

## Rapport annuel 2007



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

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

Les données chiffrées de ce rapport portent sur l'année 2007.  
Sa date de rédaction est arrêtée au 30 janvier 2008.

Médiateur de la République – 7, rue Saint-Florentin – 75008 Paris  
Tél. : 01 55 35 24 24 – Fax : 01 55 35 24 25 – [www.mediateur-republique.fr](http://www.mediateur-republique.fr)

# SOMMAIRE

|  |       |
|--|-------|
| ÉDITO  | p. 2  |
| BLOC-NOTES   | p. 4  |
| L'ANNÉE EN CHIFFRES  | p. 5  |
| TABLEAU DES RÉFORMES   | p. 8  |
| LES POINTS FORTS DE L'ANNÉE 2007   | p. 10 |
| <b>AU CŒUR DE LA SOCIÉTÉ</b>   |       |
| Une vision concrète de l'application des politiques publiques                        | p. 13 |
| Repérage des dysfonctionnements  | p. 28 |
| <b>ACTEUR DES RÉFORMES</b>   |       |
| Les aboutissements des réformes du Médiateur de la République                        | p. 44 |
| Les priorités du Médiateur de la République en 2008                                  | p. 48 |
| <b>CRÉATEUR DE LIENS</b>   |       |
| Une organisation ancrée dans la réalité  | p. 61 |
| La contribution aux décisions politiques   | p. 71 |
| L'INSTITUTION AU CŒUR DES DÉBATS   | p. 75 |
| MÉDIATION INSTITUTIONNELLE ET DROITS HUMAINS :<br>UN ENJEU FRANÇAIS ET INTERNATIONAL | p. 77 |
| LA GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE 2007   | p. 80 |

# ÉDITO



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

**Comment gérer l'équilibre difficile entre le collectif et l'individuel, l'universel et le local, entre le virtuel et le réel ?** Notre société traverse aujourd'hui des bouleversements importants sur les plans démographique, économique, environnemental et technologique. Ces évolutions rapides s'accompagnent de phénomènes nouveaux de confrontation et de nouvelles oppositions catégorielles, d'entreprises, religieuses, qui exigeront de plus en plus le recours à des autorités indépendantes. Celles-ci, en dehors de toute contrainte de pouvoir politique, juridique, administratif ou autre, ont pour vocation de promouvoir le respect de l'individu, sa dignité et son épanouissement.

Au cours des trois dernières années, l'Institution du Médiateur de la République a développé des partenariats extrêmement riches, respectueux et confiants avec l'ensemble des acteurs du monde judiciaire et administratif : la Cour de Cassation, les présidents de cours d'appel, le Conseil supérieur de la magistrature, le Conseil d'État. En 2007, nous avons poursuivi et approfondi ces partenariats, mais nous avons voulu aussi la mise en réseau des compétences diverses, qui font le monde de la médiation ; c'est ainsi que les premières assises de la médiation privée et publique se sont tenues à la chambre de commerce de Paris et ont permis que s'engage une réflexion fructueuse avec d'autres acteurs tels que le Centre de médiation et d'arbitrage de la CCIP. L'Institution a su aussi nouer les relations les plus actives avec les grandes organisations de lutte contre la précarité – Croix-Rouge, Secours populaire, Armée du Salut. L'année 2007 aura, enfin, été marquée par des contacts importants avec les ONG et les instances nationales et internationales de droits de l'Homme. Aujourd'hui, la Médiation ne peut plus s'envisager sans la prise en compte

des droits humains, conséquence d'une évolution vers un ombudsman à la française, à l'instar de la situation qui prévaut dans les pays comparables.

**L'un des grands enjeux des années à venir sera le rétablissement d'un « bien vivre ensemble » dans nos sociétés.** Nos partenaires, tout comme nos délégués dont le réseau couvre l'ensemble du territoire, sont au cœur des conflits individuels et publics. Acteurs et observateurs privilégiés du terrain, ils constatent les effets des politiques publiques, ils peuvent identifier les problèmes, suggérer des réformes. C'est grâce à eux et à ce travail d'observation que le Médiateur-ombudsman peut jouer ce rôle essentiel, j'en suis convaincu, qui est celui d'aider le politique à poser les bonnes questions : Pourquoi engager des dépenses considérables dans la répression et la détention si celle-ci ne conduit pas à la réinsertion ? Pourquoi dépenser des milliards d'euros dans l'assistance quand cela revient à maintenir des situations de dépendance sociale contraires à la dignité ? Peut-on vraiment développer une conscience politique respectueuse de l'environnement tout en ignorant cette dimension essentielle qu'est la dimension humaine ? Quand l'Homme n'est plus la « seule querelle qui vaille », quand cette préoccupation n'est plus au centre des politiques publiques, alors la violence et la contestation de toute loi et de toute règle collective risquent de l'emporter sur le contrat social.

**Pour être respectée, l'autorité doit être respectable.** Or, certains dysfonctionnements du service public deviennent intolérables quand ce sont les plus fragiles de nos concitoyens qui les subissent. L'évaluation des politiques publiques se fait trop souvent sur les seuls critères budgétaires et économiques. Rarement sur des critères qualitatifs. Rarement sur leurs effets sur les comportements de nos concitoyens. Rarement sur le sentiment

d'injustice ressenti à tort ou à raison et qui est créateur de violences.

Pourtant, les services publics ont fait des efforts considérables d'adaptation et d'amélioration qu'il faut saluer. En développant une stratégie qualitative de service et de proximité, l'administration fiscale a su par exemple diminuer de manière exemplaire ses contentieux. Car la première mesure à prendre pour éviter la contestation d'une décision administrative est... de l'expliquer. De nombreux contentieux seraient évités si l'on prenait le temps d'expliquer la décision. Il faut d'abord faire en sorte qu'elle soit comprise ; elle pourra alors être discutée sur le fond, pas sur sa légitimité. La crédibilité des administrations, comme d'ailleurs de toute autorité, repose donc sur la qualité irréprochable de ses décisions et sur leur respect des textes.

**La décision doit être exemplaire, son application aussi.** On ne peut demander à celui qui subit la décision des exigences que l'on ne s'impose pas à soi-même. Quand l'administration impose un délai de réponse à un administré et qu'elle prend dix fois plus de temps pour apporter sa propre réponse, elle n'est pas exemplaire. La façon qu'ont certaines administrations de recruter et de payer leurs contractuels ou stagiaires n'est en aucune façon exemplaire. Pas une entreprise en France n'échapperait à la condamnation si elle adoptait les mêmes pratiques ! Cette vertu de l'exemplarité est la condition *sine qua non* pour rapprocher l'administration et l'administré. Par ses observations, ses recommandations, ses analyses, l'ombudsman à la française a vocation à trouver cet équilibre entre le respect et la compréhension de la loi. Au-delà de l'excellence administrative, il contribue à la défense de la dignité et du respect de la personne humaine, qui doit être au cœur de toute politique publique. ■

## **P. 10**

### **Un meilleur accès au droit pour 25 000 détenus**

La généralisation des délégués dans les prisons est une réelle avancée en matière d'accès au droit. Les réclamations – en augmentation – concernent majoritairement des demandes de transfert mais aussi des conditions de détention ou encore l'accès aux soins.

## **P. 11**

### **Premier bilan des Maisons départementales des personnes handicapées**

Une enquête auprès des délégués correspondants des MDPH fait le jour sur les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 relative au handicap.

## **P. 18**

### **Le casse-tête des pensions de réversion**

Le Médiateur de la République a émis plusieurs propositions de réforme à propos du partage de la pension de réversion, lorsqu'il y a eu pluralité des mariages.

## **P. 22**

### **Cesu : une protection sociale défavorisée**

Si le dispositif du Chèque emploi service a permis de sortir de la clandestinité nombre d'employés, ces derniers sont souvent désavantagés en matière de protection sociale.

## **P. 28**

### **Dysfonctionnements de l'administration : non-réponse et attente interminable**

L'absence de réactivité de la part d'organismes publics et de collectivités pénalise durement les personnes les plus vulnérables. Le Médiateur déplore que l'investissement public en termes d'accueil et d'information ne soit pas à la hauteur de la complexité juridique des textes.

## **P. 48**

### **Enfants nés sans vie : aider les familles à traverser les heures difficiles**

Certaines dispositions en matière d'état civil et de droits sociaux vont clairement à l'encontre d'un traitement humain susceptible d'accompagner au mieux les familles dans leur processus de deuil.

## **P. 49**

### **Don du corps à la science : encadrer davantage les pratiques**

Complexité des protocoles, violation des dispositions légales, tarifications hétérogènes... Autant de pratiques qui ne sont pas en adéquation avec la logique propre à la démarche du don du corps.

## **P. 50**

### **Maladies professionnelles : le scandale de l'amiante continue**

Si les pathologies résultant de l'inhalation des poussières d'amiante figurent maintenant au tableau des maladies professionnelles, leur reconnaissance en tant que telles pose encore nombre de problèmes, notamment en matière de protection sociale des victimes.

## **P. 51**

### **La réforme des minima sociaux toujours d'actualité**

Le Médiateur de la République plaide pour une plus grande équité vis-à-vis des bénéficiaires comme des cotisants dans l'attribution des minima sociaux. Dispositifs complexes mal coordonnés, manque d'information... Autant de difficultés rencontrées par les personnes vulnérables et que l'on doit prendre en compte.

## **P. 54**

### **Mobilité européenne et internationale**

Si la libre circulation fait partie des libertés fondamentales de l'Union européenne, la législation française reste mal adaptée en matière de mobilité. Les démarches ont pourtant été largement simplifiées mais l'application du droit reste souvent complexe, et les possibilités offertes mal connues.

## **P. 59**

### **La nécessaire réforme de l'expertise judiciaire**

En butte à une complexité croissante des procès et des sujets, l'expertise judiciaire fait l'objet de critiques récurrentes, qui nourrissent un contentieux abondant. Le Médiateur de la République a décidé de soumettre sa réflexion au législateur, notamment en matière médicale, afin de restaurer la confiance dans les expertises et les experts.

## **P.72**

### **Surendettement : des efforts restent à faire**

Malgré de nombreuses évaluations, l'ensemble du dispositif de lutte contre le surendettement des particuliers reste toujours en attente d'évolution.

## **P.79**

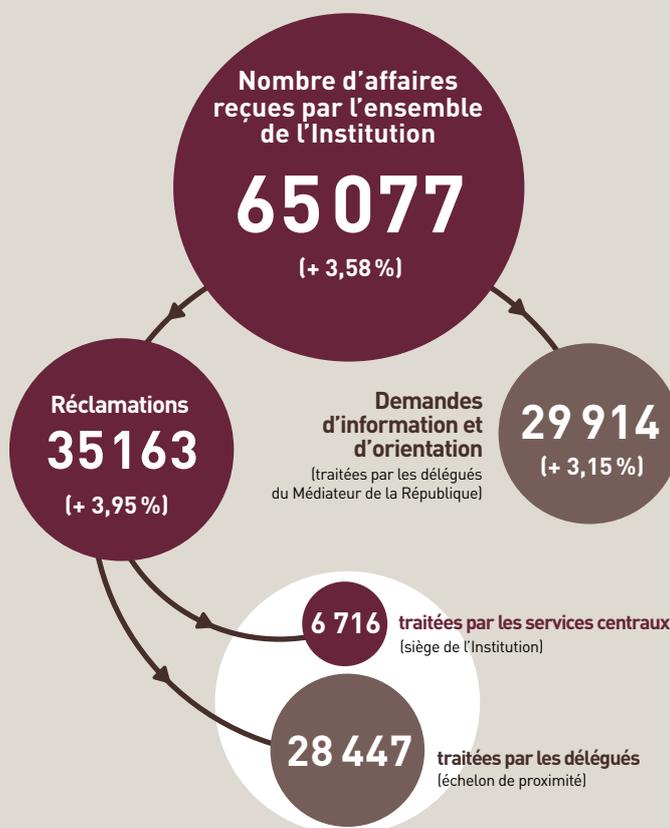
### **Coopération internationale et droits de l'Homme**

Garant de l'accès au Droit et membre de la CNCDH, le Médiateur de la République a vocation à veiller au respect et à la garantie des droits de l'Homme, en France comme à l'étranger. L'année 2007 a été marquée par d'importants échanges avec les pays de la Méditerranée.

# L'ANNÉE EN CHIFFRES

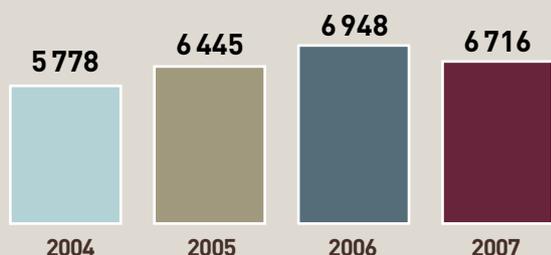
## LES RÉSULTATS GLOBAUX DE L'INSTITUTION

En 2007, le nombre d'affaires transmises au Médiateur de la République, services centraux et délégués, a augmenté de 3,58% par rapport à 2006 avec un total de 65 077 affaires reçues. Les demandes d'information et d'orientation auprès des délégués ont progressé de 3,15% par rapport à l'année précédente. L'institution a traité 35 163 réclamations dont 6 716 *via* les services centraux du Médiateur de la République, à Paris. En 2007, 47% 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 178 dossiers qui ont fait l'objet d'une régularisation parlementaire *a posteriori* (soit 5,63%).



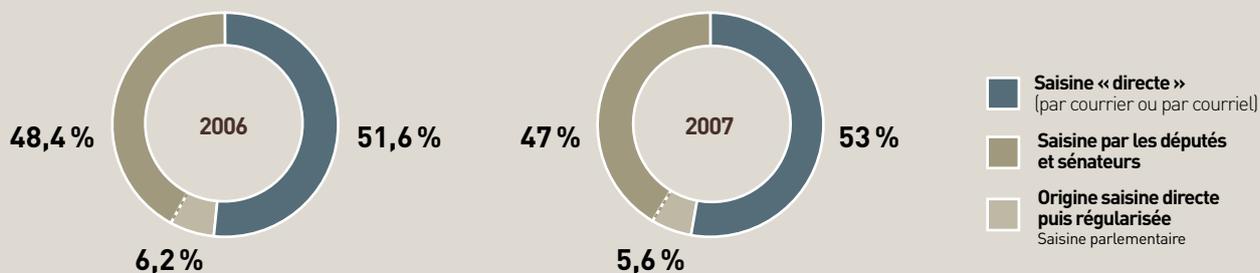
► L'ACTIVITÉ DES SERVICES CENTRAUX

Nombre de réclamations reçues

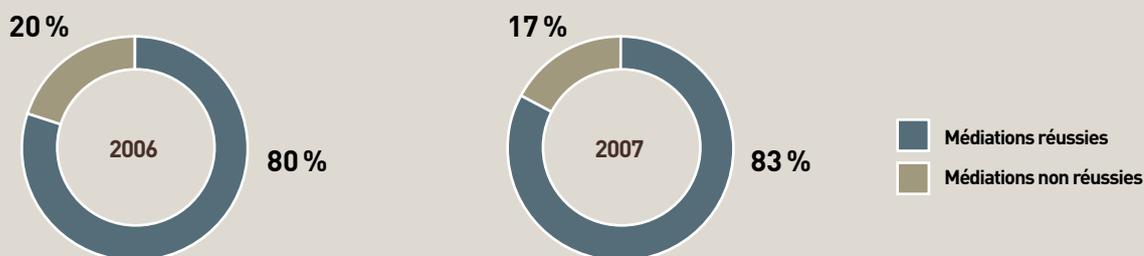


Environ 19 000 appels téléphoniques et 3 586 courriels de réclamation

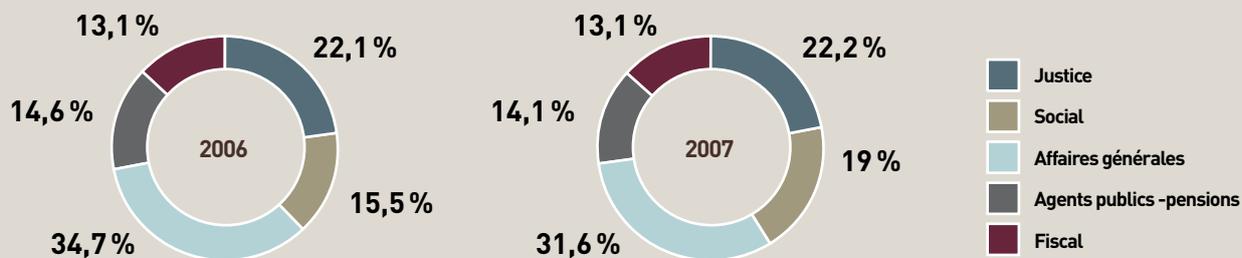
Modes de transmission des réclamations au siège de l'Institution



Taux de réussite des médiations

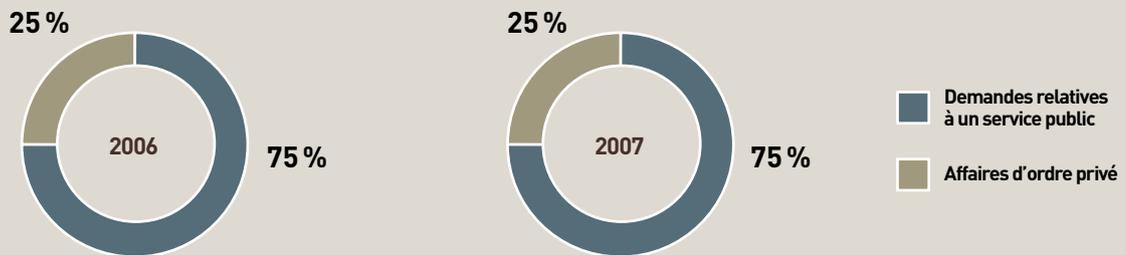


Répartition des dossiers clos par domaines d'intervention

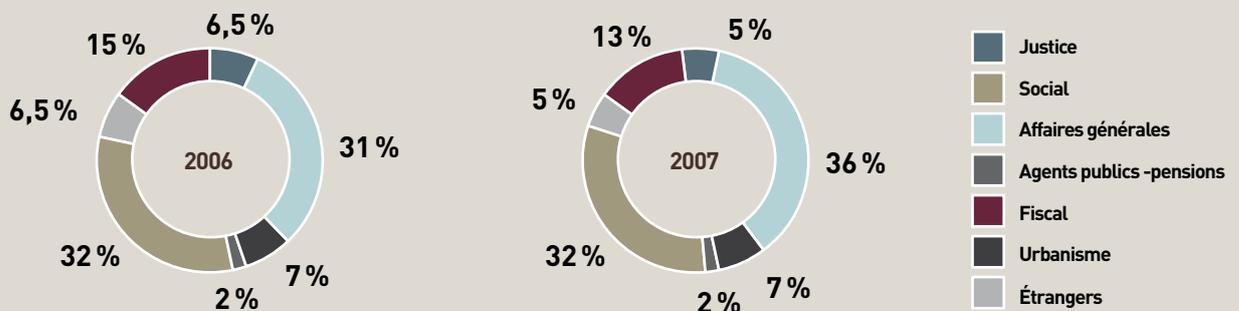


## L'ACTIVITÉ DES DÉLÉGUÉS

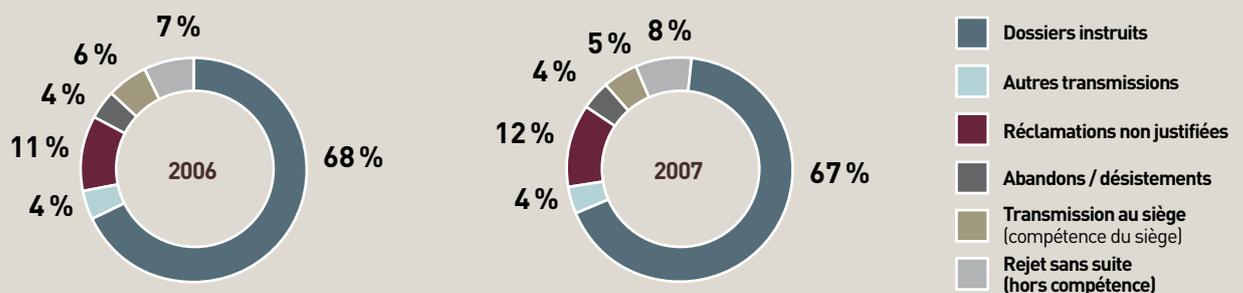
### Information – domaines concernés



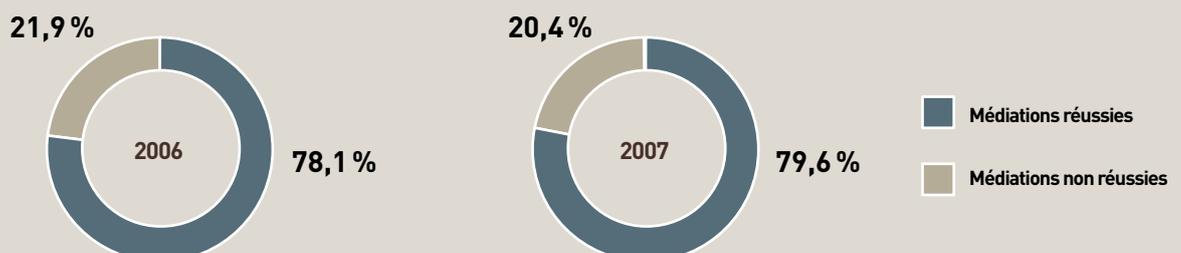
### Réclamations – répartition par domaines d'intervention



### Réclamations – suites données



### Réclamations – taux de réussite des délégués



# TABLEAU DES RÉFORMES

## LES PROPOSITIONS DE RÉFORME CLOSES

### 24 propositions satisfaites

| Objet   | Date de clôture                             |
|---|---|
| Recours subrogatoire des organismes sociaux et des tiers payeurs à l'encontre des victimes de dommages corporels  | 15/01/07                                    |
| Versement des allocations de logement d'un montant inférieur au seuil réglementaire   | 7/02/07<br><i>(satisfaction partielle)</i>  |
| Appréciation des ressources pour l'attribution de prestations sociales non contributives  | 8/02/07                                     |
| Mise à disposition de fonctionnaires territoriaux ou relevant de la fonction publique hospitalière au profit du Médiateur de la République                    | 21/02/07                                    |
| Modalités d'attribution et de calcul de la retraite anticipée des assurés handicapés  | 28/03/07<br><i>(satisfaction partielle)</i> |
| Mobilité des agents publics entre les trois fonctions publiques   | 4/04/07                                     |
| Prévention des trop-perçus liés à la perception simultanée d'un traitement d'activité et d'indemnités journalières  | 30/04/07                                    |
| Contrôle de l'exonération de TVA pour les organismes de formation professionnelle continue  | 21/05/07                                    |
| Information des contribuables sur les délais de déclaration d'achèvement des constructions neuves ouvrant droit à exonération temporaire de taxes foncières   | 21/05/07                                    |
| Gestion du patrimoine des personnes protégées sous interdit bancaire  | 26/06/07                                    |
| Exonération des droits de succession pour les indemnités versées aux victimes de l'hépatite C   | 24/09/07                                    |
| Organisation de l'activité des mandataires judiciaires à la protection des majeurs (réforme tutelles et curatelles)   | 2/10/07<br><i>(satisfaction partielle)</i>  |
| Renforcement des garanties judiciaires dans le cadre de la consultation des fichiers de police judiciaire à des fins d'enquête administrative (Stic et Judex) | 4/10/07<br><i>(satisfaction partielle)</i>  |
| Frais bancaires et recouvrement forcé des créances du Trésor public   | 15/10/07                                    |
| Droit à un recours effectif au juge en matière de contestation des contraventions au Code de la route   | 31/10/07<br><i>(satisfaction partielle)</i> |
| Inégalité des droits des créanciers et des débiteurs d'aliments dans l'accès à l'information fiscale  | 20/11/07                                    |
| Accès à la nationalité française des mineurs étrangers nés en France et dans l'incapacité d'exprimer leur volonté   | 20/12/07                                    |
| Droit à décharge de solidarité de paiement entre époux ou partenaires d'un Pacte civil de solidarité (Pacs) en cas de divorce ou de séparation                | 24/12/07<br><i>(satisfaction partielle)</i> |
| Possibilité pour les concubins et les personnes liées par Pacs de représenter une partie devant les juridictions d'instance et de proximité                   | 7/01/08                                     |
| Renforcement des pouvoirs du juge dans l'application du droit de la consommation  | 7/01/08                                     |
| Simplification et harmonisation pour l'accès aux prestations familiales soumises à conditions de ressources   | 7/01/08                                     |
| Avoirs non réclamés de l'assurance vie  | 7/01/08                                     |
| Coordination des régimes d'assurance maladie des travailleurs indépendants et des salariés  | 10/01/08                                    |
| Égalité de traitement fiscal des personnes physiques  | <i>Clôture en cours<sup>(1)</sup></i>       |

<sup>(1)</sup> Satisfaction partielle portant sur le quotient familial des veufs ayant des enfants à charge.

### 2 propositions non satisfaites

| Objet  | Date de clôture |
|--|-----------------|
| Protection sociale des demandeurs d'emploi – créateurs d'entreprise      | 27/03/07        |
| Accès des notaires au fichier informatisé des comptes bancaires (Ficoba) | 12/12/07        |

### 13 PROPOSITIONS DE RÉFORME OUVERTES EN 2007

| <b>Objet</b>   | <b>État d'instruction</b>                |
|--|--|
| Accès à la nationalité française des mineurs étrangers nés en France et dans l'incapacité d'exprimer leur volonté                            | Close le 20/12/07<br><i>satisfaite</i>   |
| Simplification de l'accès aux prestations familiales soumises à condition de ressources  | Close le 7/01/08<br><i>satisfaite</i>    |
| Avoirs non réclamés de l'assurance vie   | Close le 7/01/08<br><i>satisfaite</i>    |
| Coordination du régime social des travailleurs indépendants (RSI) et du régime général de la Sécurité sociale en matière d'assurance maladie | En cours de clôture<br><i>satisfaite</i> |
| Instauration d'un recours juridictionnel pour les prises de position formelles de l'administration fiscale (rescrit)                         | Instruction en cours                     |
| Modifications en matière de fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP)                              | Instruction en cours                     |
| Alignement des limites d'âge minimales requises pour se présenter à l'épreuve théorique générale d'admissibilité du permis de conduire       | Instruction en cours                     |
| Revenus différés en matière d'impôt sur le revenu (quotient)   | Instruction en cours                     |
| Don du corps à la science  | Instruction en cours                     |
| Partage d'une pension de réversion du régime général en cas de décès de l'un des ayants droit directs  | Instruction en cours                     |
| Révision de la situation des praticiens hospitaliers à temps partiel   | Instruction en cours                     |
| Assurance maladie des salariés employés en Chèque emploi service universel (Cesu)  | Instruction en cours                     |
| Tribunal compétent et frais d'exécution forcée lors de litiges portant sur le droit de la consommation                                       | Instruction en cours                     |

# LES POINTS FORTS DE L'ANNÉE 2007

L'année 2007 a marqué plusieurs avancées liées au respect des droits de l'Homme et à la protection des victimes comme en témoigne le chapitre consacré aux aboutissements des propositions de réforme du Médiateur de la République. 2007 fut aussi le témoin d'actions concrètes et réussies pour élargir et faciliter l'accès au droit à ceux qui en sont le plus éloignés.

## UN MEILLEUR ACCÈS AU DROIT POUR 25 000 DÉTENUS

La privation de liberté ne doit pas s'accompagner de la privation de l'accès au droit. Soucieux de franchir une nouvelle étape dans la démarche de proximité et d'accessibilité au droit engagée au bénéfice de toutes les catégories de la population, le Médiateur de la République avait signé en 2005 avec le garde des Sceaux une convention qui lançait la première expérimentation de permanences des délégués de l'Institution en milieu pénitentiaire. Le 13 septembre 2007, les 31 délégués concernés se rassemblaient pour dresser un premier bilan de l'action engagée et formuler des propositions visant à consolider ou à améliorer l'efficacité et la cohésion du dispositif. Afin de donner à ces observations et à ces propositions des suites concrètes, notamment dans la perspective du projet de loi pénitentiaire, le Médiateur de la République avait tenu à associer l'administration pénitentiaire à ces travaux en conviant M. Claude d'Harcourt, son directeur, à clôturer la journée à ses côtés.

Le bilan portait à la fois sur la qualité des relations avec les partenaires et sur celle du service apporté aux détenus. Les délégués ont témoigné de la qualité de leurs relations avec l'administration pénitentiaire, soulignant notamment son respect de leur indépendance et les

conditions satisfaisantes de confidentialité. Le taux de réussite des interventions des délégués auprès de l'administration pénitentiaire est équivalent à celui obtenu avec les autres administrations : il varie entre 60 et 70% selon les établissements. Les délégués ont toutefois déploré que la présence d'un Point d'accès au droit (PAD) ne soit effective que dans moins de la moitié des établissements, alors même que la convention signée entre le garde des Sceaux et le Médiateur faisait de la présence d'un PAD dans l'établissement une condition indispensable à la création d'une permanence de délégué. Les délégués regrettent par ailleurs que malgré des contacts avec les travailleurs sociaux des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), leur collaboration ne soit formalisée et vraiment productive que dans la moitié des cas.

Depuis mars 2005, plus de 1 500 saisines de détenus ont été recensées. Cinq types de réclamations concernant l'administration pénitentiaire méritent l'attention. Il s'agit des réclamations concernant les pertes de paquetages lors des transferts et les vols de cantine, les difficultés d'accès aux soins externes, les difficultés rencontrées par les détenus étrangers pour le renouvellement de leur titre de séjour, l'accès aux outils informatiques ; enfin, l'absence de réponse écrite à certains courriers adressés par les détenus à l'administration pénitentiaire.

Aujourd'hui, plus de 25 000 détenus dans 35 établissements pénitentiaires disposent d'un meilleur accès au droit. La généralisation de l'expérience lancée en 2005 est un succès notoire, qui vient couronner l'action quotidienne des délégués et du Médiateur de la République.

De la situation la plus banale à la plus grande urgence, de la santé à la sécurité, en passant par la famille ou la rémunération du travail effectué en détention, retrouvez quelques exemples de dossiers traités par les délégués en milieu carcéral depuis 2005 sur :

**WWW.MEDIATEUR-REPUBLIQUE.FR**  
rubrique : délégués/témoignage

### MDPH et tribunaux du contentieux de l'incapacité : une mise à niveau nécessaire

Un rapide tour de France des MDPH confirme plusieurs types de dysfonctionnements. À commencer par la question du transfert des moyens et notamment des personnels des ex-Cotorep et des ex-CDES vers les MDPH et les GIP mis en place pour en assurer la gestion. À n'avoir pas voulu permettre la mise à disposition d'office puis un détachement de longue durée de ces divers personnels comme cela a été pratiqué pour les TOS vers les collèges et lycées, on a assisté à des refus caractérisés de collaboration et de mutation d'un nombre important de ces personnels des ex-Cotorep et ex-CDES. Pour exemple : dans un important département qui comptait 61 personnes à l'ex-Cotorep et dont 49 devaient se trouver mises à disposition de la MDPH, on a « essuyé » 30 refus de mutation non compensés par l'État. On peut à juste titre se demander quelles missions remplissent aujourd'hui les agents en question dans les services de l'État.

Une autre problématique mérite d'être fermement relevée, voire dénoncée : le suivi contentieux des dossiers. Il a d'abord été frappant de constater la méconnaissance

fréquente des différences entre les compétences exercées par les tribunaux des affaires de sécurité sociale (Tass), les tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI), voire les tribunaux administratifs (TA). Notamment, les voies de recours mentionnées sur les notifications de décision émanant des commissions départementales des MDPH ne sont pas suffisamment explicites quant à la juridiction à saisir au regard de la nature du litige. De plus, sont couramment ignorées les modalités de nomination, voire de fonctionnement de ces diverses instances.

Il convient d'appeler plus particulièrement l'attention sur le fonctionnement des TCI. Le système de fonctionnement est insatisfaisant pour plusieurs raisons qui tiennent, semble-t-il, aux conditions de la réforme qui les a créés dans leurs compositions actuelles. Matériellement, ils dépendent des Drass et le personnel ressort de la compétence du ministère de la Justice. Une étude sur une éventuelle réforme touchant à l'organisation de ce contentieux apparaît nécessaire pour une plus grande cohérence et une simplification qui permettraient

de réduire les délais de traitement. Quant aux magistrats, le plus souvent retraités, dont la désignation est proposée par les premiers présidents de cour d'appel, ils n'ont pas de formation particulière et doivent assurer des audiences, les préparer et rédiger les jugements. Pour ce faire, ils bénéficient de « vacations » de 94 euros, soit 85 euros, charges déduites, pour environ 10 heures de travail... Ces présidents acceptent donc d'assurer un service de justice dans un quasi-bénévolat. À cette première difficulté, s'ajoutent les sous-effectifs notoires de certains TCI et la pénurie de locaux pour tenir effectivement les audiences. Ainsi, si l'on compte autant de formations de jugements à Orléans qu'à Lille, on en dénombre 28 à Marseille pour 17 à Paris dont seulement 12 effectives. En conséquence, les dossiers émanant des ex-Cotorep constituent une part importante des stocks et sont particulièrement difficiles à actualiser. Il convient en outre de mentionner les difficultés d'obtention des pièces médicales indispensables à l'instruction de l'affaire auprès des médecins-conseils, seules les personnes handicapées pouvant les obtenir par le biais d'une démarche très administrative.

## DÉLÉGUÉS CORRESPONDANTS DES MDPH : PREMIER BILAN

La loi du 11 février 2005 relative au handicap créait dans chaque département une Maison départementale des personnes handicapées (MDPH). Leur mission : offrir un accès unique à l'ensemble des droits et prestations concernant les personnes handicapées et faciliter toutes les démarches liées aux situations de handicap. Afin de donner à ce nouveau dispositif toute son efficacité et de favoriser le traitement amiable des litiges, le Médiateur de la République a décidé, en juillet 2006, de désigner dans chaque département un « délégué correspondant » de la MDPH. Un an après avoir pris cette initiative, une enquête auprès de ces délégués correspondants a permis de dresser un premier bilan, d'une part sur les relations établies par les délégués avec les MDPH, d'autre part sur le fonctionnement du dispositif d'orientation des réclamations. Cette enquête

a aussi fourni l'occasion de recueillir des observations sur les conditions de mise en place des MDPH et, plus généralement, sur la mise en œuvre de l'ambitieuse et complexe loi du 11 février 2005.

Au vu des résultats de cette enquête, plusieurs constats s'imposent. À commencer par l'inquiétude face aux enjeux financiers que représente à terme l'application de l'ensemble de la loi (accessibilité des équipements publics, besoins en établissements pour personnes lourdement handicapées...). À souligner également : la complexité des textes et des procédures pour le public, mais aussi pour les acteurs. La mise en place de personnes qualifiées chargées de la conciliation interne et de personnes référentes reste incomplète et parfois inexistante. ■

Que vaut une politique coupée des difficultés qu'elle est supposée résoudre ? Que valent des mesures qui restent inopérantes car les moyens nécessaires à leur mise en œuvre sont insuffisants ? Confrontée par sa nature même aux lacunes de la loi et aux dysfonctionnements administratifs, l'Institution du Médiateur de la République a le pouvoir de proposer des réformes. Issues d'une connaissance fine du terrain et d'une réflexion d'ensemble menée avec les acteurs concernés, ces propositions visent à ramener l'équité là où la réalité, parfois, a dénaturé l'intention première du législateur. Dans bien des cas, l'Institution du Médiateur de la République contribue à améliorer la décision administrative, au service du bien public.



#### AU CŒUR DE LA SOCIÉTÉ

Une vision concrète de l'application des politiques publiques p. 13  
Repérage des dysfonctionnements p. 28

#### ACTEUR DES RÉFORMES

Les aboutissements des réformes du Médiateur de la République p. 44  
Les priorités du Médiateur de la République en 2008 p. 48

#### CRÉATEUR DE LIENS

Une organisation ancrée dans la réalité p. 61  
La contribution aux décisions politiques p. 71

# AU CŒUR DE LA SOCIÉTÉ

## Une vision concrète de l'application des politiques publiques

De la famille à la retraite en passant par le handicap et les minima sociaux, les politiques publiques ne sont pas aujourd'hui en phase avec la réalité, loin s'en faut. Pourtant les évolutions sont là, certaines parfois très attendues. Mais les phases de transition soulèvent des interrogations, voire un sentiment d'injustice de la part des citoyens, des administrés, qui appellent des ajustements rapides et des efforts d'information soutenus. Quelle place doit tenir la loi ? Dans bien des domaines, c'est au politique d'apporter la réponse.

### POLITIQUE DE LA FAMILLE : DE LA LOI AU CONTRAT

#### Nouvelles pratiques et vide juridique

Si la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale reconnaît pleinement la résidence alternée comme mode de garde des enfants, il s'avère que le mode d'attribution des prestations familiales en pareille situation reste en contradiction avec l'évolution générale du droit de la famille. Et de nombreux pères se sont plaints auprès du Médiateur de la République de cette situation injuste. En 2003, il avait émis une proposition de réforme concernant le partage, lors d'un divorce, du supplément familial de traitement, complément de rémunération que les parents fonctionnaires perçoivent au titre des enfants

dont ils ont la charge. En 2005, le Médiateur de la République a émis une nouvelle proposition de réforme sur les 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. Le Médiateur a été associé aux travaux préparatoires de cet avis rendu le 26 juin 2006. La Cour de Cassation s'y déclare favorable à l'attribution, en alternance, des prestations familiales entre les parents divorcés en cas de garde alternée.

Le ministre chargé de la Sécurité sociale et de la Famille a alors décidé la mise en place d'un groupe de travail sur ce sujet, en vue d'aboutir à une réforme législative, et auquel le Médiateur de la République a participé. Une première mesure concernant le partage des seules allocations familiales a été adoptée dans le cadre de la loi n°2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la Sécurité sociale pour 2007, cette mesure étant devenue effective à la suite de la parution du décret n°2007-550 du 13 avril 2007.

Il s'agit d'une première avancée significative pour les familles concernées. Reste à étendre ce dispositif à ►



- d'autres prestations familiales, lorsque cela est justifié. C'est pourquoi il semble urgent de réactiver le groupe de travail dont la dernière réunion remonte à 2006...

### **Violence conjugale : deux poids, deux mesures ?**

La violence au sein du couple ou de la famille constitue une réalité préoccupante et inacceptable. Le Médiateur de la République souhaite attirer l'attention des pouvoirs publics sur une lacune de la législation mise en place pour protéger les victimes de violences conjugales. Dans de telles situations, le juge aux affaires familiales peut décider d'attribuer le logement familial à la victime et à

ses enfants et prononcer l'éviction de l'auteur des violences mais il ne peut le faire que lorsque les couples sont mariés. En cas de concubinage ou de Pacs, il ne dispose d'aucun pouvoir de cette nature. Dans ces situations,

seul le juge pénal peut prendre une telle décision à l'encontre de l'auteur de l'infraction, mais encore faut-il que la victime ait porté plainte. Or, force est de constater que les victimes de violences conjugales renoncent souvent, pour de multiples raisons, à dénoncer leur agresseur devant la justice pénale.

Il convient de souligner que cette question rejoint l'un des objectifs du nouveau plan triennal (2008-2010) visant à renforcer la lutte contre les violences faites aux femmes présenté le 21 novembre 2007 par Valérie Létard, secrétaire d'État chargée de la solidarité. Le 10<sup>e</sup> objectif de ce plan vise en effet à renforcer la protection des femmes victimes de violences en faisant évoluer le cadre juridique, notamment pour « examiner la pertinence d'introduire des mesures facilitant l'articulation entre les procédures civiles et pénales ».

### **Le droit de la famille ne saurait être exclusivement contractuel**

Face à la diversification des formes de conjugalité, le temps est venu de s'interroger sur la justification des différences persistantes dans le traitement juridique des couples...

Le 11 mai 2007, le professeur Xavier Labbé organisait à la faculté de droit de l'université de Lille 2 un colloque sur le thème : « Reconstituer la famille ? Un droit commun pour le couple ? ». Journée d'étude à

*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 part égale la charge de ce dernier ? Question d'actualité dans la mesure où la résidence alternée en France concerne aujourd'hui 10,3 % des divorces.*

laquelle participait le Médiateur de la République et dont il a présenté les conclusions.

Le Médiateur de la République adhère à l'opinion selon laquelle il conviendrait de recentrer le droit du couple autour d'un minimum de règles communes, consacrant les principes d'engagement, de solidarité et de responsabilité qui constituent le socle de tout couple. Le législateur a d'ailleurs entamé des

réformes dans ce sens, en accordant notamment une reconnaissance juridique au pluralisme des couples (mariés, pacsés ou concubins) et en supprimant la distinction entre filiations « légitime » et « naturelle »... Toutefois, le Médiateur de la République a adopté une position plus nuancée sur l'opportunité de transformer le droit du couple et le droit de la famille, par extension, en un droit essentiellement contractuel. Si un tel objectif est défendable

pour respecter la liberté des individus de concevoir et organiser leur vie personnelle, la société ne saurait se désintéresser de la famille. Au sein de celle-ci, des violences ou des abus peuvent être commis, rendant nécessaires la protection et la sanction de la collectivité. C'est pourquoi le droit de la famille ne saurait être un droit exclusivement contractuel ; l'ordre public doit toujours y avoir sa place.

## POLITIQUE DE L'EMPLOI ET DES RETRAITES

### Promouvoir la mobilité par des mesures adaptées

#### → MOBILITÉ PRIVÉ-PUBLIC :

##### LES EFFETS INATTENDUS D'UNE MESURE BIEN INTENTIONNÉE

Une nouvelle réglementation a été mise en place afin d'encourager l'embauche de salariés du privé dans la fonction publique, celle-ci étant auparavant peu attractive pour les intéressés, parce que leur expérience professionnelle dans le privé n'était pas prise en compte... Mais ces nouveaux textes, proposant un salaire plus élevé en intégrant les acquis professionnels, ont eu des conséquences imprévisibles, soit en provoquant parfois un sentiment d'inégalité chez les agents déjà titulaires qui avaient débuté en bas de l'échelle, soit en ralentissant l'embauche et la titularisation

des agents venus du privé ! En effet, les mesures supposées encourager le recrutement des salariés venus du privé s'avéraient d'un coût trop élevé, notamment pour les petites collectivités disposant d'un budget modeste. À cela s'ajoutait un sentiment de malaise chez les fonctionnaires de catégorie C de la fonction publique territoriale ne comprenant pas toujours la refonte de leur échelle indiciaire.

#### → MOBILITÉ ENTRE

##### LES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES

6 500 infirmiers scolaires au sein du ministère de l'Éducation nationale sont privés de débouchés par manque de dispositifs de reconnaissance de l'expérience professionnelle entre les trois fonctions publiques, d'État (FPE), territoriale (FPT) et hospitalière (FPH). Pourtant, la loi

de 1983 spécifie bien que l'accès et la mobilité d'une fonction publique à une autre constituent des garanties fondamentales de leur carrière. Aussi, en 2005, le Médiateur de la République émettait une proposition de réforme en faveur de la mobilité des infirmiers d'État comme cadres de santé dans la fonction publique hospitalière. En janvier 2007, le ministère chargé de la Santé faisait savoir qu'un premier projet de décret en Conseil d'État relatif à la catégorie A devait être soumis à l'avis consultatif du Conseil supérieur de la FPH en mars. Un second décret concernant les statuts particuliers, dont les cadres de santé, devait suivre « au cours du 2<sup>e</sup> semestre 2007 ». Un mois plus tard, le ministère chargé de la Fonction publique se déclarait favorable à l'ouverture du concours interne d'accès aux corps des cadres ►

- ▶ de santé aux infirmiers des fonctions publiques d'État et territoriale. En décembre 2007, le projet de décret, permettant aux cadres de santé de se présenter au concours sur titres pour l'accès au corps des cadres de santé de la FPH demeurait d'actualité. Il devrait voir le jour au cours du premier semestre 2008...

→ **MOBILITÉ PUBLIC-PRIVÉ :  
EXEMPLE D'UN AGENT VOULANT  
CRÉER SON ENTREPRISE**

Le Médiateur est intervenu auprès du ministère de l'Équipement pour que « l'aide à la création d'entreprise » soit versée à l'un de ses anciens fonctionnaires qui avait démissionné pour mettre en place une activité privée et à qui ce ministère avait refusé cette allocation sans raison, puisque les employeurs publics ne sont pas exclus du dispositif. Cette intervention va dans le sens du discours du Président de la République prononcé à l'IRA (Institut régional d'administration) de Nantes en septembre 2007 sur la réforme de la fonction publique, à savoir le versement d'un « pécule » incitatif aux fonctionnaires allant dans le privé.

**L'heure de la retraite révèle plus encore les situations « bancales »**

→ **DES INÉGALITÉS DE TRAITEMENT EN TOUS GENRES...**

• **Le cas des clercs de notaire...**

L'attention du Médiateur de la République a été appelée sur plusieurs aspects inéquitables du régime spécial de retraite dont relèvent les clercs et employés de notaire. Sans méconnaître le fait que le régime des pensions de cette profession comporte certaines dispositions plus favorables par comparaison à celui du régime général de la Sécurité sociale, les trois



problèmes soulevés renvoient à des questions de principe mettant en cause tantôt l'égalité de traitement entre salariés, tantôt l'égalité entre hommes et femmes. Le premier aspect concerne la non-application aux membres de cette profession de la possibilité de retraite anticipée. L'absence de ce droit au sein du régime spécial des clercs et employés de notaire est perçue comme inéquitable, d'autant plus qu'une grande majorité d'employés y ont accédé très jeunes.

Deux problèmes ont trait au caractère inégalitaire de certaines mesures réservant aux femmes des avantages en matière de retraite. En premier lieu, l'âge de départ à la retraite retenu par le régime spécial des clercs et employés de notaire est différent selon le sexe... En second lieu, une autre inégalité en fonction du sexe d'appartenance existait en matière de pension de réversion, pour cette profession. Ces distinctions dans les conditions de

réversion des pensions de retraite de la Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaire (CRPCEN) apparaissent discordantes avec l'évolution de notre société, d'autant que certains autres régimes de retraite – général ou spéciaux – ont commencé à tirer les conséquences de cette évolution en gommant certaines des différences entre assurés féminins et masculins. Le décret n° 2006-511 du 4 mai 2006 a harmonisé les conditions d'attribution de la majoration de pension pour enfant ainsi que de la pension de réversion, qui deviennent identiques pour les hommes et les femmes. Un aspect de la proposition de réforme du Médiateur est ainsi satisfait. La réforme complète de ce régime spécial demeure cependant à opérer.

• **Le cas des mères adoptantes**

En 2006, l'attention du Médiateur de la République avait été appelée à plusieurs reprises sur

la situation de femmes fonctionnaires qui avaient adopté un ou plusieurs enfants avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Elles subissaient en effet une inégalité sur leurs pensions vieillesse liquidées à compter du 28 mai 2003, par rapport aux femmes mères d'enfants légitimes ou naturels reconnus nés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Cette inégalité porte sur le traitement de la bonification de service, conditionnée par une interruption d'activité d'au moins deux mois pour élever un enfant, dont ne bénéficient pas les mères adoptantes, le congé d'adoption ayant été créé récemment.

Le 5 janvier 2007, le Médiateur de la République relançait les ministères concernés sur le fondement de ses propositions, en soulignant qu'il fallait, certes, s'adapter à la jurisprudence européenne, mais que les États membres avaient la faculté d'exclure de leur champ d'application les avantages accordés en matière d'assurance vieillesse aux personnes qui ont



élevé des enfants... La DGAFP étudie actuellement, dans le cadre de la préparation du rapport au gouvernement sur l'évolution des retraites, les possibilités d'adaptation du dispositif, sans introduire d'inégalité vis-à-vis des fonctionnaires, qu'ils soient féminins ou

masculins, parents naturels ou adoptants.

• **Le cas des hommes ayant élevé seuls plusieurs enfants...**

De manière générale, le Médiateur de la République observe une demande croissante d'égalité de la part des hommes. C'est notamment le cas en matière de majoration d'assurance vieillesse. Tel est le cas de Monsieur H.. Il a élevé seul ses sept enfants depuis son divorce prononcé en 1977. Il a donc sollicité le bénéfice de la majoration de durée d'assurance vieillesse, qui est accordée aux mères de famille dans le régime général, alléguant que cet

L'application de la jurisprudence européenne imposant les mêmes droits aux pères et aux mères de famille a conduit le législateur, à l'occasion de la réforme des retraites, à étendre aux pères des enfants nés ou adoptés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004 le bénéfice de la bonification d'une année, sous certaines conditions. Or, la combinaison de cette disposition et des caractéristiques des congés de maternité et d'adoption, institués au nom d'une autre logique en France, aboutissait à des situations qui pénalisaient, en de nombreuses circonstances, les femmes adoptantes.

► : avantage est désormais attribué aux pères salariés de la fonction publique, mais la Caisse régionale d'assurance maladie (Cram) lui a opposé un rejet.

Toutefois, dans une affaire identique, la Cour de Cassation vient d'indiquer, que : *« une différence de traitement entre hommes et femmes ayant élevé des enfants dans les mêmes circonstances ne peut être admise qu'en présence d'une justification objective et raisonnable ; et attendu que l'arrêt retient que l'avantage résultant de l'article L. 351-4 du Code de Sécurité sociale dans sa rédaction applicable à l'espèce est accordé aussi bien aux femmes qui ont poursuivi leur carrière sans interruption qu'à celles qui l'ont interrompue, qu'il n'existe aucun motif de faire une discrimination entre une femme qui n'a pas interrompu sa carrière pour élever ses enfants et un homme qui apporte la preuve qu'il a élevé seul un enfant ».*

Dans le cadre des partenariats qu'il développe avec tous les acteurs de la protection sociale, le Médiateur de la République a organisé une réunion de travail le 10 septembre 2007 avec la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) pour étudier divers points intéressants la retraite, dont la question de la majoration de la retraite des hommes ayant eu à charge, seuls, des enfants.

→ **DES CARRIÈRES DIFFICILES À RECONSTITUER**

• **Faire reconnaître son statut de salarié**

Monsieur M., qui avait travaillé aux Éditions L. de mars 1988 à février 1998, peinait à faire reconnaître son statut de salarié durant cette période et n'obtenait pas le paiement de divers travaux

(piges, reportages...). Il a donc saisi le Conseil de prud'hommes. Celui-ci, suivi par la Cour d'appel, a condamné l'ancien employeur de Monsieur M. à émettre les bulletins de paie conformes aux rappels de salaires devant lui être versés ainsi que la transmission de leurs décisions aux caisses de retraite compétentes. En juin 2004, lors de sa demande de liquidation de pension, Monsieur M. déposait une copie du jugement prud'homal et de l'arrêt d'appel à la caisse régionale d'assurance maladie (Cram). Le service contentieux de la Cram a donc transmis son dossier à l'Urssaf, qui a diligenté un contrôle de l'ancien employeur de Monsieur M. afin de recouvrer les six années de cotisations afférentes à la retraite de Monsieur M.. Ce contrôle devait s'achever en avril 2006. Toutefois, en juin 2006, la pension de Monsieur M. n'était toujours pas régularisée...

En considération de ces éléments, le Médiateur de la République a saisi, en novembre 2006, la Cram ainsi que l'Urssaf afin d'obtenir une solution satisfaisante dans les meilleurs délais. La Cram a alors informé le Médiateur de la République que le rapport de contrôle de l'Urssaf avait été déposé le 8 novembre 2006 et qu'une déclaration annuelle des données sociales (DADS) additive devait être élaborée afin de permettre la régularisation de la retraite de Monsieur M. Le 18 janvier 2007, les services du Médiateur de la République intervenaient de nouveau auprès de l'Urssaf afin que leurs services transmettent immédiatement le document indispensable à la révision du compte d'assuré social de Monsieur M. à la Cram. Le 1<sup>er</sup> septembre 2007, la Cram pouvait procéder à la modification des éléments de calcul de la retraite de Monsieur M. à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2005, et celui-ci pouvait

: enfin demander la liquidation de sa retraite complémentaire.

→ **CARRIÈRES LONGUES : LES FONCTIONNAIRES DÉSAVANTAGÉS LORS DU DÉPART À LA RETRAITE**

Dans la fonction publique, le dispositif de départ à la retraite anticipée pour les carrières longues, calqué sur le régime général, est un réel progrès, mais le législateur a voulu que son application soit étalée en raison du coût pour la collectivité publique. En 2007, les intéressés ont encore vécu de façon injuste cette différence dans le traitement des carrières pour accéder à la retraite. En effet, l'alignement réel avec les salariés du privé ne sera effectif qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2008... Les agents ayant eu successivement une carrière dans le public, puis une carrière dans le privé, ont subi pleinement cette absence de coordination entre régime général et régimes spéciaux : certains ne pouvaient bénéficier d'une retraite anticipée pour « carrière longue » au titre de leur activité dans la fonction publique, alors qu'ils en bénéficiaient déjà, mais au prorata, pour les services effectués dans le privé. Il faut noter que les agents ayant eu une carrière mixte souffrent d'un défaut d'information préalable, qui les met souvent dans une situation pécuniaire difficile au moment du départ à la retraite. Le Médiateur de la République a saisi le ministre de la Fonction publique à ce sujet, afin que les nombreux réclamants, souvent des ouvriers d'État, puissent bénéficier de ce droit dans un souci de justice et d'égalité entre les salariés ayant commencé à travailler tôt et durant une longue période.

**Le casse-tête des pensions de réversion**

À la suite du refus opposé par la Mutualité sociale agricole (MSA), à sa demande de pension de réversion

à laquelle elle pensait pouvoir prétendre après le décès de son époux, Madame C. avait saisi, en vain, la commission de recours amiable (CRA), puis le Tribunal des affaires de Sécurité sociale (Tass). Fin 2005, considérant que la loi portant réforme des retraites avait modifié les règles dans un sens plus favorable, Madame C. avait de nouveau saisi la CRA, qui avait rejeté son recours sur la base de la chose jugée par le Tass. C'est dans ces conditions qu'elle avait sollicité l'aide du Médiateur de la République. À la première saisine, la caisse avait répondu que la liquidation initiale était conforme aux règles en vigueur à l'époque et que si le droit à pension de réversion était effectivement ouvert, l'application des limites réglementaires de cumul s'opposait au service de la pension de réversion. Toutefois, constatant que les nouvelles limites de cumul, issues de la réforme des retraites et applicables à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2004, auraient permis de mettre en place la pension souhaitée, le Médiateur de la République a de nouveau interrogé la MSA quant à l'opportunité d'une nouvelle demande. Là encore, le principe de l'intangibilité des pensions liquidées s'y opposait ; la caisse soutenait valablement que la liquidation initiale s'était soldée, non par un refus comme Madame C. le pensait, mais par un accord simplement réduit à zéro du fait des limites de cumul... Malgré tout, reprenant

***Le Médiateur de la République a émis deux propositions de réforme dans le domaine des pensions de réversion. L'une relative au 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, dans laquelle le Médiateur propose de rétablir les droits légitimes et légaux des ayants cause des assurés sociaux. L'autre, émise en 2007, concerne les assurés relevant du régime général.***

l'analyse opérée par la MSA, les services du Médiateur de la République ont observé qu'en date du 1<sup>er</sup> avril 2005, Madame C. avait bénéficié de la liquidation par la Caisse régionale d'assurance maladie (Cram) d'une pension de droit propre du régime général. Dès lors, il est apparu qu'au regard des dispositions de l'article R. 353-1-1 du Code de la Sécurité sociale, une révision de la pension était désormais possible du fait de cette variation de ressources. Le Médiateur de la République a donc

sollicité à nouveau la MSA, qui lui a indiqué que la liquidation souhaitée serait effectuée avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> avril 2005, date du fait générateur de la révision.

Le cas de Madame C. démontre l'illogisme d'une règle qui interdit aux bénéficiaires potentiels de la réforme de 2003 d'en tirer les fruits... sauf si des ressources nouvelles leur sont octroyées!!!

Qu'elles relèvent du régime général ou du régime de la fonction publique, de nombreuses personnes subissent les effets d'un traitement inadapté en matière de pension de réversion lorsqu'il y a pluralité de mariages. Dans un tel cas, les conjoints survivants se partagent la pension de réversion au prorata des durées respectives de mariage. Lors du décès d'un des bénéficiaires, la part du ou ►

Pour tout savoir sur  
«l'info retraite»,  
voir le site  
**WWW.INFO-RETRAITE.FR**  
et le simulateur de calcul  
de pension M@drel

- des autres peut se trouver augmentée à due concurrence, sous réserve qu'il(s) en fasse(nt) la demande. Toutefois, dans cette situation, il est très rare que le bénéficiaire potentiel soit informé du décès d'un codétenteur du droit à réversion. Dans l'état actuel des procédures suivies par les caisses, ces personnes peuvent donc, de fait, être privées temporairement ou définitivement de leurs droits réactualisés. Le Médiateur de la République a proposé que, notamment dans le cadre des efforts entrepris par la CNAVTS en vue d'améliorer l'information de ses ressortissants, soient mis en œuvre des moyens de traitement pour résoudre ces difficultés.

### **Le droit à l'information : la fonction publique en retard**

#### **→ L'INFORMATION SUR LES POSSIBILITÉS DE RECOURS**

L'obligation pour les administrations d'informer les agents sur les possibilités de recours n'est pas uniformément appliquée. En effet, les dispositions réglementaires selon lesquelles les voies et les délais de recours ne sont opposables aux intéressés que quand ils ont été mentionnés sur la notification de la décision ne s'imposent pas pour les actes administratifs concernant les agents publics. Or, cette situation peut être lourde de conséquences, notamment dans le cas d'une décision implicite de rejet d'un recours administratif formé contre une décision de radiation des cadres ou d'admission à la retraite, non sollicitée par l'agent, parce que celui-ci ne peut plus déposer d'autres recours devant une juridiction.

#### **→ L'INFORMATION SUR LES RETRAITES**

Tout au long de l'année 2007, le Médiateur de la République a été particulièrement attentif à la qualité de l'information donnée aux futurs retraités. La loi du 21 août 2003, por-

tant réforme des retraites, donne en effet à chacun le droit d'obtenir un relevé de sa situation individuelle au regard de l'ensemble des droits qu'il a constitués dans les régimes de retraite légalement obligatoires. Elle impose, de plus, aux services chargés de la liquidation des pensions d'adresser périodiquement aux assurés un relevé de leur situation. Le processus est enclenché depuis octobre 2007 et progresse par tranche d'âge. Toutefois, en ce domaine, la fonction publique semble en retard sur le secteur privé. En effet, le groupement d'intérêt public (GIP) « Info retraite » a déjà communiqué les relevés de situation individuelle des personnes nées en 1957 et les premières estimations indicatives globales pour celles de 1949, comprenant toutes les données de retraite, de base et complémentaires, des ressortissants des trois grands régimes alignés (général, agricole et indépendant). En revanche, les décrets d'application concernant l'obligation faite aux administrations d'informer automatiquement les fonctionnaires sur leur future retraite ne sont pas encore parus. Le fonctionnaire doit demander lui-même un état de ses services pour

rectifier, le cas échéant, les anomalies et pour connaître le montant de sa future pension.

### **Victimes privées du remboursement de leur préjudice**

Après avoir travaillé pendant dix ans en qualité d'intérimaire, auprès de la même société, Madame S. a vu le renouvellement usuel de ses contrats cesser soudainement. Ayant poursuivi ladite société devant le Conseil de prud'hommes, elle a obtenu la requalification de ses missions d'intérim en contrat de travail à durée indéterminée, la condamnation de la société utilisatrice pour licenciement sans cause réelle et sérieuse, l'indemnité légale de licenciement due de ce fait, ainsi que diverses sommes au titre des congés payés et du préavis. Ce dont elle a informé l'Assedic. Madame S. a eu alors la mauvaise surprise de se voir notifier un indu de plus de 14 000 € ayant pour motif : « cumul travail », ainsi qu'une baisse de 28 € à 24 € de ses allocations. Ne comprenant pas comment les effets de la décision de justice en sa faveur pouvaient aboutir à une dégradation globale de sa situation financière,



Madame S. a saisi le Médiateur de la République. Après analyse de la situation et explication détaillée de la part de l'Assedic en vue d'une solution plus favorable, il s'est avéré qu'aucun élément ne permettait au Médiateur de la République d'intervenir utilement en sa faveur.

En effet, l'arrêt de la Cour d'appel ayant effectivement requalifié les contrats de mission de Madame S. en contrat à durée indéterminée, cette requalification induit sur 4 ans et demi, un maintien du contrat de travail pendant des périodes initialement indemnisées par l'assurance chômage, entre les missions d'intérim. Le décompte total des périodes de chômage indemnisé devenues des périodes travaillées produit un indu de 9 000 €. Par ailleurs, les données nouvelles de

calcul induisent une baisse de l'allocation. Sur ce point, les dispositions particulières prévues pour les intérimaires ne trouvent plus à s'appliquer. Le montant de l'indu généré pour ce motif est ainsi de 2 750 €. Enfin la troisième partie de l'indu, soit 2 450 €, correspond aux « indemnités liées à la rupture du contrat ». Il s'agit là des effets de l'indemnité compensatrice de préavis et de l'indemnité compensatrice de congés payés afférente à ce préavis, qui sont venus modifier la date de début d'indemnisation, au-delà du différé de huit jours déjà appliqué à l'origine. De plus, la position constante de la Cour de Cassation rend la prescription inopérante dans ce type de situation. Il n'existe donc aucun dysfonctionnement de la part de l'Assedic concernée.

Dans ce cas, l'indu de 14 000 € est à rapprocher de la somme globale de 26 000 € touchée par Madame S. dans le cadre de la décision de justice rendue après quatre ans de batailles. À noter : le solde de ce type d'opération, dans d'autres situations, n'est pas toujours positif, notamment si la personne concernée a rapidement trouvé un nouvel emploi. En tout état de cause, il reste regrettable que la victime d'abus d'employeurs indécents se voie rendre, après coup, une part importante du remboursement de son préjudice obtenu de haute lutte. Dans le cadre du pouvoir de réforme du Médiateur de la République, une étude semble donc nécessaire pour définir quelle évolution des textes permettrait de garantir à la victime un solde net, sans risque de s'en voir réclamer tout ou partie par la suite...

## POLITIQUE DE LA PROTECTION SOCIALE ET DE LA SANTÉ

### La protection sociale ne suit pas toujours l'évolution des modes de travail

#### → INDÉPENDANTS/SALARIÉS : DES DROITS DANS UN SENS, PAS DANS L'AUTRE

Jusque récemment, aucun texte ne permettait la prise en compte des périodes d'affiliation au régime des travailleurs indépendants pour l'ouverture des droits à indemnités journalières de l'assurance maladie des salariés du régime général.

Ce vide juridique pouvait être très préjudiciable aux travailleurs indépendants devenant salariés qui, faute d'avoir pu acquérir des droits au régime général, pouvaient se voir refuser le bénéfice d'indemnités journalières en cas d'arrêt de travail pour maladie. Autre cas de figure, un assuré ayant acquis des droits et subissant une longue maladie risquait de voir suspendues ses indemnités au-delà du sixième mois de versement, ses droits étant devenus insuffisants

pour répondre aux exigences du Code de la Sécurité sociale.

Étaient ainsi pénalisés les travailleurs indépendants reprenant une activité professionnelle salariée, par rapport à ceux demeurant inactifs. En effet, si un assuré relevant du régime des non salariés cesse toute activité, il conserve ses droits aux prestations en espèces pendant douze mois. Pour le travailleur indépendant accédant au statut de salarié, le défaut de coordination se traduisait, en revanche, par

► la perte des droits acquis au titre du régime des indépendants. Par ailleurs, dans la situation inverse, un salarié s'orientant vers une profession indépendante voit son activité salariée antérieure reconnue au cas où sa période d'affiliation au régime des non salariés est insuffisante pour lui permettre de prétendre aux indemnités journalières servies par son nouveau régime de protection sociale. Il était dès lors peu compréhensible que la mobilité professionnelle soit prise en compte lorsqu'elle s'opère dans un sens (passage du régime des salariés à celui des non salariés), mais pas quand elle s'effectue dans la direction inverse ! Enfin, une coordination entre les deux régimes existe déjà pour l'assurance invalidité. On ne percevait pas, dès lors, les obstacles techniques qui empêchaient l'établissement d'une coordination comparable au niveau des prestations en espèces de l'assurance maladie. Le Médiateur a soumis une proposition de réforme en ce sens, qui a été satisfaite par la loi de financement de Sécurité sociale pour 2008. Son article 57 pose le principe d'une coordination inter-régimes globale en matière d'assurance maladie et maternité-paternité permettant, pour l'ouverture du droit aux prestations en nature ou en espèces, de prendre en compte les périodes d'affiliation, d'immatriculation, de cotisation ou de travail effectuées, quel que soit le régime. L'article renvoyant à un

Le Médiateur de la République a appelé l'attention des pouvoirs publics sur les lacunes des règles de coordination entre le régime social des travailleurs indépendants (RSI) et le régime général de Sécurité sociale, dont relèvent les salariés, en matière d'assurance maladie.



décret à paraître, le Médiateur restera attentif aux modalités techniques qui y seront déclinées.

#### → CESU : UNE PROTECTION SOCIALE DÉFAVORISÉE

Le secteur des services à la personne, dynamisé par le dispositif du Chèque emploi service universel (Cesu), se développe rapidement et concerne déjà quelque 635 000 salariés. Si le dispositif a permis de sortir de la clandestinité nombre d'employés, l'expérience démontre toutefois que ces derniers peuvent être désavantagés, notamment en matière d'assurance maladie, et se trouver moins bien protégés en cas d'arrêt de travail que ne le sont les autres salariés ou les chômeurs. Les conditions posées actuellement pour l'ouverture du droit aux indemnités journalières de la Sécurité sociale ainsi que les modalités de calcul du montant des indemnités journalières de Sécurité sociale (IJSS) peuvent en effet pénaliser les salariés relevant du Cesu. Il convient notamment d'observer que ces emplois sont souvent de nature précaire, à temps partiel avec, parfois, des variations importantes de

temps de travail selon les périodes. Bien souvent, ces emplois impliquent en outre plusieurs employeurs. Enfin, il arrive régulièrement que, sur une période de trois mois, les 200 heures nécessaires à l'ouverture de droits aux indemnités ne soient pas réunies...

L'augmentation de ces emplois précaires avait déjà conduit le Médiateur de la République à préconiser, dans une précédente proposition de réforme, de revoir les conditions d'attribution des indemnités journalières dans un sens plus favorable aux assurés et plus conforme à la réalité du marché du travail. Dans une nouvelle proposition de réforme, il a en outre suggéré d'appliquer à l'ensemble des travailleurs des services employés en Cesu les dispositions prévues pour les personnes dont la profession présente un caractère discontinu ou saisonnier, ce qui leur permettrait de remplir plus facilement les conditions pour être pris en charge par l'assurance maladie et, lorsque cela est plus favorable, de « lisser » sur une base annuelle les rémunérations de référence.

## *En 2007, le Médiateur de la République a émis une proposition de réforme relative à la protection sociale défavorable des salariés employés en Cesu.*

Cette proposition ayant rencontré la demande identique de l'agence nationale des services à la personne, un décret modifiant en ce sens le Code de la Sécurité sociale est en préparation.

Au-delà de ces aspects particuliers, le dispositif du Cesu semble poser d'autres questions en matière de protection sociale, qui mériteraient d'être étudiées. La ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi a confirmé la réalité de ces problèmes et a indiqué au Médiateur de la République que des adaptations en cours devraient répondre à ces préoccupations.

### **→ LE RECOURS SUBROGATOIRE : UNE LONGUE HISTOIRE... AU DÉNOUEMENT SATISFAISANT POUR LES VICTIMES**

Depuis 2003, le Médiateur de la République poursuivait ses efforts de sensibilisation sur la définition des préjudices des victimes et le recours subrogatoire des organismes de Sécurité sociale (se reporter au

rapport annuel d'activité de 2003). Malgré son action et les conclusions des rapports Lambert-Faivre (juin 2003) puis Dintilhac (octobre 2005), appelant à une réforme du recours des tiers payeurs, toute avancée se trouvait bloquée par les réticences du ministère en charge de la Sécurité sociale. Ce dernier entreprit au contraire d'insérer dans le projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) 2007 une mesure étendant le recours subrogatoire, dont disposaient déjà les autres organismes sociaux, aux Caisses d'allocations familiales (Caf). Considérant que cette extension risquait d'aggraver la situation des victimes, le Médiateur de la République, en collaboration avec le Conseil national des barreaux, intervint auprès de la commission des affaires sociales du Sénat pour que soit adopté un amendement au PLFSS pour 2007, qui fut à l'origine de la réforme intervenue dans la loi du 21 décembre 2006. Porté par le sénateur Vasselle, rapporteur, et adopté en séance publique avec le soutien de l'ensemble des sénateurs, cet amendement a eu pour effet de modifier deux arti-

cles du Code de la Sécurité sociale. Ces articles modifient la réparation de tous les préjudices, corporels, matériels et moraux, en prévoyant un recours des tiers payeurs devant s'exercer poste par poste avec un droit de préférence pour les victimes.

Toutefois, certaines modalités d'application restaient sujettes à des interprétations contradictoires.

Le 7 juin 2007 a marqué une avancée supplémentaire pour le droit des victimes. Dans un avis publié ce jour là, le Conseil d'État estimait en effet que l'article 25 de la loi n°2006-1640 du 21 décembre 2006 était d'application immédiate.

La Cour de Cassation a rendu le 29 octobre 2007 trois avis qui confortent davantage cette réforme en ayant précisé les points suivants :

- les dispositions de la loi du 21 décembre 2006, relatives à l'exercice sont d'application immédiate ;
- la réforme s'applique aux accidents du travail et de service (concernant les fonctionnaires). La rente versée à ce titre s'impute prioritairement sur les pertes de gains professionnels, puis sur la part d'indemnité

Le 29 octobre 2007, trois avis rendus par la Cour de Cassation permettaient une nouvelle évolution de la situation dans le domaine du recours subrogatoire. La Cour a en effet apporté des précisions essentielles sur le champ d'application de la réforme du recours subrogatoire contre tiers. Ces clarifications allaient tout à fait dans le sens attendu par le Médiateur de la République.

- ▶ réparant l'incidence professionnelle; si la caisse de Sécurité sociale estime que cette prestation indemnise aussi un préjudice personnel et souhaite exercer son recours sur un tel poste, il lui appartient d'établir que, pour une part de cette prestation, elle a effectivement et préalablement indemnisé la victime, de manière incontestable, pour un poste de préjudice personnel. Cela clarifie bien le dispositif de la réforme et devrait en faciliter l'application par les tribunaux, notamment en rendant inopérante la circulaire du ministère de la Justice (CIV/25/07), qui semblait écarter de son champ d'application les rentes pour accident du travail ou de service. Le dernier décret 2007-1747, du 12 décembre 2007, portant sur des aménagements de procédure, prend implicitement acte de ces avancées.



## POLITIQUE DU HANDICAP

### La mise en œuvre d'une loi nouvelle et complexe

Avec 101 articles renvoyant à 110 décrets et arrêtés d'application, la loi du 11 février 2005 est particulièrement difficile à mettre en œuvre. Aujourd'hui, force est de constater que, malgré des progrès notables dans la publication des décrets et circulaires d'application, plusieurs aspects de la loi restent peu ou mal appliqués. Pour sa part, le Médiateur de la République a été saisi de plusieurs dossiers qui témoignent de la complexité et de l'enchevêtrement des textes censés garantir aujourd'hui les droits des personnes handicapées. Il fera part de cette expérience et de ses préconisations au comité de suivi de la loi sur le handicap mis en place par le gouvernement. Le rôle dévolu au Médiateur par cette loi en tant que correspondant des Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) le conduira, notamment, à apporter sa contribution au groupe de travail consacré aux MDPH.

### → DIFFICULTÉS D'ACCÈS À L'ÉDUCATION

À travers les dossiers dont le secteur social est saisi, nous constatons un manque de dialogue entre les MDPH et l'Éducation nationale.

En effet, les commissions des droits et de l'autonomie (CDA) des MDPH émettent des avis favorables, notamment à l'attribution de matériel pédagogique pour des écoliers handicapés.

La décision est alors transmise à l'inspection académique pour suite à donner. Non seulement le dossier reçu est parfois accompagné d'un seul devis, plus ou moins récent, mais en plus, si la date de la demande intervient en milieu ou fin d'année, un refus d'attribution est notifié aux familles (souvent par téléphone) par manque de budget.

Les parents se retrouvent dans l'incompréhension la plus totale avec, d'un côté, une décision favorable et de l'autre, un vide budgétaire.

Seules les familles qui refusent cette fatalité et font preuve de ténacité

obtiennent gain de cause. C'est peut-être la raison pour laquelle moins de 20% de demandeurs d'emploi handicapés possèdent le niveau bac...

C'est ainsi, par exemple, que l'attention du Médiateur de la République a été appelée sur la situation d'une petite fille atteinte de surdité.

La CDA de la MDPH avait formulé, en avril 2007, un avis favorable à l'attribution d'un matériel pédagogique adapté à l'élève handicapée.

Cependant, en juin, l'inspection académique avait informé les parents, par téléphone, de l'impossibilité de financer ce matériel par manque de budget. Puis, en septembre 2007, la CDA a renouvelé l'avis favorable émis en avril et transmis la décision à l'autorité académique chargée de lui donner suite en fonction des disponibilités.

Le Médiateur de la République est intervenu auprès du Bureau de l'adaptation scolaire et de la scolarisation des enfants handicapés au ministère de l'Éducation natio-

nale et de l'inspection académique. En réponse, il a été indiqué que l'inspection académique était en attente d'un devis actualisé de l'appareillage concerné et du déblocage de crédit en provenance notamment du Rectorat. Enfin, le matériel en cause a été disponible début novembre.

#### → DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU TRAVAIL

L'un des principaux objectifs de la loi de 2005 est de faciliter l'activité professionnelle des personnes handicapées, mais le plan des métiers inscrit à l'article 79 n'a toujours pas vu le jour. En outre, la possibilité de cumuler emploi et bénéfice de l'AAH (allocation aux adultes handicapés) est limitée aux personnes handicapées dont le taux d'incapacité permanente est au moins égal à 80 %, le travailleur handicapé dont l'incapacité est comprise entre 50 et 79 % ne peut, lui, prétendre au bénéfice de l'AAH que s'il n'a pas travaillé depuis un an. Il pourra toutefois la solliciter de nouveau au bout d'un an. Cette situation est d'autant plus défavorable

que la suppression de l'AHH provoque aussi la disparition de droits connexes : abattement sur les ressources pour le calcul des aides au logement, avantages fiscaux divers, etc.

#### → DIFFICULTÉS DE TRANSPORT

Au cours de l'année passée, les services du Médiateur de la République ont été saisis régulièrement de réclamations de personnes handicapées hébergées en établissement médico-social (maison d'accueil spécialisée, notamment) dont les frais de transport étaient pris en charge jusqu'alors par l'assurance maladie, bien que la nature de l'établissement ne correspondît pas aux critères le permettant et qui, lorsque les textes traitant de la prestation de compensation du handicap (PCH) en établissement étaient parus, s'étaient vu supprimer cette prise en charge, l'assurance maladie ayant décidé d'appliquer de façon stricte la réglementation, et donc de cesser ses remboursements... Il s'est cependant produit un certain délai entre la date à laquelle l'assurance

maladie a modifié sa position et la mise en place du nouveau dispositif. Les difficultés apparaissent maintenant réglées puisque la PCH prévoit la possibilité d'accorder jusqu'à 12000 € sur une période de cinq ans. Toutefois, il faut noter que le plafond de dépenses est bien modeste au regard des besoins en la matière, et que le problème n'est sans doute réglé que très ponctuellement.

Il faudrait peut-être envisager d'analyser le sujet des frais de transport dans son ensemble, par exemple, en partant de la nature de l'établissement concerné (établissement social, médico-social ou sanitaire), en prévoyant le poste de dépenses au niveau de chaque établissement (comme c'est le cas pour les établissements médico-sociaux qui accueillent des enfants handicapés).

#### Ce que révèle une enquête sur le terrain

En juin 2007, un an après la mise en place de correspondants délégués du Médiateur de la République auprès des Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), le Médiateur de la République a souhaité dresser un premier bilan. Un questionnaire adressé à l'ensemble des délégués correspondants a permis d'apprécier les relations établies avec les MDPH et de vérifier le fonctionnement du dispositif d'orientation des réclama- ▶

La réforme initiée par l'article 131 de la loi de finances pour 2007, qui a substitué à la notion d'« impossibilité de se procurer un emploi » celle de « restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi », ne semble pas de nature à remédier aux inconvénients des règles actuelles que rencontrent les personnes handicapées : outre le fait que le décret prévu pour son application ne soit toujours pas paru, ce changement de terminologie ne devrait en rien lever les freins au retour à l'emploi des personnes handicapées que constituent les conditions d'accès à l'AAH.

► tions. L'enquête a également permis d'observer les conditions de mise en place des MDPH dans chaque département. Plus généralement, elle révèle la manière dont cette loi ambitieuse s'applique au quotidien.

→ **BEAUCOUP DE RETARDS ACCUMULÉS**

Dans certains départements, les MDPH peinent à rattraper le retard accumulé. Par exemple, en Seine-Saint-Denis, Madame C. demande pour son fils une carte de handicapé depuis mai 2005. Malgré plusieurs déplacements à la MDPH, des réponses aimables et des coups de fil qu'elle a reçus pour accuser réception de ses demandes et visites, elle n'a aucune réponse concrète depuis plus de 18 mois. Après intervention directe du délégué auprès de la directrice de la MDPH, Madame C. obtient enfin satisfaction en quelques jours. Le délégué souligne que faute de mise en place de moyens humains suffisants, la MDPH n'est pas en mesure de résorber le retard de l'ex-Cotorep en ce qui concerne l'examen des demandes d'invalidité (carte et/ou macaron de stationnement). Bien au contraire, la situation a empiré dans le département, déjà particulièrement sinistré du point de vue du traitement des problèmes du handicap, et qui est proportionnellement l'un des plus touchés en France.

Autre exemple : Monsieur B. est atteint de la maladie de Parkinson et invalide à 100 %. Sa situation s'est aggravée en quelque temps et il a de plus en plus de mal à se déplacer. Il a déposé un dossier auprès de l'ex-Cotorep en août 2005 de demande de carte d'invalidité, laquelle est nécessaire pour l'obtention d'un macaron indispensable pour stationner sur les emplacements réservés. En décembre 2006, il n'a toujours pas de réponse et a accumulé plusieurs contraventions pour stationnement sur emplacement réservé qu'il utilise sans titre ; l'intervention d'un délégué auprès de la MDPH permet d'obtenir le macaron en un mois.

→ **UNE RÉGLEMENTATION DIFFICILE À METTRE EN ŒUVRE**

Monsieur F. est muté à plusieurs centaines de kilomètres de la ville où il réside avec sa famille, dont une fille handicapée mentale. Il envisage de déménager mais les médecins psychiatres estiment l'état de l'enfant incompatible avec un changement de résidence et d'environnement familial. Monsieur F. décide alors de s'installer seul dans sa ville de mutation et déduit les frais de transport et de double résidence de sa déclaration fiscale. Toutefois, l'administration lui oppose que ces dépenses ne sont pas liées à son emploi et répondent à des convenances d'ordre personnel, et malgré les justificatifs d'impératifs familiaux apportés par Monsieur F. et l'intervention du Médiateur de la République, l'administration a décidé de s'en remettre au juge administratif.

**Un manque d'information depuis de longues années**

En juillet 2007, le Médiateur de la République attirait par lettre l'attention du ministre du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité sur la situation de parents d'enfants handicapés au regard de leurs droits à l'assurance vieillesse. Il évoquait notamment la situation d'un couple qui souhaitait bénéficier de la majoration de la durée de leur assurance vieillesse pour charge d'enfant handicapé, conformément au Code de la Sécurité sociale. L'octroi de cette majoration est subordonné à la présentation du justificatif de l'obtention de l'allocation d'éducation d'enfant handicapé (AEEH), anciennement allocation d'éducation spéciale (AES) et de son complément. Or, certains demandeurs ne sont pas en mesure de fournir ces documents, soit parce qu'ils n'ont pas été attributaires du complément de l'AEEH, soit parce qu'ils n'ont même jamais perçu l'AEEH.

Et ce, bien souvent parce qu'ils n'en ont pas fait la demande, faute d'avoir été informés de leurs droits. Le Médiateur de la République a insisté sur ces défauts d'information importants quant aux droits des personnes handicapées, et a souligné que la législation actuelle ne prend pas en compte cet élément et ne prévoit donc pas de dispositif dérogatoire lié à la présomption assise sur des pièces justificatives relatives à l'état de santé, la scolarité de l'enfant handicapé, et la situation des parents.

**Une convention à ratifier, un protocole à signer**

Rappelons, enfin, que la Convention internationale sur la protection et la promotion des droits des personnes handicapées a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 décembre 2006 et signée par la France en mars 2007. Le texte ne crée pas de nouveaux droits pour les personnes handicapées, mais reprend ceux déjà exprimés par les traités sur les droits de l'Homme, en les appliquant à la situation spécifique des personnes handicapées. Il réaffirme l'égalité de tous devant la loi et l'interdiction de toute discrimination sur la base du handicap. Les personnes handicapées doivent pouvoir jouir effectivement de leurs droits civiques, économiques et sociaux. Ils ont par exemple le droit d'accéder à l'information et aux médias dans un format et des technologies adaptés. En signant la Convention, les pays s'engagent à adapter leur législation pour concrétiser ces droits. À ce jour, 101 pays ont signé la Convention et 56 le Protocole additionnel, qui met en place une voie de recours pour les particuliers auprès du Comité international de suivi. Très active dans les négociations, la France n'a pourtant pas encore ratifié cette Convention ni signé le Protocole additionnel.

## POLITIQUE DE MAÎTRISE DE L'IMMIGRATION

### Une avancée possible

En 2004, le Médiateur de la République avait émis une proposition de réforme concernant la réunification des familles de réfugiés. Son attention avait en effet été appelée sur le fonctionnement de la sous-direction de la Circulation des Étrangers relevant du ministère des Affaires étrangères, à l'occasion de l'instruction de dossiers de réunification familiale pour des personnes bénéficiant de la qualité de réfugié au regard de la Convention de Genève. Ses recommandations portaient sur la nécessité d'ajuster l'organisation de ce service aux missions qui lui sont confiées, et de revaloriser sa dotation. Portée à l'attention de Madame Marie-Hélène des Esgaulx, rapporteur de la Mission d'évaluation et de contrôle sur l'évolution des coûts budgétaires des demandes d'asile, constituée au sein de la commission des finances de l'Assemblée nationale, cette proposition de réforme reste toujours d'actualité.

### La persistance de deux vides juridiques

Le cas des étrangers séjournant illégalement en France semble souffrir de deux vides juridiques. L'un concerne les mineurs, l'autre les ressortissants d'un pays en guerre. L'histoire de Mademoiselle L. illustre le cas des mineurs étrangers.

Le 12 septembre 2007, elle a fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire. Elle ne remplit pas les conditions pour obtenir un titre de séjour «vie privée et familiale» au titre de l'article L313-11 2° du Cesda car elle a été confiée à l'aide sociale à l'enfance après l'âge de 16 ans. Elle ne dispose pas de projet professionnel suffisamment crédible et ne rapporte pas la preuve suffisante de son intégration dans la société. Il n'a donc pas été possible pour le Médiateur de la République d'intervenir dans son dossier. En effet, depuis juillet 2006, la loi prévoit, pour les mineurs isolés arrivés en France avant l'âge de 16 ans, la possibilité d'octroyer un titre de séjour notamment au titre de l'asile. Mais certains mineurs se trouvent hors du cadre de cette loi car ils arrivent en France entre 16 et

18 ans... En tant que mineurs, ils ne sont pas expulsables mais ils n'obtiennent pas pour autant un titre de séjour.

Un vide juridique similaire concerne les personnes qui, au bout de deux ans, ont épuisé tous les recours possibles pour obtenir un titre de séjour, notamment au titre de l'asile... Si ces personnes sont des ressortissants de pays en guerre, elles ne sont pas expulsables. Toutefois, elles n'accèdent pas pour autant à une régularisation de leur situation.

Dans l'un et l'autre cas, les personnes se retrouvent le plus souvent dans la clandestinité... Une situation qui appelle un effort de clarification de la part du législateur comme une prise de position de la part du politique. ■



## Repérage des dysfonctionnements

Comme le prévoit la loi du 3 janvier 1973 modifiée, le Médiateur de la République reçoit les réclamations concernant le fonctionnement des administrations de l'État, des collectivités publiques territoriales, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public, dans les relations qu'ils entretiennent avec les administrés. Derrière la nature éminemment personnelle de ces réclamations, se profilent bien souvent des dysfonctionnements de différentes natures, pouvant aller de la simple négligence à des décisions franchement illégales. Le bilan qui s'impose aujourd'hui renvoie malheureusement l'image d'un investissement public en termes d'accueil et d'information qui n'est pas à la hauteur de la complexité juridique des textes. L'image, aussi, d'une administration publique plus soucieuse de préserver son propre système que de respecter les droits des citoyens.

### DES SITUATIONS CHOQUANTES OU EXCESSIVES

#### Attente interminable, voire non-réponse délibérée

##### → RÉFORMER LES COMPORTEMENTS PEUT ÊTRE AUSSI IMPORTANT QUE DE RÉFORMER LES TEXTES

Nombre d'organismes publics ou de collectivités semblent ignorer totalement combien la simple absence de réactivité peut pénaliser les personnes les plus vulnérables. C'est le cas de ce couple de personnes âgées du Val-d'Oise qui n'obtenait aucune réponse à ses plaintes répétées. Leur jardin jouxtant le terrain de football municipal, ils subissaient régulièrement des intrusions, des dégâts de leur clôture et des incivilités... Il suffisait qu'une entreprise mandatée par la mairie installe une simple protection, mais la mairie est restée sourde jusqu'à l'intervention du délégué du Médiateur de la République... Il n'y a pas ici de dysfonctionnement à proprement parler mais une négligence difficilement acceptable pour les administrés.

Trop souvent, l'Institution du Médiateur de la République est témoin de l'impuissance des usagers devant le silence opposé par l'administration à leurs demandes de renseignements ou à leurs réclamations.

Ainsi, un usager réclamait en vain depuis trois ans le remboursement d'une amende payée à tort... Malgré les relances de la gendarmerie elle-même, qui avait reconnu l'erreur, seule l'intervention du délégué du Médiateur de la République auprès du directeur départemental de la sécurité publique du Val-d'Oise a permis de débloquent enfin la situation et le requérant fut remboursé.

##### → DES SILENCES INTOLÉRABLES

Derrière le silence de l'administration, on découvre souvent une erreur matérielle ou une certaine indifférence quant aux causes du problème soulevé. Ce fut le cas pour Monsieur B. dans le Morbihan. Depuis seize mois, la Cram de Bretagne prélevait indûment la contribution sociale généralisée sur le montant de sa faible retraite, alors qu'il n'était pas imposable sur le revenu. Ses démarches et ses courriers restaient sans réponse. Sollicité par Monsieur

B., le délégué du Médiateur de la République a bien reçu une réponse mais celle-ci lui a semblé inacceptable : la non prise en compte de cette exonération était liée au logiciel utilisé par la Cram ! Le requérant a bien sûr été remboursé des sommes indûment prélevées, et sa situation régularisée manuellement, ce qui aurait pu être fait dès la première demande de l'usager.

Le silence est aussi parfois un moyen de ne pas remplir ses obligations. Telle cette collectivité territoriale de l'Ille-et-Vilaine, qui avait passé commande en février 2003, auprès d'une société de conseil, d'une étude financière prospective payable en trois fois. Mais, après remise du dossier définitif en juin 2004, le cabinet d'expertise ne réussissait pas à obtenir le paiement du solde ni aucun justificatif de ce non paiement. Après une première démarche restée sans effet, le délégué

Si les décrets, arrêtés, instructions et réponses ministérielles ne respectent pas la loi qu'ils sont censés appliquer, il y a là dysfonctionnement au sens de l'article 6 de la loi du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République, qui concerne : « un organisme [...] qui n'a pas fonctionné conformément à la mission de service public qu'il doit assurer ».

du Médiateur de la République a relancé la collectivité en soulignant la nécessité d'une prise de position claire quant au paiement : la collectivité devait s'exécuter ou exposer les raisons qui justifiaient le non paiement, raisons qui auraient pu être contestées devant les tribunaux. La collectivité réagit alors en proposant le règlement du solde de l'étude dont les conclusions, selon elle, ne présentaient qu'un « intérêt réduit ». Cette insatisfaction n'a jamais été présentée de façon claire et argumentée, et ne justifiait en aucun cas le délai de trois ans pris pour honorer une facturation conforme au contrat!



→ **L'ABSENCE DE RÉPONSE PEUT ENTRAÎNER UN SÉRIEUX PRÉJUDICE**

Au-delà de l'agacement, l'absence de réponse peut entraîner de sérieux préjudices financiers. C'est le cas de Madame N., qui n'obtenait pas de réponse du tribunal de grande instance. Elle avait écrit plusieurs fois depuis la fin de l'année 2005 au

Procureur de la République pour demander que lui soit adressée une copie de la procédure diligentée par la gendarmerie lors du décès accidentel de son époux par noyade. Ces documents lui étaient indispensables pour pouvoir percevoir l'assurance vie souscrite par son mari. En

20 mois, l'intéressée avait adressé sept courriers au Procureur de la République sans obtenir la moindre réponse, et son avocat était intervenu sans succès deux fois. Son fils s'était déplacé au Palais de justice mais il n'avait obtenu qu'une promesse de réponse sous huit jours. Trois mois s'étaient écoulés... Une semaine après que le délégué du Médiateur de la République eut directement contacté par téléphone le Procureur, le greffier lui fit parvenir le document de Madame N.

«Faciliter l'accès des usagers dans les services, accueillir de manière attentive et courtoise, répondre de manière compréhensible et dans un délai annoncé, traiter systématiquement la réclamation, et recueillir les propositions des usagers pour améliorer la qualité du service public.» Tels sont les engagements pris par les services de l'État et formalisés par la Charte Marianne en janvier 2005.

Trois ans après la mise en place de la Charte Marianne, et malgré l'existence de dispositions législatives de la loi du 12 avril 2000 établissant de manière formelle les obligations des administrations en matière de réponse aux administrés, force est de constater que l'investissement public en termes d'accueil et d'information est très insuffisant. Et les conséquences peuvent aller du simple désagrément à l'urgence la plus extrême.

L'absence de réponse peut avoir des conséquences encore plus graves, en fragilisant davantage des personnes en situation précaire. Par exemple, en novembre 2004, Madame D. avait déposé pour ses trois enfants une ►

- demande de certificat de nationalité française auprès du greffe du tribunal d'instance de Saint-Denis. Son dossier étant reconnu complet, une attestation de dépôt lui fut remise. En 25 mois, Madame D. a fait de multiples démarches pour obtenir ces documents. En vain. Plusieurs appels téléphoniques et courriers de la part du délégué du Médiateur de la République pour obtenir des informations sur l'évolution de cette demande sont également restés sans réponse. Quatre semaines plus tard, la seule réponse obtenue est que les dossiers font l'objet d'une demande d'avis au garde des Sceaux avant de poursuivre leur instruction... D'autres personnes placées dans la même situation se disent prêtes à alerter les médias pour faire bouger les choses.

**→ AU FINAL,  
DES ADMINISTRÉS BIEN SEULS**

Lorsque plusieurs services publics sont impliqués, chacun dégage sa responsabilité, *a fortiori* lorsque les solutions s'avèrent difficiles ou onéreuses à mettre en œuvre. Chaque service «laisse traîner» et personne ne cherche vraiment une solution, laissant les intéressés se débattre seuls dans des difficultés considérables. C'est ce qui ressort de celles rencontrées par ce couple ayant fait l'acquisition d'un terrain en Guadeloupe. Se rendant sur place en janvier 1997 pour effectuer le bornage du terrain, ils constatèrent que des poteaux électriques avaient été implantés sur leur terrain sans qu'ils en eussent été préalablement informés. Malgré de multiples démarches auprès du maire, de la direction de l'Agriculture et de la Forêt, et d'EDF, les intéressés ne sont pas parvenus à savoir qui avait pu donner l'autorisation d'implanter ces poteaux sur leur propriété. Ils ont saisi le Médiateur de la République en mai 2003 mais le dossier, à ce jour, n'a toujours pas abouti.

**La non prise en compte de la situation réelle des personnes**

La cellule Urgence créée par le Médiateur de la République est fréquemment confrontée à des situations extrêmes où les services publics restent totalement sourds au désarroi des administrés. Les exemples sont nombreux et se trouvent dans toutes les situations de la vie courante.

Il peut s'agir de cet étudiant qui s'apprête à passer l'examen du BTS. À la réception de sa convocation, il s'aperçoit que son option de langue étrangère est erronée : il est inscrit en allemand alors qu'il n'a jamais étudié que l'anglais ! Il tente immédiatement de faire rectifier cette situation auprès de la Maison des Examens. En vain. Il alerte donc le Médiateur de la République. Contactée par la cellule Urgence, la Maison des Examens maintient sa position : impossible de modifier une candidature après enregistrement. Le Médiateur fait alors valoir que cette erreur administrative aura de très lourdes conséquences pour le candidat : il ratera complètement son épreuve de langue et perdra une année d'études, alors même que l'erreur ne lui est pas imputable puisque

c'est son école qui a procédé aux inscriptions. La direction de la Maison des Examens accepte finalement, à titre exceptionnel, de permettre à Monsieur D. de passer son épreuve dans la langue qu'il a étudiée.

Il peut s'agir aussi de cette française d'origine africaine, partie en vacances au Mali. Au retour, elle se trouve bloquée à l'aéroport de Bamako, au motif qu'on ne la reconnaît pas sur la photo de son passeport... Elle prend immédiatement l'attache de l'ambassade, qui contacte la préfecture de son domicile pour authentifier le passeport. Les heures passent mais il semble impossible aux deux organismes de communiquer normalement ! La préfecture dit avoir envoyé un justificatif par fax ; l'ambassade prétend ne pas l'avoir reçu... Le père de l'étudiante envoie alors un mail au Médiateur de la République précisant que sa fille doit commencer une formation en France dans les jours suivants. La cellule Urgence prend ce dossier en charge et rétablit la communication entre la préfecture et l'ambassade. Le passeport est authentifié et Mademoiselle M. peut rentrer en France pour commencer ses cours à temps.



## L'inaccessible preuve absolue

### → QUAND L'ADMINISTRATION FAIT FI DE LA RÉALITÉ

Le domaine fiscal est particulièrement riche d'illustrations sur le thème de la preuve. Bien que l'on soit dans un système déclaratif où le contribuable est présumé de bonne foi, cette présomption est parfois malmenée, générant un fort sentiment d'injustice chez les usagers. Pour exemple, ces deux personnes qui prenaient en charge les courses alimentaires et domestiques de leur voisin, très âgé, veuf et sans famille. Elles achetaient en même temps que leurs propres courses ce qui était nécessaire au vieil homme qui les dédommageait ensuite par chèque. Après le décès de cette personne, l'administration fiscale eut connais-

sance de ce dédommagement dont le total s'élevait au final à 1 650 €, somme qu'elle considéra comme une donation avant décès devant être soumise aux droits de succession à hauteur de 60%, d'où 990 € réclamés aux voisins dévoués. Ces derniers firent valoir que cet argent avait servi aux dépenses courantes du défunt, sans être en mesure toutefois de produire les justificatifs de ces dépenses. L'administration, saisie par le Médiateur, a finalement abandonné le redressement.

### → QUAND SEULE L'ADMINISTRATION PEUT FOURNIR LES PREUVES QU'ELLE EXIGE DES RÉCLAMANTS

Monsieur F. a appelé l'attention du Médiateur de la République car il se heurtait depuis plusieurs années à un problème insoluble. La direction

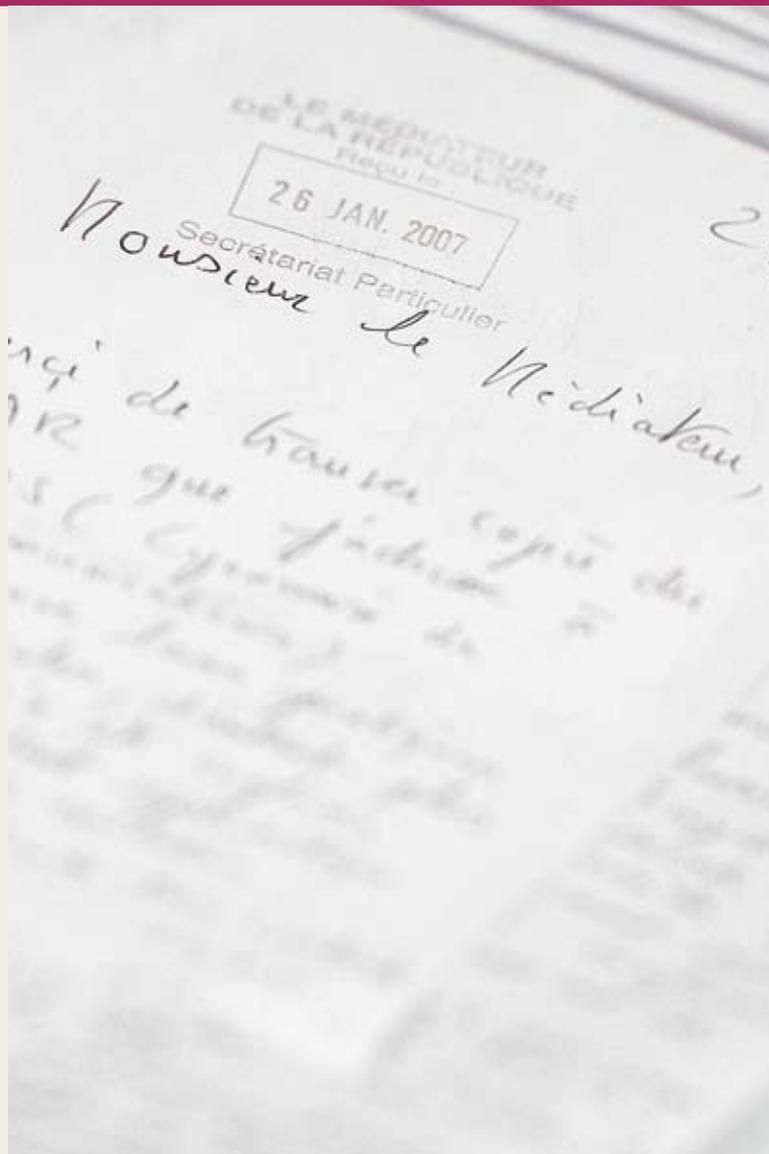
des services fiscaux de son département avait en effet constaté une discordance importante entre les montants déclarés par Monsieur F. et les déclarations à l'administration de différentes entreprises indiquant l'avoir employé. Or, Monsieur F., salarié d'une seule entreprise pendant la période considérée, n'avait jamais travaillé pour d'autres employeurs. S'estimant victime d'une usurpation d'identité, il a déposé une plainte auprès des services de police, et adressé une réclamation auprès de son centre des impôts. Sa réclamation a été rejetée, l'administration estimant que les déclarations des employeurs faisaient foi jusqu'à preuve du contraire. Monsieur F., de son côté, ne pouvait pas prouver de manière irréfutable qu'il n'avait pas perçu les salaires en cause. Alerté, le Médiateur est intervenu auprès de l'administration fiscale en soulignant qu'elle était la mieux placée, en vertu de son droit de communication, pour vérifier auprès des employeurs et des banques si Monsieur F. avait réellement perçu ces salaires. Ces vérifications effectuées, l'administration a abandonné les redressements litigieux.

### → UN FAISCEAU D'INDICES NE SUFFIT PAS POUR ÉTABLIR LA BONNE FOI D'UN ADMINISTRÉ...

L'administration exige parfois une preuve qu'il est strictement impossible à l'administré de fournir, sans que cela soit de sa faute. Elle se ►

*Que faire quand on est dans son droit et qu'on n'arrive pas à se faire entendre ? Que penser d'une administration qui reste sourde aux demandes d'usagers en situation précaire ? Qu'attendre d'un service public qui semble parfois abuser de sa position de force ? Certes, le recours au Médiateur de la République peut alors constituer un moyen efficace, mais on peut légitimement s'interroger sur le fonctionnement de services publics qui ne répondent aux citoyens qu'après l'intervention de l'Institution.*

► contente très difficilement d'un faisceau d'indices malgré la bonne foi des réclamants et les nombreux justificatifs mis à sa disposition. Ainsi, Madame R. rencontrait des difficultés pour faire valider par ses caisses de retraite complémentaire Arrco et Agirc deux périodes au cours desquelles elle avait été demandeur d'emploi. Ces organismes lui réclamaient en effet les attestations de l'Assedic, documents qu'elle ne pouvait fournir car ils avaient été détruits. Comme, par ailleurs, l'Assedic ne dispose pas d'archives, sa situation était bloquée. Les services du Médiateur de la République ont alors essayé de recueillir des éléments probants qui permettraient de conclure à une présomption d'indemnisation par l'assurance chômage. Une démarche longue, mais qui a porté ses fruits. Sur l'une ou l'autre des périodes de chômage, la caisse régionale d'assurance maladie (Cram) ainsi que la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) pouvaient confirmer les dires de Madame R. Elle disposait, par ailleurs, d'un dernier bulletin de salaire faisant apparaître un solde de tout compte et son ancien DRH avait apporté son témoignage. Elle disposait aussi d'autres preuves : une attestation d'un futur employeur mettant en évidence son statut de chercheur d'emploi, les attestations fournies par l'ANPE à l'issue d'une formation... Bref, autant d'éléments permettant d'établir qu'elle était bien demandeur d'emploi sur les périodes concernées. Les services du Médiateur de la République ont mis en évidence que, même si Madame R. n'était pas en mesure de fournir les attestations de versement des allocations de l'Assedic, elle apportait beaucoup de justifications concordantes et corroborant les validations enregistrées par la Cram. Ils sont donc intervenus auprès de l'Agirc-Arrco pour faire valoir ces arguments qui ont été entendus. À titre exceptionnel, bien sûr.



En matière de fiscalité, les contribuables réussissent parfois à réunir, en dépit des difficultés, un faisceau d'indices témoignant de leur bonne foi, que l'administration écarte parfois en exigeant un type de preuve souvent trop difficile, voire impossible à apporter. Monsieur S., chef d'une agence d'intérim, perçoit du siège de la société T. qui l'emploie des mandats postaux qu'il encaisse, pour les reverser immédiatement aux intérimaires gérés par son agence. L'administration, dans le cadre d'un contrôle fiscal de la société T., a considéré que, faute de prouver la stricte identité entre les sommes reçues et les sommes reversées, Monsieur S. devait être tenu pour le bénéficiaire effectif des mandats encaissés. Le Médiateur de la République a fait valoir

que Monsieur S. démontrait, à l'aide de nombreux justificatifs, la correspondance entre les sommes reçues et reversées. Le Médiateur a ainsi obtenu l'abandon du redressement.

**→ ... MAIS UN FAISCEAU D'INDICES SUFFIT À JUSTIFIER L'ACTION DE L'ADMINISTRATION !**

Il est des cas où l'administration, quant à elle, se contente d'un faisceau d'indices pour établir une situation que l'administré conteste. À une époque où la colocation devient un mode d'habitation en fort développement en raison de la hausse des coûts pour se loger et de la fragilisation des revenus, l'administration considère très souvent, et parfois hâtivement, que des colocataires vivent en concubinage. D'un point de vue fiscal, en effet, la preuve du concubinage

entraîne la remise en cause de la demi-part de quotient familial réservée aux familles monoparentales.

C'est le cas de Madame G., célibataire élevant seule ses enfants et qui partage un appartement avec Madame I. Son centre des impôts lui a refusé le bénéfice de la demi-part supplémentaire de quotient familial au motif qu'elle « vivait » avec Madame I., c'est-à-dire en concubinage et non en simple colocation. Madame G. affirma n'avoir aucun lien ni aucune relation de concubinage avec Madame I. et précisa que cette dernière ne participait aucunement à l'éducation de ses enfants, même financièrement. Les services fiscaux en exigeaient la preuve. Le Médiateur de la République a fait valoir que les déclarations de Madame G. constituaient une déclaration sur l'honneur, ayant pour effet de renverser la charge de la preuve : c'est à l'administration qu'il incombait de réunir les éléments établissant la situation de concubinage de Mesdames G. et I. Le Médiateur de la République a estimé qu'en se bornant à mentionner dans la proposition de rectification « les renseignements en possession du service » sans les exposer, l'administration n'avait pas apporté cette preuve. Il a ainsi obtenu le rétablissement de la demi-part supplémentaire de quotient familial.

Dans un autre cas, l'administration a estimé que la faible superficie d'un appartement et son petit nombre de

*Dans les situations de concubinage « supposé », les éléments de preuve fournis par l'administration ne peuvent être pertinents que si le faisceau d'indices permet d'établir que le contribuable forme un couple avec une autre personne au sens de l'article 515-8 du Code civil : « une union de fait, caractérisée par une vie commune présentant un caractère de stabilité et de continuité, entre deux personnes, de sexe différent ou de même sexe, qui vivent en couple ».*

pièces établissaient forcément une situation de concubinage entre les occupants et non une simple colocation. Ce que le Médiateur a contesté avec succès en indiquant que ces seuls éléments ne suffisaient pas à caractériser le concubinage.

#### **La légalité parfois douteuse des décisions de l'administration**

Le Médiateur de la République a parfois recommandé l'abandon d'une imposition ou d'une décision au plan contentieux du fait du doute sérieux sur la légalité de la norme sur laquelle elles se fondaient.

Monsieur F. se voyait refuser le bénéfice du crédit d'impôt recherche prévu par la loi et codifiée dans le Code général des impôts, au motif

qu'il en avait demandé l'octroi après l'échéance fixée par un décret également codifié. Ce décret ne permettait pas de régularisation tardive par voie de réclamation. Jurisprudence à l'appui, le Médiateur de la République est néanmoins intervenu au motif que s'il appartenait à un décret de fixer les conditions d'application, il ne lui appartenait pas de fixer une échéance impérative, entraînant en cas de retard la perte de l'avantage fiscal. À la suite de l'intervention du Médiateur de la République, le requérant a obtenu satisfaction et la restitution de son crédit d'impôt.

## LES NÉCESSAIRES RAPPELS À LA LOI

Administrations, collectivités mais aussi administrés font régulièrement l'objet de rappels à la loi. Avec, dans certains cas, la mise en œuvre du pouvoir d'injonction dont dispose le Médiateur de la République au titre de la loi du 3 janvier 1973.

### Administrations ou collectivités en faute : certaines sont à l'écoute, d'autres persistent...

#### • Un comité entêté

Monsieur T. demande la communication du règlement intérieur et d'une délibération d'un comité départemental fixant le montant d'une cotisation exigée pour l'inscription d'une manifestation sportive au calendrier départemental de la fédération compétente. Demande restée sans réponse. Il saisit alors la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada), qui confirme que ces documents sont communicables de plein droit. Onze mois plus tard, le tribunal administratif enjoint au comité de communiquer lesdits documents. Sans effet. Dix-huit mois plus tard, le comité est condamné à payer la somme de 3900 €. Aucune de ces décisions n'étant exécutée, le Médiateur de la République a enjoint à la fédération compétente de se conformer dans un délai de quinze jours aux décisions de justice.

#### • Permis de conduire : candidat libre discriminé

Monsieur E. souhaite passer l'épreuve du Code de la route en candidat libre, sans s'inscrire dans une auto-école. Au cours d'un entretien avec un agent du service du permis de conduire, il lui est indiqué qu'il ne pourra pas être convoqué avant un délai de six mois en raison de la priorité accordée aux candidats inscrits en auto-écoles... Le Médiateur de la

République a alors saisi les services de la Préfecture du département considéré afin de faire respecter le principe général du droit d'égalité de traitement des usagers du service public. En l'absence de texte législatif contraire, il n'apparaît pas équitable de traiter différemment des personnes placées dans une situation équivalente. Monsieur E. a réussi son permis de conduire qu'il a passé... dans un délai raisonnable.

Rappelons par ailleurs que le Médiateur de la République a fait une proposition de réforme visant à harmoniser les conditions d'âge minimum requises pour pouvoir se présenter à l'épreuve théorique générale d'admissibilité de l'examen du permis de conduire, quelle que soit la formule d'apprentissage retenue. Le ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer a confirmé son intérêt pour cette proposition

qui, depuis lors, fait également l'objet d'une étude alternative visant à ce qu'un lauréat de l'épreuve théorique générale dans le cadre de l'apprentissage anticipé puisse en conserver le bénéfice pendant trois ans dans celui de l'apprentissage classique dans l'hypothèse où il choisirait ou serait contraint de changer de filière.

#### • Restauration historique : «oui, non, oui, etc.» alternent pendant... 30 ans !

Le Médiateur de la République est intervenu dans un litige qui opposait un réclamant à une mairie concernant la réhabilitation d'une maison acquise en 1974 dans un quartier historique. En juin 1976, le groupe interministériel des villes moyennes avait approuvé un projet d'aménagement de ce quartier et la commune avait engagé une procédure d'expropriation en septembre 1980. Elle accordait néanmoins au réclamant un permis de construire



un immeuble de taille moyenne en mars 1983, permis annulé en 1984 à la requête d'un voisin. En 1985, le réclamant bénéficie d'un nouveau permis de construire et signe une convention avec la commune, aux termes de laquelle en échange de la cession de parcelles, il bénéficiait d'une autorisation d'ouvrir des baies et d'une desserte à usage des piétons sur la propriété communale. Bien qu'approuvée par le conseil municipal, la convention n'a cependant jamais été exécutée par la commune et les Compagnons du bâtiment n'ont pu en conséquence accéder au chantier pour réaliser les travaux autorisés par le permis de construire de juin 1985... Parallèlement, le réclamant a rencontré de très graves difficultés financières pour l'exploitation d'une auberge mise en redressement judiciaire. Des litiges se sont ensuivis, tant devant les juridictions judiciaires que devant le tribunal administratif. Les différentes juridictions se sont successivement prononcées en 1998, 2000, 2002. En juillet 2004, il était enjoint au propriétaire de la maison d'effectuer les travaux utiles pour faire cesser l'état de péril de l'immeuble ! Le



réclamant a alors demandé l'intervention du Médiateur de la République au regard de cette situation juridiquement inextricable et des conséquences financières de la non-exécution de la convention de 1985. À l'issue d'un examen particulièrement attentif de ce dossier complexe, d'un état du bien au regard des documents d'urbanisme, d'une visite sur place effectuée avec les représentants de la

mairie, de la DDE et du réclamant, un accord a pu être trouvé et un nouveau permis délivré. En mars 2006, le Médiateur de la République est à nouveau intervenu au regard du péril causé par la maison litigieuse. En juin 2006, la commune acceptait de niveler avec des tonnes de gravier le seul accès permettant aux engins de travaux publics de passer et les travaux de rénovation étaient enfin entrepris. Le périmètre de cette maison historique, ouvert aux piétons et à des manifestations culturelles, a été inauguré en présence d'un représentant du Médiateur en septembre 2007. ▶

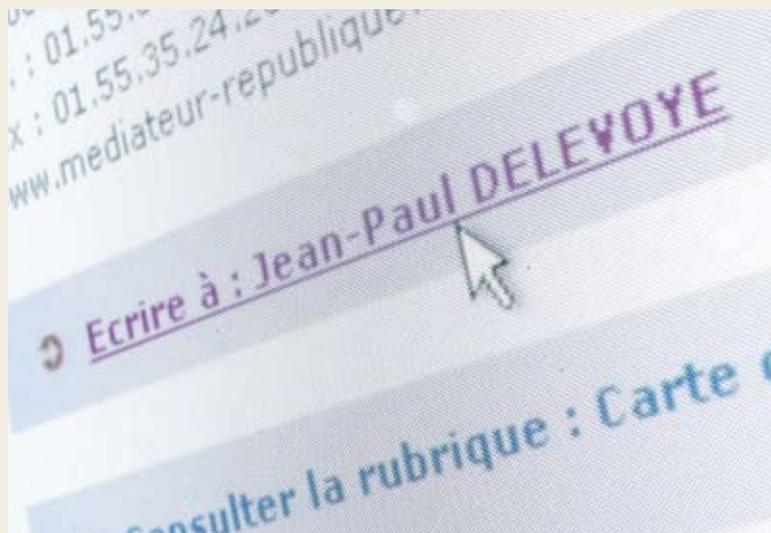
En matière de fiscalité, l'article 34 de la Constitution dispose que la loi «fixe les règles concernant : l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature».

► • **Facturation de frais d'hospitalisation abusive**

Un cas type sur lequel l'attention du Médiateur de la République est régulièrement attirée : l'hospitalisation d'un étranger séjournant temporairement en France et la facturation des frais aux personnes qui l'accueillent, alors même que cette personne a bien souscrit une assurance maladie dans son pays d'origine avant son voyage et qu'elle dispose de ressources suffisantes. C'est le cas pour la famille de Madame K. Alors qu'elle était de passage en France chez sa fille à l'occasion des fêtes de fin d'année, Madame K. a dû être hospitalisée en urgence. Elle est décédée à l'hôpital quelques semaines plus tard. Pour ce séjour, et conformément aux dispositions prévues par l'article L. 211-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, Madame K. avait souscrit une police d'assurance. Il s'avère toutefois que les frais d'hospitalisation ont été facturés à la fille de l'intéressée, à la suite d'un refus de prise en charge par la compagnie d'assurances au motif que le contrat ne prévoyait la garantie des frais d'hospitalisation en urgence qu'en cas d'accident et non de maladie. Or, une telle clause ne paraissant pas ressortir des termes du contrat, le Médiateur de la République a saisi des bureaux français de la compagnie en cause qui l'ont renvoyé vers les services en Turquie. Ces derniers ne donnant pas suite aux courriers, le Médiateur de la République a sollicité l'intervention du Consul général de France en Turquie.

**Des abus d'administrés inacceptables**

L'Institution du Médiateur de la République n'a pas pour objet de traiter les entorses à la loi en sens unique. Nombre d'administrés se



trompent de porte lorsqu'ils espèrent obtenir auprès de ses services un passe-droit, contourner une loi, voire l'enfreindre. Pour les réclameurs dont la bonne foi n'est pas avérée, les effets d'une sollicitation injustifiée du Médiateur de la République peuvent être bien éloignés de ce qu'ils en espéraient et parfois se retourner contre eux...

• **Réclamer en produisant un faux : saisine du procureur de la République**

Mademoiselle D. a échoué aux épreuves d'admission du brevet d'enseignement de la conduite automobile et de la sécurité routière. L'admissibilité étant gardée pour les deux sessions suivantes, elle renouvelle sa candidature aux épreuves d'admission de l'année suivante, à laquelle elle ne

peut participer pour des raisons médicales. L'année suivante, sa candidature est rejetée. Elle sollicite alors les services du Médiateur de la République prétendant ne pas avoir reçu de convocation alors qu'elle aurait bien effectué les démarches nécessaires... Elle fournit même les copies du formulaire de sa candidature et l'accusé de réception de la préfecture. Le préfet informe alors le Médiateur de la République que les documents ont été surchargés, et ainsi purement et simplement falsifiés, et qu'il alerte le procureur de la République des agissements de Mademoiselle D. en application de l'article 40 du Code de procédure pénale. Le Médiateur de la République a approuvé la décision du préfet et saisi lui aussi le procureur de la République compétent.

**Éclairage Europe**

En matière de permis de conduire, le principe est la reconnaissance mutuelle entre États membres de l'UE. Si vous acquérez votre « résidence normale » (y habiter au moins 185 jours dans l'année) dans un État membre autre que celui qui vous a délivré le permis, l'État membre d'accueil peut inscrire sur le permis les mentions indispensables à sa gestion. En revanche, un État membre n'est pas obligé de reconnaître automatiquement un permis délivré par un autre État membre en échange d'un permis de conduire émis par un État tiers.  
[http://ec.europa.eu/transport/home/drivinglicence/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/home/drivinglicence/index_en.htm)

• **Mentir afin de se faire passer pour victime : fin de non recevoir**

Les délégués et les services du Médiateur de la République usent toujours de prudence car la version des faits rapportés par un usager peut parfois se révéler très différente de la situation relatée par l'administration. Exemple avec Monsieur B. Celui-ci vit dans une caravane installée sur un terrain pour lequel il dit avoir un projet de construction. Il a bénéficié à ce titre, pendant près de quatre ans, d'un raccordement provisoire au réseau électrique. Mais, sollicités par la commune, les services d'EDF viennent de supprimer ce branchement à l'approche de l'hiver. Le délégué du Médiateur de la République écrit alors au directeur d'EDF pour demander le réexamen de son dossier et le rétablissement du courant. Dans sa réponse, le directeur d'EDF relate les circonstances qui l'ont conduit à suspendre le raccorde-

ment provisoire, évoque l'insécurité de l'installation et corrige les imputations injustifiées du requérant. Absence de coupure sauvage, nombreuses factures impayées, client peu courtois... il apparaît au final que l'usager s'est prévalu de faits inexacts pour se présenter comme victime. Aucun dysfonctionnement du service d'EDF n'étant par ailleurs constaté, le délégué a clos le dossier.

• **Ne pas vouloir « entendre »**

**la loi : médiation impossible**

Les requérants ont parfois des difficultés à accepter l'idée que « la loi, c'est la loi », surtout lorsqu'elle ne va pas dans le sens de leurs intérêts. Ainsi, Madame F. acquiert un terrain sur lequel, selon l'acte d'acquisition, a été édifié en 1975 un chalet en bois, sans aucune autorisation. Peu après, la réclamante demande à changer les éléments du chalet contenant de l'amiante. La mairie rejette la demande de

travaux pour plusieurs raisons : ils portent sur une construction réalisée sans autorisation, le terrain se situe en zone naturelle à protéger et n'est pas desservi par les réseaux, la protection incendie n'est pas assurée, la construction est de nature à porter atteinte à la salubrité et à la sécurité publique. Malgré tout, la réclamante réalise les travaux puis demande l'autorisation de se raccorder au réseau électrique, ce qui lui est refusé par la commune. Elle sollicite alors l'intervention du Médiateur de la République en faisant valoir la présence de deux jeunes enfants dans son foyer, et leurs conditions de vie difficiles dues à l'absence d'électricité. Mais le Médiateur de la République n'a pu que confirmer la réponse qui lui avait été faite, conformément à l'article L. 111-6 du Code de l'urbanisme, qui prévoit que les constructions édifiées illégalement ne peuvent être raccordées définitivement aux réseaux d'électricité, d'eau, de gaz ou de téléphone.

• **Demandes de passe-droit : rejetées**

Le recours à un délégué du Médiateur de la République ne peut pas devenir un passe-droit. C'est du moins la conclusion qu'en aura tirée Madame K. qui, ayant déposé auprès du greffe du tribunal d'instance de Nîmes une demande de certificat de nationalité française pour elle-même et ses enfants, ►

**Des relations pas toujours faciles avec les mairies**

Les délégués du Médiateur de la République soulignent le nombre important de litiges mettant en cause le maire d'une petite commune rurale. Si, heureusement, il est des maires courtois, soucieux d'administrer de façon impartiale dans l'intérêt général, il en est d'autres qui abusent de leur autorité et règlent des comptes plus que des problèmes. Les lois successives de décentralisation ont conforté ces derniers dans l'idée que leur pouvoir était quasi absolu et ils ne se privent pas de le faire savoir à certains administrés ou... délégués du Médiateur de la République, par la désinvolture de leurs réponses, voire leur silence.

► s'inquiétait de ne pas recevoir de réponse. Le tribunal d'instance l'a rassurée en confirmant que son dossier était bien enregistré mais que les documents sollicités ne pourraient lui être délivrés que bien plus tard. Elle a pris rendez-vous avec le délégué du Médiateur de la République, espérant faire accélérer la procédure. Après vérification auprès des services concernés et ne constatant aucun dysfonctionnement, le délégué du Médiateur de la République n'a pu qu'inviter la requérante à lui communiquer tout élément qui pourrait justifier un traitement prioritaire de son dossier par rapport aux autres. Madame K. ne s'est pas manifestée depuis lors.

• **Et quand l'administré est responsable du dysfonctionnement : recadrage**  
Madame L., fonctionnaire, envoie un mail à la déléguée du Médiateur de la République pour expliquer ses difficultés avec la MGEN. Handicapée, elle était auparavant affiliée à la CPAM mais c'est la MGEN qui devait désormais la prendre en charge en tant que fonctionnaire. Or, cette dernière lui refusait la prise en charge à 100% depuis sa nouvelle affiliation. À réception du dossier, la déléguée du Médiateur de la République a contacté la MGEN puis la CPAM. Elle n'a constaté aucun dysfonctionnement si ce n'est que le taux de prise en charge à 100% donné pour cinq

ans devait être renouvelé à une date précise, correspondant au nouveau rattachement de l'intéressée. Il s'agit là d'une formalité habituelle de vérification avant prolongation de la prise en charge. Il suffisait donc à Madame L. de déposer une demande de renouvellement, en faisant remplir un formulaire à son médecin traitant. Or, Madame L. s'y refusait ! La déléguée a fait remarquer à la requérante que sa carte d'invalidité était également périmée et qu'il fallait demander son renouvellement auprès de la MDPH. Dépitée, Madame L. s'est permis d'insulter la déléguée. Il apparaît en fait qu'elle ne souhaitait qu'un passe-droit. Elle ne l'a pas obtenu.

## DEUX SOURCES TYPE DE DYSFONCTIONNEMENT

### Le manque d'harmonisation : l'exemple des trois statuts de la fonction publique

Un agent non titulaire de la fonction publique ayant travaillé dans deux centres hospitaliers différents avec plusieurs contrats d'engagement à durée déterminée n'arrivait pas, à la fin de ces contrats successifs, à obtenir le bénéfice des allocations chômage auxquelles il avait droit, chaque établissement reportant sur l'autre la charge de l'indemnisation... Le Médiateur de la République a expliqué au centre hospitalier concerné que c'était à l'établissement qui avait

employé l'agent le plus longtemps, et non nécessairement le dernier, de payer ces allocations chômage. L'agent a ainsi obtenu satisfaction. Cette méprise parmi tant d'autre, témoigne de la difficulté d'interprétation des textes réglementaires de la fonction publique.

Fonction d'État, fonction territoriale, fonction hospitalière, ces trois fonctions publiques renvoient à des textes réglementaires complexes, difficiles parfois à interpréter, et loin d'être harmonisés. Du simple malentendu au litige durable, cette situa-

tion perturbe trop fréquemment les relations des agents avec leur employeur. En vue de simplifier ou d'harmoniser les différents textes, le Médiateur de la République a émis plusieurs propositions de réforme.

### → PROTECTION SOCIALE DES FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX : TEXTES EN RETARD

Les textes réglementaires des trois fonctions publiques évoluent à des rythmes différents. Ainsi, dans le domaine de la protection sociale, tous les agents publics n'accèdent pas forcément aux mêmes avantages. Par exemple, depuis le 29 novembre 2006, les fonctionnaires hospitaliers en longue maladie ayant épuisé tous leurs congés statutaires disposent automatiquement, comme les agents de la fonction d'État, d'un demi-traitement jusqu'à la date de décision administrative de radiation des cadres. Ce qui n'est toujours pas le cas pour les agents de la fonction publique territoriale. Rien n'étant expressément indiqué à cet égard dans les textes statutaires,

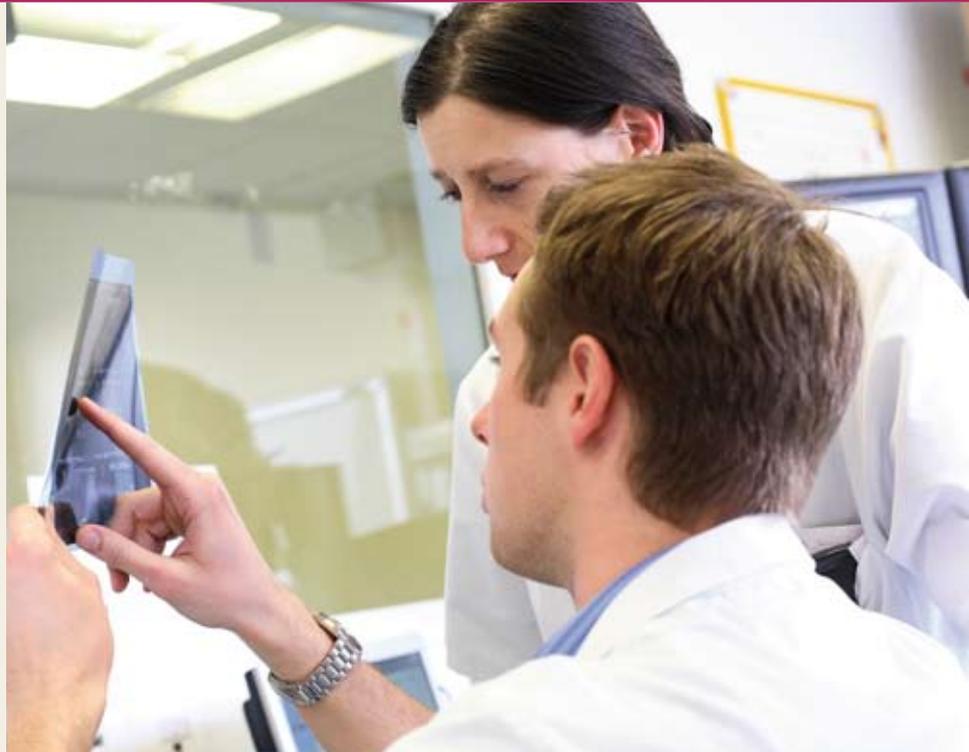
#### Comportements incivils : refus de médiation

Certains comportements peuvent amener les services du Médiateur de la République à refuser d'engager une médiation. Sollicité à plusieurs reprises par un intermittent du spectacle qui, après une période d'arrêt maladie à la suite d'un accident du travail, avait reçu une notification de trop perçu de l'Assedic, un délégué du Médiateur de la République a demandé à prendre connaissance du courrier qu'avait rédigé le réclamant. Considérations particulièrement discourtoises et accusations inadmissibles à l'encontre du responsable de l'antenne Assedic concernée ont conduit le délégué du Médiateur de la République à refuser la médiation demandée.

les fonctionnaires territoriaux peuvent connaître des conditions dramatiques et rester sans ressources, parfois pendant deux ans, en raison d'une méconnaissance des textes, notamment dans les petites communes, alors que le décret s'appliquant date de 1960.

**→ FONCTIONNAIRES D'ÉTAT : DES DIFFICULTÉS QUE NE RENCONTRENT PAS LES AUTRES STATUTS**

Le Médiateur de la République envisage d'adresser au ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique une proposition de réforme visant à éviter certains dysfonctionnements dont sont victimes les fonctionnaires d'État. En effet, son attention a été fréquemment appelée sur la situation de fonctionnaires civils de l'État radiés des cadres pour invalidité, sans que le service des pensions du ministère leur ait concédé les droits correspondants. Une situation due, le plus souvent, à des dysfonctionnements issus de la procédure d'instruction suivie en amont par les commissions de réforme et les administrations



d'emploi des intéressés... Ce qui fait que, en cas de désaccord, un fonctionnaire d'État peut se retrouver sans ressources. Or, dans la fonction publique territoriale et dans la fonction publique hospitalière, la CNRACL (Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales) intervient obligatoirement avant la commission de réforme, ce qui permet de régler les désaccords

entre les deux instances, sans que l'agent concerné soit pénalisé par un manque de concertation, allant même jusqu'à le priver, dans la fonction publique d'État, de revenus pendant une période plus ou moins longue.

Ne pouvant admettre que l'incohérence des décisions de même nature porte atteinte aux intérêts légitimes des seuls fonctionnaires civils de l'État, il sera proposé que, par analogie avec les dispositions adoptées pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers affiliés à la CNRACL, la cohérence des décisions en cause puisse être mieux garantie en soumettant, par exemple par voie réglementaire, la décision de radiation des cadres à l'avis préalable du service des pensions. ►

Le décret du 11 janvier 1960, relatif au régime de Sécurité sociale des agents permanents des départements, des communes et de leurs établissements publics n'ayant pas de caractère industriel ou commercial, indique que les agents se trouvant dans ce type de situation ont droit aux prestations en nature au même titre que les assurés titulaires d'une pension d'invalidité. Cependant, ce droit n'est pas précisé dans le statut de la fonction publique territoriale.

► → **DIFFÉRENCES DE TRAITEMENT  
AU SEIN D'UNE MÊME FONCTION**

L'attention du Médiateur de la République a été appelée sur la situation des praticiens hospitaliers à temps partiel (PHTP), qui déplorent certaines différences de traitement dont ils font l'objet, à conditions de recrutement, responsabilités et obligations de service identiques, par rapport à leurs collègues employés à temps complet au sein des établissements publics de santé.

En effet, selon le temps de travail consacré au service hospitalier, les praticiens à temps complet (PHTC) et les PHTP relèvent actuellement de deux corps d'agents publics et deux statuts réglementaires différents. En attente d'une unification ultérieure des corps et des statuts des praticiens hospitaliers, le Médiateur de la République a donc proposé que plusieurs mesures réglementaires soient prises, afin de rétablir l'homogénéité et l'équité des grilles des émoluments hospitaliers des praticiens à temps complet et à temps partiel, d'allouer aux praticiens à temps partiel un droit à congé de formation en rapport avec celui attri-

bué à leurs collègues exerçant leurs fonctions à temps complet, d'accorder le bénéfice de l'indemnité d'engagement de service public exclusif aux praticiens hospitaliers à temps partiel qui consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle au service public, et de réviser l'assiette de cotisation des praticiens hospitaliers à temps partiel à l'Ircantec, dont aucune donnée objective ne légitime la réduction aux deux tiers de la rémunération globale brute.

**L'empilement des textes :  
exemples dans le domaine  
de l'environnement, de  
l'équipement et de la fiscalité**

Certaines lois, en raison de leur complexité, soulèvent plus de difficultés que d'autres. Nous en avons vu plus haut les effets, notamment dans le domaine du handicap. Les services du Médiateur de la République reçoivent également un nombre important de dossiers dans lesquels l'administration remet en cause le bénéfice d'un crédit d'impôt. C'est souvent le cas dans le domaine de l'équipement et de l'environnement.

→ **DISPOSITIONS SOUPÇONNÉES  
D'ILLÉGALITÉ**

En 2007, les services du Médiateur de la République ont traité un certain nombre de dossiers où l'administration fiscale refuse un crédit d'impôt pour l'acquisition d'une chaudière équipant l'habitation principale, au motif que ce crédit d'impôt est réservé à l'installation de chaudières dans des immeubles collectifs... Pour ce faire, l'administration se réfère à l'article 18 bis de l'annexe IV au Code général des impôts et à l'instruction fiscale chargée de commenter le dispositif du crédit d'impôt. Cet article fixe la liste des équipements ouvrant droit au crédit d'impôt. L'instruction commentant le crédit d'impôt ajoute sur la base de l'article 18 bis que seules les chaudières installées dans des immeubles collectifs ouvrent droit à ce crédit d'impôt.

Dans ces dossiers, le Médiateur de la République a fait systématiquement valoir que lesdits article et instruction ne sont applicables aux contribuables que s'ils sont réguliers. Et ils ne sont réguliers que s'ils sont conformes à la loi qu'ils sont censés appliquer... Or, l'article 200 quater, seul compétent pour définir l'assiette du crédit d'impôt en application de l'article 34 de la Constitution, mentionne parmi les dépenses ouvrant droit à crédit d'impôt « l'acquisition de gros équipements fournis dans le cadre de travaux d'installation ou de remplacement du système de chauffage ». Cette rédaction parfaitement claire ne limite pas le crédit d'impôt aux travaux réalisés dans un immeuble collectif. Quant à l'arrêté fixant la liste des équipements concernés, il ne peut en aucun cas empiéter sur la compétence du législateur, exclusive en matière d'assiette de l'impôt. L'arrêté a en effet pour fonction de définir la liste des travaux éligibles, au sens technique (ce qu'il faut entendre par système de chauff-



Crédits d'impôt : trois jugements concordants de tribunaux administratifs vont dans le sens de l'analyse du Médiateur de la République et reconnaissent l'illégalité de l'article 18 bis. Le 5 juillet 2007, la Cour administrative d'appel de Lyon a confirmé le jugement du tribunal administratif de Dijon favorable au contribuable, par un arrêt aux termes très clairs : « Considérant que la délégation de compétence donnée au ministre chargé du Budget par le 1 de l'article 200 quater du Code général des impôts est limitée à l'établissement par celui-ci de la liste des équipements ouvrant droit au crédit d'impôt, et ne s'étend pas à la définition des caractéristiques des immeubles dans lesquels ces équipements doivent être installés ; que, par suite, en limitant, par son arrêté du 17 février 2000 aux seuls « immeubles comportant plusieurs locaux » le bénéfice du crédit d'impôt relatif aux travaux d'installation ou de remplacement du système de chauffage, le ministre du Budget a ajouté un élément restrictif non prévu par la loi, et méconnu ainsi l'étendue de la compétence qu'il tirait de l'article 200 quater du Code général des impôts ; que, dès lors, l'administration fiscale ne pouvait se fonder sur les dispositions de l'article 18 bis de l'annexe IV au Code général des impôts, qui sont, dans cette mesure, entachées d'illégalité, pour refuser à Monsieur et Madame X. le crédit d'impôt auquel ils avaient droit à raison des dépenses en litige. ».

fage, par exemple), sans pouvoir soumettre ces équipements à une condition supplémentaire. À l'heure actuelle, aucune réponse du ministre n'est parvenue au Médiateur de la République, pour des saisines qui remontent à plus d'un an, pour certaines d'entre elles.

→ **TEXTES TRÈS TECHNIQUES  
EMPIÉTANT ILLÉGALEMENT SUR LA LOI  
DONT ILS PROCÈDENT**

Dans d'autres cas, la technicité des textes conduit invariablement à des difficultés d'application de la loi. Malgré ou à cause du caractère trop technique des conditions auxquelles est soumise l'application de

la loi, les contribuables peuvent se trouver désavantagés par des fous dont joue l'administration. C'est le cas de ces requérants qui, en 2006, avaient procédé à l'installation d'une pompe à chaleur dans leur résidence principale. Avant de réaliser cette installation, ils avaient sollicité l'avis des services fiscaux sur l'éligibilité de cet équipement au crédit d'impôt pour dépenses d'équipement dans l'habitation principale prévu par le Code général des impôts. Le service des impôts leur avait alors communiqué l'arrêté du 12 décembre 2005, en vigueur à la date de la demande, qui définit les caracté-

ristiques techniques requises pour bénéficier du crédit d'impôt. L'installation paraissait remplir toutes les conditions énumérées dans cet article. Après l'installation, l'organisme chargé de vérifier sa conformité aux normes de performance requises par l'arrêté précité indique pourtant aux contribuables que le crédit d'impôt ne s'applique qu'aux pompes à chaleur équipant l'ensemble des pièces à vivre et qu'au cas particulier, cette condition n'étant pas remplie, ils ne pouvaient bénéficier du crédit d'impôt ! L'exigence d'un équipement présent dans toutes les pièces à vivre résulte d'une instruction commentant le dispositif du crédit d'impôt et y ajoutant une condition aux seuls textes opposables aux contribuables... En soumettant le crédit d'impôt à la condition que l'ensemble des pièces à vivre soient équipées de pompes à chaleur air/air, l'instruction administrative ajoute une condition qui ne figure ni dans la loi, ni dans l'arrêté auxquels elle se réfère. Son application par le service des impôts semblait constituer un dysfonctionnement, les services du Médiateur de la République sont intervenus en faveur des requérants. Bien que l'administration fiscale ait réfuté cette analyse, le Médiateur de la République a informé le ministre de tutelle de la direction de la Législation fiscale, le ministre du Budget, des Comptes publics et de ►

- ▶ la Fonction publique qu'il maintenait son analyse sur l'illégalité de l'instruction.

→ **LA QUESTION DES GARANTIES FINANCIÈRES**

En ce qui concerne les sites éoliens, l'article L.553-3 du Code de l'environnement dispose : «l'exploitant d'une installation produisant de l'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent est responsable de son démantèlement et de la remise en état du site à la fin de l'exploitation. Au cours de celle-ci,

il constitue les garanties financières nécessaires (...). Un décret en Conseil d'État détermine les conditions de constitution des garanties financières ». En novembre 2005, le Médiateur de la République a demandé que le décret d'application prévoie expressément la capacité d'adapter lesdites garanties financières, du fait de la durée de la vie de ces installations qui est de l'ordre de 20 ans. Il a aussi souhaité que l'État veille au délai de prescription de cinq ans pour le recouvrement des coûts relatifs aux mesures de répa-

ration. Enfin, le Médiateur a souligné le rôle déterminant, en matière d'implantation de sites éoliens, des préfets, des DDE et des Drire en tant qu' «autorités compétentes» déconcentrées de l'État pour refuser ou accorder des permis de construire, avec des prescriptions spéciales lorsque les constructions projetées sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publiques. En juin 2007, le projet de décret était toujours à l'étude...

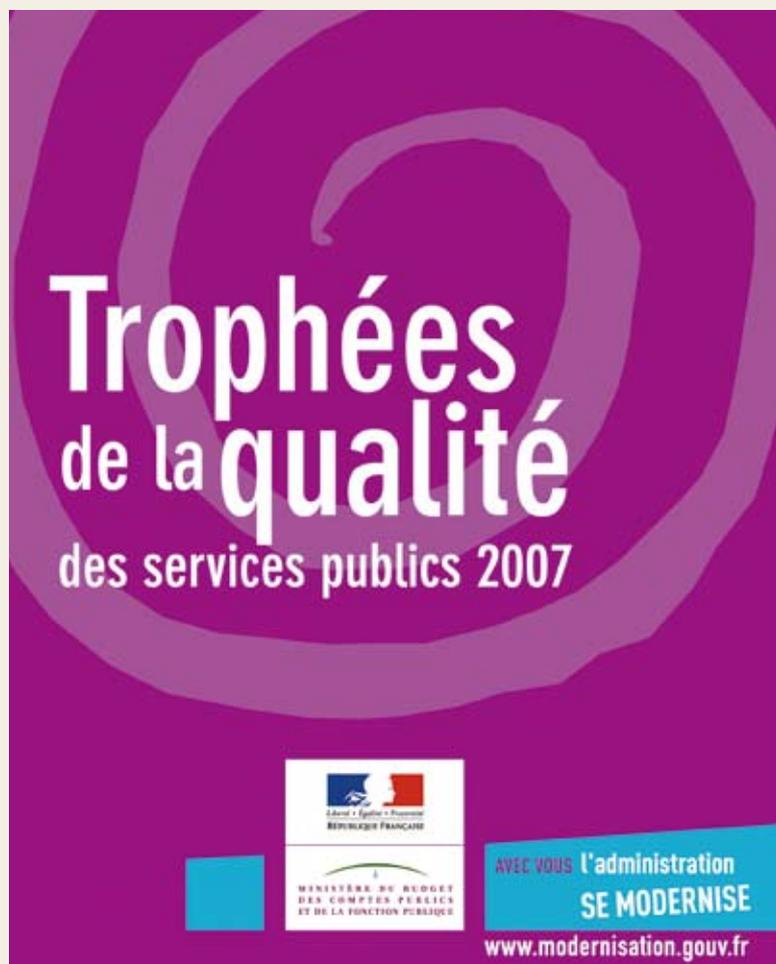
**VALORISER ET ENCOURAGER LES BONNES PRATIQUES DE L'ADMINISTRATION : LES TROPHÉES DE LA QUALITÉ DES SERVICES PUBLICS**

Le 5 octobre 2007, la 5<sup>e</sup> édition des Trophées de la qualité des services publics (organisée par la direction

générale de la modernisation de l'État du ministère du Budget) a récompensé les lauréats retenus par

un jury auquel a participé le Médiateur de la République, satisfait de se pencher, cette fois, non sur les dysfonctionnements mais sur des initiatives exemplaires des administrations et autres acteurs du service public. Sur les 21 actions nommées, six ont reçu un premier prix pour leur caractère innovant et performant au regard des différents objectifs poursuivis. L'amélioration de l'accueil des usagers est une préoccupation bien réelle, qui ne nécessite pas forcément la mobilisation de moyens nouveaux mais davantage de la motivation et de l'imagination.

Ainsi, la Caisse d'allocations familiales du Nord a créé une véritable fonction de conseiller des usagers, exercée à temps partiel par les agents volontaires de la Caf spécialement formés à cette fin. La ville de Colomiers (Haute-Garonne) a pour sa part obtenue la certification «Qualiville» pour les actions mises



Retrouvez l'intégralité des trophées sur : [WWW.MODERNISATION.GOUV.FR](http://WWW.MODERNISATION.GOUV.FR)

#### **Un code de bonne conduite pour les textes de la fonction publique ?**

Étant donné la complexité et la diversité des textes réglementaires en matière de protection sociale dans les trois fonctions publiques, et vu le nombre croissant des réclamations liées à une mauvaise appréciation de ces textes, le Médiateur souhaiterait promouvoir un «code de bonne conduite». Ce code rassemblerait l'ensemble des règles applicables, au niveau des allocations chômage, des congés statutaires de maladie, des pensions d'invalidité ou des pensions de réversion...

en œuvre en vue d'améliorer l'efficacité, la cordialité et l'accessibilité des services rendus aux usagers.

L'accès aux services publics par les personnes en difficulté ou isolées est également un enjeu important. L'association Itinéraires 17 a été distinguée pour son service d'aide au transport et d'accompagnement social pour les publics précarisés

en milieu rural. Belle idée que de conjuguer accompagnement social (écoute, soutien, orientation) avec accompagnement physique vers les services pouvant répondre aux besoins de la personne. Le Conseil régional d'Auvergne a quant à lui utilisé les nouvelles technologies pour faciliter les démarches administratives en milieu rural grâce à un dis-

positif de bornes de visioconférence. Autre projet remarquable et remarquable, concernant l'accès à la justice : la mise en place par le tribunal de grande instance de Cambrai d'un bureau d'exécution des peines pour prendre en charge, dès le prononcé de la sanction, aussi bien le condamné (informé du sens de sa condamnation, des conséquences en cas de récidive et des moyens d'exécution de la peine) que la victime.

Enfin, le centre d'encaissement de Lille (qui encaisse pour le compte des trésoreries de son ressort des recettes publiques payées par chèque ou par titre interbancaire de paiement) a mis en place une organisation industrielle optimisant la rapidité et la sécurité de l'encaissement des recettes publiques. ■

# ACTEUR DES RÉFORMES

## Les aboutissements des réformes du Médiateur de la République

Suggérer des modifications qui lui semblent nécessaires lorsque l'application d'un texte législatif ou réglementaire conduit à des situations inéquitables fait partie des prérogatives du Médiateur de la République. Plusieurs de ses propositions émises au cours des années ou des mois passés ont été reprises dans les différents textes votés en 2007.

### DE LA SIMPLIFICATION DU DROIT

La loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit a introduit plusieurs dispositions proposées par le Médiateur de la République, notamment sous forme d'amendements.

Une disposition nouvelle préconise ainsi que les parties peuvent se faire assister ou représenter devant le tribunal d'instance, la juridiction de proximité ou en matière prud'homale, par leur concubin ou la personne avec laquelle elles ont conclu un pacte civil de solidarité. Il en est de même devant le Tribunal des affaires de Sécurité sociale, devant la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail ainsi que devant le tribunal paritaire des baux ruraux.

Sans satisfaire pleinement les propositions du Médiateur en matière d'amendes majorées pour les infractions au Code de la route, deux dispositions visent à réduire l'opacité des procédures en matière de traitement des contraventions :

– l'exemplaire de l'opposition administrative, destiné au redevable pour le recouvrement forcé d'une contravention, doit comporter, à peine de nullité, la nature de l'amende ainsi que la date de l'infraction s'il s'agit

d'une amende forfaitaire majorée, ou la date de la décision de justice dans les autres cas ;

– la procédure de réclamation motivée, formée par un contrevenant à la suite de l'envoi d'un avis d'amende forfaitaire majorée est quelque peu clarifiée : l'article 530 du Code de procédure pénale est modifié afin de préciser que l'avis qui doit accompagner la réclamation est l'avis d'amende forfaitaire majorée et qu'à défaut de la production des

Non seulement le droit français est encombré de dispositions obsolètes, mais ses lois doivent s'adapter à un monde qui bouge rapidement. C'est dans cet esprit qu'a été examinée, en octobre 2007, une proposition de loi pour abroger les lois et règlements tombés en désuétude et pour simplifier le droit, dans laquelle figurent plusieurs propositions du Médiateur de la République.

documents requis, la réclamation est irrecevable.

Une autre mesure d'équité proposée par le Médiateur a été retenue par les parlementaires : les créanciers et débiteurs d'aliments dont la qualité est reconnue par une décision de justice peuvent consulter

les éléments afférents à l'imposition de leur débiteur ou créancier, selon le cas, quelle que soit la direction des services fiscaux dans le ressort de laquelle l'imposition du débiteur ou du créancier est établie. Cette disposition garantit l'égalité des droits des créanciers et des débi-

teurs d'aliments dans l'accès à l'information fiscale.

En revanche, parmi d'autres propositions qui n'ont pas été adoptées figure l'introduction de la saisine directe du Médiateur de la République, parallèlement à la saisine parlementaire.

## LOI N°2007-1786 DU 19 DÉCEMBRE 2007 DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2008

Deux propositions de réforme émises en 2007 par le Médiateur de la République ont été reprises dans cette loi. La première concerne la coordination du régime des travailleurs indépendants et du régime général de Sécurité sociale des salariés pour l'ouverture du droit aux indemnités journalières de l'assurance maladie. L'attention du Médiateur de la République avait en effet été appelée sur les difficultés que génèrent les lacunes des règles de coordination entre ces régimes.

L'article 57 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2008 répond à cette préoccupation en posant le principe d'une coordination inter-régimes globale en matière d'assu-

rance maladie et maternité-paternité permettant, pour l'ouverture du droit aux prestations en nature ou en espèces, de prendre en compte les périodes d'affiliation, d'immatriculation, de cotisation ou de travail effectuées, quel que soit le régime concerné. Cet article renvoyant à un décret à paraître, le Médiateur restera attentif aux modalités techniques qui y seront déclinées.

La seconde s'attache à la simplification et à l'harmonisation de l'accès aux prestations familiales soumises à conditions de ressources. Afin de faciliter les démarches des allocataires et d'éviter le versement d'indus, par un juste calcul du mon-

tant des prestations, le Médiateur de la République avait proposé que les caisses d'allocations familiales (Caf) et la Mutualité Sociale Agricole (MSA) soient systématiquement destinataires, en amont, des informations relatives aux ressources des intéressés détenues par l'administration fiscale. Soulignons que cette proposition rejoignait les conclusions du rapport de la mission d'audit de modernisation relatif à la rationalisation de la gestion des aides personnelles au logement ainsi que celles du groupe de travail composé de représentants de l'État (DGI et DSS) et des organismes chargés du versement de prestations familiales (Cnaf, MSA). Le 24 avril 2007, cette proposition de réforme recevait une réponse favorable de la part du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. Cette mesure, qui figure à l'article 106 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2008, économisera une déclaration de ressources spécifique à plus de huit millions de bénéficiaires.

Enfin, dans le cadre des échanges avec la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), le Médiateur de la République avait noté les difficultés générées par la rédaction de l'article 53 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2002 qui, en faisant référence aux accidents survenus, ou maladies constatées après le 1<sup>er</sup> sep- ▶



- tembre 2001, avait créé une inégalité de traitement ; les ayants droit des assurés dont le décès est intervenu entre le 1<sup>er</sup> septembre 2001 et le 31 décembre 2002 mais consécutivement à un accident ou une maladie antérieurs au 1<sup>er</sup> septembre 2001 ne pouvaient en effet bénéficier des nouveaux taux, à la différence des ayants droit des assurés pour lesquels l'accident ou la maladie avait eu lieu après le 1<sup>er</sup> septembre 2001. Or, le fait générateur d'une rente d'ayant droit étant le décès, et non l'accident ou la maladie, appliquer des taux différents pour des faits générateurs similaires apparaissait inéquitable.



À ce titre, la mesure visée par l'article 87 va désormais permettre que toutes les rentes d'ayants droit liquidées à la suite de décès postérieurs

au 1<sup>er</sup> septembre 2001 bénéficient des taux en vigueur actuellement, quelle que soit la date de l'accident ou de la maladie à l'origine du décès.

### LOI N°2007-1822 DU 24 DÉCEMBRE 2007 DE FINANCES POUR 2008

L'article 5 de la loi de finances institue un droit à décharge de responsabilité solidaire à la suite de la rupture de la vie commune. Désormais, l'ex-conjoint ou l'ex-partenaire d'un Pacs, poursuivi en qualité de débiteur solidaire d'une dette fiscale

commune, pourra demander une répartition équitable de cette dette. La décharge de l'obligation de paiement sera accordée en cas de disproportion marquée entre le montant de la dette fiscale et la situation financière et patrimoniale du demandeur,

à condition qu'il ait respecté ses obligations fiscales depuis la rupture. Il est regrettable que l'on n'ait pas retenu à ce stade la proposition du Médiateur d'autoriser le rattachement au foyer fiscal des parents de tous les enfants de moins de 25 ans.

### LOI N°2007-1224 DU 25 DÉCEMBRE 2007 DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2007

Le Sénat a adopté, à la demande du Médiateur et avec l'accord du gouvernement, un amendement relatif au quotient familial des veufs ayant des enfants à charge pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

Cette disposition modifie l'article 194 du Code général des impôts afin de supprimer, dans le calcul du quotient familial applicable aux veufs, la distinction selon que les enfants soient ou non issus du

mariage avec le conjoint défunt. Désormais, tous(tes) les veufs(ves) ayant des enfants à charge seront considéré(e)s comme des contribuables marié(e)s.

### LOI N° 2007-1631 DU 20 NOVEMBRE 2007 RELATIVE À LA MAÎTRISE DE L'IMMIGRATION, À L'INTÉGRATION ET À L'ASILE

La Défenseure des enfants et le Médiateur de la République ont saisi le législateur, à l'occasion du projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, pour demander la modification des articles du Code civil qui introduisaient une différence de traitement injustifiable, en matière d'accès à

la nationalité française par déclaration, entre les mineurs étrangers empêchés d'exprimer leur volonté en raison d'une altération de leurs facultés, selon qu'ils ont entre 16 et 18 ans ou entre 13 et 16 ans. Pour ces derniers, le Code civil exigeait en effet qu'ils expriment leur consentement personnel à cette démarche,

sans prévoir le cas où ils peuvent en être empêchés... Ceci était le cas de P., né le 26 août 1993 à Mantes-la-Jolie de parents nés, pour leur part, au Zaïre. Ce jeune est atteint d'un autisme sévère qui l'empêche de s'exprimer. Ses parents avaient présenté pour lui une demande de naturalisation que le juge d'Ins-

tance avait refusé d'enregistrer au motif que l'enfant concerné ne pouvait pas s'exprimer! Les dispositions de l'article 21-11 alinéa 2 du Code civil au titre duquel la demande avait été faite et qui précisent que la nationalité française peut être

réclamée au nom de l'enfant mineur né en France de parents étrangers à partir de l'âge de 13 ans ET avec son consentement, ne prévoyaient pas le cas des mineurs qui ne pouvaient pas donner leur consentement pour raison de santé. Le Sénat

a adopté un amendement permettant, dans une telle situation, la représentation du mineur, quel que soit son âge. Cette mesure figure à l'article 39 de la loi.

### **L'ASSURANCE VIE (loi n°2007-1775 du 17 décembre 2007 permettant la recherche des bénéficiaires des contrats d'assurance sur la vie non réclamés et garantissant les droits des assurés)**

L'année 2007 aura marqué une très belle avancée dans le domaine de l'assurance vie. À la suite du cri d'alarme qu'il avait lancé dans son rapport annuel 2006 concernant les avoirs non réclamés de l'assurance vie, le Médiateur de la République a en effet émis une proposition de réforme visant à mieux garantir le respect des droits des souscripteurs et des bénéficiaires. Moins d'un an après, la loi « permettant la recherche des bénéficiaires des contrats d'assurance sur la vie non réclamés et garantissant les droits des assurés », adoptée à l'unanimité des députés et

des sénateurs, satisfait pour l'essentiel les propositions du Médiateur, notamment sur la résorption du stock des contrats non réclamés.

Le texte adopté fait en effet obligation aux entreprises d'assurance, aux institutions de prévoyance et aux mutuelles de s'informer du décès éventuel de l'assuré. Elles devront pour cela consulter les données figurant au répertoire national d'identification des personnes physiques et relatives au décès. Au cours des débats, il a été précisé que cette obligation est générale et vaut

pour les contrats échus comme pour les contrats en cours.

En cas de décès du souscripteur, ces mêmes organismes seront également tenus désormais de rechercher le bénéficiaire pour l'aviser de la stipulation effectuée à son profit, y compris si le contrat ne mentionne pas ses coordonnées.

Le Médiateur se félicite du climat consensuel qui a entouré la discussion au Parlement et restera attentif à l'application effective de la loi, notamment en matière de reprise du stock.

### **LOI POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA CONCURRENCE AU SERVICE DES CONSOMMATEURS (adoptée le 20 décembre 2007)**

Répondant à une proposition de réforme du Médiateur formulée le 4 octobre 2006, un amendement

visant à reconnaître au juge, dans les litiges de consommation, la possibilité de relever d'office les règles

protectrices inscrites dans le Code de la consommation, a été adopté à l'unanimité par le Sénat. ■

## Les priorités du Médiateur de la République en 2008

### AIDER LES FAMILLES À TRAVERSER LES HEURES DIFFICILES

#### Instituer un état civil pour les enfants nés sans vie et un congé de paternité

Si le nombre d'enfants mort-nés ou nés sans vie s'avère heureusement limité (3 000 à 5 000 naissances par an), il ne s'agit pas moins de situations particulièrement douloureuses nécessitant un traitement humain susceptible d'accompagner au mieux les familles concernées dans leur processus de deuil. Or, certaines dispositions en matière d'état civil et de droits sociaux vont clairement à l'encontre de cet objectif. À cet égard, le Médiateur de la République a fait deux propositions de réforme. L'une vise à renforcer le régime juridique des enfants nés sans vie au regard de l'état civil, l'autre la reconnaissance d'un droit à congé de paternité.

#### → UN GROUPE DE TRAVAIL À L'INITIATIVE DU MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

Conformément aux dispositions en vigueur résultant de l'article 79-1 du Code civil et de l'instruction générale relative à l'état civil, un enfant déclaré sans vie ne peut faire l'objet d'une reconnaissance et, en conséquence, ne peut recevoir de nom patronymique, paternel ou maternel. L'acte d'enfant sans vie ne doit mentionner que le(s) prénom(s) de l'enfant ainsi que les prénoms et nom, date et lieu de naissance, domicile et profession des père et mère... Par ailleurs, seuls les couples mariés pourront inscrire cet enfant dans le livret de famille, qu'ils reçoivent le jour du mariage ; les couples non mariés se verront privés de ce réconfort symbolique

s'ils n'ont pas déjà un enfant ayant permis la délivrance de ce livret... Conscient du caractère sensible de cette question et de la nécessité d'en percevoir l'ensemble des implications, le Médiateur de la République a préconisé que son étude soit confiée à un groupe de travail, ayant pour mission d'explorer les possibilités de faire évoluer le droit français dans un sens plus favorable aux familles, sans bouleverser notre ordonnancement juridique. Ce groupe de travail constitué des représentants des ministères concernés, de responsables de services d'état civil, de praticiens hospitaliers et de juristes a envisagé l'élaboration d'un guide des bonnes pratiques permettant de mieux accompagner les parents confrontés à ce deuil. Des blocages au niveau des ministères restent toutefois à surmonter pour obtenir une amélioration du régime juridique des enfants déclarés sans vie. Le Médiateur de la République poursuit donc son travail sur ce thème, également en lien avec des parlementaires sensibles à ce sujet.

#### → ACCORDER UN CONGÉ DE PATERNITÉ

L'attention du Médiateur avait été appelée sur l'impossibilité d'accorder les indemnités journalières dues au titre du congé de paternité lorsqu'est produit un acte d'enfant sans vie. L'octroi du congé de paternité était en effet subordonné à la production d'un certificat d'acte de naissance attestant le lien de filiation, lequel ne peut être établi pour un enfant né sans vie. Ainsi, le père d'un enfant mort-né ne pouvait accéder au congé de paternité, tandis que, dans cette même situation, la femme a droit – à juste titre – au maintien de son congé de maternité. Outre le dommage financier qu'ils subissaient, ces pères éprouvaient un véritable sentiment d'injustice. Ce, d'autant plus que le congé de paternité peut être accordé au père d'un enfant mort avant la déclaration de naissance, mais pour lequel des actes de naissance et de décès ont pu être établis au vu du certificat médical attestant que l'enfant est né vivant et viable. La fonction de soutien psychologique assumée

#### État civil des enfants nés sans vie

En 2008, le Médiateur entend sensibiliser le législateur à la nécessité d'une adaptation de notre droit, notamment au regard de l'expérience d'autres États européens. Il souhaite en effet qu'une définition objective de la viabilité reprenant les critères définis au niveau de l'Organisation mondiale de la santé (soit un enfant né après 22 semaines d'aménorrhée ou ayant atteint un poids d'au moins 500 grammes) et repris, à titre simplement indicatif, dans la circulaire interministérielle n° 2001/576 du 30 novembre 2001 – remplace la définition subjective actuelle, dépendant de la libre interprétation du médecin devant établir le certificat médical. Cette réforme permettrait d'accorder le même traitement et de reconnaître les mêmes droits à tous les parents subissant le décès d'un enfant ayant atteint le seuil minimal de viabilité avant la déclaration de naissance.

par ce congé, lorsqu'une famille se trouve endeuillée par la mort d'un enfant survenue à sa naissance, supposait d'en permettre l'extension au bénéfice des pères d'enfants nés sans vie, ce qu'a proposé le Médiateur de la République.

À la suite des avis favorables émis par les ministres en charge de la Santé et de la Sécurité sociale, un décret et un arrêté en date du 9 janvier 2008 satisfaisant cette proposition de réforme ont été publiés.

### **Don du corps à la science : des pratiques nouvelles, non homogènes, non encadrées**

L'attention du Médiateur de la République a été justement appelée sur les problèmes rencontrés par les familles des personnes ayant fait don de leur corps à la médecine. Problèmes principalement issus de la violation des dispositions légales en vigueur et relayés à de nombreuses reprises par des questions parlementaires qui suscitent des réponses contradictoires de la part des ministres attributaires. Deux difficultés particulières ont été identifiées, l'une portant sur le devenir du corps après traitement par les établissements donateurs, l'autre sur les frais supportés par les donateurs ou leurs ayants droit.

Si le Code général des collectivités territoriales dispose que « l'établissement [donataire] assure à



ses frais l'inhumation ou la crémation du corps », la plupart des établissements, voire la totalité, ne pratiquent plus depuis 1998 que la crémation après utilisation du corps. Pour ce faire, certains d'entre eux invoquent la réglementation sur l'élimination des déchets d'activités de soins à risques infectieux et des pièces anatomiques, telle que définie dans le Code de la santé publique. Par ailleurs, en ce

qui concerne les frais, force est de constater que les établissements mettent en œuvre des pratiques disparates assorties de tarifications propres. Ainsi, les donateurs se voient imputer des « frais de dossier » forfaitaires correspondant le plus souvent à des frais de services et plus précisément des frais d'incinération, ainsi que les frais de transport du lieu de décès à l'établissement donataire. ►

*Le don du corps est une démarche volontaire, devenue en grande partie indispensable à l'enseignement de techniques éprouvées, à la mise au point de techniques opératoires innovantes et au développement de la recherche en anatomie, chirurgie et biomécanique. Il peut également répondre au souci de donateurs peu fortunés de ne pas faire peser le poids de leurs obsèques sur leurs descendants... Or, une telle démarche peut se heurter rapidement à la complexité des protocoles.*

► Le Médiateur de la République a proposé de compléter, dans la logique humaniste propre à la démarche du don du corps, le cadre légal d'exercice de ce don réadapté aux missions et contraintes des établissements donateurs, tout en restant incitatif pour les donateurs. À sa demande, a été mis en place un groupe de travail piloté par les ministères de l'Intérieur et de l'Enseignement supérieur,

et composé de représentants du ministère de la Santé, de la Jeunesse et des Sports, de celui de la Justice et du Médiateur. Ce groupe, chargé de faire des propositions susceptibles d'être incluses lors des révisions programmées de la loi de bioéthique et du décret sur les opérations funéraires, s'est réuni une première fois le 27 novembre et une nouvelle réunion était prévue le 17 janvier 2008. La

première réunion a permis de mettre en lumière, notamment, de grandes disparités dans les pratiques des établissements, facilitées par le flou juridique qui caractérise la procédure de don du corps. Il a été décidé que le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche procéderait à une enquête auprès des établissements receveurs sur l'ensemble des problèmes.

## LES MALADIES PROFESSIONNELLES : LE SCANDALE DE L'AMIANTE CONTINUE

Dans l'environnement professionnel, les pathologies résultant de l'inhalation de poussières d'amiante figurent maintenant au tableau des maladies

professionnelles mais leur reconnaissance en tant que telles peut encore poser des problèmes... Ainsi, un électromécanicien au CHU de Tou-

louse avait été reconnu atteint d'une maladie résultant de l'exposition à l'amiante, mais tant la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités territoriales que la Caisse primaire d'assurance maladie lui ont refusé toute indemnisation. L'une a estimé que cette maladie n'était pas liée à ses fonctions au CHU ; l'autre considérait que cette maladie professionnelle devait être prise en charge par le régime d'affiliation au moment de la reconnaissance. Le Médiateur de la République a fait valoir que le principe de la reconnaissance prévoit des dérogations pour les victimes qui ne sont plus affiliées à une caisse de Sécurité sociale et pour celles dont la pathologie ne résulte pas du dernier régime d'affiliation. La CPAM a alors accepté d'indemniser l'agent concerné.

Le Médiateur de la République reçoit régulièrement d'autres réclamations provenant de militaires de la Marine nationale, qui veulent bénéficier, comme d'autres personnels de la Défense, de l'allocation de cessation anticipée des travailleurs de l'amiante, estimant qu'ils se retrouvent dans des conditions identiques. L'Institution a également été saisie par un mineur de fond qui, ayant exercé pendant 32 ans et souffrant d'une maladie respiratoire, a demandé une indemnisation au titre d'une broncho-pneumopathie chro-



nique obstructive (BPCO) inscrite au tableau des maladies professionnelles... Mais sa demande a été rejetée au motif que le diagnostic a été établi après le délai légal de prise en charge, soit cinq ans après la cessation de l'exposition au risque!

### **Les ministères concernés restent muets sur la question**

Face à une protection inégalitaire des victimes d'un régime à l'autre, leur manque de coordination et la coexistence de règles discordantes de prise en charge, le Médiateur de la République avait, en 2005, formulé plusieurs recommandations de réforme. Celles-ci concernaient les conditions d'accès à l'allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (ACAATA) et l'harmonisation de ses règles de prise en charge par les différents régimes, ainsi que la reconnaissance et la

prise en charge des maladies professionnelles de manière générale. Deux ans après, il convient d'observer qu'aucune mesure n'est intervenue pour améliorer la situation – en dépit de deux importants rapports parlementaires présentés sur le sujet – et que le protocole d'accord sur la réforme du régime des accidents du travail et maladies professionnelles, signé par les partenaires sociaux en mars 2007, ne contient aucune disposition relative à la réforme de l'ACAATA et du fonds associé (FACAATA). Lors du débat sur le PLFSS pour 2007, un amendement visant une harmonisation des régimes pour le service de l'ACAATA a été rejeté par le gouvernement, au nom de la négociation nécessaire des partenaires sociaux, avec une date butoir au 30 juin 2007.

Certes, une mesure de précision de l'article 41 de la loi n°98-1194 modifiée instituant l'ACAATA a été adop-

tée (art. 119 de la loi 2006-1640 du 21/12/06), mais les décrets sont toujours en attente de publication. On peut noter que le ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité a précisé, dans un courrier du 11 octobre 2007, qu'une réflexion interministérielle était en cours en vue d'une éventuelle réforme de fond sur la base des rapports de 2005 et 2006 de l'IGAS, du Sénat et de l'Assemblée nationale. Toutefois, le ministère subordonne cette réforme aux résultats d'un groupe de travail sur la réforme du FACAATA, constitué à la fin de l'année, dont le Médiateur de la République ne fait pas partie. Ce dernier entend néanmoins insister sur l'impérieuse nécessité d'agir dans ce domaine et restera particulièrement vigilant sur les suites concrètes qui seront données aux propositions de ce groupe de travail.

## **LA RÉFORME DES MINIMA SOCIAUX TOUJOURS D'ACTUALITÉ**

### **La réforme est en marche**

#### **→ UNE APPRÉCIATION DES RESSOURCES PLUS COHÉRENTE**

Le Médiateur avait formulé une proposition de réforme visant à obtenir l'harmonisation des conditions d'appréciation des ressources des couples pour l'ouverture des droits aux minima sociaux. S'il est naturel que la composition du foyer soit

prise en compte pour déterminer le droit à ces prestations de solidarité, la notion de « ménage » donnait lieu à des variations d'approche selon la prestation considérée, se trouvant tantôt limitée aux revenus de l'intéressé et de son conjoint marié (comme c'était le cas pour les minima invalidité et vieillesse), tantôt étendue aux ressources du concubin ou du partenaire d'un pacte civil de

solidarité (Pacs). Cette différence de traitement entre les couples étant à la fois incohérente et inéquitable, le Médiateur avait préconisé de retenir une perception unique du « conjoint » applicable à tous les minima sociaux. Cette harmonisation a été initiée avec la réforme des minima vieillesse et invalidité, dans le cadre d'une ordonnance du 24 juin 2004, qui indique que l'allo- ▶

- cation de solidarité aux personnes âgées « n'est due que si le total de cette allocation et des ressources personnelles de l'intéressé et du conjoint, du concubin ou du partenaire lié par un Pacs n'excède pas des plafonds fixés par décret ». Elle a, en outre, aligné le régime de l'allocation supplémentaire d'invalidité sur celui du nouveau minimum vieillesse. Cette harmonisation est effective depuis la publication des décrets du 12 janvier 2007. L'ensemble des minima sociaux retient donc aujourd'hui une définition unique du foyer.

**→ PLUS D'ÉQUITÉ POUR LES BÉNÉFICIAIRES DU MINIMUM INVALIDITÉ**

Dans le but d'assurer un même niveau de ressources minimales à toutes les personnes handicapées, le Médiateur de la République a préconisé d'aligner le minimum invalidité sur le montant de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), assortie de ses compléments.

Il y avait, en effet, un paradoxe à constater que les revenus des attributaires de l'AAH pouvaient être supérieurs à ceux des bénéficiaires du minimum invalidité, alors même que ces derniers ont pu cotiser pour ouvrir droit à une prestation au moins partiellement contributive (sachant que l'AAH constitue une prestation non contributive versée au titre de la solidarité nationale). Une première mesure allant dans le sens souhaité a été votée dans le cadre de la loi de finances pour 2007. L'article 132 prévoit en effet la mise en place d'un « complément de ressources » destiné aux personnes touchant le minimum invalidité, afin que leurs revenus soient portés à 80% du Smic, comme c'est déjà le cas pour les bénéficiaires de l'AAH. Ce même article dispose que la majoration pour la vie autonome est également versée aux bénéficiaires de l'allocation supplémentaire du fonds spécial d'invalidité (FSI).

Cet effort mérite cependant d'être poursuivi par un alignement complet des régimes de ces minima sociaux, tant au niveau des modalités d'appréciation des ressources où des différences demeurent, qu'en ce qui concerne le recouvrement sur les successions, applicable aux allocations de FSI, alors que ce n'est pas le cas pour l'AAH. La proposition de loi portant réforme des minima sociaux, qui a été adoptée en première lecture par le Sénat sous la précédente législature, procède à cette harmonisation des régimes. Il convient d'espérer que l'examen de ce texte soit rapidement poursuivi. Ce à quoi le Médiateur de la République sera particulièrement attentif.

**Préparation du Grenelle de l'insertion**

Si de nombreux efforts ont été réalisés en ce sens, certaines problématiques méritent encore d'être résolues et le Médiateur de la République poursuit son action en ce domaine.

Le 2 octobre 2007, le Président de la République répondait favorablement à la proposition d'organiser un Grenelle de l'insertion sous la responsabilité du Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, Martin Hirsch. Ce fut l'occasion d'ouvrir une large consultation pour définir collectivement comment concilier travail et solidarité,

notamment. Alors que la création du revenu de solidarité active (RSA) s'engageait par le moyen des premières expérimentations, il semblait important de prendre en compte l'ensemble des dimensions de l'insertion pour répondre aux besoins des personnes très éloignées de l'emploi, comme de celles qui en sont proches. À cette occasion, Martin Hirsch a sollicité la participation du Médiateur de la République à deux groupes de réflexion préparatoires les 7 et 13 novembre 2007, rassemblant une trentaine de représentants des partenaires sociaux, d'associations et d'acteurs de l'insertion.

**Il faut améliorer l'information et harmoniser ses dispositifs**

**→ LES NOUVEAUX DISPOSITIFS SOUFFRENT D'UN MANQUE D'INFORMATION**

Au cours de l'année 2007, le Médiateur de la République a reçu un certain nombre de réclamations de la part de demandeurs d'emploi ayant signé un contrat insertion-revenu minimum d'activité (Cirma) qui ont découvert, tardivement, l'impact de cet engagement sur leurs droits sociaux. En effet, les requérants se plaignent de ne pas avoir été informés des conséquences sur le montant du revenu minimum d'insertion (RMI) ou de l'allocation de parent

*En France, la solidarité nationale prévoit que les plus démunis d'entre nous puissent bénéficier de revenus planchers : ce sont les minima sociaux. Ces revenus doivent être accordés avec la plus grande équité et ce, vis-à-vis des bénéficiaires, tout comme des cotisants. Le Médiateur de la République a émis des propositions de réforme dans ce sens, qui se sont concrétisées dans des textes votés en 2007.*

isolé (API) et sur le taux de leur aide au logement. Ils estiment être injustement traités, notamment en comparaison des personnes qui, signant un contrat à durée déterminée (CDD) classique, bénéficient du maintien de droit. C'est le cas de Madame S., percevant l'API, qui avait repris une activité salariée dans le cadre d'un Cirma. Elle a notamment perdu le bénéfice de l'API qu'elle percevait précédemment et qui lui aurait été versée pendant trois mois si elle avait signé un simple CDD ! De plus, elle ne perçoit plus une allocation spéciale de 295 € attachée à sa condition de mère isolée. Madame S. estime que le Cirma, loin de favoriser son insertion, la prive de ressources qu'elle percevait jusqu'alors et, par conséquent, l'expose de façon paradoxale à des risques accrus d'exclusion... En faisant quelques simulations, il s'avère effectivement que les revenus globaux (prestations sociales et salaires) de Madame S. sont inférieurs à ce qu'elle aurait perçu si elle avait signé un CDD classique. Toutefois, il convient de noter que plus tard, les droits à prestations soumises à une condition de ressources seront plus élevés pour l'intéressée que pour un salarié ayant conclu un CDD, puisque dans le cadre du Cirma, la part correspondant à l'aide à l'employeur ne sera pas imposable. Par ailleurs, il faut souligner que les Cirma ont été mis en place pour permettre la création d'emplois sup-



plémentaires, en faveur justement des bénéficiaires de minima sociaux qui n'auraient peut-être pas trouvé d'emploi en l'absence de ce dispositif. Il n'en reste pas moins que ce cas révèle bien les incompréhensions et l'impression d'injustice que suscite l'application des réglementations liées aux Cirma vis-à-vis des titulaires qui ne reçoivent pas une information claire et précise sur les conséquences de la signature d'un tel contrat.

C'est pourquoi le Médiateur de la République a appelé l'attention du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi sur la nécessité de réfléchir à l'information, dans son contenu et sa forme, à dispenser de façon obligatoire aux bénéficiaires de minima sociaux sur les dispositifs de retour à l'emploi auxquels ils peuvent accéder, notamment concernant le montant de leur allocation lorsqu'elle est en partie activée sous forme d'aide à l'embauche.

#### → CERTAINS DISPOSITIFS SONT MAL COORDONNÉS

La prime exceptionnelle de retour à l'emploi (pour le secteur privé) puis la prime de retour à l'emploi (pour tous les secteurs) ont suscité un certain nombre de réclamations nouvelles en 2007 auprès du Médiateur de la République. À effet du 1<sup>er</sup> septembre 2005 a été créée la prime exceptionnelle de retour à l'emploi (PERE) d'un montant de 1 000 € au profit de bénéficiaires de minima sociaux sous certaines conditions. En vigueur pour les bénéficiaires d'allocation aux adultes handicapés (AAH) jusqu'au 31 décembre 2006, cette PERE a été remplacée par la prime de retour à l'emploi (PRE) créée à effet d'octobre 2006 et ouverte à tous types de contrats de travail. Ainsi, certaines personnes, notamment celles embauchées en début d'année scolaire par des établissements d'enseignement, n'ont pu bénéficier ni d'un dispositif, ni

- ▶ de l'autre ! Avant, le 1<sup>er</sup> octobre, seule la PERE concernant les entreprises privées était en vigueur. Et au 1<sup>er</sup> octobre 2006, date d'entrée en vigueur de la PRE concernant tous les employeurs quel que soit leur secteur, les personnes avaient déjà signé leur contrat de travail puisque l'année scolaire était commencée !

→ **DES DISPOSITIFS TROP COMPLIQUÉS DANS LA FONCTION PUBLIQUE**

Contrairement aux idées reçues, les agents de la fonction publique ne disposent pas des mêmes droits que dans le privé durant leur vie professionnelle et cela continue à la retraite... Par exemple, les fonctionnaires ne touchent pas l'allocation supplémentaire vieillesse ou l'allocation supplémentaire d'invalidité comme les salariés du privé, ce qui met encore une fois en évidence la nécessité d'une harmonisation, non seulement des différents minima sociaux, mais aussi des différents régimes de retraite et de protection sociale.

Dans le domaine des minima sociaux, plusieurs propositions du Médiateur de la République s'inscrivaient dans les propositions de loi portant sur la réforme des minima sociaux adoptée par le Sénat en janvier 2007. Notamment sur la différence entre les minima salariaux perçus par



quelques fonctionnaires et la rémunération que peuvent toucher certains bénéficiaires de mesures d'aide d'insertion dans le monde du travail. Une différence que ne peut expliquer la nature similaire des tâches exercées et qui provoque un sentiment d'injustice compréhensible. Le Médiateur de la République est régulièrement saisi par des agents de la fonction publique qui rencontrent des diffi-

cultés pour recevoir les minima de pension quand ils ont travaillé moins de deux ans ou qu'ils sont en invalidité non imputable au service ou à un taux inférieur à 60%. En effet, dans ces cas-là, le montant de la pension attribuée dépend d'un calcul très compliqué que les administrations sont parfois dans l'incapacité de faire ! Une situation qui appelle une réforme.

**En droit communautaire**, certaines aides sociales nationales, telle l'allocation supplémentaire du fonds de solidarité vieillesse en France, sont des « prestations spéciales non contributives » et, à ce titre, ne sont pas exportables d'un État membre à un autre. Est une prestation spéciale celle qui remplace ou complète une prestation de Sécurité sociale et garantit à son bénéficiaire un minimum de moyens de subsistance. Le caractère contributif ou non de l'allocation est déterminé par le mode de financement selon qu'il est assuré, directement ou non, par des cotisations sociales ou par des ressources publiques.

## MOBILITÉ EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE

Chaque année, 7,2% des citoyens européens changent de lieu de résidence. 15% d'entre eux justifient ce changement par des raisons professionnelles. En 2007, un plan d'action ambitieux en faveur de la mobilité a été lancé par la Commission européenne. Les travailleurs et leur famille qui, depuis une directive générale de 2004, peut être composée de deux personnes de même sexe, doivent pouvoir accéder aux services d'aide à tou-

tes les étapes de leur expérience de mobilité. La question du retour, notamment la réintégration des travailleurs dans leur marché de l'emploi national après avoir travaillé à l'étranger, doit être dûment prise en compte et la mobilité doit devenir un élément naturel de la carrière professionnelle. Aujourd'hui, de nombreuses réformes semblent encore nécessaires dans tous les aspects de la vie, tant privée que professionnelle.

### Se faire soigner en Europe

Le libre accès aux structures de soins des pays européens est à l'origine d'un certain nombre de réclamations adressées au Médiateur de la République. C'est le cas pour Monsieur L. âgé de 37 ans, victime d'un accident cérébral en mai 2006. Trois semaines après cet accident, les services du CHU d'Angers ont diagnostiqué un coma neurovégétatif. La famille de Monsieur L. s'est plainte du manque de suivi médical : pas de



soins de kinésithérapie, ni de stimulations du corps... Elle a recherché un centre hospitalier plus adapté à l'état de Monsieur L. Plusieurs solutions d'attente ont été trouvées en France, avant que Monsieur L. puisse être pris en charge par le Centre de Lennox sis en Belgique. Mais la Caisse d'assurance maladie de la Mayenne a refusé le transfert de Monsieur L. en Belgique au motif qu'il pouvait être soigné en France... Saisi par la famille de l'intéressé, le Médiateur de la République est intervenu auprès du directeur de la CPAM de la Mayenne et a obtenu un accord de prise en charge pour un séjour hospitalier de deux ans en Belgique...

En ce qui concerne la prise en charge des soins effectués dans un autre État membre, l'article 22 du règlement de 1971 relatif à l'application

des régimes de Sécurité sociale aux travailleurs salariés tend à « permettre à un patient relevant de la législation d'un État membre de bénéficiaire de prestations en nature dans les autres États membres, quels que soient l'institution nationale dont il relève ou son lieu de résidence ». Ce mécanisme repose sur l'obtention, dans l'État de résidence, d'une autorisation de soins dans un autre État membre, qui ne peut être délivrée que si, d'une part, les soins considérés figurent parmi les prestations prévues par la législation de l'État sur le territoire duquel réside l'intéressé et, d'autre part, compte tenu de l'état de santé du patient et de l'évolution probable de sa maladie, si ces soins ne peuvent pas lui être dispensés dans le délai normalement nécessaire pour obtenir le traite-

ment dans l'état de résidence. Ainsi, l'autorisation de soins à l'étranger peut être refusée si un traitement identique ou présentant le même degré d'efficacité peut être obtenu en temps opportun dans l'État membre de résidence.

En conséquence, l'autorisation de soins ne peut pas être refusée au motif que le coût du traitement dans un autre État membre est supérieur à celui de l'État de résidence. De même, elle ne peut être refusée au motif que le principe de gratuité des soins dans l'État de résidence l'obligerait à mettre en place un système de remboursement des autorités compétentes de l'État membre dans lequel les soins ont été dispensés.

### **Les allocations familiales en Europe**

Madame L. réside en Autriche où son conjoint travaille en tant que fonctionnaire européen. À la suite de la naissance de son deuxième enfant, et en congé parental, elle sollicite auprès de la Caisse d'Allocations Familiales (Caf) l'attribution de l'allocation parentale d'éducation (APE). Cette demande, renouvelée à l'occasion de nouvelles naissances, a toujours fait l'objet d'un refus de la Caf fondé sur l'absence de résidence ou d'activité en France. Après plusieurs recours auprès de la commission de recours amiable (CRA), Madame L. ►

► a saisi le tribunal des affaires de Sécurité sociale mais le dossier n'a pas évolué pour autant. Elle a donc sollicité l'aide du Médiateur de la République. Ce dernier a tout d'abord souhaité connaître la position de la direction de la Sécurité sociale dans cette affaire qui impliquait une mise en conformité de la réglementation française relative à l'APE avec le droit communautaire. Rien, en effet, ne semblait s'opposer à ce que Madame L. puisse percevoir l'allocation. De fait, en début d'année 2004, à la suite d'une mise en demeure adressée par la Commission européenne, la France avait reconnu le caractère exportable de l'APE et des instructions avaient été données aux organismes servant les prestations familiales, qui précisait notamment que la condition de résidence sur le territoire national n'était pas opposable aux demandeurs résidant dans un État membre de l'Union européenne (UE). L'intervention du Médiateur de la République s'est close en satisfaction.

**En droit communautaire**, un ressortissant communautaire peut être limité dans sa circulation au sein de l'UE. Un État membre peut interdire à un ressortissant d'un autre État membre l'entrée sur son territoire pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique. Mais le recours à la seule notion d'ordre public comme exception au principe fondamental de libre circulation ne peut pas être unilatéralement déterminé par un État. Ces mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent être fondées sur le comportement personnel dudit ressortissant, qui doit constituer une menace réelle et suffisamment grave pour la société.



### Le Pacs et l'Europe

Les possibilités d'union civile dans les pays européens se sont, depuis quelques années, diversifiées : Pacs, partenariats enregistrés danois et suédois, partenariat civil anglais, acte pour le partenariat de vie allemand, union civile italienne, partenariat légal luxembourgeois, etc. Au-delà de ce constat, il convient de relever les divergences des dispositifs ouverts aux couples homosexuels : mariage en Belgique, Espagne et Pays-Bas, union civile dans les autres pays. Les citoyens européens amenés à résider dans un autre pays sont, dès lors, confrontés à des difficultés qui n'existent pas dans le cadre du mariage. Ainsi, deux personnes liées par un partenariat enregistré danois sont considérées comme célibataires en France, mais unies au Danemark, ce qui les empêche, par conséquent, de contracter un Pacs français.

Dans la perspective du développement d'une plus grande mobilité européenne, le Médiateur de la République s'apprête à étudier les potentialités d'évolution de la réglementation afin de favoriser la reconnaissance, en France, des unions civiles des autres pays européens.

### Diplômes et emplois en Europe

Les services du Médiateur de la République traitent régulièrement des réclamations ayant trait à la valorisation des diplômes ou à la reconnaissance de l'expérience professionnelle.

Il n'existe pas de principe juridique général d'équivalence entre les titres et diplômes obtenus à l'étranger et les diplômes français délivrés au nom de l'État français. Toutefois, il existe des dispositifs dans le respect du droit communautaire qui interdisent toute discrimination fondée sur la nationalité. Pour les emplois

**Droit communautaire.** La construction d'une politique de santé européenne passe par la mise en place d'outils de régulation tels que les accords-cadres de coopération sanitaire. La France est engagée avec plusieurs de ses États frontaliers par ces accords, dont le dernier, avec le Royaume de Belgique, a été ratifié par une loi du 3 octobre 2007. Objectif : fournir une base juridique claire à la coopération sanitaire pour rationaliser l'organisation des soins et la prise en charge médico-sociale des patients frontaliers.

privés non réglementés, ce sont les employeurs eux-mêmes qui apprécient le niveau de formation des candidats.

S'agissant des professions réglementées pour l'exercice desquelles la possession d'un titre ou diplôme particulier est obligatoire, les ministères de tutelle déterminent le ou les diplômes nécessaires à leur exercice. Des directives européennes fixent au cas par cas les diplômes reconnus pour chaque pays de l'Union. Pour ce qui est des emplois publics, la plupart d'entre eux sont ouverts à tous les citoyens

de l'Union européenne, à l'exception des emplois qui impliquent l'exercice de la puissance publique, lesquels restent réservés aux nationaux (préfecture, police, armée, magistrature, diplomatie...).

Pour les trois fonctions publiques, le concours, qui reste la modalité d'accès la plus fréquente à ces postes, est ouvert aux ressortissants de l'Union européenne. Les candidats européens, outre la langue, doivent posséder des diplômes reconnus par des commissions spéciales de vali-

dateur des trois fonctions publiques, qui n'étudient les diplômes qu'en vue du concours visé et ne délivrent pas d'équivalence. Après réussite au concours, les périodes d'emploi antérieur des ressortissants européens sont prises en compte. Enfin, un décret du 2 mai 2002 permet l'accueil en détachement de fonctionnaires d'un État membre de la communauté européenne ou d'un autre État, partie à l'accord sur l'espace économique européen au sein des trois fonctions publiques lorsque le statut le prévoit. Ainsi, un professeur titulaire d'un master finlandais de musique souhaitait exercer sa profession dans un conservatoire de musique en France... La règle du concours lui a été opposée à bon droit. Il appartient en effet à l'administration organisatrice du concours d'apprécier si les titres présentés consacrent les connaissances appropriées à l'emploi postulé. Par ailleurs, il peut également demander la validation totale ou en partie de ses acquis antérieurs par une commission *ad hoc* universitaire.

En ce qui concerne le cas particulier des médecins à diplômes hors Union européenne (les Européens étant soumis aux concours de la même façon que les nationaux), plusieurs procédures successives ont été mises en œuvre. Elles ont été abrogées et remplacées par des concours spéciaux ouverts dans toutes les spécialités et pour une ►



- ▶ durée déterminée. À terme, les situations de tous les médecins à diplômes hors Union, et qui en font la demande, devront avoir été étudiées par le ministère de la Santé. L'objectif pour ces médecins est de pouvoir être inscrits à l'Ordre des médecins et, ainsi, travailler dans les conditions qu'ils souhaitent.

### Fiscalité et travail à l'étranger ne font pas bon ménage

Au-delà des conventions signées avec les États européens concernant essentiellement la protection sociale et la santé des travailleurs migrants, se pose la question du statut des résidents à l'étranger, également en matière fiscale. C'est le cas de Monsieur F., consultant, et de son épouse, qui vivaient depuis 20 ans en Arabie Saoudite. Leurs enfants, devenus majeurs, sont retournés en France pour poursuivre leurs études et Madame F. a également fait des retours périodiques durant les années 2001 et 2002, période marquée par une grande instabilité politique au Moyen-orient et par

#### En droit communautaire,

si la fiscalité indirecte, comme la TVA, fait expressément l'objet d'une harmonisation, en revanche, la fiscalité directe reste une compétence nationale. La législation fiscale est en effet considérée comme relevant de la souveraineté des États, elle doit donc être adoptée à l'unanimité du Conseil des ministres. Mais la Cour de Justice des Communautés Européennes admet parfois que le législateur communautaire intervienne en matière d'impôts directs lorsqu'il y a « incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun ».

*Cf. articles 93 et 94 du Traité CE.*



l'aggravation des menaces pesant sur les expatriés dans cette région. Le service des impôts a procédé à un redressement fiscal sur ces deux années au motif que le couple était fiscalement domicilié en France, et l'a assorti d'une majoration des droits dus de 40 % pour absence de bonne foi. Le Médiateur de la République a fait valoir que, même si les enfants et parfois le conjoint étaient présents en France sur cette période, les sources de revenus et le lieu de séjour principaux du couple se trouvaient bien à l'étranger et qu'il n'était donc pas du tout évident pour eux qu'ils aient à déclarer leurs revenus en France. Ce dossier illustre les difficultés éprouvées par l'administration pour appréhender la situation des familles qui, établies professionnellement dans certaines régions du globe traversant des flambées de violence ou d'insécurité, préfèrent séjourner temporairement en France.

En Europe, le problème de la domiciliation fiscale peut représenter un vrai frein à la mobilité comme en

témoignent les réclamations traitées par les services du Médiateur de la République, qui a d'ailleurs émis une proposition de réforme visant à remplacer l'exigence, pour les ressortissants communautaires, d'un avis d'imposition français par la production d'un document équivalent. Le revenu fiscal de référence est une notion, semble-t-il, spécifiquement française. Or, aucune disposition réglementaire n'a prévu l'hypothèse des ressortissants communautaires venant s'établir en France, ni des nationaux partis travailler dans un autre État membre de l'Union européenne et qui en reviennent... Une situation qui appelle une mise en compatibilité de la législation interne avec le principe de libre circulation des personnes à l'intérieur du territoire de l'Union européenne. Fin 2006, la ministre déléguée aux Affaires européennes se déclarait favorable à la constitution d'un groupe de travail interministériel sur ce thème. La question est toujours en attente d'une réponse de la part du ministre chargé du Budget.

## L'EXPERTISE JUDICIAIRE

### Des difficultés croissantes

Les expertises tiennent aujourd'hui une place grandissante au sein des procès, où elles peuvent remplir plusieurs fonctions : apporter au juge les connaissances techniques qui lui font défaut pour fonder sa décision, établir un moyen de preuve, permettre au juge d'évaluer le coût de sa décision. Les expertises sont aujourd'hui confrontées à un double défi : défi de la complexité croissante des sujets et des procès ; défi de la contradiction (qui amène à réfléchir sur la place des parties au procès dans le processus d'expertise).

À lui seul, le secteur du bâtiment, des travaux publics et de la gestion immobilière couvre 59% des demandes d'expertise. Le cas de Monsieur N. traité par les services du Médiateur de la République est typique des difficultés rencontrées en ce domaine. Après avoir fait l'acquisition d'une habitation, celui-ci a engagé un certain nombre d'artisans afin de faire réaliser des travaux. Mécontent des prestations d'un entrepreneur, constatant de nombreux défauts sur des matériaux commandés et n'obtenant pas satisfaction auprès du fournisseur, Monsieur N. a, par l'intermédiaire de son avocat, engagé des poursuites judiciaires contre l'entreprise en cause. Un mois après que le tribunal de grande instance de R.

eut ordonné une mesure d'expertise et nommé un expert, celui-ci se rendait sur le chantier. Mais il s'est passé un an avant que Monsieur N. en reçoive le pré-rapport. Une seconde réunion fut organisée par l'expert six mois plus tard... Monsieur N., voyant non seulement l'interruption des travaux dans son habitation se prolonger de façon inacceptable, mais constatant également la dégradation de cette dernière, soumise aux intempéries, a sollicité l'aide des services du Médiateur de la République. Dès réception du dossier, le Médiateur a saisi le président du tribunal de grande instance de R., qui l'informait, quelques semaines plus tard, que l'expert venait de déposer son rapport auprès de la juridiction compétente.

### Des réflexions en vue d'une proposition de réforme

Les critiques récurrentes adressées au dispositif d'expertise judiciaire justifient qu'une réflexion soit menée sur les moyens de le réformer. La loi sur l'expertise judiciaire remonte en effet à 1971, avec une seule réforme à mi-chemin, en 2004. Les finalités d'une telle réforme devraient être de restaurer la confiance dans les expertises et les experts (et ce faisant, dans le système judiciaire), en

garantissant le respect des principes devant être à la base de toute expertise : fiabilité (impliquant la compétence technique de l'expert), loyauté et impartialité de l'expertise (supposant donc l'indépendance de l'expert). La Cour de Cassation elle-même s'est emparée de ce thème : après avoir mis en place un groupe de travail interne, elle a organisé une conférence de consensus associant les différents acteurs du système judiciaire et ayant pour objectif d'établir des recommandations de bonnes pratiques adressées aux juridictions. La restitution des orientations et pistes de recommandations des groupes de travail organisés dans ce cadre a donné lieu à un débat public le 15 novembre 2007.

Le Médiateur de la République a décidé de contribuer à cette réflexion en se penchant plus particulièrement sur la procédure d'expertise judiciaire en matière médicale, qui concerne 35% des expertises couvrant à la fois les dommages corporels et le champ plus spécifique des accidents médicaux. La proposition de réforme que le Médiateur de la République envisage d'adresser aux pouvoirs publics sur ce thème a été élaborée avec le concours d'un groupe de travail associant des personnalités qualifiées, notamment des ►

- ▶ praticiens hospitaliers, des médecins et des experts de différentes spécialités, des universitaires, des avocats...

Les pistes de réforme actuellement à l'étude portent sur les processus d'établissement des listes d'experts et leur inscription, leur désignation par le juge, la formation initiale ainsi que le contrôle et l'évaluation des expertises, le respect des principes d'indépendance et d'impartialité, le respect du contradictoire, la rémunération des experts, de même que le coût des expertises. Ces pistes de réforme, pensées pour l'expertise en matière médicale, pourraient trouver à s'appliquer à l'ensemble des expertises judiciaires. De même, une évolution vers le rapprochement des procédures d'expertise au sein des justices civile, pénale et administrative apparaîtrait souhaitable car les garanties offertes aux justiciables ne sauraient varier en fonction de la nature du conten-



tieux et des ordres juridictionnels. Enfin, en matière d'expertise médicale, les règles de communication des pièces médicales seront aussi à graver dans la loi pour permettre, notamment aux juridictions spécia-

lisées dans les contentieux général et technique de la Sécurité sociale de fonctionner et de faire respecter la contradiction, sans se voir opposer le secret médical par les médecins-conseils des caisses. ■

# CRÉATEUR DE LIENS

## Une organisation ancrée dans la réalité

Avec un large réseau de délégués, de correspondants et de partenaires sociaux et institutionnels, l'Institution du Médiateur de la République présente la particularité d'être très présente auprès des citoyens et des administrés et très au fait de leurs préoccupations. C'est dans l'exercice pratique de sa mission d'écoute, de dialogue et de médiation que le Médiateur de la République puise au cœur même de la réalité quotidienne sa connaissance fine des difficultés et des litiges qui opposent citoyens et administrations. Lorsque derrière les réclamations se profilent de véritables dysfonctionnements ou des iniquités collectives, l'Institution a la capacité d'analyser sur le fond les difficultés soulevées et de mener une réflexion élargie auprès d'experts, d'universitaires, de personnalités de premier plan, afin d'émettre des recommandations, et le cas échéant, de proposer de réformer la loi. Nourries d'expériences pratiques, enrichies auprès d'acteurs de référence, les propositions de réforme adressées aux ministres compétents et aux parlementaires sont le reflet d'un lien reconstruit de la réalité sociale à la décision politique, entre l'administré et l'administration, entre le citoyen et le politique.

### LE MAILLAGE DU TERRITOIRE NATIONAL

#### **Le réseau des délégués : une force de frappe sur tout le territoire**

La direction du développement territorial (DDT) encadre et anime un réseau de 275 délégués du Médiateur de la République. Ces personnes, présentes dans 375 sites différents sur tout le territoire national, constituent une force d'action et d'observation sans équivalent. En 2007, 90 % des dossiers soumis à l'Institution du Médiateur

de la République ont été traités par les délégués.

#### **→ LE CONTACT DIRECT RESTAURE LA CONFIANCE**

En 2007, 35 nouveaux points d'accueil ont été ouverts. Historiquement assurée dans les préfectures et au cœur des quartiers sensibles, la présence de l'Institution s'est renforcée auprès des plus démunis, notamment dans 26 établissements pénitentiaires supplémentaires et

neuf nouvelles permanences. Cette présence physique constitue indéniablement un élément de confiance et d'apaisement. Les usagers, généralement déroutés par les répondants téléphoniques et les serveurs vocaux, apprécient véritablement le contact direct et l'écoute qui leur sont proposés.

Les délégués du Médiateur de la République sont formés et équipés, pour gérer efficacement toute la ►

- complexité des situations auxquelles est confronté le public. Un équipement informatique et Internet complet et un intranet dédié fournis par l'Institution leur permettent d'effectuer les recherches nécessaires à l'instruction des dossiers, d'enregistrer les données d'activité, de communiquer avec les autres délégués et avec le siège, et de mettre l'administration à la disposition de tous, par voie électronique.

**→ UN MAILLAGE FIN POUR UN TRAVAIL PLUS EFFICACE**

Plus de la moitié des dossiers traités par les délégués du Médiateur de la République, font apparaître un besoin d'information sur les procédures à suivre et d'orientation vers les bons services. Les délégués disposent nécessairement d'une très bonne connaissance des circuits administratifs. 75% d'entre eux sont issus du secteur public où ils ont exercé des responsabilités. Cette expérience leur est souvent utile pour identifier le bon interlocuteur, expliquer le pourquoi d'une décision administrative ou d'une réglemen-

**Extrait d'une lettre d'un usager à une déléguée du Médiateur de la République**

« Sachez, Madame, que si en cette affaire la ténacité m'a fait défaut, la vôtre, mise au service de votre sens de la justice, me reconforte grandement.

Vous faites honneur à l'Institution publique que vous représentez et le simple citoyen que je suis s'en trouve reconforté dans son attachement aux principes républicains.

Ce réconfort n'est pas provoqué par la réparation du préjudice financier dont j'étais victime, mais s'enracine bien au-delà : dans les fondements mêmes sur lesquels sont bâtis nos capacités à vivre ensemble. »

- 275 délégués
- 58 361 cas reçus en 2007
- 375 lieux d'accueil du public

tation. S'il s'avère qu'un problème constaté localement est en fait partagé à une plus large échelle, c'est au niveau national que le Médiateur de la République, une fois informé par ses délégués, pourra intervenir auprès des instances nationales.

Enfin, le maillage fin que compose le réseau des délégués fournit un excellent terrain d'observation des pratiques administratives. Les délégués font régulièrement remonter leur expérience du terrain auprès des services centraux de l'Institution et du Médiateur de la République.

**Des partenariats pour agir localement et enrichir les réflexions**

Au-delà de leurs homologues au sein des grands organismes (ministère des Finances, de l'Économie et de l'Emploi (Minefi), La Poste, EDF, la SNCF...), les services centraux et les délégués du Médiateur de la République travaillent quotidiennement avec un réseau serré de correspondants au sein de nombreuses administrations (Assedic, services fiscaux, Caf...).

**→ POUR UNE MEILLEURE CONTRIBUTION AU BON FONCTIONNEMENT ADMINISTRATIF**

Pour des actions concrètes et proches du terrain, c'est le meilleur moyen de trouver le bon interlocuteur au bon moment. Grâce aux contacts noués dans les administrations locales, les affaires sensibles peuvent trouver une solution rapide. Au-delà des difficultés traitées au cas par cas, il arrive que celles-ci

mettent en évidence un problème de fond qu'il convient de traiter plus largement. Les services centraux et les délégués du Médiateur de la République travaillent alors en concertation avec l'administration pour y remédier, trouver des solutions pérennes, contribuer ainsi au bon fonctionnement administratif et mener une réflexion commune dans un environnement législatif et réglementaire souvent complexe.

Ainsi, au cours de l'année 2007, les propositions relatives à l'expertise judiciaire en matière médicale furent le fruit d'un partenariat associant des membres de la Haute Autorité de Santé avec laquelle le Médiateur de la République s'appête à signer un protocole de collaboration.

**→ OFFICIALIZER UNE COOPÉRATION QUOTIDIENNE**

Rappelons que l'Institution du Médiateur de la République a déjà signé plusieurs accords de ce type :

- en mai 2006 : protocole d'accord avec la Cnaf ;
- en janvier 2006 : convention de partenariat avec le conseil supérieur du notariat, qui fournit en outre toute expertise juridique sollicitée, notamment sur les propositions de réforme de textes intéressant les domaines d'activités du notaire ;
- en août 2005 : protocole d'accord avec la CNAMTS. En 2007, le Médiateur de la République a participé dans ce cadre à la première journée nationale des conciliateurs de l'assurance maladie CNAMTS ;
- en juillet 2005 : protocole d'accord avec l'Unedic.

Ces accords officialisent une démarche de coopération quotidienne pour améliorer le service public. Ils visent généralement à organiser la collaboration entre les services du Médiateur de la République et ceux de l'organisme signataire. Selon les cas, ils se tra-

duisent par des engagements sur la qualité d'accès aux droits et du service rendu, l'harmonisation des modalités d'application des droits, la prise en compte des observations et recommandations formulées par l'Institution, ou encore la mise en place d'un correspondant dédié. Ils peuvent également consister en une mise en commun des réflexions en vue d'une proposition de réforme.



### Une cellule d'urgence et un accueil direct *on line*

Le secteur de la Recevabilité au siège parisien de l'Institution du Médiateur de la République agit comme une véritable plate-forme d'accueil et d'orientation des réclamants, quels que soient le problème à traiter ou la région concernée. Ce secteur 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. Les litiges les

plus fréquents sont d'origine 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 2007 au titre des irrecevabilités concernaient principalement les contraventions et les litiges privés : problèmes familiaux, rapports entre locataires et propriétaires, droit de la consommation, procédures judiciaires en cours... À ce titre, la Recevabilité a reçu et traité directement 3 252 dossiers en 2007.

- 3 252 dossiers traités par le service Recevabilité
- 98 dossiers reçus concernaient le Service Universel Postal
- 90 dossiers traités par la cellule d'Urgence
- 3 586 courriels de réclamations reçus, soit + 22 % par rapport à 2006

Retrouvez les accords de partenariat du Médiateur de la République sur :

**WWW.MEDIATEUR-REPUBLIQUE.FR**

Rubrique : Partenariats

#### → 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 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. Il est à souligner que des services comme le 3939 ou les Cira (centres interministériels de renseignements administratifs) sont encore largement méconnus du grand public.

→ **COMPRENDRE ET PRENDRE EN COMPTE L'URGENCE DE CERTAINES SITUATIONS**

Aujourd'hui, la Recevabilité ne rejette par principe aucune demande pour défaut de saisine parlementaire. Internet a simplifié, et accéléré, l'accès aux services du Médiateur de la République. Ce qui lui permet bien souvent de détecter rapidement les situations d'urgence (menace d'expulsion, blocage des comptes bancaires, suppression d'un revenu minimum...). Dans de tels cas, la cellule Urgence prend le dossier en charge. À la suite d'une erreur commise dans la déclaration des ressources en fin d'année 2006 et en l'absence de rectification de ces données, le revenu minimum d'insertion alloué au foyer de Monsieur et Madame T. a été supprimé à compter du mois de février 2007. En situation financière très dif-



ficile, ce ménage n'a pu acquitter les dépenses courantes et notamment la facture d'eau du second semestre 2006 émise par le fournisseur. En l'absence de réponses à ses relances, la compagnie a procédé à la fermeture du compteur d'eau.

Le Médiateur est intervenu auprès de la Caisse d'Allocations Familiales et a obtenu, après avoir déterminé

les ressources réelles de ce foyer depuis la fin d'année 1986, le versement rétroactif du RMI pour la période de février 2006 à mai 2007, et son maintien à compter du mois de juin 2007. Parallèlement, la compagnie a rétabli la fourniture d'eau le 21 juin 2007, dès le lendemain de l'intervention du Médiateur de la République.

## UN NOYAU D'EXPERTISES CENTRALISÉES

### Patience et suivi actif des dossiers pour répondre aux demandes des réclamants

Pour le secteur des Affaires générales (AGE), l'année 2007 se caractérise par la clôture positive de plusieurs dossiers importants, suivis parfois depuis plusieurs années. Le temps de la médiation, qui pèse tant sur les litiges, permet parfois de trouver une solution. Ainsi, une habitation située en bordure d'un carrefour, à plusieurs reprises accrochée par des poids lourds compte tenu de la configuration et de l'étroitesse de la voie départementale, bénéficiera, près de quatre ans après la saisine du Médiateur,

d'un aménagement décidé par le conseil municipal le 25 septembre 2007 afin de sécuriser l'habitation, la DDE assurant la maîtrise d'œuvre et le conseil général accordant une aide financière. Autre exemple, une société industrielle a pu obtenir, trois ans après la demande, le

bénéfice d'une aide européenne d'un montant de 400 000 euros.

D'autres dossiers révèlent des cas nouveaux. Par exemple, le Médiateur de la République a été saisi en 2007 des difficultés rencontrées par certains architectes pour exercer

- 1 062 dossiers ouverts en 2007
- 1 121 dossiers clos en 2007
- 50 % des litiges concernent des dossiers « amendes »
- 14 % concernent l'urbanisme, l'environnement, le domaine public et la voirie

leur activité professionnelle, une ordonnance du 26 août 2005 ayant modifié les conditions d'exercice de la profession. Les maîtres d'œuvre en bâtiment détenteurs d'un «récépissé» devaient déposer, avant le 28 août 2006, une demande individuelle d'inscription au tableau régional des architectes de la région où ils exerçaient leur activité principale. Mais l'inégale publicité de ces dispositions selon l'origine géographique ou l'appartenance à un syndicat professionnel n'avait pas permis à certains architectes de déposer leur demande. De ce fait, des professionnels, qui avaient une activité parfois ancienne, ne pouvaient plus exercer leur métier de maître d'œuvre en bâtiment que dans des conditions très restrictives et pour le compte de personnes physiques... Après intervention du Médiateur de la République, un délai supplémentaire a été accordé pour que les détenteurs de «récépissé» puissent déposer leur inscription au tableau régional de l'Ordre des architectes.



#### → UNE APPROCHE À LA FOIS DYNAMIQUE ET CRÉATIVE

L'activité du secteur Affaires générales recouvre toute question juridique afférente aux activités économiques, humaines, administratives, environnementales, professionnelles, éducatives, foncières, culturelles conduites par les administrations ou les collectivités terri-

toriales. Outre la dimension thématique importante, le secteur assure un suivi dynamique de l'actualité juridique. Les sept 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. ►

#### 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...

► **Un meilleur accès au droit et des droits clarifiés**

Le secteur Justice instruit les litiges opposant les personnes physiques ou morales au service public de la justice judiciaire et les questions relatives à l'état civil et au droit des étrangers. 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.

→ **POLITIQUE MIGRATOIRE : DES PRINCIPES MIEUX CONNUS**

En 2007, le secteur Justice a constaté un rééquilibrage des demandes de médiation qui relèvent de sa compétence. Les dossiers relatifs au droit des étrangers ont représenté cette année la moitié de son activité (visa, titre de séjour, regroupement familial, naturalisation...), alors qu'ils en occupaient les deux tiers en 2006. Une évolution qui peut s'expliquer par la nouvelle politique migratoire amorcée en 2003 pour s'aligner sur la politique européenne, et renforcée en juillet 2006. Les principes qui régissent l'immigration ont été clarifiés, ils sont désormais mieux connus tant des réclamants que de l'administration. Auparavant, les réclamations reçues témoignaient le plus souvent d'un sentiment d'arbitraire face aux décisions de l'administration. L'essentiel du travail du secteur Justice vis-à-vis des requérants était d'ordre pédagogique ; il fallait expliquer le pourquoi de ces décisions. Vis-à-vis de l'administration, le travail du secteur Justice consistait à mettre en lumière des éléments parfois insuffisamment pris en compte par les services préfectoraux.



Les dossiers concernant des majeurs protégés par tutelle ou curatelle dont le nombre avait fortement augmenté en 2006 (+ 50 %) constituent encore une partie majeure de l'activité du secteur.

→ **PRÉSENCE DANS LES PRISONS : GÉNÉRALISATION D'UNE INITIATIVE RÉUSSIE**

Autre évolution importante en 2007 : l'augmentation des réclamations reçues de la part des détenus. Elle concerne à la fois le secteur Justice et les délégués. La généralisation de la présence des délégués du Médiateur de la République dans les prisons témoigne en effet du succès de cette initiative. Plus de 25 000 détenus ont désormais un meilleur accès aux services du Médiateur de la République, *via* ses délégués en prison, ce qui constitue une réelle avancée en matière d'accès au droit. Les réclamations concernent majoritairement des demandes de transfert, mais également des conditions de détention (un handicapé dans une cellule non

adaptée...), ou encore l'accès aux soins. Les interlocuteurs du secteur Justice sont la direction de l'administration pénitentiaire et les directions des établissements pénitentiaires concernés.

**Vaincre la précarité et l'urgence dans lesquelles se trouvent certains fonctionnaires**

Le secteur Agents publics – Pensions (AGP) instruit les réclamations présentées par les agents publics relevant des trois fonctions publiques (administrations d'État, collectivités territoriales, établissements hospitaliers) en conflit avec leur administration. Mais ces réclamations ne doivent pas porter sur les problèmes liés à l'exercice du pouvoir hiérarchique et disciplinaire de l'autorité administrative, ceux-ci

- 750 dossiers ouverts
- 1 011 dossiers clos
- contre 884 en 2006



ne relevant pas du Médiateur (art. 8 de la loi du 3 janvier 1973).

Certes, comme en 2006, l'année 2007 est marquée par un grand nombre de requêtes sur les droits à pension civile émanant d'agents publics en activité, non seulement à cause des changements intervenus au titre de la réforme des retraites de 2003, mais aussi en raison de la parution progressive, et parfois tardive, des décrets d'application (notamment pour l'information sur les droits à pension). Le Médiateur a traité aussi un nombre important de dossiers relatifs à la discrimination hommes/femmes en matière de pensions de retraite civile – par rapport au nombre d'enfants – et de pensions de réversion – en cas

de plusieurs mariages. Mais c'est sur la protection sociale des fonctionnaires que le secteur a reçu le plus de réclamations.

**→ DES TEXTES TROP NOMBREUX, TROP COMPLEXES, MANQUANT D'HARMONISATION !**

La demande d'harmonisation a d'ailleurs fait l'objet de plusieurs propositions de réforme et figure parmi les priorités 2008 (voir chapitre « Priorités 2008 »). Certains agents peuvent en effet rester sans rémunération si leurs droits aux différents congés statutaires ont été épuisés et si leur inaptitude à exercer leurs fonctions pour raisons médicales n'a pas encore été établie.

- 587 dossiers ouverts, soit + 9 % par rapport à 2006
- 772 dossiers clos, soit 24 % de plus qu'en 2006

**→ DES FONCTIONNAIRES AU CHÔMAGE ...**

Le litige dont est également souvent saisi le Médiateur concerne l'ouverture des droits à indemnisation chômage. La complexité de la législation sur ce point est telle que les employeurs publics la maîtrisent mal, mettant ainsi les agents dans des situations précaires. Les différends les plus nombreux concernent le motif de la démission de l'agent (est-il légitime ou non ? Volontaire ou non ?).

**→ DES AGENTS PUBLICS PRIVÉS DE REVENUS ...**

Un agent public non-titulaire, ayant effectué plusieurs CDD, a droit à des allocations pour perte d'emploi à la fin de ses contrats. Mais qui paie ? C'est l'administration qui a le plus employé l'intéressé. Or, l'administration ne sait pas toujours que le CDD qu'elle a signé avec un agent sera suivi d'un contrat plus court, soit dans le privé, soit dans le public, et que ce sera donc à elle de payer les allocations... et le Médiateur doit intervenir pour expliquer le droit. ▶

► **Une planche de salut quand l'usager a besoin... d'une réponse claire!**

Le secteur Social instruit les dossiers entrant dans le champ de la protection sociale, qu'il s'agisse des litiges mettant en cause toutes les branches d'assurance du régime général de la Sécurité sociale et des autres régimes (hors fonction publique) – maladie, maternité, vieillesse, invalidité, accidents du travail et maladies professionnelles –, en matière de cotisations comme de prestations; ou de ceux portant sur les prestations familiales, l'aide sociale et les minima sociaux (RMI, allocation d'adulte handicapé...), l'indemnisation du chômage, les aides à l'emploi et la formation professionnelle. Son vaste domaine concerne tous les âges de la vie et touche aussi aux situations de fragilité et de précarité les plus criantes.

En 2007, 58% des dossiers clos au secteur Social relevaient d'un besoin des usagers d'obtenir une explication claire, détaillée et pédagogique de leurs droits, ou de leur «non-droit», tandis que 19,2% seulement justifiaient l'engagement d'une médiation, aboutissant favorablement dans 74,5% des cas. En effet, la complexité des réglementations et dispositifs, et l'interaction des responsabilités

- 636 dossiers ouverts, soit – 19 % par rapport à 2006
- 980 dossiers clos, soit + 57 % par rapport à 2006
- 74 % de médiations réussies

d'organismes partenaires génèrent des incompréhensions, voire parfois un sentiment d'injustice des requérants, ce qui explique le taux élevé des réclamations.

Dans le domaine social, il semble que l'industrialisation des productions se traduise par une restriction de l'accès au droit pour les publics qui rencontrent des difficultés appelant une prise en charge globale, donc polyvalente. Aujourd'hui, les usagers se tournent vers les délégués du Médiateur de la République ou vers ses services centraux pour obtenir les réponses qui, dans la majorité des cas, auraient pu – auraient dû – être données par l'organisme social. Ce constat démontre combien il est nécessaire de travailler sur l'accès au droit et à l'information du requérant afin d'apporter plus souvent, et plus rapidement, la « bonne » réponse. Soulignons que ce faisant, la charge de travail des organismes concernés s'en trouverait allégée...

→ **UNE BONNE COOPÉRATION S'INSTAURE AVEC CERTAINS ORGANISMES**

Bien heureusement, nombre d'organismes se sont engagés dans une spirale d'amélioration. Le secteur Social a pu ainsi développer un mode de travail en réseau particulièrement efficace. Plusieurs organismes sociaux et administratifs ont mis en place des correspondants du Médiateur de la République qui permettent d'accéder rapidement aux informations recherchées et de débloquer efficacement certains dossiers. Le secteur Social travaille également en réseau avec les délégués territoriaux du Médiateur de la République, qui se trouvent au plus près des réclamants.

Enfin, les réclamations adressées par les personnes handicapées ou par les parents d'enfants handi-

capés continuent à mettre en évidence l'urgence de besoins émergents : allocation d'éducation de l'enfant handicapé, prise en charge des frais d'hébergement et de transport, carte d'invalidité, prestations de compensation.

**L'indispensable pédagogie**

En 2007, le secteur Fiscal a constaté une forte augmentation des réclamations relatives à la complexité technique des textes dans le domaine de l'environnement (se reporter au chapitre «Dysfonctionnements») et à la valeur vénale des biens immobiliers, en partie liée à l'explosion du marché immobilier.

95% 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. 12% 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.

De manière générale, les questions de fiscalité personnelle sont 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

- 442 dossiers ouverts
- 95 % dédiés à la fiscalité
- 12 % des litiges fiscaux sont portés par des entreprises
- 5 % des affaires portent sur les redevances et dédommagements divers
- 87,5 % des médiations engagées aboutissent favorablement

principalement sur l'évolution de leurs taxes et redevances, notamment celles relatives à l'enlèvement des déchets ménagers.

organismes dépendant des ministères de l'Économie et du Budget, comme l'Agence nationale d'indemnisation des français d'outre-mer

(Anifom) et, pour les taxes et redevances locales diverses, auprès des collectivités territoriales.

Enfin, les autres dossiers instruits par le secteur, soit 5% de son activité, portent sur des questions non fiscales : cadastre, indemnisation des français rapatriés d'outre-mer...

### **Du terrain au politique : le lien du secteur Réformes**

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 ▶

#### **→ TOUJOURS EXPLIQUER**

##### **LA POSITION ADMINISTRATIVE**

À côté des solutions de compromis, de dégrèvement ou de remise d'impôts apportées aux réclamants, les réponses font 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.

L'activité du secteur Fiscal est 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





*Voir le tableau des réformes en pages 8 et 9.*

Au cours de l'année 2007, le Médiateur de la République a émis 13 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, 24 propositions de réforme ont été closes en satisfaction.

**→ LE SIGNALEMENT :  
UNE FORME D'ACTION**

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 2007, 13 dossiers ont été ainsi signalés et ont déjà conduit, pour certains d'entre eux, aux modifications souhaitées. ■

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 des textes législatifs ou réglementaires.

**→ UNE ACTION QUI S'INSCRIT  
DANS LES GRANDS DÉBATS ACTUELS**

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, et 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.

Retrouvez les réformes du Médiateur de la République sur :

**WWW.MEDIATEUR-  
REPUBLIQUE.FR**

# La contribution aux décisions politiques

## DIFFÉRENTES FORMES DE CONTRIBUTION AU DÉBAT SOCIAL

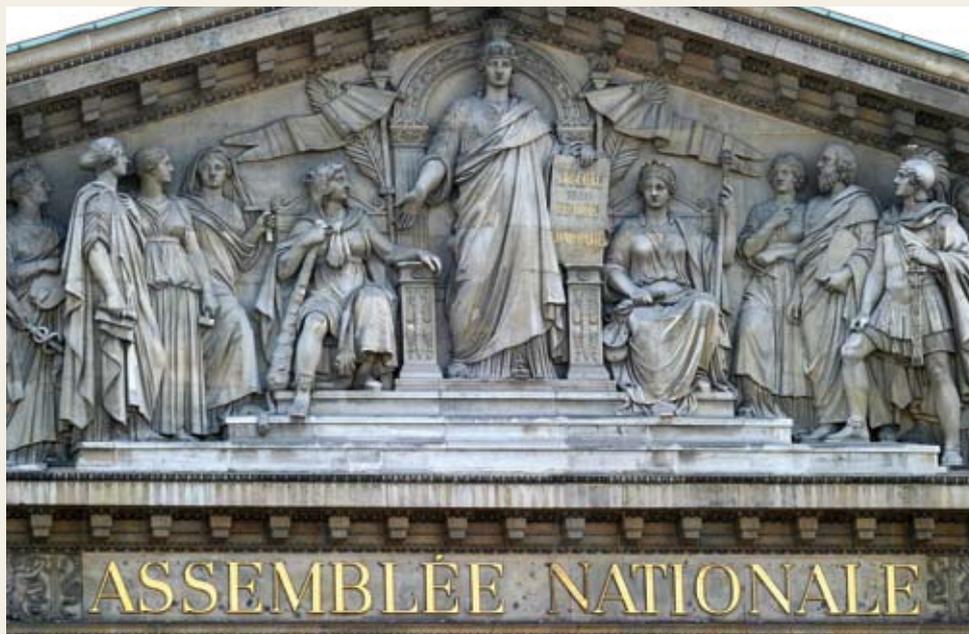
Retrouvez les réformes du Médiateur de la République sur :

[WWW.MEDIATEUR-REPUBLICQUE.FR](http://WWW.MEDIATEUR-REPUBLICQUE.FR)

La loi de janvier 1973 fait du Médiateur de la République un acteur à part entière du débat public. Le Médiateur est régulièrement auditionné par les commissions des lois, des finances et des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il entretient également des relations de travail avec chacune des missions d'études parlementaires consacrées à des thématiques où sa contribution peut apparaître utile.

Une autre forme de coopération s'attache à la mise en commun des réflexions, notamment avec le monde universitaire et de la recherche. Ce fut par exemple le cas lorsque le Médiateur de la République a participé, le 11 mai 2007, à un colloque organisé à l'Université de Lille 2 par le professeur Xavier Labbé sur le thème : « Reconstruire la famille ? Un droit commun pour le couple ? ».

Les synergies mises en place avec les ministères permettent quant à elles d'aboutir à des solutions



concrètes sur des thèmes d'actualité. C'est ainsi que le Médiateur de la République a travaillé avec les interlocuteurs ministériels concernés sur les problèmes de trop perçu que rencontraient certains agents non titulaires de l'État se trouvant en congé de maladie, de maternité ou d'accident du travail.

Généralement issues d'une observation attentive du terrain, les propositions finalisées sont toujours le fruit d'un travail mené en coopération avec les acteurs de la vie politique,

économique, sociale, universitaire. Régulièrement, les contacts noués avec les parlementaires débouchent sur le dépôt d'amendements permettant d'engager le débat sur des propositions du Médiateur et, le cas échéant, de les faire aboutir (se reporter au chapitre « Aboutissements »).

Il est des situations où le Médiateur de la République soulève de sa propre initiative le débat, comme avec les thèmes de l'assurance vie et du surendettement pour lesquels 2007 a marqué une avancée certaine. ►

## ► ASSURANCE VIE : TOUS LES FRANÇAIS CONCERNÉS

Février 2007, le Médiateur de la République remet son rapport d'activité 2006 au Président de la République, où il appelle son attention sur la situation jugée « inacceptable » des contrats d'assurance vie non réclamés après décès du souscripteur, faute pour l'assureur d'avoir été informé du décès ou d'avoir recherché le bénéficiaire malchanceux dont les coordonnées ne figuraient pas au contrat... À l'occasion d'une conférence de presse concomitante à la publication de son rapport, le Médiateur de la République alertait également les médias qui ont repris ce thème des « contrats en déshérence ».

Au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2007, l'Institution entretient des échanges nourris, tant avec la presse qu'avec les acteurs du monde de l'assurance.

Juin 2007 : la compagnie d'assurances AXA communique sur les actions qu'elle entreprend afin de retrouver les bénéficiaires de quelque 3 000 contrats comptant plus de 5 000 € et dont les souscrip-

teurs auraient plus de 100 ans. Le Médiateur de la République encourage les initiatives qui mettent en place de bonnes pratiques. *Le Parisien – Aujourd'hui en France* titre « Nouveau cri d'alarme du Médiateur de la République sur les contrats d'assurance vie non réclamés ».

En septembre 2007, le Médiateur de la République est invité à participer à l'émission Capital, sur M6, dédiée au thème des assurances vie non réclamées. Parallèlement, les députés Yves Censi et Jean-Michel Fourgous travaillent avec les services du Médiateur de la République et avec ses services à une proposition de loi visant à faciliter la recherche des bénéficiaires des contrats d'assurance vie non réclamés et en déshérence.

Un mois plus tard, cette proposition de loi, comportant les mesures préconisées, notamment, en matière de recherche des souscripteurs et des bénéficiaires, et enrichie de plusieurs amendements parlementaires, est adoptée à l'unanimité en première

lecture par l'Assemblée nationale. Le texte est applicable aussi bien aux assureurs, aux organismes de prévoyance, qu'aux mutuelles.

Débatues le 7 novembre 2007, ces mesures étaient adoptées également à l'unanimité au Sénat, après de nouvelles améliorations, concernant notamment les règles de la stipulation pour autrui et la reprise du stock de contrats anciens.

La loi n° 2007-1775 permettant la recherche des bénéficiaires des contrats d'assurance vie non réclamés et garantissant les droits des assurés a été publiée le 17 décembre 2007.

Le Médiateur de la République tient à saluer la qualité du travail parlementaire, qui a permis la mise en place de plusieurs évolutions majeures de nature à renforcer la relation de confiance entre le public et les assureurs, et qui constituent une réponse législative rapide et parfaitement adaptée au traitement de ce dossier particulier.

## SURENDETTEMENT : DES EFFORTS RESTENT À FAIRE

En février 2005, le Médiateur de la République émettait une proposition de réforme relative aux conséquences néfastes de l'inscription au fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) pour les personnes en situation de surendettement, et soulignait plusieurs dysfonctionnements dans ce domaine.

En avril 2005, la réponse du gouverneur de la Banque de France soulignait la nécessité d'harmoniser les durées d'inscription au FICP et préconisait de procéder à la radiation de personnes ayant fait l'objet

de mesure d'effacement (total ou partiel) de leur dettes mais ayant néanmoins intégralement acquitté celles-ci.

Novembre 2005 : le rapport Canivet sur l'application des dispositions relatives au surendettement reprenait également trois préconisations du Médiateur de la République.

Un numéro de *Médiateur Actualités*, le journal du Médiateur, est consacré à la question du surendettement, comme phénomène de société à traiter d'urgence. Tout au long de l'année 2006, le Médiateur de la République a poursuivi son

engagement sur cette question, rencontrant de nombreux acteurs institutionnels, économistes, chercheurs en sciences sociales, magistrats, représentants d'associations, d'établissements de crédit ou de la grande distribution, en lien avec les problématiques du surendettement.

Le jeudi 14 décembre 2006, à la Maison de la Chimie, à Paris, le Médiateur de la République réunissait tous ces acteurs pour une conférence de presse autour du thème « Malendettement, nouvelle urgence sociale? ».

Début 2007, le Médiateur de la République émet une seconde proposition de réforme pour de nouvelles améliorations du fonctionnement du FICP. Proposition qu'il adresse aux ministères de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement, de la Justice, ainsi qu'au gouverneur de la Banque de France, au Président de la Cnil et à l'Association nationale des juges d'instance (ANJI). Cette dernière avait constaté notamment des utilisations abusives du FICP par des sociétés de crédit et en avait alerté le Médiateur de la République.

En octobre 2007, le Conseil Économique et Social remettait également son rapport au gouvernement. Ce rapport, auquel le Médiateur de la République a collaboré, préconise notamment le développement du microcrédit social et plaide pour une plus grande attention de la part des établissements bancaires à l'égard de la clientèle la plus fragile.

Aujourd'hui, l'ensemble du dispositif de lutte contre le surendette-



ment des particuliers est en attente d'actualisation et d'évolution au regard des évaluations déjà menées (comité Canivet, CES, Médiateur...).

Le groupe de travail envisagé par le ministère des Finances sur le thème du surendettement n'est toujours pas mis en place. ■

Alors qu'en France, nombre de débats posent la question d'un « ombudsman à la française » élargissant le champ actuel des compétences du Médiateur de la République, l'Institution confirme son engagement fort à l'échelle internationale en faveur des droits de l'Homme. En Europe, l'Institution entretient d'étroites relations avec ses homologues, se dotant au fil des ans d'une véritable expertise dans la mise en œuvre de la législation communautaire. Dans le bassin méditerranéen et auprès des pays francophones, plusieurs initiatives du Médiateur de la République ont contribué, en 2007, à porter le message de la France pour la paix et le dialogue entre les civilisations.



L'INSTITUTION AU CŒUR DES DÉBATS p.75

MÉDIATION INSTITUTIONNELLE ET DROITS HUMAINS :  
UN ENJEU FRANÇAIS ET INTERNATIONAL p.77

# L'INSTITUTION AU CŒUR DES DÉBATS

Au cours de l'année 2007, d'importants débats de fond relatifs aux droits de l'Homme et au respect de la personne humaine ont été portés sur la scène politique. Ils concernent notamment une meilleure protection de l'utilisateur contre les décisions illégales, par le biais d'une saisine directe du Conseil d'État pour avis sur la légalité d'un décret, d'un arrêté ou d'une instruction. Il s'agit également de l'évaluation des lieux d'enfermement par un contrôleur indépendant. Dans l'un et l'autre cas, il a été envisagé de confier ces nouvelles missions à l'Institution du Médiateur de la République et d'en élargir ainsi le champ de compétence.

Dans son rapport relatif à la modernisation des Institutions remis au Président de la République le 29 octobre 2007, le comité «Balladur» a repris et rassemblé ces différentes propositions. Il propose notamment d'« instituer un défenseur des droits fondamentaux reprenant tout ou partie des attributions du Médiateur de la République, du défenseur des enfants, du contrô-

leur général des lieux de privation de liberté, de la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (Halde), et de la Commission nationale informatique et libertés (Cnil), et habilité à saisir le Conseil constitutionnel ».

Quelles que soient les options choisies, il est intéressant de constater combien les débats publics actuels sont révélateurs de la nécessité qu'il y a à mettre en place des autorités indépendantes capables de restaurer l'équilibre entre le politique et le citoyen, entre l'administration et l'administré. Capables, aussi, de porter le dialogue sur le plan de l'équité. Capables, enfin, d'être entendues tant du plus fort que du plus faible.

Auditionnée à plusieurs reprises dans le cadre de ces réflexions préparatoires, l'Institution du Médiateur de la République a témoigné du travail quotidien mené depuis plusieurs années en faveur du droit, de l'équité et de la justice.

## VEILLER AU RESPECT DU DROIT, Y COMPRIS DANS LES LIEUX D'ENFERMEMENT

La France a signé le 16 septembre 2005 le protocole facultatif à la convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Fin 2006 et début 2007, l'Institution du Médiateur de la République a pris une part très active aux réflexions devant accompagner la ratification de ce protocole et la mise en place d'un mécanisme national de prévention. Le Médiateur de la République

a rencontré une cinquantaine d'acteurs (associations, syndicats, corps de contrôle et d'inspection, représentants ministériels, médecins, élus...) prenant acte de leurs attentes et du sens que chacun souhaitait donner à ce projet. En avril 2007, poursuivant sa forte participation au débat public, l'Institution présentait, lors d'une conférence de presse, ses propositions pour la création d'un organisme d'évaluation des lieux privatifs ►

- de liberté : prisons, zones de rétention, centres éducatifs fermés, hôpitaux psychiatriques.

L'expérimentation puis la généralisation, en 2007, de la présence des délégués du Médiateur de la République dans les prisons procèdent du même souci d'accompagner concrètement l'amélioration de l'accès au droit et du respect de la personne humaine.

Le 30 octobre 2007, le Parlement adoptait le projet de loi instituant un contrôleur général des lieux de privation de liberté. Une décision dont ne pouvait que se réjouir l'Institution, qui a largement contribué à l'émergence du débat en France.

Depuis lors, le Médiateur de la République poursuit son action sur le terrain. En novembre 2007, il a rendu

visite à plusieurs reprises à l'infirmierie psychiatrique de la préfecture de police de Paris, mettant en lumière toute la difficulté qu'il y a à garder sous surveillance des personnes, non sur la base d'un acte commis, mais sur le fondement d'un risque de dangerosité, face à elles-mêmes ou à autrui. À ce propos, la transition entre la prise en charge de l'individu par les forces de l'ordre puis par le corps médical de l'infirmierie est au cœur des pistes de travail du Médiateur.

Le 18 janvier 2008, l'Institution du Médiateur de la République co-organisait avec le commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe une conférence sur le thème « privation des libertés et droits de l'homme », à laquelle étaient invités tous les ombudsmans européens ainsi que les institutions nationales liées aux droits de l'homme.

### VERS UN OMBUDSMAN À LA FRANÇAISE ?

En souhaitant élargir le champ de compétence de l'Institution du Médiateur de la République et l'inscrire dans la Constitution, le comité « Balladur » entend en faire un ombudsman, à l'instar de ses homologues européens. Ces propositions et l'évolution qu'a par ailleurs engagée l'Institution depuis trois ans se trouvent ainsi en convergence. Ces propositions marquent aussi et surtout la volonté de franchir une étape importante dans le sens d'une amélioration de la protection des droits des citoyens. Car l'essentiel se place bien à ce niveau. C'est pourquoi le Médiateur de la République a

toujours travaillé en étroite collaboration avec les autres autorités administratives indépendantes, nationales ou internationales, avec pour seul objectif un meilleur accès au droit pour tous.

Il est d'ailleurs utile de souligner l'importance de mettre en place des structures relativement identiques d'un pays à l'autre, de façon à créer et entretenir une dynamique indispensable dans une société devenue transnationale et transculturelle. De fait, et les débats de société vont bien en ce sens, la construction d'un ombudsman à la française repose sur une exigence de la société moderne et sur une volonté politique forte, comme en témoignent les propositions du rapport Balladur. Enfin, c'est un gage d'échanges significatifs entre des pays qui n'ont pas forcément vocation à se parler au travers de leurs structures traditionnelles. ■

Retrouvez les cas traités par les délégués et les collaborateurs du Médiateur de la République sur :

[WWW.MEDIATEUR-REPUBLIQUE.FR](http://WWW.MEDIATEUR-REPUBLIQUE.FR)

# MÉDIATION INSTITUTIONNELLE ET DROITS HUMAINS : UN ENJEU FRANÇAIS ET INTERNATIONAL

L'année 2008 marquera le soixantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, adoptée à Paris le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale des Nations Unies. Il s'agissait, après les horreurs vécues lors de la Guerre, de réaffirmer solennellement les droits fondamentaux de tout être humain, « la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine », « les droits égaux et inaliénables [qui] constituent le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde ».

Soixante ans après, le combat pour la promotion et le respect effectif des droits fondamentaux est toujours d'actualité. En France et dans l'Union européenne, la rapidité des progrès techniques pose régulièrement la question de la protection des données et de la vie privées ; les impératifs de sécurité peuvent en outre

conduire à y privilégier l'efficacité aux dépens des libertés. Ailleurs, les droits les plus fondamentaux peuvent ne pas être respectés, ou leur universalité critiquée, ou leur mise en œuvre effective freinée par le manque de moyens.

Le Médiateur de la République, garant de l'accès aux droits et membre de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH), exerce donc en France même une fonction de vigilance en ce domaine. À l'étranger, il entretient des relations de coopération avec les organisations internationales et avec les institutions similaires. Elles sont particulièrement étroites quand il s'agit des pays que leur situation géographique ou leur histoire ont liés à la France (Europe, francophonie).

## CONTRIBUER AUX DÉBATS EN FRANCE

Depuis 1993, le Médiateur de la République est membre de droit de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH). Héritière de la commission créée dès 1947 à l'initiative de René Cassin, Compagnon de la Libération et futur Prix Nobel de la Paix, la CNCDH est composée de représentants d'ONG, d'associations de défense des droits de l'homme, des syndicats, des cultes et courants de pensée et de personnalités qualifiées.

Elle est consultée par le gouvernement et émet des recommandations sur les projets et propositions de

loi et sur les textes nationaux et internationaux quant à leurs conséquences en matière de droits humains. Elle peut également se saisir elle-même de ces questions. Son rapport sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie est remarquablement documenté et permet de faire le point chaque année de l'évolution des sentiments et des manifestations d'intolérance.

En participant activement, tant aux travaux des sous-commissions qu'aux débats des assemblées plénières, le Médiateur de la République apporte sa contribution ►

- aux avis de la CNCDH tout en nourrissant sa propre réflexion sur les débats de société. Médiateur de la République et CNCDH, d'ailleurs reconnus par le Conseil de

l'Europe comme étant deux « structures nationales des droits de l'Homme », ont ainsi un rôle complémentaire dans le domaine de la protection des droits.

## CONSTRUIRE L'EUROPE DES DROITS

Le Médiateur de la République entretient des relations régulières avec une centaine d'homologues, nationaux et régionaux, des pays de l'Union européenne. Il est, avec ses collègues de Belgique, du Luxembourg et d'Allemagne rhénane, membre du réseau des Médiateurs de la Grande Région, créé pour faciliter le traitement commun des dossiers transfrontaliers. Surtout, le travail en réseau des collaborateurs de tous les médiateurs d'Europe, facilité par les services du Médiateur européen, M. Nikiforos Diamandouros, permet un échange irremplaçable d'informations et d'expériences. Cette veille juridique au niveau européen, ainsi que la volonté de s'inspirer des expériences en cours dans d'autres institutions comparables, sont essentielles dans un environnement marqué par la présence du droit communautaire et par la libre circulation. Il s'est ainsi constitué, au fil des ans, un « réseau » des médiateurs de l'Union européenne doté d'une véritable expertise en matière, notamment, de mise en œuvre de la législation communautaire dans les pays membres.

Ces médiateurs et ombudsmans, auxquels se joignent ceux des pays candidats à l'Union, se réunissent tous les deux ans et c'est la France qui a accueilli leur séminaire, en octobre 2007, à Strasbourg. Ce séminaire, co-organisé par le Médiateur de la République, et dont le thème était « penser la bonne administration dans l'Union euro-

péenne » a permis aux participants de réfléchir à la différence entre stricte légalité et bonne administration et aux types de recours et de réparations offerts par les médiateurs ainsi que de confronter leurs expériences et leurs propositions en matière de relations entre ombudsmans et tribunaux et de libre circulation des personnes au sein de l'espace européen. Une déclaration finale du réseau européen des médiateurs a permis de préciser, notamment à l'intention des autorités nationales et des institutions communautaires, l'esprit dans lequel travaillait la « famille » des médiateurs d'Europe.

La coopération européenne en matière de droits a également conduit le Médiateur de la République à entretenir des relations privilégiées avec le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, M. Thomas Hammarberg. Ces relations se sont développées selon deux axes principaux. La question des droits dans les lieux d'enfermement, d'abord, avec le soutien constant déterminé du Conseil de l'Europe à la réflexion menée par le Médiateur tout au long de l'année 2007, à la demande du gouvernement, sur la mise en place d'un contrôle extérieur et indépendant des lieux d'enfermement. Cette mise en place, conséquence de la signature par la France, en 2005, du protocole facultatif à la convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT), a été acquise par l'adoption, le 30 octobre 2007, de la loi créant ce mécanisme national de contrôle. C'est dans ce cadre, et pour faire suite à l'activité de consultation et de sensibilisation de ses homologues étrangers accomplie en 2007, que le Médiateur de la République a accueilli le 18 janvier 2008, avec le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, un colloque international des médiateurs consacré à l'OPCAT.

Le Médiateur de la République a également entrepris une coopération avec le Commissaire aux droits de l'homme sur les questions de la saisine de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) et de la mise en œuvre de sa jurisprudence ; l'institution française étudiera ainsi, à titre expérimental, le rôle de sensibilisation qui pourrait être celui des institutions de médiation pour éviter que la Cour ne soit submergée par des recours dont une grande partie finirait par se révéler irrecevable.



## PROMOUVOIR LA MÉDIATION ET SES VALEURS DANS L'ESPACE FRANCOPHONE ET DANS LE MONDE

Au cours de l'année 2007, les services du Médiateur de la République ont reçu comme chaque année de nombreux homologues et personnalités étrangères venues s'informer du rôle et du fonctionnement de l'institution française. Le Médiateur et ses collaborateurs ont également été porteur témoignage de l'expérience de l'Institution dans plusieurs rencontres internationales, notamment en Pologne, en Bulgarie et au Bénin.

En sa qualité de secrétaire général de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF), le Médiateur a poursuivi avec ses collègues le travail de réorganisation de ce réseau entrepris depuis le Congrès de Paris de 2005. La mise à la disposition de l'AOMF d'un secrétariat permanent, la parution régulière d'un bulletin de liaison et la réflexion commune sur des projets concrets de coopération ont permis d'accroître l'efficacité de l'AOMF comme membre des réseaux de partenaires institutionnels de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF). La qualité des relations établies en 2007 avec l'OIF, et notamment avec M. Hugo Sada, son nouveau délégué à la Paix, à la démocratie et aux droits de l'homme, a facilité l'instauration d'un partenariat de confiance dans l'intérêt de la promotion des valeurs démocratiques dans l'espace francophone. Le tournant pris par l'AOMF est notamment apparu clairement lors du cinquième congrès de l'association, qui s'est tenu les 11, 12 et 13 décembre 2007, à Bamako. La richesse des débats, consacrés aux problèmes des lieux d'enfermement et des droits des enfants, ainsi que la qualité des intervenants extérieurs à l'association, ont contribué à faire progresser la sensibilisation à ces questions des participants originaires d'une trentaine de pays. Les participants ont unanimement appelé, dans une déclaration finale, les gouvernements des pays de l'espace francophone à prendre en compte ces problématiques et à faciliter l'action des institutions de média-



tion dans leur État respectif. L'Assemblée générale qui a suivi le Congrès a adopté une réforme des statuts et du mode de calcul des cotisations allant dans le sens de la clarification, de la responsabilisation et de l'équité. Enfin, ont été arrêtés les principes d'une collaboration ambitieuse entre l'AOMF et l'institution marocaine du Diwan al Madhalim afin de faciliter la formation des collaborateurs des médiateurs des pays du sud.

Enfin, c'est également avec l'institution marocaine et en collaboration avec le Défenseur du peuple d'Espagne qu'a été organisée à Rabat, du 8 au 10 novembre 2007, la première Rencontre des Médiateurs des pays méditerranéens. Cette initiative, inédite, a permis de délivrer un message fort sur l'espace de paix, de stabilité et de dialogue des civilisations que doit être la Méditerranée. Une structure permanente de concertation et de coopération sera créée, et ces rencontres se tiendront désormais régulièrement, la prochaine étant prévue au deuxième semestre 2008, à Marseille. ■

# LA GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE 2007

## MOYENS BUDGÉTAIRES 10 831 000,00 €

|   |                |
|---|----------------|
| Personnel rémunérations charges                   | 7 011 000,00 € |
| Personnel   | 5 701 000,00 € |
| Délégués  | 1 251 000,00 € |
| Formation   | 59 000,00 €    |
| Charges   | 3 552 000,00 € |
| Locaux  | 2 322 000,00 € |
| Moyens de fonctionnement généraux                 | 891 000,00 €   |
| Autres (dont frais de déplacement pour formation) | 339 000,00 €   |
| Investissements                                   | 268 000,00 €   |

### Activité «marchés publics»

Au 31/12/2007, 18 prestations de fournitures et de services font l'objet d'un marché public formalisé.

En 2007, 10 procédures nouvelles ont été lancées ; 9 attributions (publications du Médiateur, accueil, nettoyage des locaux, fournitures de bureau, maintenance informatique, achat de matériel informatique) et 1 marché non attribué (transport).

### Rapport annuel de performance

Pour mesurer l'objectif fixé en loi de finances, «faciliter l'accessibilité de tous au droit», le Médiateur dispose de 29 indicateurs internes dont :

- nombre de points d'accès (pour les délégués territoriaux) ;
- pourcentage de médiations réussies (siège et délégués) ;
- délai moyen de traitement d'un dossier (siège et délégués) ;
- nombre de propositions de réformes clôturées en satisfaction ;
- volume d'affaires en stock.

### Préparation du changement de statut

Suivant les préconisations de la Cour des comptes, le Médiateur a souhaité qu'un comptable public soit chargé d'exécuter les ordres de paiement et de recette de l'Institution, ce qui nécessite une transformation des modes opératoires en cours. Celle-ci a donc fait l'objet de nombreux groupes de travail avec la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) auxquels ont été

associés le Contrôleur budgétaire et comptable (CBCM) des services du Premier ministre. L'article 98 de la LFI pour 2008 (loi du 31/12/2007) concrétise cette volonté en modifiant ainsi le statut du Médiateur qui devient «ordonnateur principal».

### Transparence de la gestion des ressources humaines

Clarifier le statut juridique des personnels

L'article 50 de la loi du 02/02/2007 de modernisation de la fonction publique reconnaît, pour la première fois, l'existence de «services» placés auprès du Médiateur. Un décret en Conseil d'État portera sur la modification nécessaire des modes de fonctionnement des organes consultatifs et participatifs de l'Institution ainsi que l'adoption d'un projet de service stabilisant les modalités de fonctionnement interne.

### Délégation de gestion

Le Médiateur de la République a bénéficié, en 2006, du transfert de 46 emplois jusqu'alors mis à sa disposition gratuitement par différents ministères. Le remboursement des rémunérations versées par leurs ministères d'origine aux agents mis à disposition (MAD), dont les emplois ont été transférés, a fait l'objet de conventions entre l'Institution et les ministères concernés. L'année 2007 a été marquée par la finalisation de l'ensemble des délégations de gestion.

### Personnels en fonction dans les services du Médiateur de la République (au 31 décembre 2007)

|   | CATÉGORIES |           |           |           |
|---|------------|-----------|-----------|-----------|
|   | TOTAL      | A         | B         | C         |
| Personnels mis à sa disposition                 | 41         | 26        | 8         | 7         |
| Personnels des caisses (CPAM, Cramif et Urssaf) | 6          | 1         | 1         | 4         |
| Personnels détachés                             | 16         | 10        | 0         | 6         |
| Personnels contractuels                         | 27         | 18        | 1         | 8         |
| Personnels affectés par le SGG                  | 3          | 0         | 1         | 2         |
| <b>TOTAL</b>                                    | <b>93</b>  | <b>55</b> | <b>11</b> | <b>27</b> |

**Pour retrouver les thèmes de ce rapport,  
l'organigramme, la loi du 3 janvier 1973  
et l'actualité de l'Institution :**

**[WWW.MEDIATEUR-REPUBLIQUE.FR](http://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 – Xavier Le Roy (p.35) – DGME (p.42) – LCP/AN S. Rabany (p.70) – European Ombudsman (p.78)

Impression : La Fertoise – 72405 La Ferté-Bernard

Dépôt légal : 1<sup>er</sup> trimestre 2008

