau de protection sociale. Il apparaît tout aussi nécessaire d'harmoniser les conditions de prise en charge de l'allocation au sein des différents régimes, dans le sens le plus favorable aux victimes de l'amiante. Enfin, il pourrait être instauré des mesures de réciprocité entre les régimes d'assurance maladie pour faire en sorte que chacun d'eux puisse opérer le cumul de toutes les périodes d'activité susceptibles d'ouvrir droit à l'Acaata, tous régimes confondus.

Dans le cadre de sa réflexion sur la réparation due aux victimes de l'amiante, le Médiateur de la République a été entendu par l'Inspection générale des affaires sociales rattachée au ministère de la Santé, et par la mission d'information constituée sur ce thème à l'Assemblée nationale. Leurs rapports, rendus en décembre 2005 et février 2006, intègrent les observations et préconisations du Médiateur de la République. Il est souhaitable que la réévaluation globale dont fait actuellement l'objet le régime des maladies professionnelles et accidents du travail soit l'occasion d'une prise en charge plus équitable des travailleurs exposés à l'amiante. ■

SOCIAL
Le régime général refuse l'Acaata à une personne atteinte d'une maladie professionnelle liée à l'amiante, au motif qu'elle dépendait du régime minier.

SOCIAL
M. P. ne peut bénéficier de l'Acaata : l'entreprise dans laquelle il travaillait ne figure pas sur la liste des établissements ouvrant droit à l'Acaata. Seule une inscription de son entreprise sur cette liste permettrait de lui apporter une réponse positive.



Retrouvez les cas traités par les délégués et les spécialistes du Médiateur de la République sur : www.mediateur-republique.fr

Hépatite C : indemnisation imposée au titre des droits de succession

Le Médiateur de la République a été saisi par M^{me} B. à la suite du décès de son fils. Le défunt avait reçu par voie judiciaire une indemnisation en raison de sa contamination par le VHC. Or, cette indemnisation a été incluse dans l'actif successoral imposable aux droits de mutation par décès, contrairement à d'autres types de contamination. En effet, l'article 775 bis du Code général des impôts (CGI) énonce la liste des indemnités qui sont exonérées du paiement des droits de succession. Sont notamment déductibles de l'actif successoral, pour leur valeur nominale, les indemnités versées ou dues aux personnes contaminées, dans certaines conditions, par

le virus d'immunodéficience humaine, par la maladie de Creutzfeldt-Jakob et son nouveau variant, et aux personnes atteintes d'une pathologie liée à l'exposition à l'amiante. Afin de remédier à cette inégalité de traitement, dont font l'objet sur le plan fiscal les indemnités versées aux victimes de contamination au virus de l'hépatite C par voie de transfusion sanguine ou dans le cadre de l'exercice de leur activité professionnelle, le Médiateur de la République a émis une proposition de réforme qui vise à étendre le régime d'exonération prévu à l'article 775 bis précité aux indemnités versées aux victimes de l'hépatite C. ■

Des limites équitables aux pratiques de recours subrogatoire

Lorsqu'une personne est victime d'un accident de la route, d'une agression... elle se voit allouer par un juge une somme globale au titre de son préjudice physique et/ou moral. Or, depuis 1984, la Sécurité sociale peut lui demander le remboursement des sommes avancées pour son traitement, et même se faire payer des indemnités qu'elle n'a pas prises en charge ! Alerté, le Médiateur de la République a proposé de modifier les articles L376-1 du Code de la Sécurité sociale et 31 de la loi n°85-677 du 5 juillet 1985, afin que le recours subrogatoire des tiers payeurs s'exerce sur les seules indemnités qui réparent les préjudices qu'ils ont effectivement pris en charge. Il a également proposé que l'indemnisation partielle de la victime soit opposable au recours des tiers payeurs.

Cette proposition avait reçu l'avis favorable de la Cosa (Commission pour les simplifications administratives).

Sensible aux arguments du Médiateur de la République, la commission des lois du Sénat a fait adopter un amendement encadrant strictement l'action des caisses de Sécurité sociale. Les recours subrogatoires devraient en effet s'exercer poste par poste sur les seules indemnités qui réparent des préjudices que les caisses ont pris en charge, à l'exclusion des préjudices à caractère personnel. Par ailleurs, au cas où la victime ne serait indemnisée qu'en partie, elle pourrait exercer ses droits contre le responsable, par préférence à la caisse subrogée. Le Médiateur se félicite que le Parlement ait entériné cette avancée pour le droit des victimes. ■

FACILITER L'ACCÈS AU DROIT ET SAUVEGARDER LES LIBERTÉS INDIVIDUELLES

Ouvrir de nouvelles voies d'accès au droit ?

Une réalité s'impose : pour de nombreux concitoyens, l'accès au droit est une difficulté. «*Nul n'est censé ignorer la loi*» mais la complexité des textes et le labyrinthe des procédures élèvent des barrières souvent infranchissables, créant ainsi une inégalité douloureuse. Le Médiateur de la République est particulièrement alerté par le fait que les premiers à pâtir de cette situation sont les citoyens les plus démunis, ceux que l'aide publique doit accompagner au mieux mais qui ne bénéficient même pas, dans bien des cas, d'une information claire et actualisée sur leurs droits. Parallèlement, de nouvelles voies d'accès au droit semblent s'ouvrir. Le projet de réforme de la justice et l'instauration d'un contrôle indépendant des prisons s'en font l'écho. Tout au long de l'année 2006, le Médiateur de la République a apporté sa contribution aux réflexions et aux expérimentations lancées par le gouvernement.

Garantie des droits et stabilité de la norme

Émergence du « consumérisme social » dans le nouveau paysage législatif français

→ Devant l'accumulation de textes législatifs que l'on connaît aujourd'hui, reflet de notre société de plus en plus complexe, certaines réflexions s'imposent. Il convient notamment de se demander si certains décrets ou amendements n'ont pas tendance à aggraver les

situations... L'instruction des plaintes reçues par le Médiateur de la République ne met pas seulement en évidence les dysfonctionnements. Elle révèle aussi qu'il y a parfois loin de la volonté exprimée par le législateur à son application effective. On ne peut donc pas faire l'économie d'une réflexion et d'études d'impact sur les effets comportementaux des politiques publiques.

Dans un contexte où la norme devient insta-

■ AUVERGNE

Avis défavorable de l'Architecte des bâtiments de France pour la construction d'un garage en bois... Incité par la déléguée du Puy-de-Dôme à se rendre sur place pour mieux évaluer la demande, il revoit sa décision...

ble, où l'accès au droit devient complexe, les comportements individuels reflètent notamment une exigence accrue pour que la loi et la règle soient mises au profit des intérêts particuliers. Par exemple, les réclamations adressées au Médiateur de la République dans le cadre de la réforme des retraites montrent que chaque requérant semble estimer injuste toute situation où ses intérêts propres ne sont pas optimisés, soit parce que l'évolution de la norme le prive d'un droit qu'il aurait eu antérieurement, soit parce que, déjà pensionné, il ne bénéficie pas des nouveautés !

■ AFFAIRES GÉNÉRALES

Maire et sous-préfet émettent un avis contraire sur l'application de la loi Littoral et la délivrance d'un certificat d'urbanisme. Le litige est porté devant le tribunal administratif, et le bénéficiaire doit attendre...

La réforme des retraites est particulièrement révélatrice de ce nouveau type de comportement de l'assuré social vis-à-vis des évolutions réglementaires. Ainsi, l'idée que les réformes à venir risquent vraisemblablement d'être moins favorables pousserait certains à se garantir contre l'appauvrissement futur de la norme. C'est du moins l'une des explications avancées pour expliquer le succès du dispositif « carrières longues », permettant aux assurés sociaux de partir en retraite dès l'âge de 56, 57 et 58 ans. En revanche, la disposition incitant à différer l'âge de départ en retraite aurait des effets plus que mesurés... Faut-il y voir les sources d'un effet d'aubaine pour le « consommateur social » profitant des « promotions » du moment ?

Les institutions de la République servent l'intérêt général, il est essentiel de soutenir cette dimension porteuse des valeurs républicaines, malgré une certaine tendance qui se profile actuellement... On ne demande plus, en effet, à bénéficier de ses droits, mais qu'ils s'exercent à l'encontre d'un autre ; on n'attend plus du juge qu'il dise ce qui est licite mais qu'il soit l'instrument d'une vengeance privée ; on ne revendique plus l'égalité de traitement ou l'équité, mais la défense d'intérêts privés... Des comportements types assez fréquents dans le domaine de l'urbanisme où les droits de recours sont très largement exploités.

Les revers de la profusion législative dans le domaine de l'urbanisme

→ Le droit de l'urbanisme connaît de nombreuses modifications législatives. Les maires, les services techniques, les directions départementales de l'équipement peinent à suivre ce qui peut entraîner des décisions prises de façon maladroite et autant de mécontentements et de litiges... Mais l'usage parfois excessif des voies de recours contribue également à rendre instables les autorisations d'urbanisme délivrées aux usagers. C'est le cas de ces personnes dont la vente de la propriété est constamment retardée car leurs voisins recourent systématiquement à la justice, prétextant que le permis de construire délivré aux acquéreurs potentiels serait illégal. Bien qu'il ne soit pas du ressort du Médiateur de la République d'interférer dans ce type de litige, force est de constater la fréquence de telles situations. D'ailleurs, les possibilités de recours en contentieux sont ouvertes tant aux particuliers qu'aux autorités. Par exemple, ce peut être le représentant de l'État (préfet, sous-préfet...) qui intervient pour obtenir le retrait ou l'annulation de l'autorisation d'urbanisme délivrée par un maire... Précédemment, le bénéficiaire du permis de construire encourrait le risque d'une caducité de son autorisation s'il n'engageait pas les travaux lorsque son permis était attaqué devant la justice. Mais les dispositions d'un décret du 31 juillet 2006 prévoient qu'en cas de recours devant la juridiction administrative ou la juridiction civile, le délai de validité du permis est suspendu jusqu'à la notification de la décision juridictionnelle irrévocable. Une avancée qui contribue à sécuriser le droit de construire.

Autre avancée début 2006 : l'évolution législative a permis de répondre aux objectifs visés par une demande de réforme du Médiateur de la République. Cette proposition avait pour but de simplifier les règles applicables en fixant notamment un délai pour la délivrance du permis dans le voisinage d'un site classé.



Malgré tout, il semble difficile pour les collectivités que pour les particuliers d'éviter tout litige, tant les voies de recours sont nombreuses. Par exemple, lorsqu'un bâtiment déjà construit est déclaré illégal par le juge administratif, les tiers qui s'estiment lésés disposent d'un délai de deux ans pour demander sa démolition ou la réparation de leur préjudice. Les bénéficiaires du permis illégal, quant à eux, peuvent aussi demander soit la régularisation de la construction, soit la réparation à la commune du préjudice né de la délivrance illégale d'un permis de construire... Soulignons enfin que se pose de manière récurrente la question des constructions placées en continuité avec un village ou une agglomération existante, ou à proximité d'exploitations agricoles.

Œuvrer en faveur de la simplification

→ Au début de l'année 2006, le Médiateur de la République appelait à une simplification de la législation, dénonçant l'empilement des textes et des dispositifs qui se contredisent parfois sans toujours se compléter. Le 26 juin, le Médiateur de la République était invité à participer à la réunion de la Commission pour les simplifications administratives (Cosa), où il a présenté plusieurs propositions de réforme qui ont reçu un avis favorable de la Cosa. Citons notamment les propositions concernant la suppression de l'évaluation forfaitaire

des ressources pour le calcul des prestations familiales (cf. Protéger les personnes vulnérables, page 36), l'encadrement du recours subrogatoire des organismes sociaux et des tiers payeurs à l'encontre des victimes de dommages corporels (cf. Préserver l'intérêt des victimes, page 48), la représentation devant la juridiction le tribunal d'instance et de proximité des concubins ou des partenaires d'un Pacs (cf. Adapter les textes au nouveau visage de la société, page 15), la radiation automatique des personnes ayant apuré leurs dettes des fichiers de surendettement (cf. Protéger les personnes vulnérables, page 34) ainsi que la demande réitérée de versement des allocations logement inférieures à 24 euros (cf. Protéger les personnes vulnérables, page 37). Quant à la protection sociale des demandeurs d'emploi créateurs d'entreprises la Cosa a réservé son avis, considérant que cette question rejette la problématique plus générale de la protection sociale des créateurs d'entreprise (cf. Mobilité et parcours de vie, page 27).

Qu'il s'agisse de simplifier des procédures, de faciliter la vie des citoyens, d'harmoniser des dispositifs ou de généraliser un mécanisme, le Médiateur de la République poursuit ses propositions de réforme, qui vont dans le sens de la transparence et de l'équité du droit.

AFFAIRES GÉNÉRALES
Un réclamant acquiert un terrain avec certificat d'urbanisme positif. Il obtient aussi le permis de construire. Mais, à l'occasion du contrôle de légalité, le sous-préfet demande au maire le retrait du certificat d'urbanisme puis le retrait du permis de construire ! Refus du maire. Le tribunal administratif annule le permis de construire accordé.

■ AFFAIRES GÉNÉRALES

Deux voisins s'affrontent quant au permis de construire pour l'extension d'un site d'élevage de bovins. La législation impose 50 m pour une exploitation agricole. Un décret vient changer la donne : l'exploitation de vaches laitières en cause relève désormais du règlement sanitaire départemental qui n'impose qu'une distance de 5 m...

■ AFFAIRES GÉNÉRALES

Dans un cas presque similaire, les réclamants ne peuvent avoir gain de cause. Ils demandent une indemnisation pour illégalité d'un permis de construire délivré par l'administration, mais ils ont été renvoyés devant le juge qui fixera, le cas échéant, l'indemnisation qu'ils demandaient.

Simplifier en rendant plus claires les voies de recours

→ Certaines procédures s'avèrent être un casse-tête pour les administrations. C'est le cas des délais de recours. Les plaintes adressées au Médiateur de la République de la part d'agents de la fonction publique révèlent bien souvent la complexité, sinon la confusion, des démarches et règles à respecter, non seulement pour l'usager ou l'agent mais également pour l'administration. Ainsi, le délai de recours de deux mois opposable à l'auteur d'une demande adressée à une autorité administrative équivaut à une décision de rejet si l'administration a gardé le silence durant ce délai. Or, il s'avère que dans un tel cas, l'accusé de réception (AR) est obligatoire, sauf quand il s'agit d'un problème entre un agent de la fonction publique et son administration. Par ailleurs, cet AR doit mentionner, outre la date de réception, la date à laquelle, à défaut d'une décision expresse, celle-ci sera réputée rejetée ou acceptée.

Toutefois, même si l'absence d'AR traduit une décision implicite de rejet, cela n'empêche pas l'usager de faire un recours... Comme les textes ne sont pas très clairs à ce sujet, non seulement les usagers ne le savent pas, mais les agents des ministères non plus. Raison pour laquelle, ils opposent, bien souvent à tort, les délais expirés quand un usager fait un recours, à moins que les délais et les voies de recours possibles n'aient été explicitement mentionnés dans la notification de rejet, généralement non envoyée...

Une proposition de simplification des textes et des pratiques est actuellement à l'étude au sein des services du Médiateur de la République afin de contribuer à l'effort des administrations pour faciliter l'accès des usagers à l'information et rendre plus efficaces et transparentes les voies de recours.

Simplifier en facilitant la vie des pensionnés

→ Pour faciliter la vie des pensionnés et mettre fin aux inconvénients liés au versement trimestriel des pensions d'invalidité et de retraite servies par le régime des non salariés agricoles, le Médiateur de la République avait émis une proposition de réforme. L'arrêté du 10 janvier 2006 relatif aux dates de paiement de la pension d'invalidité du régime de l'assurance maladie, invalidité et maternité des personnes non salariées des professions agricoles prévoit la mise en paiement le huitième jour du mois suivant.

Simplifier en harmonisant les régimes

→ La diversité de dispositifs existants s'avère parfois injustifiée, et dans certains cas génératrice d'inégalités face au droit. L'attention du Médiateur de la République a été appelée sur la disparité de superficie des parcelles dites de subsistance autorisées aux différentes catégories de retraités agricoles. Quatre superficies étaient en effet autorisées selon les catégories concernées : régime général, régime particulier pour les retraités, régime particulier pour les titulaires d'une pension de vieillesse substituée à une pension d'invalidité, régime particulier pour les agriculteurs bénéficiant d'une préretraite... Au cours du mois de mai 2006, le projet de décret du ministère de l'Agriculture a lancé l'alignement progressif des régimes particuliers sur le régime général.

Les délégués Où les trouver ?



Simplifier en instaurant des basculements automatiques

→ S'inspirer d'un mécanisme qui fonctionne déjà bien, tel est le sens d'une proposition du Médiateur de la République interpellé par la situation des personnes privées de toutes ressources pendant plusieurs mois, faute d'avoir déposé en temps voulu leur demande de liquidation de pension. Sa proposition visait à étendre à l'ensemble des allocations versées en cas de perte d'emploi le mécanisme de relais pratiqué au profit des bénéficiaires de pensions d'invalidité. Son objectif était de garantir les droits des personnes perdant le bénéfice de l'indemnisation chômage dès l'instant où elles étaient en situation de prétendre au versement d'une pension de vieillesse à taux plein. Il suggérait notamment l'extension au profit des chômeurs indemnisés du mécanisme de basculement automatique réservé aux invalides et handicapés. Progressivement, les acteurs de l'assurance vieillesse et de l'indemnisation du chômage ont réalisé des progrès en matière de communication institutionnelle et d'information des allocataires. Bien qu'ayant recours à d'autres moyens, ces évolutions ont rejoint les objectifs visés par la proposition de réforme du Médiateur de la République.

Du mépris du droit à la considération de la réclamation

→ Près de la moitié des plaintes adressées au Médiateur de la République portent en fait sur un besoin d'information. Et bien souvent, explication vaut résolution de problème. En effet, les personnes acceptent de moins en moins ce qui leur apparaît comme une décision arbitraire. Expliquer pourquoi telle administration a pris telle position ou pourquoi la justice a statué en faveur de telle solution permet de faire comprendre – à défaut de faire accepter – que la décision est bien conforme à la loi et au droit des personnes. Nombre de réclamants qui pensaient avoir raison remercient régulièrement les délégués et les services du Médiateur de la République de leur avoir expliqué en quoi ils avaient tort, ce que personne n'avait fait auparavant...

L'accès au droit, c'est d'abord l'accès à l'information sur l'activité administrative, y compris pour les plus démunis. C'est aussi la compréhension des mécanismes d'accès au droit par une démarche pédagogique systématique. C'est dans cette logique d'écoute et d'accompagnement que travaillent les délégués et les services du Médiateur de la République, qui pallient bien souvent l'application insuffisante de la loi du 12 avril 2000 d'information et d'orientation des citoyens.



Retrouvez les cas traités par les délégués et les spécialistes du Médiateur de la République sur :
www.mediateur-republique.fr

Quand les décisions de justice ne sont pas appliquées... Le cas de l'AGS

→ L'attention du Médiateur de la République a été appelée sur la non-exécution de certaines décisions de justice, cas parfois rencontré en matière d'assurance pour la garantie des salaires (AGS). Lorsqu'un employeur fait l'objet d'une procédure collective aboutissant à une liquidation judiciaire clôturée pour insuffisance d'actif, les droits des salariés sont normalement sauvagardés par l'AGS. La liquidation des droits des salariés suppose l'intervention diligente du mandataire judiciaire, qui doit établir des relevés de créances dans un certain délai et demander à l'AGS les avances correspondantes. Dans une situation normale, l'AGS adresse l'avance au mandataire qui doit immédiatement reverser les sommes dues aux salariés... Toutefois, dans un certain nombre de dossiers pour lesquels les sommes en jeu font l'objet d'une procédure judiciaire, les salariés se trouvent, en bout de course, confrontés à une inaction du man-

dataire, entraînant la non-intervention de l'AGS. En effet, la garantie des salaires n'est due qu'en cas d'insuffisance de fonds disponibles entre les mains du liquidateur. Or, seul le mandataire détient les éléments qui établissent cette indisponibilité ; les salariés sont démunis à cet égard. En cas de silence, d'inaction ou de refus du mandataire, le salarié doit donc saisir le conseil de prud'hommes pour faire établir par voie judiciaire le principe et le montant de sa créance et sa garantie. D'après un magistrat interrogé par les services du Médiateur de la République, « *ce problème semble dû, dans bon nombre de cas, au fait que le liquidateur, en l'absence de tout actif réalisable, donc de tout espoir d'être rémunéré pour sa mission, tarde à effectuer des actes qui ne lui seraient d'aucun apport...* ». Le Médiateur de la République se propose donc d'étudier ce dossier pour trouver des voies de solutions permettant aux salariés d'être rapidement indemnisés, pouvant aller, dans certains cas, jusqu'au versement direct entre les mains du bénéficiaire. ■

Rappel au droit pour les administrations

La pyramide des normes s'inverserait-elle ?

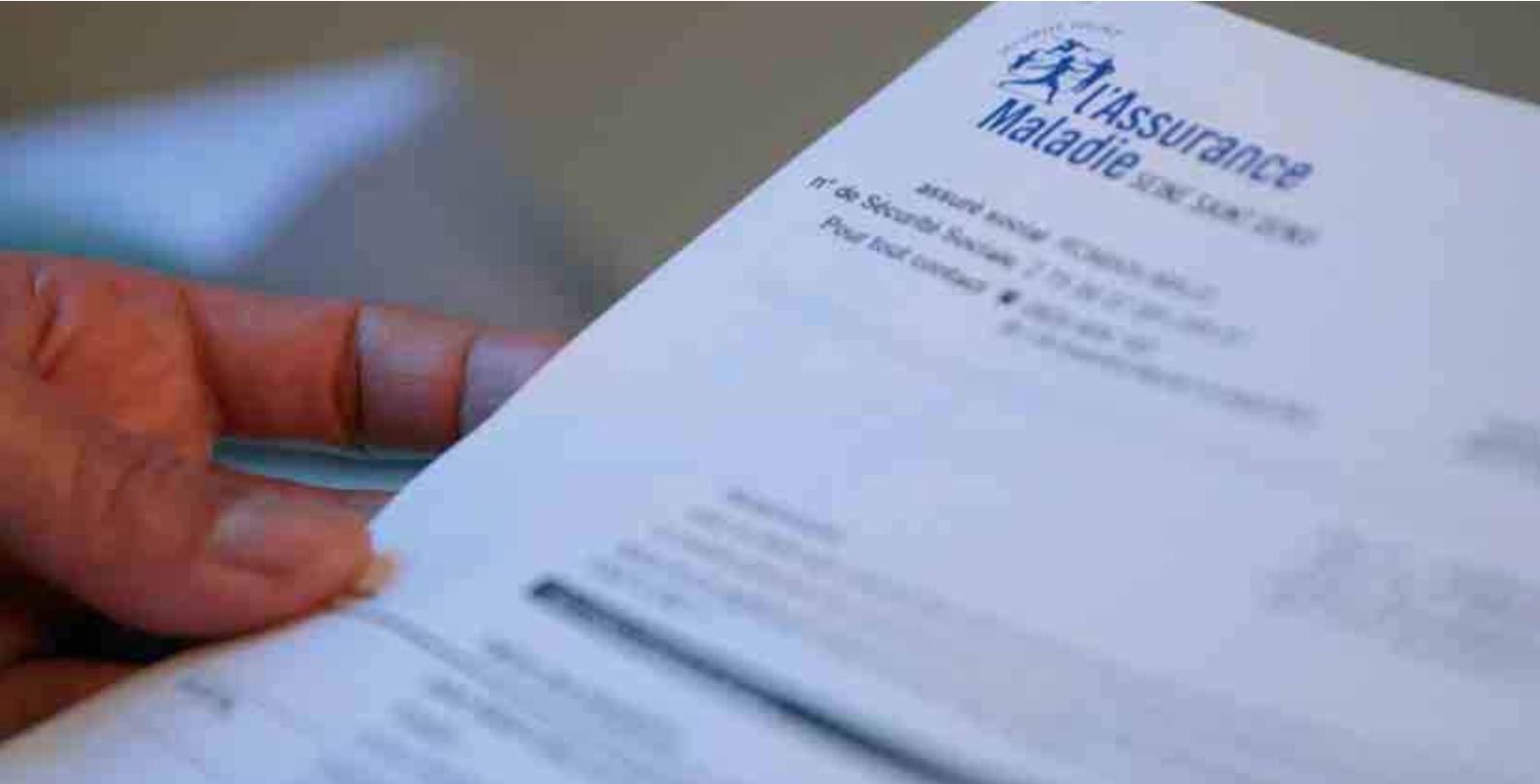
→ L'afflux de mesures législatives semble parfois bouleverser l'ordre qui confère à la constitution plus d'autorité qu'à la loi, à celle-ci supériorité sur le décret et ainsi de suite. Or, le cas devient de plus en plus fréquent où une lettre ministérielle déroge au décret, où l'arrêté contredit la loi, où la loi reste inappliquée en l'absence du texte réglementaire nécessaire... La banalisation de telles entorses contribue probablement au sentiment croissant de l'affaiblissement et de l'instabilité du droit, et donne lieu à des comportements de méfiance ou d'opportunisme auxquels l'autorité de la loi ne devrait normalement pas être exposée dans un État de droit.

Quelle est la raison d'être d'une loi qui ne peut être appliquée ? Quelle est la valeur d'un droit qui ne peut s'exercer ? Qu'est-ce qu'un service public où s'incrustent des zones de non-droit ? Trop d'exemples viennent conforter ce type d'interrogation.

Non respect de la loi lorsqu'un décret ou une lettre en limite l'application

→ Chaque mois, 200 000 familles sont privées d'un droit : recevoir l'allocation logement que la loi leur octroie en raison de leurs faibles revenus. Deux textes réglementaires d'avril et mai 2004 stipulent en effet que l'allocation de logement n'est pas versée lorsque son montant est inférieur à 24 euros. Le Médiateur de la République insiste pour que soit étudiée la possibilité de mettre fin à cette règle injuste et peu conforme à la volonté du législateur qui n'a prévu aucune franchise. Il a partiellement eu gain de cause en obtenant le retour de ce seuil à 15 euros grâce à un amendement parlementaire (cf. page 37).

Atteinte au droit à l'information pour les personnes handicapées pouvant bénéficier du dispositif de retraite anticipée : le Médiateur de la République poursuit son action afin de clarifier et d'assurer la totale équité du dispositif de retraite anticipée au profit des travail-



leurs handicapés. En effet, une simple lettre d'instruction ministérielle du 24 février 2006 élargit notamment les catégories d'assurés handicapés éligibles à ce dispositif. Mais à défaut d'être introduites au niveau réglementaire adéquat, ces dispositions ne sont connues que des personnes particulièrement bien informées...

Les enfants ne sont toujours pas rattachés aux cartes vitales de leurs deux parents, alors que la loi prévoit cette possibilité depuis le 4 mars 2002 ! Mais ce droit n'est que théorique. En effet, l'arrêté devant en indiquer les modalités n'a toujours pas été pris... Dès lors, le formulaire diffusé par la Cnam pour pouvoir procéder au rattachement des membres de la famille des assurés pour le bénéfice de l'assurance maladie et maternité délivre une information incomplète, en ne mentionnant à aucun endroit qu'un choix peut être effectué en faveur du rattachement à chacun des parents. De deux choses l'une : soit le législateur a souhaité créer un droit et il doit être rendu effectif par le pouvoir exécutif, soit ce dispositif engendre trop de difficultés et c'est alors au législateur de se prononcer à nouveau sur son opportunité. Mais en aucun cas ce sujet, intéressant la vie quotidienne de millions de personnes, ne doit être laissé ainsi en suspens.

Non-respect de la loi, lorsque la contestation des amendes reste « mission impossible »

→ Si l'on ne peut qu'encourager les efforts entrepris en matière de contrôle de vitesse sur les routes, certains dysfonctionnements, qui affectent le traitement des amendes et les droits de recours, doivent être soulignés. Dans les six premiers mois de l'année 2006, 6,7 millions de points ont été retirés. Chaque année, quelque 9 millions de contraventions donnent lieu à des milliers de contestations. Bien que le pourcentage d'erreurs reste très limité, l'administration doit faire face à un contentieux de masse. Mais complexité et opacité des procédures de contestation des contraventions débouchent sur de sérieux dysfonctionnements.

En effet, la procédure actuelle vise également à dissuader les contrevenants d'exercer un recours en imposant une très forte majoration en cas de non-paiement dans un délai de quarante-cinq jours. Elle restreint ainsi les possibilités de contestation devant le juge en énonçant le principe selon lequel le paiement de l'amende éteint l'action publique, mais équivaut – aussi – à une reconnaissance de l'infraction. Dans les cas les plus graves, la recevabilité de la réclamation est soumise à l'obligation préalable de consigner le montant de l'amende réclamée. À ces limitations à l'accès au juge prévues par les textes vient s'ajouter la pratique illégale suivie par les officiers du ministère public (OMP), qui consiste à statuer directement sur le bien-fondé des réclamations qui leur sont adressées, sans les soumettre à la juridiction compétente.

■ ALSACE
M^{me} H. est verbalisée pour un excès de vitesse, paie la contravention mais reçoit un rappel six mois plus tard... L'intervention du délégué du Haut-Rhin permet de détecter une erreur dans la procédure de contravention.

■ PICARDIE
Un agriculteur de l'Oise reçoit une amende majorée pour stationnement gênant dans Paris. L'immatriculation figurant sur le procès-verbal correspond à celle d'un engin agricole... L'aide du délégué de l'Oise permet de classer le dossier en huit jours.

■ MIDI-PYRÉNÉES

Un conducteur handicapé se voit verbalisé, à tort, pour non-conformité de son macaron GIC/GIG. Refusée dans un premier temps par l'OMP, sa réclamation sera enfin prise en compte sur intervention du délégué de Haute-Garonne.

Le nécessaire renforcement de la répression des infractions au Code de la route implique une réflexion du système de contestation des contraventions. Au vu des nombreuses réclamations qui lui sont adressées, le Médiateur de la République a donc émis, en janvier 2006, une proposition visant à améliorer la mise en œuvre du droit à un recours effectif au juge, en matière de contestation des contraventions au Code de la route. Ce recours au juge doit se traduire par la saisine, par l'OMP, de la juridiction de proximité qui statuera, soit selon la procédure sans audience de l'ordonnance pénale, soit en formation de jugement. Le Médiateur de la République a par ailleurs demandé la mise en place d'un groupe de travail piloté par le ministère de la Justice. Par lettre en date du 28 février 2006, le ministère de l'Intérieur a émis un avis favorable pour la constitution de ce groupe. Une circulaire du ministère de la Justice du 7 avril 2006 a rappelé aux OMP l'exacte étendue de leurs prérogatives.

Soulignons enfin que les très nombreux cas traités par les délégués du Médiateur de la République ont mis en évidence les conséquences d'une amende classée sans suite. Celles-ci peuvent être importantes pour les personnes disposant de faibles ressources. En effet, si la trésorerie rembourse le montant de l'amende indûment prélevée suite à une opposition administrative, les frais occasionnés par cette procédure, soit près de 90 euros, restent partiellement à la charge de l'usager qui doit essayer d'en obtenir le remboursement par sa banque ou par le Trésor public.

■ PICARDIE

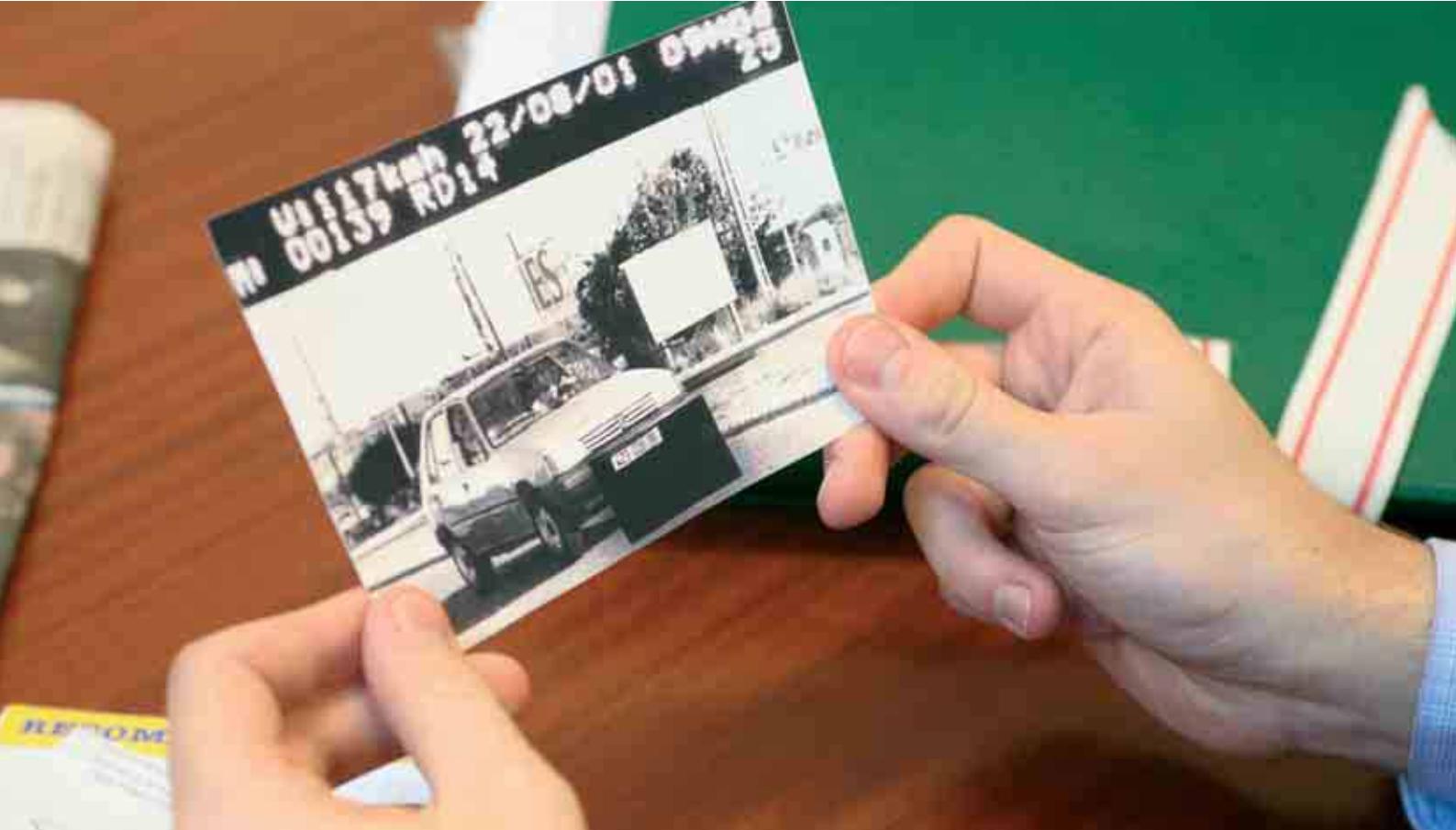
Un agent d'EDF fait part au délégué de l'Aisne de ses remerciements et de « sa plus grande considération ». Il aura fallu toute la fermeté et la persévérance du délégué pour obtenir d'un OMP le classement d'un procès-verbal dressé à tort.

Amendes : les textes laissent place à des pratiques illégales

→ Les délégués du Médiateur de la République comme le secteur d'instruction des réclamations au siège de l'Institution constate que le traitement des amendes demeure vraiment un sujet d'insatisfaction. Nombre de contrevenants « flashés » par un radar automatique lors d'un excès de vitesse se voient réclamer une amende forfaitaire d'emblée majorée, sans parfois avoir été informés d'une demande de paiement de cette amende forfaitaire, ni obtenir le cliché prouvant l'infraction, ni même parfois la copie du procès-verbal établi à leur encontre !

Réserve faite des cas où la bonne foi des contrevenants n'apparaît pas évidente et de ceux où la carte grise n'a pas été mise à jour, il reste que trop souvent des réclamants sont contraints de s'adresser au Médiateur de la République après avoir vainement sollicité à deux ou trois reprises et par lettre recommandée la preuve la plus élémentaire de la réalité de l'infraction. Entre-temps, ils auront dû formuler une contestation avec consignation qui, faute d'éléments tangibles, sera rejetée en toute illégalité par l'OMP. En effet, celui-ci est fonctionnaire de police et non pas magistrat. Il n'a pas qualité pour prononcer une sanction pénale.

De plus, la contestation étant rejetée, la consignation sera alors considérée comme le « paiement » de la contravention. Ce fait d'ailleurs est parfois illégalement opposé aux contrevenants pour supprimer toute possibilité de contester ultérieurement l'amende. Or, l'obtention de la photo est d'autant plus nécessaire que des fraudeurs n'hésitent pas à usurper des numéros d'immatriculation de plaques minéralogiques. Ce qui expose les véritables propriétaires à de lourdes amendes et à des retraits de points. En effet, la rédaction de l'article L 223-1 du Code de la route est telle que la réalité d'une infraction entraînant retrait de points est établie non pas seulement par le paiement de l'amende forfaitaire, mais plus encore par la seule « émission du titre exécutoire de l'amende forfaitaire majorée ». Il ne reste que la contestation de l'amende forfaitaire majorée qui, d'après les textes, est censée entraîner l'annulation du titre exécutoire et l'examen de l'affaire par le tribunal.



Recouvrement forcé abusif

→ En décembre 2004, le Médiateur de la République avait attiré l'attention des comptables publics sur la nécessité de mettre fin à la procédure de l'avis à tiers détenteur pour le recouvrement des contraventions de police. Proposition qui avait été entendue puisque le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie avait remplacé la procédure de l'avis à tiers détenteur par celle de l'opposition administrative pour les amendes. Constatant que certaines agences d'établissements financiers bloquent l'intégralité des comptes bancaires des contrevenants, et non la seule somme correspondant au montant de l'amende comme la loi le prévoit, le Médiateur de la République a, en juin 2005, fait plusieurs propositions concernant les frais bancaires et le recouvrement forcé des créances du Trésor public.

La première proposition vise à engager les établissements financiers à limiter le montant des frais qu'ils prélevent lors de l'exécution des actes de poursuites administratives. En l'état des pratiques, il apparaît que les commissions prélevées par les banques à l'occasion d'un acte de poursuites administratives sont d'un montant dénué de tout lien avec celui de la créance du Trésor en cause. Ces frais, fixes et non-proportionnels, peuvent s'échelonner de 47 euros à près de 120 euros. En raison d'avis divergents des différents acteurs, cette question d'une limitation des frais prélevés par les banques reste d'actualité.

Par ailleurs, la saisie simultanée par le comptable public – qui en a la faculté mais non l'obligation – de l'ensemble des établissements détenant un compte pour un même débiteur peut aboutir, pour les usagers, à des frais injustifiés. Le Médiateur de la République a donc proposé également une notification successive, et non plus simultanée, pour les créances d'un faible montant, afin de prévenir les effets pervers des notifications simultanées. Sur ce point, un courriel a été envoyé à tous les comptables publics leur donnant pour instruction de saisir d'abord le compte bancaire ouvert à la date la plus récente (l'information leur est accessible à partir du fichier Ficoba – fichier des comptes bancaires et assimilés). D'autre part, même si le logiciel informatique de gestion des poursuites a été programmé pour la notification d'un seul compte, il n'en reste pas moins que les comptables publics gardent la possibilité de demander manuellement une notification sur « tous » les comptes.



Retrouvez les cas traités par les délégués et les spécialistes du Médiateur de la République sur : www.mEDIATEUR-republique.fr

Délais de réponse : déséquilibre abusif au profit de l'administration fiscale

→ L'attention du Médiateur de la République a été appelée sur l'absence de délais stricts imposés à l'administration fiscale dans le cadre des procédures l'opposant au contribuable. Même si l'administration fiscale et le contribuable ne peuvent être regardés comme étant dans une situation comparable, il y a lieu de constater l'asymétrie entre les délais stricts toujours imposés au contribuable et l'absence de délais impartis à l'administration dans la procédure préalable au contentieux. Dans la phase juridictionnelle, le président du tribunal administratif a en effet la faculté d'accorder à l'administration un délai de réponse supplémentaire à celui de six mois, et celle de fixer un délai strict au contribuable. Cela peut conduire à des délais de jugement longs, et souvent excessifs, devant les juridictions administratives.

C'est pourquoi, au vu des critiques doctrinaires et de la position de la Cour de justice des communautés européennes, il apparaît nécessaire de diminuer globalement les délais de procédure, tant amiable que contentieuse. L'obligation qui serait imposée à l'administration fiscale de répondre dans des délais stricts aux contentieux – éventuellement modulés en fonction de la complexité de l'affaire –, ainsi que l'obligation pour le juge administratif d'inscrire l'affaire au rôle dès sa mise en état auraient pour corollaire la diminution de la longueur des procédures et des mises en recouvrement plus rapides, l'appel n'étant pas suspensif. Une avancée qui irait dans le sens du contribuable et d'un besoin réel de sécurité juridique. ■



Retrouvez les cas traités par les délégués et les spécialistes du Médiateur de la République sur : www.mediateur-republique.fr

C'est le cas d'une réclamante faisant état du délai abusif de quatre ans pris par un directeur des services fiscaux pour répondre, en trois pages, au mémoire en réplique de la requérante, deux jours avant la clôture de l'instruction par le tribunal administratif ! Cet exemple démontre la nécessité de mettre en œuvre une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties.



Réforme de la justice et nouvelles missions du Médiateur

Dans la continuité du rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale créée à la suite de l'affaire d'Outreau, Pascal Clément, garde des Sceaux, présentait le 24 octobre 2006 en Conseil des ministres trois projets de loi. L'un, relatif à la formation et à la responsabilité des magistrats ; l'autre tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale ; le troisième modifiant la loi du 3 janvier 1973 instituant le Médiateur de la République.

Le rôle du Médiateur de la République dans les procédures disciplinaires à l'encontre des magistrats

→ Les trois projets de loi de réforme de la justice évoqués ci-dessus ont fait l'objet d'une discussion générale commune.

Le projet de loi organique « Recrutement, formation et responsabilité des magistrats », adopté à l'Assemblée nationale le jeudi 14 décembre 2006, prévoit le dispositif suivant :

« Après l'article 48 de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 précitée, il est inséré un article 48-2 ainsi rédigé :

« Art. 48-2 — Toute personne physique ou morale qui estime, à l'occasion d'une affaire la concernant, que le comportement d'un magistrat est susceptible de constituer une faute disciplinaire peut adresser une réclamation à un membre du Parlement. Celui-ci la

transmet directement au Médiateur de la République si elle lui paraît entrer dans sa compétence et mériter son intervention.

« Le Médiateur sollicite tous éléments d'information utiles des premiers présidents de cour d'appel et des procureurs généraux près lesdites cours, ou des présidents des tribunaux supérieurs d'appel et des procureurs de la République près lesdits tribunaux.

« Il ne peut porter une quelconque appréciation sur les actes juridictionnels des magistrats.

« S'il l'estime susceptible de recevoir une qualification disciplinaire, le Médiateur transmet la réclamation au garde des Sceaux, ministre de la Justice. Il avise l'auteur de la réclamation et tout magistrat visé par celle-ci de la suite qu'il lui a réservée.

« Copie des pièces transmises par le Médiateur au ministre de la Justice est adressée à tout magistrat visé.

« Le ministre de la Justice demande une enquête aux services compétents. Des poursuites disciplinaires peuvent être engagées par le ministre de la Justice dans les conditions prévues à l'article 50-1 et au premier alinéa de l'article 63. Le ministre de la Justice avise le Médiateur des résultats de l'enquête et des suites qu'il lui a réservées.

« Lorsque le ministre de la Justice décide de ne pas engager des poursuites disciplinaires, il en informe le Médiateur par une décision motivée. Celui-ci peut établir un rapport spécial qui est publié au Journal officiel de la République française. »

NORD – PAS-DE-CALAIS
Un détenu, ancien ouvrier du bâtiment, n'arrive pas à obtenir des services compétents un relevé de carrière. L'intervention du délégué Prison l'aide à obtenir satisfaction.

■ ILE-DE-FRANCE
Incarcéré depuis trois ans, un détenu est menacé de saisie bancaire en raison des dettes contractées entre-temps par son épouse. Il saisit le délégué Prison de Seine-et-Marne, qui l'informe de ses droits et devoirs et l'aide à constituer un dossier de surendettement.

■ RHÔNE-ALPES
Un ancien détenu constate que les périodes d'activité rétribuées effectuées en prison n'ont pas été prises en compte par la CRAM. Un délégué l'aide à faire les démarches nécessaires que, seul, il n'osait entreprendre.

Ponctuellement, le Médiateur appelle déjà l'attention du ministre de la Justice

→ Depuis 1998, une réflexion a été engagée sur le rôle que pourrait jouer le Médiateur de la République dans le cadre des procédures disciplinaires générées par les dysfonctionnements du service public de la justice. Dès 1999, comme en témoigne son rapport, il arrive au Médiateur de la République d'appeler, ponctuellement, l'attention du ministre de la Justice sur la situation particulièrement inquiétante de telle ou telle juridiction et la nécessité d'envisager un renforcement de ses moyens. Le Médiateur de la République est donc à même d'examiner les litiges opposant une personne physique ou morale au service public de la justice, sans intervenir dans l'activité judiciaire proprement dite. Le Médiateur de la République est ainsi compétent pour tout ce qui relève des tâches administratives exercées par les juridictions : nationalité, état civil, aide juridictionnelle, etc. Il intervient en cas de dysfonctionnement du service public de la justice dans le domaine des mesures d'administration judiciaire non juridictionnelles.

Par ailleurs, pour instruire les réclamations traitées dans le secteur justice, le Médiateur de la République interroge tout d'abord le service ou le professionnel. Le cas échéant, il peut consulter, par l'intermédiaire de son correspondant ministériel, l'inspecteur général des services judiciaires, les chefs de cour ou les autorités ordinaires avant d'engager éventuellement une médiation avec l'agent judiciaire du Trésor ou la compagnie d'assurances du professionnel concerné, notamment s'il s'agit d'avocats ou de notaires.

En 2006, le secteur « justice » des services du Médiateur de la République a traité 22,1 % des dossiers clos. Pour les trois cents délégués du Médiateur de la République, le domaine d'intervention « justice » correspond à 6,5 % de leur activité en 2006.

Rétablissement une indispensable confiance

→ On sait combien cette réforme est attendue et combien, en particulier, l'affaire d'Outreau a porté atteinte à la confiance des citoyens en leur justice. En ce domaine, il paraît essentiel de réaffirmer deux principes. En premier lieu, l'indépendance de l'autorité judiciaire, en tant que principe constitutionnel et fondement de notre État de droit. Mais aussi : la protection des justiciables face à des dysfonctionnements toujours possibles qui peuvent transformer le système judiciaire. En l'occurrence, ce n'est pas tant l'extension du champ de compétences du Médiateur de la République qui est en cause que l'urgence de rendre l'institution judiciaire plus transparente, plus accessible et plus humaine. C'est le rétablissement entre la justice et les justiciables d'une confiance indispensable à la démocratie française.

Améliorer le fonctionnement de la justice en protégeant les acteurs de la procédure

→ L'attention du Médiateur de la République a été appelée sur le défaut de protection sociale assurée aux jurés désignés pour siéger à une session d'assises. Ainsi, il a été porté à la connaissance du Médiateur le cas d'une personne salariée qui a été désignée pour siéger en qualité de juré au procès engagé à l'encontre de M. Maurice Papon. Ce procès s'est déroulé pendant six mois. Il s'avère que durant cette période, aucune cotisation sociale n'a été versée par son employeur du fait de la suspension de sa rémunération, ni par le ministère de la Justice au titre des indemnités qu'il a dû verser en compensation. Cette absence de cotisations s'est traduite sur le plan du calcul de ses droits à la retraite par la perte de deux trimestres de cotisations au régime général. Par ailleurs, la Chancellerie a été saisie de réclamations similaires émanant des jurés désignés pour participer au procès de pédophilie à Angers et qui s'est déroulé sur plusieurs mois. Dans cette situation, le ministère de la Justice a accepté, après accord de la direction du Budget du ministère de l'Économie et des Finances, de rembourser les cotisations sociales que ces jurés avaient, de façon volontaire, versées aux Urssaf.



Le Médiateur de la République a donc proposé de rendre obligatoire le versement des cotisations et contributions sociales sur les indemnités versées aux jurés d'assises. Bien que faisant l'objet d'une position favorable du ministère de la Santé et des Solidarités,

cette proposition se heurte à l'opposition du ministère de la Justice, notamment sur le caractère occasionnel de la contribution des jurés à l'exercice de la justice, et la nature des indemnités qui leur sont versées. ■

Prisons : la privation de liberté n'est pas la privation de l'accès au droit

Dès le début de l'année 2006, l'actualité autour de la condition pénitentiaire s'est faite particulièrement pressante. Le 15 février 2006, Alvaro Gil-Robles, commissaire aux droits de l'Homme au Conseil de l'Europe, rendait public son rapport, suivi le 24 mai par celui de l'Observatoire international des prisons, déplorant les conditions parfois indignes de détention en France. Dans la foulée, furent lancés les États généraux de la condition pénitentiaire, auxquels les délégués du Médiateur de la République ont apporté leur contribution. Cent trente sept délégués du réseau du Médiateur de la République se sont portés volontaires pour prendre en charge la distribution d'un questionnaire auprès de 45 000 détenus, et se sont assurés que les 15 600 réponses étaient bien retournées pour traitement, dans le respect des règles de confidentialité.

Accès au droit et réinsertion des détenus

→ La convention signée le 16 mars 2005 entre le Médiateur de la République et le garde des Sceaux donnait le coup d'envoi à la mise en place à titre expérimental de permanences de délégués, dans une dizaine d'établissements pénitentiaires. La présence sur site, une fois par semaine, des délégués du Médiateur de la République permet de faire progresser de manière concrète l'accès au droit pour 7 500 détenus. Non qu'ils en soient privés, mais du fait de leur détention, l'accès à l'information, aux démarches de réclamation, et à la saisine du Médiateur de la République est en pratique difficile à concrétiser. Le Médiateur de la République y voit également un second objectif : contribuer à faciliter la réinsertion. Traiter les problèmes rencontrés par les détenus et leur famille dans leurs relations avec les administrations permet de préparer la sortie et de consolider les chances de réinsertion.

ÎLE-DE-FRANCE ET PACA

Interpellé dans les rues de Paris, M. L. est contraint d'abandonner sa camionnette mise alors en fourrière. Par suite d'une erreur administrative, l'autorisation du juge d'en transmettre les clés à sa compagne ne lui parvient pas, ce qui a pour effet de prolonger le séjour du véhicule à la fourrière et d'augmenter les frais. M. L. n'étant manifestement pas responsable de ce retard, l'intervention des délégués d'Aix et de Paris lui permettra de voir sa dette réduite.

Au cours de l'expérimentation, les compétences des délégués en milieu pénitentiaire sont exactement les mêmes qu'à l'extérieur. 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 par l'indépendance. Ils n'ont de comptes à rendre sur leur mission qu'au Médiateur de la République qui les a nommés. Pour optimiser l'efficacité de leur action, les délégués interviennent dans les établissements où existe un « point d'accès au droit » qui fournit aux détenus une information juridique « généraliste », ce qui permet au représentant du Médiateur de se concentrer sur le cœur de sa mission : le règlement des litiges avec les administrations.

De l'expérimentation à la généralisation

→ L'expérimentation a permis de tirer trois enseignements principaux. Premièrement, la tenue de permanences de délégués dans les prisons répond à un vrai besoin : le rythme annuel est de l'ordre 700 saisines, soit 10 % du nombre des détenus des 10 sites⁽¹⁾. Par ailleurs, l'intervention des délégués s'est avérée efficace car elle a permis de prendre en compte des litiges qui ne pouvaient être traités par une autre voie, en particulier ceux qui mettent en cause l'administration pénitentiaire. Ils représentent environ 30 % des réclamations : perte d'objets personnels, demande de transfert ou gestion du pécule, par exemple.

Le bilan de l'expérimentation étant très positif, le garde des Sceaux a annoncé le 19 octobre 2006 la généralisation de la présence des délégués du Médiateur de la République dans les prisons. Vingt-cinq nouvelles permanences seront créées dans des établissements pénitentiaires de plus de 300 détenus, notamment la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis. 60 % des détenus en France devraient ainsi bénéficier d'un accès direct à un délégué du Médiateur de la République. Le garde des Sceaux a par ailleurs proposé que le contrôle général des prisons soit confié à l'institution indépendante du Médiateur de la République. Il en constituerait un service nouveau, assuré par des contrôleurs distincts des délégués actuels, et spécifiquement formés.

Rappelons que les demandes présentées par les détenus aux délégués permettent de mettre l'accent sur des dysfonctionnements administratifs que le Médiateur peut essayer de corriger en usant de son pouvoir de proposition de réformes. Par ailleurs, l'examen de la situation d'un détenu permet souvent d'intervenir pour traiter des dossiers qui concernent sa famille à l'extérieur et de mieux préparer sa réinsertion.

En outre, les directeurs d'établissement n'hésitent pas à dire que la présence des délégués du Médiateur de la République peut être un facteur important de réduction des tensions et de prévention des conflits. L'écoute, la prise en compte et l'aide pour résoudre les difficultés rencontrées avec l'administration qu'elles soient sociales, fiscales, ou pénitentiaires, constituent une avancée majeure de l'accès au droit pour les personnes privées de liberté.

Vers un contrôle extérieur des lieux de détention et d'enfermement

→ Aujourd'hui, si la France ratifie le protocole facultatif à la Convention contre la torture de l'Onu, elle devra mettre en place un contrôle extérieur des lieux privatifs de liberté, ce que recommandent également le Conseil de l'Europe et le Parlement européen. Ce nouveau contrôle pourrait être confié à l'autorité indépendante qu'est le Médiateur de la République, comme l'a annoncé le garde des Sceaux, en octobre 2006. Aussi, dès le mois de novembre 2006, le Médiateur de la République a commencé une série de consultations des acteurs clés du dossier, notamment du monde pénitentiaire. ■

(1) La maison d'arrêt de Fresnes; le centre pénitentiaire de Marseille-Les Baumettes, la maison d'arrêt d'Aix-en-Provence-Luynes, la maison d'arrêt de Saint-Étienne, le centre de détention de Melun, le centre de détention de Bapaume, la maison centrale de Poissy, la maison d'arrêt de Nanterre, la maison d'arrêt d'Épinal et la maison d'arrêt de Toulon-La Farlède.



Sauvegarder les libertés individuelles

La mise en œuvre de moyens défensifs porte parfois atteinte aux libertés individuelles. Veiller à la sécurité publique se fait-il au risque de pénaliser l'accès à l'emploi ? Privilégier une immigration choisie doit-il s'accompagner de comportements peu soucieux du respect de la personne ? Les évolutions en cours incitent à une vigilance accrue. Bien que l'individu soit souvent placé au centre des débats, la personne humaine voit parfois nier ses droits privés et familiaux.



Retrouvez les cas traités par les délégués et les spécialistes du Médiateur de la République sur : www.mediateur-republique.fr

Libertés individuelles et fichiers

Stic et Judex, fichiers jumeaux qu'il convient d'améliorer

→ Différentes lois 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 ou l'octroi de titres de séjour. La principale fonction du système de traitement des infractions constatées (Stic), pour la police et du système judiciaire de documentation et d'exploitation (Judex), pour la gendarmerie, est de regrouper les informations provenant des enquêtes effectuées après l'ouverture d'une procédure pénale. Ils recensent les infractions,

mais la mise à jour de ces fichiers au regard des suites judiciaires (condamnation, relaxe, acquittement, non-lieu) s'avère très défaillante, en l'absence de transmission régulière de ces suites judiciaires par le procureur de la République aux gestionnaires des fichiers. Rappelons que début 2007, il est prévu une fusion entre les fichiers Stic et Judex avec la création d'un fichier de police judiciaire commun dénommé Ariane.

Tout au long de l'année 2006, les services du Médiateur de la République ont reçu un nombre croissant de réclamations relatives à la fiabilité, à la vérification et à la mise à jour des données collectées par ces fichiers. Ces litiges trouvent un écho particulier en raison d'une évolution récente. La loi du

■ PACA
Avis défavorable des services préfectoraux. M. Z. ne peut accéder à un emploi d'agent de surveillance. L'intervention du délégué des Alpes-Maritimes met en évidence que le fichier Stic n'a pas été mis à jour...



Retrouvez les cas traités par les délégués et les spécialistes du Médiateur de la République sur : www.mediateur-republique.fr

23 janvier 2006 modifie en effet le régime d'agrément des agents de sécurité embauchés par les entreprises de sécurité privée. Ils étaient 11 000 en 1982, 78 000 en 2006... Désormais, les préfets peuvent fonder un refus ou un avis défavorable à l'embauche, non seulement en fonction du critère objectif des données présentes, ou non, dans le casier judiciaire, mais aussi en fonction de critères plus subjectifs relatifs au comportement ou à la moralité du postulant. Ces informations sont notamment présentes dans les fichiers Stic et Judex. Détournés de leur objectif initial, ces deux systèmes semblent donc jouer un rôle de « casier judiciaire parallèle ». Or, la consultation des fichiers Stic et Judex à des fins administratives ne présente pas des garanties similaires à celles prévues pour le fonctionnement du casier judiciaire.

Le Médiateur de la République a donc proposé une amélioration des conditions de transmission des suites judiciaires par les parquets, et la mise en place de garanties pour les citoyens susceptibles de faire l'objet d'une enquête administrative donnant lieu à la consultation des fichiers Stic et Judex. Lors de l'assemblée plénière de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) en février 2006, le Médiateur de la République a présenté un amendement résument l'ensemble de ses préoccupations en ce domaine, puis a rencontré le président de la CNIL. Le 20 avril 2006, il a effectué une visite à la sous-direction de la police technique et scientifique située à Écully afin de mieux percevoir le fonctionnement du fichier Stic.

Le 15 juin 2006, M. Nicolas Sarkozy demandait à M. Alain Bauer, président du conseil d'orientation de l'Observatoire national de la délinquance, de constituer un groupe de travail afin de proposer, sous un délai de six mois, les solutions aptes à concilier la protection des personnes et les libertés individuelles. Le Médiateur de la République participe à ce groupe de travail. Le 23 novembre 2006,

le président du groupe de travail a remis son rapport au ministre d'Etat, de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire. Les recommandations de ce rapport reprennent en quasi-totalité les propositions de réforme du Médiateur de la République.

Quel droit à l'information pour les familles ?

Le cas des fichiers Ficoba

→ L'attention du Médiateur de la République a été appelée sur l'absence de possibilité, pour les notaires, d'accéder au fichier informatisé des comptes bancaires et assimilés (Ficoba), notamment pour l'établissement de déclarations de succession. Une situation qui peut atteindre l'absurde dans la mesure où certains héritiers doivent payer une pénalité (au titre des comptes bancaires omis involontairement), pour une information que l'administration a refusé de leur délivrer ! En juillet 2006, le Médiateur de la République a donc proposé d'étendre au fichier Ficoba les solutions d'accès à l'information existant déjà pour d'autres fichiers.

Fichier, surendettement et confidentialité : l'impossible équation ?

→ La prévention du surendettement via certains fichiers peut aussi porter rapidement atteinte aux libertés individuelles. C'est tout l'enjeu des discussions actuelles autour des fichiers positifs et négatifs (cf. paragraphe « Pour un débat sur l'opportunité du fichier positif », page 34). ■



Immigration et droit des étrangers

Vers l'immigration choisie : un chemin à baliser

→ M. B., étudiant russe, réside chez sa mère, française. À l'obtention de son DESS, il sollicite un changement de statut car l'entreprise où il a effectué son stage souhaite l'embaucher. Mais la carte de séjour lui est refusée. Motif : trop de candidatures, pas assez d'emplois dans le département. Le recours gracieux engagé avec l'appui de la société qui souhaite l'embaucher est également rejeté. L'aide du délégué de Haute-Garonne est alors nécessaire. Il rappelle notamment la circulaire du ministre de l'Emploi et de la Solidarité du 15 janvier 2002 qui demande aux préfets « *d'examiner avec bienveillance les demandes de changement de statut formulées par des étudiants étrangers qui ont terminé un cursus universitaire et qui présentent une proposition d'embauche ou un contrat de travail émanant d'une entreprise française qui trouverait dans le cadre de ce recrutement le moyen de satisfaire un intérêt technologique et commercial* ». La réelle adéquation entre l'emploi proposé et la formation de M. B. étant démontrée, il lui est alors délivré une carte de séjour temporaire salarié valable un an.

Treizième réforme législative d'importance touchant au droit des étrangers en France depuis 1980, la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et l'intégration pose clairement les principes d'une « immigration choisie ». Elle privilégie notamment l'accueil des étudiants « les plus motivés, ceux qui ont un projet d'études de haut niveau ». Les étudiants répondant aux critères définis voient leurs démarches facilitées. De même, la carte « compétence et talents », valable trois ans, facilite l'admission des étrangers à plus fort potentiel. Parallèlement, cette loi durcit encore les conditions, notamment pour le regroupement familial, pour lequel le délai de séjour avant demande est porté de douze à dix-huit mois. Le regroupement familial est également soumis à la notion « d'intégration républicaine ». Enfin, la délivrance automatique d'un titre de séjour pour tout étranger présent en France depuis dix ans est supprimée. Tout refus de titre de séjour ou de renouvellement est assorti d'une obligation de quitter le territoire sous un mois ; il est assorti d'un droit de recours suspensif.

■ ILE-DE-FRANCE

En raison des circonstances historiques liées à son pays d'origine, M^{me} F. ne peut fournir le certificat de mariage de ses parents, indispensable pour compléter son dossier de demande de naturalisation. Le délégué des Hauts-de-Seine intercède auprès de la préfecture.

■ JUSTICE

M^{me} E., française née en Égypte, ne peut fournir l'acte de naissance indispensable au renouvellement de sa carte d'identité. L'intervention du Médiateur de la République permet de trouver une issue favorable.

■ JUSTICE

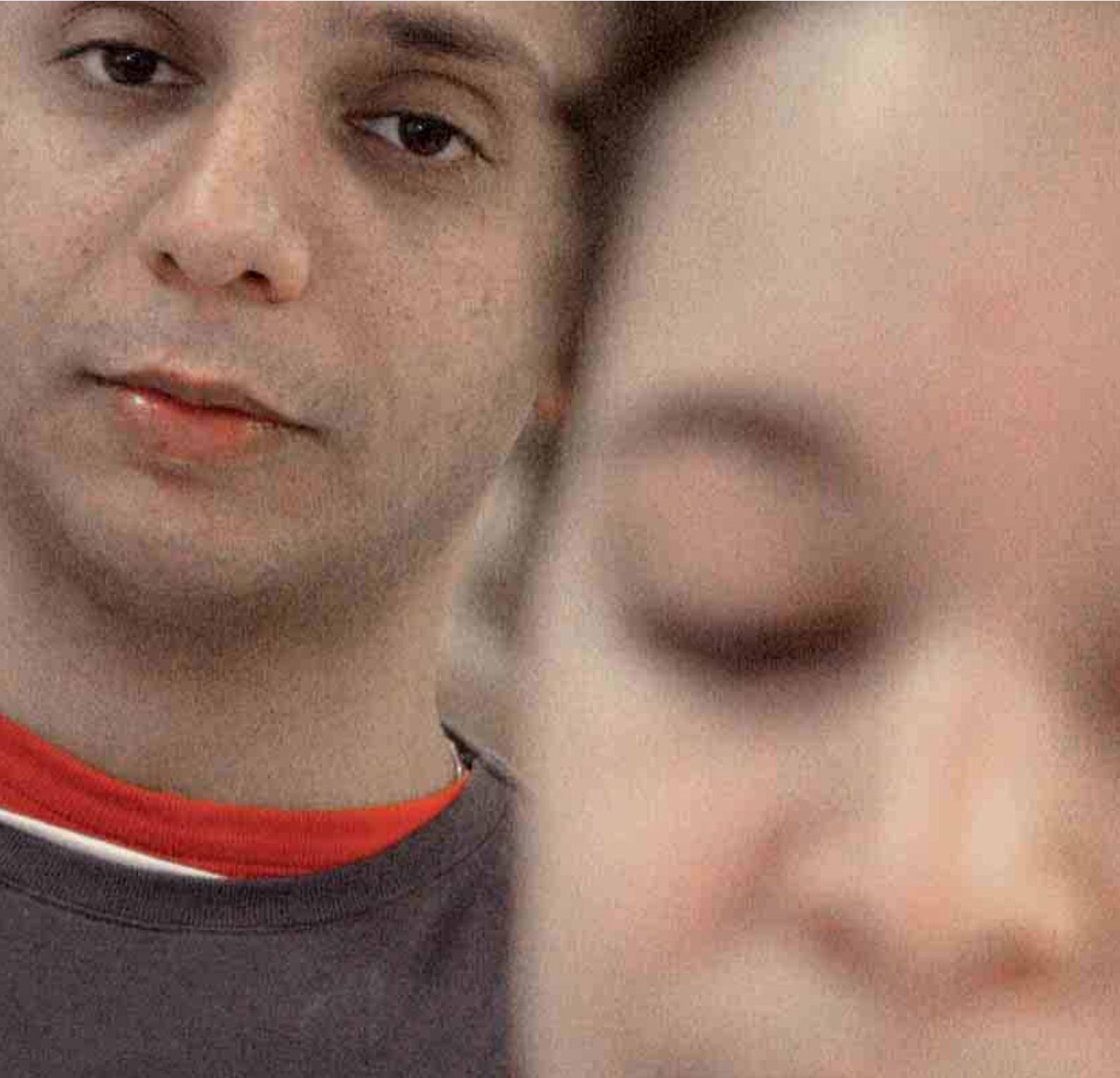
M^{me} A. se plaint de difficultés pour régulariser la situation du père de ses enfants, avec lequel elle vit. Le Médiateur de la République met en avant le caractère privé et familial de la demande. Un certificat d'un an est délivré.

Le Médiateur de la République porte toute son attention sur la mise en œuvre de cette loi du 24 juillet 2006. Tout en comprenant la nécessité de garder la maîtrise de l'immigration, il convient d'être en effet vigilant sur le respect du droit à la vie privée et familiale des étrangers résidant régulièrement en France.

Mise en situation régulière pour les enfants : des critères indûment limitatifs

→ Monsieur T., russe, a sollicité auprès de la CAF le versement des allocations familiales en faveur de ses trois enfants de nationalité canadienne, arrivés en France avec son épouse en février. Il s'est vu notifier un refus, confirmé à l'issue d'un recours amiable, au motif qu'il ne pouvait justifier de la régularité de l'entrée et du séjour de ses enfants en France, au sens de la législation sur les prestations familiales, par la production notamment du certificat médical de l'OMI (l'Office des migrations internationales). Sur le conseil du délégué du Médiateur de la République, il a alors transmis à la CAF le DCEM (document de circulation pour étranger mineur), établi en novembre. La CAF lui a reconnu un droit aux prestations familiales dès le mois de décembre suivant. Mais aucun recours n'a été possible pour la période de mars à novembre puisque le séjour des enfants n'était pas reconnu par un document officiel. Les parents, eux, étaient bien en situation régulière.

L'attention du Médiateur de la République a donc été appelée sur le fait que certains critères d'appréciation de la régularité de l'entrée et du séjour en France des enfants concernés étaient indûment limitatifs. Il a proposé que le droit de bénéficier des prestations soit étendu aux étrangers titulaires d'une carte de séjour temporaire attribuée, au titre du respect de la vie privée et familiale ou de l'asile territorial. Dans le cadre du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2006, le gouvernement a fait adopter un amendement visant à préciser les règles d'octroi des prestations familiales aux étrangers séjournant en France. Ce nouveau dispositif reprend l'essentiel des recommandations du Médiateur de la République. Toutefois, il lui a paru nécessaire d'adresser une mise en garde au ministère de l'Intérieur chargé de formuler les règles d'application, afin que celles-ci respectent scrupuleusement les dispositions légales et n'en réduisent pas la portée par l'exigence particulière de justificatifs énumérés limitativement.



Visas : les mariages de complaisance en ligne de mire

→ Certains mariages ne sont contractés que dans l'unique but d'obtenir un visa d'entrée en France. Pour exemple, le mariage célébré en Turquie entre un ressortissant turc et une ressortissante française. Celle-ci avait fait deux courts séjours en Turquie et faisait valoir qu'ils entretenaient des relations épistolaires et téléphoniques régulières par l'entremise d'un tiers, car ils ne possédaient aucune langue commune... Le visa d'entrée en France a été refusé par la Haute Autorité. De fait, lorsqu'un mariage franco-étranger a été célébré à l'étranger, il est indispensable de faire procéder à la transcrip-

tion de l'acte de mariage étranger sur les registres d'état civil français. À charge des autorités consulaires ou diplomatiques qui présument la nullité du mariage d'en informer les autorités françaises. Si, sous six mois, le procureur de la République n'a pas statué sur la nullité du mariage, les autorités consulaires ou diplomatiques doivent transcrire l'acte de mariage. Ce n'est qu'après cette formalité que le ressortissant étranger peut déposer une demande de visa. Toutefois, même si l'acte de mariage n'a pas été contesté, les autorités consulaires peuvent refuser la délivrance du visa si le mariage présente un caractère frauduleux.

■ JUSTICE
M. K. reçoit un avis favorable à sa demande d'abrogation de la mesure d'expulsion dont il fait l'objet depuis trois ans. Au vu des éléments du dossier, le Médiateur de la République demande un examen bienveillant de la situation de M. K.



Retrouvez les cas traités par les délégués et les spécialistes du Médiateur de la République sur : www.mediateur-republique.fr

Reconnaissance frauduleuse de paternité : un détournement de procédure choquant !

→ L'utilisation frauduleuse des actes civils peut porter durablement atteinte au droit de l'enfant à posséder une véritable filiation. C'est tout le drame des reconnaissances de paternité, moyennant une somme d'argent versée à la mère d'un enfant né en France. Une pratique qui semble perdurer comme en témoignent certains cas portés à la connaissance du Médiateur de la République. La loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité a pris une première mesure pour tenter de lutter contre ces pratiques, en mettant fin à l'obtention de plein droit de la carte de résident (d'une durée de dix ans) au bénéfice du parent étranger d'un enfant français. Désormais, le père présumé doit établir la preuve qu'il contribue effectivement à l'entretien et à l'éducation de l'enfant. Par ailleurs, la loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a corrigé un déséquilibre étonnant qui existait sur le plan pénal, dans la mesure où, auparavant, la reconnaissance fictive de paternité ne constituait pas une infraction alors que la personne s'étant rendue complice d'une telle déclaration mensongère était, quant à elle, passible de poursuites au titre de l'article L.622-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. L'analyse de la législation en vigueur révèle d'autres « failles » dans les procédures de reconnaissance de paternité, du fait notamment des pouvoirs limités des officiers d'état civil. En effet, ils ne peuvent pas saisir le procureur de la République en cas de doute sur la validité de la reconnaissance de paternité, alors qu'ils disposent d'une telle prérogative en matière de mariage. Ceci rend quelque peu aléatoire le pouvoir de contrôle du ministère public prévu par l'article 336 du Code civil, lui permettant de contester une filiation légalement établie « si des indices tirés des actes

eux-mêmes la rendent invraisemblable ou en cas de fraude à la loi ». Par ailleurs, la procédure d'attribution, par les préfectures, des titres de séjour suppose, comme il a été vu, que l'auteur de la reconnaissance démontre qu'il contribue effectivement à l'entretien et à l'éducation de l'enfant. La question est de savoir si la réalisation de cette condition est effectivement vérifiée par les services compétents.

Quel accès au droit pour les étrangers ?

→ Formation et information insuffisantes, services surchargés... Un certain nombre de réclamations adressées au Médiateur de la République témoignent d'une qualité d'accueil et de service peu respectueuse des principes d'accès au droit et d'équité. Par exemple, un ressortissant algérien a dû s'acquitter d'une taxe de 55 euros pour faire renouveler son certificat de résidence, alors que depuis le 1^{er} janvier 2003, les ressortissants algériens titulaires de certificats de résidence valables dix ans en sont exonérés ! L'intervention du délégué de Moselle a permis le remboursement de la somme à l'intéressé par la préfecture.

L'attention du Médiateur de la République a été également appelée sur les délais observés pour le dépôt dans les préfectures des dossiers concernant les demandes de naturalisation. Certaines préfectures convoquent les intéressés pour 2008 ! D'autres n'offrent aucune possibilité de contact téléphonique qui permettrait de faciliter le traitement des réclamations. ■



Porter les valeurs de la médiation dans le monde

Dans une société qui se vit de plus en plus comme un espace de confrontation et de conflits, la médiation prend une importance croissante et les médiateurs, ou ombudsmans, ont vocation à être toujours plus au cœur des débats de société. Soucieux d'ouvrir ces débats et d'enrichir ses propositions, le Médiateur de la République entretient activement ses réseaux tant auprès de ses correspondants des autres ministères, que d'universitaires à même d'alimenter les réflexions et les débats; tant auprès des professionnels que des associations; tant au niveau national qu'international.

Œuvrer en faveur des droits de l'Homme avec la CNCDH

→ Depuis 1993, le Médiateur de la République est membre de droit de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH). Crée en 1974, la CNCDH est composée de représentants d'ONG, d'associations de défense des droits de l'homme et de personnalités qualifiées, laïques ou représentant les cultes. La CNCDH est consultée et émet des recommandations auprès du gouvernement sur les projets de loi, les textes nationaux et internationaux, et participe aux débats de société. Au cours de l'année 2006, la CNCDH a poursuivi son engagement sur les thèmes relatifs à toute forme de discrimination, mais également la bioéthique, le commerce des armes, la rétention administrative, le racisme et la xénophobie.

Bien que la loi de 1973 ne lui confère pas de prérogative particulière dans le domaine des droits de l'Homme, le Médiateur de la République a pris une part active dans ces grands débats. En février 2006, le rapport du commissaire aux droits de l'Homme, Alvaro Gil-

Robles, suivi de celui de l'Observatoire international des prisons, tous deux déplorant les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires français, marquèrent le lancement des États généraux de la condition pénitentiaire organisés sous l'égide de Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République, et de Robert Badinter, ancien garde des Sceaux. Objectif : proposer aux décideurs politiques des pistes d'amélioration d'une situation que de nombreuses autorités nationales et internationales jugent insatisfaisante. Alerté par les travailleurs sociaux, le Médiateur de la République menait depuis dix-huit mois déjà une expérience innovante dans les prisons en y détachant ses délégués, expérience étendue en 2007.

Le Médiateur de la République reste par ailleurs très attentif aux questions touchant directement au respect de la personne et de ses droits les plus élémentaires. C'est avec une vigilance renforcée qu'il suit la mise en œuvre de certaines lois, notamment la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration des étrangers.

Penser l'Europe du droit avec les ombudsmans européens

→ En Europe, le Médiateur de la République entretient des relations régulières avec une centaine d'homologues et d'interlocuteurs, fédérés par le médiateur européen. Les médiateurs et ombudsmans des États de l'Union et de l'Espace économique européen se réunissent tous les deux ans. Ce réseau facilite le traitement de dossiers en commun, par exemple pour des problèmes touchant les travailleurs transfrontaliers. Fédéré sous l'impulsion de Nikiforos Diamandouros, médiateur européen, ce réseau constitue aussi une formidable base de connaissances et permet des échanges d'informations et d'expériences qui alimentent les débats préalables à toute proposition de réforme. Par exemple, dans le cadre des réflexions actuelles sur le malendettement, le Médiateur de la République s'est rendu en Belgique pour mieux comprendre le rôle qu'y jouent les fichiers positifs. Dans le cadre de la réforme de la justice engagée en France, le Médiateur de la République a en outre sollicité ses homologues européens afin de comparer utilement différents systèmes législatifs, et de s'appuyer sur les expériences réussies. Le Médiateur de la République a aussi demandé à ses homologues l'ouverture d'un débat sur les problèmes d'immigration, d'intégration et du droit des étrangers.

Au niveau européen, le Médiateur de la République œuvre aussi en faveur d'une meilleure harmonisation entre droits nationaux et droit communautaire. Au cours de l'année 2006, le Médiateur de la République a appelé, à plusieurs reprises, l'attention du monde politique sur les divergences entre législation française et législation européenne.

En juin 2006, le Médiateur de la République a participé à la conférence européenne des ombudsmans, à Vienne. En 2007, la France accueillera à Strasbourg la prochaine rencontre des médiateurs et ombudsmans nationaux de l'Union européenne.

AOMF : porter les valeurs de la démocratie

→ Jean-Paul Delevoye est le secrétaire général de l'AOMF, Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie et, à ce titre, a participé à plusieurs de ses assemblées au cours de l'année 2006. Au-delà de la langue, cette organisation rassemble des pays qui partagent les mêmes valeurs de démocratie et de droits de l'Homme. En 2006, le Médiateur de la République a mené plusieurs actions afin d'aider les pays membres à développer leur propre système de médiation : accueil et formation, échanges de compétences, mise à disposition de ressources informatiques... Il a notamment accueilli les médiateurs de Djibouti et du Maroc, et les équipes de médiation du Sénégal et du Mali. En décembre 2006, le Médiateur de la République s'est rendu en personne au Sénégal afin d'assister à l'inauguration, à Bamako, du nouveau siège de l'Institution de Mme le Médiateur de la République du Mali, ainsi qu'à la 11^e édition de l'Espace d'interpellation démocratique.

La médiation dans le monde

→ Nombre d'organisations ou de personnes dans le monde manifestent leur intérêt pour l'Institution et s'informent auprès du Médiateur de la République de son rôle et de son fonctionnement. Au cours de l'année 2006, les services du Médiateur de la République ont reçu successivement trois délégations chinoises. Ont également été reçus le président de la direction des droits de l'Homme du cabinet du Premier ministre en Turquie, ainsi que Becky J. Hoover, avocate et universitaire américaine. ■

Portrait de l’Institution

Qu’elle soit recevable ou non, chaque plainte adressée au Médiateur de la République reçoit une réponse individuelle et argumentée. Pour garantir un juste accès au droit et à l’information, comme pour instruire les dossiers les plus complexes, les délégués territoriaux et les experts des services centraux effectuent un véritable travail de fourmi. Lorsque derrière la nature éminemment personnelle des réclamations se profilent de véritables dysfonctionnements ou des iniquités collectives, il y a alors matière, non plus à des actions ponctuelles, mais à une analyse de fond et à une réflexion élargie. Autant dire que toutes les propositions de réforme émises par le Médiateur de la République s’ancrent dans la réalité quotidienne des Français et s’appuient sur le travail d’expertise et d’écoute des juristes et des délégués de l’Institution.

La direction du développement territorial L’Institution au plus près de tous	p. 72
Le secteur Recevabilité Un point central d'accès au droit	p. 73
Le secteur Affaires générales Le quotidien à la loupe pour réparer les dysfonctionnements	p. 74
Le secteur Agents publics – Pensions Les employeurs publics face à leurs responsabilités	p. 75
Le secteur Justice Expliquer la loi et encourager les règlements amiables	p. 76
Le secteur Social Gérer l’urgence dans le dédale des couvertures sociales	p. 77
Le secteur Fiscal Français et fiscalité : un grand besoin de pédagogie	p. 78
Le secteur Réformes Propositions de réforme : au cœur des débats publics	p. 79

L’Institution au plus près de tous

Si proximité, efficacité et rapidité traduisent bien l’action des 270 délégués du Médiateur, leur capacité d’écoute, la qualité des services qu’ils rendent à la population dans leur vie quotidienne font de ces bénévoles du service public un réseau d’interlocuteurs crédibles, très sollicités par les citoyens en difficulté avec des administrations.

Au sein des services du Médiateur de la République, la Direction du développement territorial (DDT) anime un réseau dense de délégués.

Les délégués traitent 90 % des dossiers de l’Institution

→ Traditionnellement présents dans les préfectures, les délégués du Médiateur sont également au cœur des quartiers sensibles, dans des structures de proximité (maisons de justice et du droit, locaux municipaux...) et depuis 2005 auprès des détenus.

Écouter, dénouer les litiges et informer les citoyens déroutés par la complexité des circuits administratifs

→ Les permanences proches et gratuites des délégués, leur identification facile, leur sens de l’écoute rassurent les personnes déroutées par des procédures complexes et des serveurs vocaux anonymes ; ils contribuent ainsi à désamorcer bien souvent des situations de conflit, par des explications claires et impartiales.

52 % des affaires traitées par les délégués sont des demandes d’information et d’orientation formulées par une population dépassée par la complexité des textes et de l’organisation administrative, forme de dysfonctionnement redoutable pour les plus vulnérables et les moins bien informés de nos concitoyens.

270 délégués

55 874 cas reçus en 2006

338 lieux d'accueil du public

Réagir vite, mais observer également...

→ L’organisation en réseau des délégués et les contacts noués dans les administrations locales répondent bien au traitement des urgences. Les délégués savent décoder rapidement les procédures et circuits administratifs pour les avoir pratiqués eux-mêmes. Anciens fonctionnaires, ou cadres d’entreprise à la retraite, ou encore jeunes doctorants, ils ont tous une bonne formation juridique ou une expérience du secteur public. En 2006, la direction du Développement territorial leur a assuré 250 journées de formation généraliste (informatique, droit...) ou spécifique (handicap, détention).

Équipés d’ordinateurs portables et d’une connexion Internet, ils peuvent communiquer entre eux et avec l’Institution. C’est ainsi que la distribution d’un questionnaire auprès de 45 000 détenus a pu être organisée en très peu de temps. La structure en réseau est particulièrement bien adaptée pour traiter les urgences : grâce aux contacts noués avec les administrations et entre les délégués, des affaires sensibles trouvent une solution rapide.

Observateurs des pratiques administratives, les délégués détectent les points de blocage qu’ils tentent également de résoudre avec les services concernés, et contribuent à l’amélioration du service public. ■

Un point central d'accès au droit

Téléphone, courriels, cellule d'urgence, le secteur de la Recevabilité adapte les moyens de saisine du Médiateur de la République aux pratiques nouvelles des citoyens et à l'urgence de certaines situations. Cette plate-forme d'accueil et d'orientation des réclamants traite également au fond les réclamations non recevables.

Le secteur de la Recevabilité agit sous deux casquettes distinctes. La première consiste à recevoir et faire un premier examen des requêtes adressées au Médiateur de la République. Les réclamations recevables sont alors orientées vers l'un des cinq secteurs d'instruction de l'Institution, ou vers les délégués territoriaux. À ce titre, la Recevabilité a reçu et traité les 6 948 dossiers arrivés auprès des services centraux au cours de l'année 2006. Les litiges les plus fréquents sont d'origine fiscale et sociale.

La deuxième casquette de la Recevabilité correspond plus particulièrement aux objectifs du Médiateur de la République en matière d'accès au droit, de proximité et de pédagogie. Il s'agit du traitement des réclamations non recevables au sens de la loi du 3 janvier 1973. Les dossiers traités en 2006 au titre des irrecevabilités concernaient principalement les contraventions, l'urbanisme et les litiges privés : problèmes familiaux, rapports entre locataires et propriétaires, droit de la consommation, procédures judiciaires en cours...

Faciliter l'accès au droit

→ Le traitement au fond des dossiers non recevables permet d'apporter à chaque réclamant la réponse la plus claire, la plus complète et la plus utile possible. Chaque courrier de réponse précise donc pourquoi le Médiateur de la République n'est pas compétent en la matière, quelles démarches le réclamant aurait dû faire – ou peut encore faire –, les coordonnées des organismes ou des personnes à contacter, le cas échéant. La Recevabilité constate en effet

une méconnaissance de la part du grand public des services comme le 3939 ou les CIRA (centres interministériels de renseignements administratifs). En 2006, le Médiateur de la République a donc amorcé un rapprochement qui permettra progressivement de travailler plus étroitement avec ces services.

Prendre en compte les pratiques nouvelles

→ La loi du 3 janvier 1973 instituait un mode de saisine indirecte du Médiateur de la République via un sénateur ou un député. Or, l'urgence de certaines situations ou le recours banalisé à des moyens de communication comme le téléphone et les courriels doivent désormais être pris en compte. En 2006, la Recevabilité a ainsi reçu et traité 3 119 courriels. Par principe, la Recevabilité ne rejette aucune demande pour défaut de saisine parlementaire, mais demande aux réclamants de régulariser leur démarche par la suite.

Il se peut d'ailleurs que la Recevabilité détecte l'urgence d'une plainte dès sa réception : menace d'expulsion, blocage des comptes bancaires, suppression d'un revenu minimum... Sa cellule d'urgence prend alors en charge le dossier. Ce fut par exemple le cas pour un artisan dont tous les comptes bancaires avaient été bloqués pour une dette hospitalière de 85 euros qu'il avait par ailleurs réglée. En l'espace d'une heure, la cellule d'urgence a mis en évidence un dysfonctionnement entre l'administration hospitalière et le Trésor public, et obtenu la levée des interdits bancaires et des frais afférents. ■

Au sein des services du Médiateur de la République, le secteur de la Recevabilité reçoit et oriente les réclamations. Il traite au fond les dossiers non recevables.

3 033
dossiers clôturés
par les services centraux

41 %
de dossiers hors compétences

209 dossiers traités par la cellule d'urgence

3 119
courriels de réclamations reçus, soit + 100 % par rapport à 2005

Le quotidien à la loupe pour réparer les dysfonctionnements

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

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

→ Les chargés de mission du secteur AGE sont issus des services juridiques des administrations centrales, des collectivités territoriales ou des établissements publics. Ils allient leur connaissance de la vie administrative à leur volonté de soutenir utilement les réclamations qui méritent une médiation, afin de rechercher des solutions en équité, dans le respect tant du cadre juridique que des parties en litige. Il s'agit là d'un travail rigoureux et créatif, qui ne doit ni mettre en accusation une administration, ni peser sur la liberté politique des élus. Il encourage, le cas échéant, l'administration ou la collectivité à modifier ses pratiques.

Bien souvent, il est nécessaire de « décortiquer » une situation devenue complexe au fil des ans, avant d'arriver à une solution juridique et équitable. Le Médiateur de la République ne peut imposer de solution. N'étant pas partie au litige, ni avocat de l'une des parties auprès de l'autre, ni juge, il poursuit, avec la distance que lui permet la liberté du service gratuit qu'il offre aux réclamants, la recherche de l'accord des parties sur une solution qui clôt le passé et ouvre le présent. Ce qui suppose de l'écoute et... beaucoup de temps.

1 390
dossiers clôturés
en 2006

Un chargé de
mission instruit
175 dossiers
en moyenne par an

20 % des
litiges concernent
l'urbanisme,
l'environnement,
le domaine public,
les travaux publics
et la voirie

Au demeurant, la qualité de la collaboration des collectivités territoriales et des administrations publiques permet le règlement d'un nombre considérable d'affaires. Toutefois, en 2006, dans deux cas où la solution paraît encore possible et n'a pu être encore trouvée du fait du silence ou du refus de la partie administrative, le Médiateur a fait jouer le pouvoir dont la loi l'a doté, de rendre publiques ses recommandations pour persuader enfin les parties de trouver un terrain d'entente.

Sur les thèmes les plus importants ou fréquents, le secteur AGE élaboré notes techniques et d'actualité mettant en lumière les axes de réforme à envisager. ■

Domaines couverts par le secteur des Affaires générales

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

Les employeurs publics face à leurs responsabilités

Bien des idées reçues se voient bouleversées par les cas que traite le secteur AGP. Les situations de chômage révèlent le manque de coordination entre les régimes, la mise en œuvre de la retraite se heurte à la parution tardive de décrets d'application et l'invalidité peut se traduire par une absence totale de revenus. La précarité et l'urgence font désormais partie de l'environnement des fonctionnaires.

→ Le secteur Agents publics – Pensions (AGP) instruit les réclamations présentées par les agents publics relevant des trois fonctions publiques (État, collectivités territoriales, établissements hospitaliers) en désaccord avec leur administration d'origine. Toutefois, ces désaccords ne doivent pas mettre en cause l'exercice du pouvoir hiérarchique et disciplinaire de l'autorité administrative (article 8 de la loi du 3 janvier 1973).

L'année 2006 est marquée par un nombre important de requêtes sur les droits à pension civile émanant d'agents publics en activité. Leur préoccupation sur ce sujet paraît plus vive que les années précédentes, en raison des changements intervenus au titre de la réforme des retraites d'août 2003 et en raison de la parution progressive, et parfois tardive, des décrets d'application. Les griefs des requérants portent de façon significative sur les lenteurs et les lacunes de l'information des administrations, susceptibles d'engendrer un préjudice dans la liquidation de leur pension. Notons que les saisines relatives à la discrimination entre hommes et femmes en matière de pensions de retraite et de pensions de réversion demeurent en nombre élevé.

Le deuxième litige, en termes de fréquence, dont est saisi le Médiateur de la République concerne l'ouverture des droits à indemnisation chômage pour des agents non-titulaires et des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers. La complexité de la législation sur ce point est telle que les employeurs publics la maîtrisent mal, générant bon nombre de récla-

mations. Les différends les plus fréquents ont trait au motif légitime de la démission de l'agent, à la durée de l'indemnisation, au respect des règles de coordination entre le régime d'assurance chômage et le secteur public. Les situations traitées par le secteur sont souvent précaires et urgentes, mais résolues par le Médiateur de la République.

La mise à la retraite d'office pour invalidité ou inaptitude à l'exercice des fonctions génère aussi un grand nombre de requêtes, principalement à cause de l'absence de reclassement, pourtant obligatoire, de l'agent dans un autre emploi compatible avec son état de santé, mais aussi, et souvent, à cause du retard des administrations chargées de se prononcer sur l'inaptitude des fonctionnaires à exercer leurs fonctions, ou sur l'octroi éventuel d'une pension, mettant ainsi les intéressés dans l'impossibilité d'être rémunérés. Le Médiateur de la République est donc intervenu à plusieurs reprises au sein des administrations pour vérifier que les procédures étaient bien appliquées. Il a proposé, par ailleurs, une uniformisation des textes concernant les trois fonctions publiques et a obtenu satisfaction pour la fonction publique hospitalière. Reste, pour la fonction publique d'État, la suppression du passage par le Minefi, qui n'existe pas dans les deux autres fonctions publiques, et qui peut, en cas de rejet, priver de tout revenu l'agent de l'État radié pour inaptitude professionnelle. ■

Au sein des services du Médiateur de la République, le secteur Agents publics – Pensions instruit les réclamations présentées par les agents relevant des trois fonctions publiques.

585 dossiers clôturés, en 2006

50 % des litiges ont trait aux pensions civiles et militaires

45 % concernant la carrière des agents

5 % le recrutement

Expliquer la loi et encourager les règlements amiabes

Deuxième secteur d'instruction en nombre de dossiers reçus, le secteur Justice constate en 2006 une très forte augmentation des requêtes concernant des majeurs protégés. En outre, le sentiment d'arbitraire parfois ressenti par les réclamants étrangers fait l'objet d'une attention soutenue pour, d'une part, expliquer les décisions et d'autre part, mettre en lumière des éléments insuffisamment pris en compte par les services préfectoraux.

Au sein des services du Médiateur de la République, le secteur Justice instruit les litiges opposant les personnes physiques ou morales au service public de la justice, et les questions relatives à l'état civil et au droit des étrangers.

885 dossiers clôturés en 2006

Augmentation de **50 %** des dossiers relatifs aux majeurs protégés

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

Avec 60 % des dossiers traités, le droit des étrangers représente la part la plus importante de l'activité du secteur Justice appelé à suivre les personnes tout au long de leur vie : visa, titre de séjour, regroupement familial, naturalisation... Pourtant, les réclamants vivent parfois comme arbitraire le « pouvoir d'appréciation » de l'administration. Le secteur Justice effectue alors un important travail de pédagogie. Les interlocuteurs habituels du secteur Justice sont le bureau des étrangers des préfectures, le service central d'état civil du ministère des Affaires étrangères, les procureurs de la République, les rédacteurs du service de la nationalité du ministère de la Justice...

Les questions d'état civil, de nationalité, de tutelle, ainsi que les affaires pénales, civiles et relatives aux auxiliaires de la justice représentent 38 % des dossiers instruits par le secteur. Bien que particulièrement complexes, il arrive que les affaires d'état civil puissent être résolues en quarante-huit heures. De manière générale, les délais d'instruction ne dépassent pas quatre mois. À noter : le nombre de litiges touchant des majeurs protégés par tutelle ou curatelle augmente très rapidement, avec une augmentation de 50 % de dossiers reçus en 2006.

En 2006 également, l'intervention du Médiateur de la République dans les prisons a été considérée comme une réussite. Cette expérimentation innovante sera généralisée en 2007. ■

Gérer l'urgence dans le dédale des couvertures sociales

Les régimes de couverture et d'aide sociale peinent à s'adapter à l'instabilité des situations professionnelles et privées. Vieillesse et chômage sont les thèmes les plus fréquemment traités par le secteur Social. Les dossiers instruits révèlent un besoin urgent de légiférer, notamment en faveur des personnes dépendantes ou en situation de précarité.

→ Expliquer est un mot caractéristique des activités du secteur Social. Dans le dédale des procédures et des textes relatifs à la couverture sociale, les requérants sont souvent désarmés, ou révoltés. Ils ne comprennent pas le refus d'une aide ou le retrait d'une prestation, parfois même signifié sans préavis ni explication. Au cours de l'instruction des dossiers, le secteur Social a donc l'occasion, fréquente, d'expliquer les règlements sociaux et leur application.

Une autre caractéristique du secteur Social est son mode de travail en réseau avec ses correspondants dans les organismes sociaux et les administrations, ou avec les délégués territoriaux du Médiateur de la République qui se trouvent au plus près des réclamants. Il appartient alors au secteur Social de rechercher un maximum d'efficacité dans ses actions en choisissant les interlocuteurs et le mode d'intervention les plus pertinents en fonction de l'urgence des cas à traiter.

La complexité croissante des textes et de leur application rend plus ardue l'instruction des réclamations adressées dans le domaine social. Les situations professionnelles multiples associées à des régimes différents, ainsi que la loi portant réforme des retraites, sont en grande partie à l'origine du nombre croissant de plaintes.

Les réclamations adressées par les personnes handicapées ou par les parents d'enfants handicapés mettent par ailleurs en évidence des besoins émergents dans le domaine du handicap : allocation d'éducation spéciale, prise en charge des frais d'hébergement et de transport, cartes d'invalidité, prestations de compensation, fixation de taux d'incapacité... Le secteur Social veille particulièrement à la création de liens avec les MDPH (maisons départementales des personnes handicapées) et la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Il travaille en collaboration étroite avec les délégués référents des MDPH.

Afin d'élargir ses compétences au plus grand nombre, le secteur Social dispense des actions de formation et apporte son soutien technique aux délégués territoriaux du Médiateur de la République. ■

Au sein des services du Médiateur de la République, le secteur Social instruit les réclamations relatives à la couverture sociale obligatoire de toute la population autre que la fonction publique. Il s'agit principalement des litiges liés aux prestations de Sécurité sociale du régime général, du régime social des indépendants et du régime agricole, aux cotisations, aux retraites, aux allocations et prestations familiales et sociales, aux minima sociaux, aux aides au logement, aux aides à l'emploi et à l'indemnisation du chômage.

620 dossiers clôturés en 2006

Français et fiscalité : un grand besoin de pédagogie

Dans le domaine fiscal, la pédagogie prend une place primordiale. Dès lors qu'un réclamant comprend la position de l'administration et ne s'estime plus victime d'une injustice, il renonce généralement à toute action en justice. Une affaire sur deux seulement donne lieu à une intervention du Médiateur de la République auprès de l'administration et les possibilités d'examen gracieux sont de moins en moins fréquentes.

Au sein des services du Médiateur de la République, le secteur Fiscal instruit les réclamations présentées par les personnes physiques ou morales.

527 dossiers clôturés en 2006

90 % dédiés à la fiscalité

30 % des litiges fiscaux sont portés par des entreprises

10 % des affaires portent sur les redevances et dédommagements divers

80 % des médiations engagées aboutissent favorablement

→ 90 % des dossiers instruits par le secteur Fiscal concernent la fiscalité de l'État ou des collectivités locales et leurs groupements. Les plaintes sont présentées par des personnes physiques ou morales (sociétés et associations) qu'un différend oppose aux administrations. 30 % des réclamations proviennent d'entreprises. La nature de ces affaires peut être très variée. Présentées à tous les stades de la procédure administrative et contentieuse, elles naissent de situations très diverses aux enjeux économiques, financiers et sociaux multiples, allant de quelques euros à la survie d'une entreprise et au sort de ses employés. Les questions de contrôle fiscal des entreprises et ses conséquences sociales tiennent une grande place, avec plus du tiers des réclamations reçues. Les questions de fiscalité personnelle, quant à elles, sont généralement liées aux situations familiales, qu'il s'agisse de divorce (déduction de pensions alimentaires, majoration de quotient familial...) ou de solidarité intergénérationnelle. Enfin, les réclamations mettant en cause les collectivités territoriales portent principalement sur l'évolution de leurs taxes et redevances, notamment celles relatives à l'enlèvement des déchets ménagers.

À côté des solutions de compromis, de dégrèvement ou de remise d'impôts apportées aux réclamants, les réponses font aussi une large part à la pédagogie et à l'explication de la position administrative, surtout lorsque le dossier ne laisse place ni à la médiation ni à l'examen gracieux, ce qui est désormais fréquent.

L'activité du secteur Fiscal est donc essentiellement orientée vers les administrations financières de l'État (impôts, comptabilité publique, douanes). Ses interlocuteurs sont leurs services centraux ou ceux installés dans les départements : directions des services fiscaux, trésoreries générales... Le secteur Fiscal agit également auprès de certains organismes dépendant du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie comme l'Agence nationale d'indemnisation des Français d'outre-mer et, pour les taxes et redevances locales diverses, auprès des collectivités territoriales.

Enfin, les autres dossiers instruits par le secteur, soit 10 % de son activité, portent sur des questions non fiscales : cadastre, hypothèque, indemnisation des Français rapatriés d'outre-mer mais également redevance audiovisuelle. ■

Propositions de réforme : au cœur des débats publics

Dans un paysage législatif où la surenchère des textes peut nuire à l'autorité de la loi et générer une certaine confusion, le pouvoir de proposition de réforme du Médiateur de la République s'exerce essentiellement en deux domaines : la recherche d'équité et la suppression des dysfonctionnements du service public. Il contribue en cela à faire évoluer les procédures et les pratiques administratives vers plus d'équité et de simplicité.

→ Les lois du 3 janvier 1973 et du 12 avril 2000 confèrent au Médiateur de la République un pouvoir de proposition de réforme, par auto-saisine ou par saisine directe de la part d'un citoyen, d'un parlementaire ou d'une autre autorité indépendante. Les propositions de réforme s'inscrivent dans le prolongement logique de la médiation individuelle. Celle-ci place en effet le Médiateur de la République à un poste d'observateur des réalités sociales qui alimente toute réflexion utile en vue d'une amélioration législative.

En matière de réforme, le Médiateur de la République dispose d'un large champ d'action au cœur des grands débats actuels : évolution de la famille, mobilité professionnelle, harmonisation européenne, protection du citoyen et du consommateur, personnes handicapées, accidents du travail, maladies professionnelles. Les propositions de réforme du Médiateur de la République s'attachent, soit à résoudre les dysfonctionnements d'un service public ou d'une administration, soit à réduire les situations d'iniquité résultant de l'application d'une norme, réglementaire ou législative.

Lorsque l'instruction d'une demande de réforme ne donne pas lieu à une proposition de réforme proprement dite, mais que le problème soulevé est bien réel, le Médiateur de la République le signale alors aux ministères compétents afin de donner lieu, éventuellement, à la mise en œuvre d'une réforme au niveau de ces ministères. En 2006, 27 dossiers ont été ainsi signalés, ceux-ci portent notamment sur l'attribution des pensions d'invalidité aux déportés de l'étranger, la délivrance d'un passeport à un enfant mineur d'un couple divorcé, le congé de présence parentale, les numéros surtaxés, le rattachement des enfants ayants droit à la Carte Vitale de chacun de leurs parents, la situation des médecins disposant d'un diplôme étranger.

Le Médiateur de la République, au cours de l'année 2006, a émis dix-huit propositions de réforme avec une visée soit de protection des personnes (sociale, droits fondamentaux, personnes vulnérables), soit d'amélioration des dispositifs publics (fiscalité, fonctionnement de la justice...). Dans le même temps, treize propositions de réforme ont été closes en satisfaction. ■

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

103 demandes de réforme ouvertes

101 demandes de réforme closes

18 propositions de réforme ouvertes

13 propositions de réforme closes en satisfaction

La Gestion Administrative et Financière 2006

MOYENS BUDGÉTAIRES : 11 056 000 €

**Personnels (rémunération-charges-formation)
(agents et délégués)** 7 166 000 €

- Rémunération des personnels du siège (dont intérim et mises à disposition remboursées, y compris charges sociales) 5 834 000 €
- Indemnités des délégués du Médiateur de la République 1 180 000 €
- Formation du personnel et des délégués 152 000 €

**Charges de fonctionnement courant
(hors charges liées au personnel)** 3 528 000 €

- Frais de gestion générale des locaux – (dont location) 2 223 000 €
- Moyens de fonctionnement généraux 728 000 €
- Autres (dont dotation aux amortissements et provisions) 577 000 €

Investissements 362 000 €

LES NOUVELLES ORIENTATIONS DE 2006

Obligations de résultat et indicateurs de performance

Le Médiateur de la République, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, a fixé aux services des obligations de résultat, notamment en ce qui concerne les délais de réponse, la qualité de la médiation et la qualité des propositions de réformes.

À ce titre, outre l'indicateur de performance figurant en loi de finances, d'autres indicateurs de gestion interne ainsi qu'un tableau de bord ont été mis en œuvre et transmis aux commissions parlementaires courant 2006.

Traçabilité des dossiers

Après avoir doté les services d'un nouveau logiciel de traitement des dossiers en 2005, l'année 2006 a été mise à profit pour développer la traçabilité des dossiers selon plusieurs critères, thématiques et géographiques, y compris à la Recevabilité.

Etablissement d'une Charte pour l'Institution

Au début de l'année 2006, la "Charte des collaborateurs" du Médiateur de la République a été initiée. Cette charte présente les engagements de service avec, notamment, un développement sur l'accueil dans l'Institution, l'information et l'orientation des citoyens dans leurs démarches administratives, les modalités de traitement des dossiers ainsi que les pouvoirs de réforme du Médiateur de la République.

Formation des personnels

Le plan pluriannuel de formation à destination des délégués et du personnel du siège s'est poursuivi en 2006 avec, pour la première fois, la mise en place de formations spécifiques à chaque secteur. Le mouvement sera amplifié en 2007.

De plus, les nouveaux objectifs fixés à l'Institution ont conduit à développer en 2006 deux orientations nouvelles :

- la formation des délégués du Médiateur dans les établissements pénitentiaires ;
- la formation des personnels du siège à l'arrivée d'un comptable public.

Transparence de la gestion des ressources humaines

Afin de se conformer aux préconisations de la LOLF, dans un souci de lisibilité de son action et de transparence, le Médiateur de la République a remboursé les rémunérations des personnels mis à sa disposition, dont les emplois lui ont été transférés en 2006, ce qui explique la croissance de la masse salariale de 2005 à 2006.

Personnels en fonction dans les services du Médiateur de la République (au 31 décembre 2006)

	TOTAL	CATÉGORIES		
		A	B	C
Personnels mis à sa disposition	47	32	8	7
Personnels des Caisses (CPAM et CRAMIF)	5	0	0	5
Personnels détachés	15	11	0	4
Personnels contractuels	23	16	0	7
Personnels affectés par le Secrétariat Général du Gouvernement	4	0	1	3
TOTAL	94	59	9	26

POUR RETROUVER LES CAS CITÉS
DANS CE RAPPORT, L'ORGANIGRAMME,
LA LOI DU 3 JANVIER 1973
ET L'ACTUALITÉ DE L'INSTITUTION :

WWW.MEDIATEUR-REPUBLIQUE.FR

Médiateur de la République

Responsable de publication : Christian Le Roux

Conception et réalisation : Polynôme Communication – RCS Nanterre B 398 289 629

Rédaction : les services du Médiateur de la République ; Emmanuelle Chen-Huard

Photos : David Delaporte

Impression : La Fertoise – 72405 La Ferté-Bernard

Dépôt légal : 1^{er} trimestre 2007



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

Diffusion La Documentation française

29-31, quai Voltaire

75344 Paris Cedex 07

Tél. : 01 40 15 70 00

Fax : 01 40 15 68 00

www.ladocumentationfrançaise.fr

Prix : 16€

ISBN : 978-2-11-006486-8

ISSN : 0182-7502



9 782110 064868