

## SOMMAIRE

### Sur le terrain

pages 2 et 3

- Rhône-Alpes : croissance importante et continue du réseau des délégués dans les 8 départements de la région
- Mise en place des conciliateurs fiscaux début 2004 : 1<sup>er</sup> bilan dans le Rhône

### Synergies

page 3

- Emmanuel Constans, médiateur du MINEFI

### Les entretiens du Médiateur

page 4

- La notion d'équité analysée par Jean Waline, professeur émérite de droit public

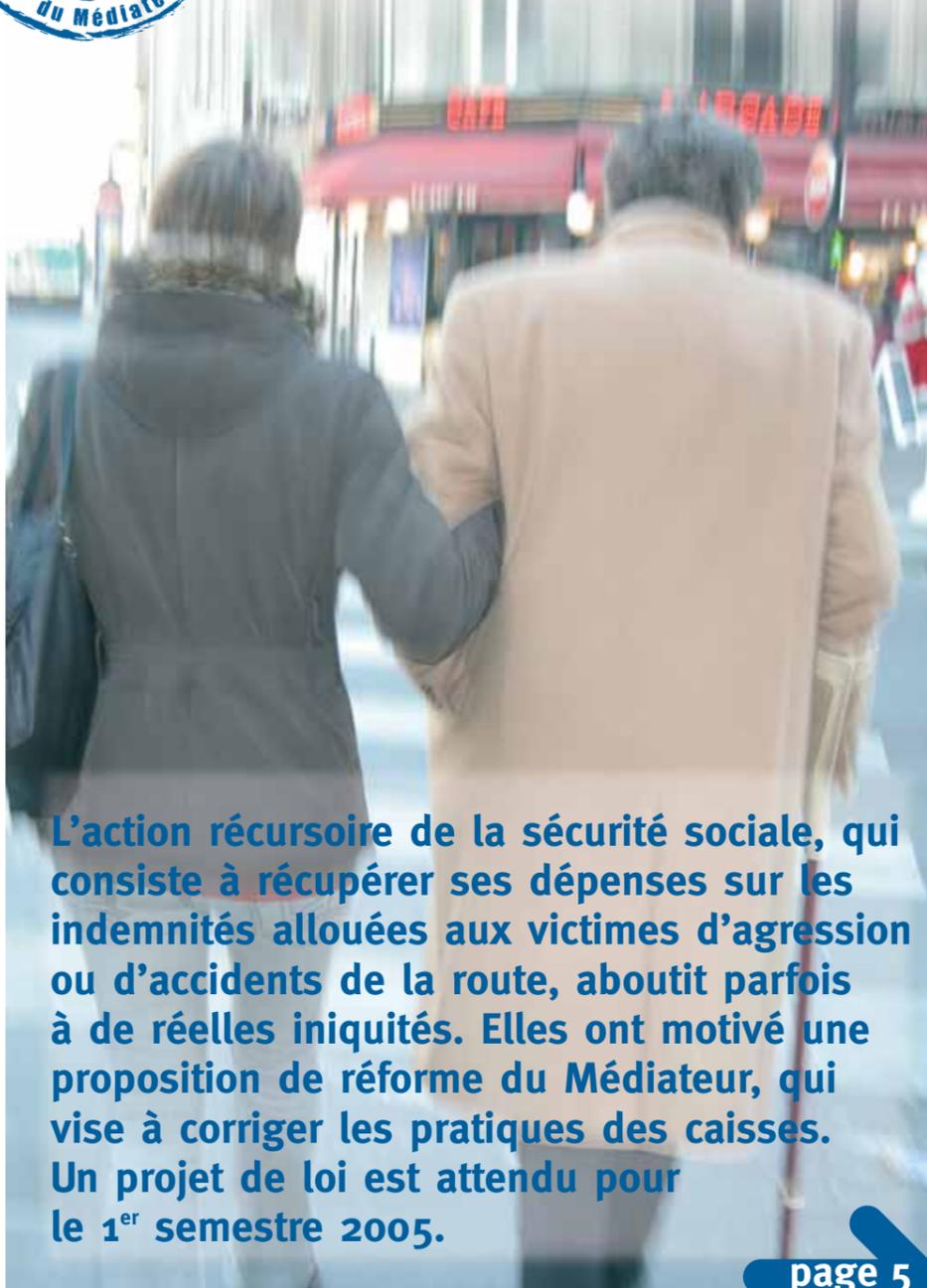
### Actualités

page 6

- Date de naissance incomplète, enfin la solution grâce à une proposition de réforme aboutie du Médiateur
- Quand le dispositif législatif destiné à lutter contre le surendettement crée, paradoxalement, les conditions d'une exclusion durable...
- Cas concrets, causes défendues par le Médiateur
- Démocratie et droits de l'homme au cœur de l'activité internationale du Médiateur



## Doublement victimes



**L'action récursoire de la sécurité sociale, qui consiste à récupérer ses dépenses sur les indemnités allouées aux victimes d'agression ou d'accidents de la route, aboutit parfois à de réelles iniquités. Elles ont motivé une proposition de réforme du Médiateur, qui vise à corriger les pratiques des caisses. Un projet de loi est attendu pour le 1<sup>er</sup> semestre 2005.**

page 5

## Les médiateurs du service public ont signé leur charte

Le 9 décembre dernier, le Médiateur de la République a accueilli les représentants du Club des médiateurs institutionnels pour la présentation à la presse de la Charte qui est désormais la leur. Signée par Antoine Coutière de la Caisse des Dépôts et Consignations, Noëlle Bordinat d'EDF, Jacky Simon de l'Éducation Nationale, Francis Frizon de la Fédération Française des Sociétés d'Assurances, Jean-Claude Allanic de France 2, Marie-Laure Augry de France 3, Michel Przydrozny de Gaz de France, Pierre Ségura de La Poste, Emmanuel Constans du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Cyrille de la Faye de la RATP, Yann Petel du Service Universel Postal, Bertrand Labrusse de la SNCF et Frédérique Calandra de la Ville de Paris, cette charte fixe un cadre de référence à des valeurs et des pratiques communes à chacun des médiateurs. Jean-Paul Delevoye a tenu à saluer les principes énoncés qui visent à accroître l'efficacité et la réactivité avec laquelle il convient de répondre aux demandes de nos concitoyens.

Le Club des médiateurs du service public, depuis trois ans déjà, offre à ses partenaires l'occasion d'échanger autour des fonctions et des pratiques de la médiation, de contribuer à la réflexion sur la modernisation des services au public et d'être force de proposition sur la médiation institutionnelle en France et en Europe.

## ÉDITORIAL



## Acteur de son propre destin

**L**e temps des certitudes n'est plus : celui des espérances religieuses ou révolutionnaires, celui aussi de la foi en un progrès scientifique et technique pour tous qui devait se traduire inéluctablement en bonheur individuel pour chacun.

Notre début de XXI<sup>e</sup> siècle semble plutôt être celui des croyances incertaines, des illusions perdues et d'un sentiment diffus de crainte et de précarité. Ce « désenchantement » du monde contribue, en même temps que

l'affaiblissement des solidarités traditionnelles, à fragiliser et à isoler des individus d'autant plus démunis face aux pouvoirs publics ou à la « loi du marché ». Hier le collectif protégeait, aujourd'hui il broie, il étouffe et fragilise.

Le rôle du Médiateur et de la médiation est d'offrir à chacun la possibilité de voir ses problèmes, apparemment inextricables et auxquels nous pouvons tous être un jour confrontés, se régler d'une façon conforme

à la justice, à l'équité ou au simple bon sens. Il peut contribuer à ce que chacun se sente un peu moins victime, un peu moins sujet et un peu plus acteur respecté de son propre destin.

C'est dire l'exigence et l'importance de cette mission. Menons-la sans faiblesse même, et surtout, quand il s'agit d'interpeller, de critiquer et de dénoncer les injustices.

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

# ► Tour de France Les délégués du Médiateur en Rhône-Alpes

En région Rhône-Alpes, le réseau des délégués se distingue par une évolution particulièrement active et constante : de l'année 2000 à 2004, le nombre des délégations est passé de 2 à 9 dans le Rhône, de 1 à 4 en Isère, de 1 à 3 dans la Drôme et en Haute-Savoie, et de 1 à 2 en Saône-et-Loire, soit 15 nouvelles délégations en quatre ans. Des réunions mensuelles de réseau à l'initiative de Françoise Bernillon, nommée coordonnatrice du Rhône en 2002 et de l'Isère en 2004, sont consacrées aux contacts avec les partenaires des délégués et aux échanges d'expérience. La collégialité s'organise de façon innovante en associant par exemple aux réunions les délégués de départements voisins, comme ceux de Saône-et-Loire ou celui de la Loire. Une opération à suivre...

① Chaque numéro renvoie aux sites des permanences.



**Jean-Jacques Lachassagne**  
Chef de bureau état civil et étrangers  
① Préfecture  
Tél. : 04 74 32 30 45  
Permanences : tous les jours de 8h45 à 16h15



**Michel Rey**  
Chargé de mission ANPE  
⑩ Préfecture  
Tél. : 04 72 61 65 15  
Permanences : mercredi de 13h45 à 17h



**Christian Watisse**  
Retraité directeur logistique  
⑰ Sous-Préfecture  
Tél. : 04 74 53 26 25  
Permanences : mercredi de 8h30 à 16h



**Gérard Demonte**  
Retraité directeur commercial  
② MJD  
Tél. : 04 50 84 06 70  
Permanences : vendredi (journée)



**Joël Judeaux**  
Retraité officier général  
⑪ Mairie annexe de la Duchère  
Tél. : 06 07 03 72 70  
Permanences : jeudi de 9h30 à 16h30



**Gabriel François**  
Retraité directeur réglementation  
⑱ Préfecture  
Tél. : 04 76 85 09 23  
Permanences : lundi de 14h30 à 18h



**Alain Lavanchy**  
Retraité commissaire principal de police  
③ Antenne de justice  
Tél. : 04 50 96 84 63  
Permanences : mardi de 9h à 18h



⑫ MJD de Lyon Nord  
Tél. : 06 07 03 72 70  
Permanences : 2<sup>e</sup> et dernier jeudi de 14h à 17h



**Gilbert Michelin**  
Retraité directeur projet développement  
⑲ MJD  
Tél. : 04 38 49 91 50  
Permanences : vendredi après-midi



**Marie-Claude Bazile**  
Chef de service  
④ Préfecture  
Tél. : 04 50 33 61 16  
Permanences : mardi (journée) et jeudi de 15h à 17h30



**Simon Bretin**  
Directeur territorial  
⑤ Sous-Préfecture  
Tél. : 04 74 62 66 46  
Permanences : jeudi de 12h30 à 15h30



**Albert Thibaud**  
Retraité officier sapeur-pompier  
⑳ Préfecture  
Tél. : 04 77 48 48 99  
Permanences : lundi de 14h à 17h, mercredi de 7h30 à 11h30, vendredi de 14h à 17h



**Michelle Guérin**  
Retraîtée cadre  
⑥ Antenne de justice et du droit  
Tél. : 04 37 85 10 50  
Permanences : vendredi de 9h à 17h



**Jean Roquebrun**  
Cadre UDAF  
⑲ MJD  
Tél. : 04 75 70 68 00  
Permanences : mardi de 14h à 17h30



**Françoise Bernillon**  
Coordonnatrice  
Retraîtée chef d'établissement Éd. Nat.  
⑦ MJD - Tél. : 04 37 45 12 40 et 06 78 98 06 61  
Permanences : vendredi de 9h à 17h30



**Achille Matteacci**  
Retraité directeur de Préfecture  
⑬ Préfecture  
Tél. : 04 72 61 65 15  
Permanences : lundi et vendredi de 9h à 17h



**Marie-Jeanne Gentelet-Bonnet**  
Retraîtée assistante sociale  
⑳ Mairie  
Tél. : 04 75 79 45 45  
Permanences : mardi de 13h30 à 17h30



**Katia Meznad**  
Assistante juridique  
⑧ MJD  
Tél. : 04 78 26 49 39  
Permanences : vendredi de 9h à 12h30



**Éliane Grébert**  
Retraîtée secrétaire de mairie  
⑭ MJD  
Tél. : 04 78 07 41 00  
Permanences : jeudi de 9h à 18h



**Pierre Bernard**  
Chef de bureau affaires juridiques  
⑳ Préfecture  
Tél. : 04 75 79 28 57  
Permanences : du lundi au vendredi sur rendez-vous



**Robert Péres**  
Retraité enseignant  
⑨ MSP  
Tél. : 04 72 89 32 61  
Permanences : vendredi de 13h30 à 17h



**Philippe Sprecher**  
Retraité chef de service  
⑮ Préfecture  
Tél. : 04 79 75 50 53  
Permanences : mercredi de 9h à 11h45



**Claude Vincent**  
Chef de bureau action économique  
⑳ Préfecture  
Tél. : 04 75 66 50 90  
Permanences : tous les jours de 8h30 à 17h

## REPÈRES

- 23 délégués répartis sur 8 départements
- 3 262 affaires traitées en 2003
- 53 % d'informations / orientations
- 47 % de réclamations

## Visite lyonnaise...

Ses visites de terrain ont mené Jean-Paul Delevoye jusqu'à Lyon, le 19 décembre, auprès des délégués de Rhône-Alpes auxquels il a présenté les nouvelles orientations de l'Institution. Ce déplacement a également été mis à profit pour dresser, avec les délégués du Rhône, le directeur des services fiscaux du Rhône et le Trésorier payeur général, un premier bilan de la nouvelle fonction de conciliateur fiscal, initiée par le ministère de l'Économie et des Finances. Les questions relatives aux méthodes de travail à élaborer pour une meilleure complémentarité entre conciliateur et délégués ont été abordées.

Le Médiateur a aussi manifesté son intérêt pour le notariat en se rendant au Centre de Recherche, d'Information et de Documentation Notariales (CRIDON). Cette rencontre a confirmé tout l'intérêt du partenariat que le Médiateur souhaite engager pour mener une réflexion commune sur les enjeux de la sécurité juridique des actes, et nourrir ainsi des propositions de réformes à partir de l'expérience de terrain des notaires.

## ... et escale en Avignon

Le Médiateur de la République s'est rendu en Avignon le 9 novembre dernier à l'invitation de Paul Durieux, Président de l'Association départementale des maires. Tenue en présence de l'ensemble des maires du département, de tous les chefs de service de la préfecture du Vaucluse et dans le cadre du développement de son action, la réunion a permis au Médiateur d'exposer sa raison d'être, de présenter ses délégués et de proposer un renforcement des contacts entre les maires, la Préfecture et l'Institution.

## Suivi de la visite nantaise

De la venue du Médiateur de la République au Service Central d'Etat Civil (SCEC) de Nantes le 21 septembre dernier, des avancées significatives ont été observées concernant la centralisation du contentieux sur les mariages de complaisance par les TGI (un projet de décret est en cours d'élaboration), le développement de liaisons informatiques entre le SCEC et le parquet civil, ainsi que la dématérialisation de l'état civil et l'identité nationale électronique sécurisée (un projet de loi, à l'initiative du ministère de l'Intérieur, est notamment en cours de préparation pour fixer les nouvelles modalités des documents d'identité). Ces évolutions confortent les relations du SCEC avec les services de l'Institution, avec lesquels il continue d'entretenir une étroite collaboration.



## Cas délégués, cas traités...

Dans ce cas (\*) traité par un délégué du Médiateur, il est rappelé à l'administration fiscale que la carte grise d'un véhicule ne peut être considérée comme un titre de propriété.

## Services fiscaux : oubli ou méconnaissance du droit ?

Au moment de remplir sa déclaration de revenus pour l'année 2000, M. X. a voulu substituer à la déduction forfaitaire de 10 % les frais qu'il avait réellement supportés dans l'année au titre de ses trajets professionnels, et ce sur la base du barème kilométrique applicable aux trajets effectués en voiture.

Rappelant que ce barème kilométrique « ne peut être utilisé qu'à la stricte condition d'être propriétaire du véhicule », l'administration fiscale a refusé de prendre en compte ces frais réels, au motif que M. X. n'était pas propriétaire des véhicules qu'il avait utilisés puisque les cartes grises n'étaient pas à son nom. Elle a donc procédé d'office à l'application de la déduction forfaitaire de 10 %, faisant passer ainsi le revenu imposable de M. X. de 56 803 F (8 660 €) à 72 027 F (10 980 €).

Or, même si les cartes grises avaient effectivement été établies au nom de sa mère, M. X. était pourtant bien le propriétaire des véhicules utilisés. Il a donc décidé de faire appel au délégué du Médiateur de la République pour faire reconnaître ses droits.

Le délégué est intervenu auprès de la direction des services fiscaux, en lui rappelant les termes de l'article 2.2 de l'arrêté du 5 novembre 1984, modifié selon lesquels « la carte grise (...) ne peut en aucun cas être considérée comme un titre de propriété ». Cependant, M. X. pouvait prouver être le propriétaire de ces véhicules en produisant les justificatifs bancaires de leur achat.

Au vu des justificatifs ainsi fournis, et dans les trois mois suivant l'intervention du délégué, la direction des services fiscaux a prononcé le dégrèvement souhaité par M. X.

(\*) Cas traité et résolu par un délégué du Rhône.

## Prévention de la corruption et « bonne administration »

Le Médiateur de la République a été auditionné, en juin 2004, lors de l'élaboration du *Rapport d'évaluation sur la France* par le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) institué au sein du Conseil de l'Europe.

Selon nos informations, les conclusions du GRECO – dont le rapport reste confidentiel – sont positives s'agissant de l'Institution. Le GRECO estimerait en effet que « le Médiateur et ses organes décentralisés disposent de moyens de contrôle très importants qui peuvent s'avérer très efficaces en matière de lutte contre la corruption ». Nos lecteurs se rassureront sur l'état de droit dans notre pays en apprenant également que, « en trente ans d'existence, le Médiateur n'a toutefois jamais été saisi pour des faits de corruption, les administrés étant enclins à suivre un autre parcours lorsqu'ils soupçonnent de tels faits ».

De son côté, le gouvernement suédois, qui entreprend une ambitieuse enquête sur les moyens dont les États membres de l'Union sont dotés pour parvenir à une « bonne administration » vient d'adresser au Médiateur un questionnaire précis dans le but d'évaluer le système du droit public dans notre pays.

## Entretien avec Emmanuel Constans, Médiateur du MINEFI

« Si la solution que je préconise n'a pas l'accord de l'administration, un dispositif interne me permet de faire appel au ministre pour trancher. Cela ne s'est encore jamais produit, ce qui montre bien l'utilité et l'efficacité de la médiation ! »

**Quelles raisons ont présidé à l'institution d'une instance de médiation au sein du Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI) ?**

Le décret institutif du médiateur date du 26 avril 2002. À l'époque, un rapport demandé au Conseil d'État par le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie avait conclu à l'utilité de la création d'une telle fonction, afin de mieux prendre en compte les besoins et les préoccupations des usagers. Il m'a ensuite été proposé de prendre en charge ce poste, ce que j'ai accepté volontiers : c'était pour moi un défi extrêmement intéressant, compte tenu de la nouveauté de la fonction, et de son rôle dans la réforme du ministère.

**Comment l'institution est-elle perçue au sein du ministère ?**

Positivement, car elle apporte véritablement un « plus ». Ce n'est pas une « usine à gaz ». Le médiateur, aidé d'une équipe volontairement réduite et d'une série de correspondants dans les différentes administrations du ministère, reçoit les réclamations des usagers et les traite, à la condition expresse qu'une démarche préalable auprès de l'administration compétente ait été entreprise par l'usager. Cette démarche préalable a pour effet de responsabiliser les services et d'éviter que toutes les réclamations ne remontent au niveau du médiateur. Grâce à elle, l'institution du médiateur s'est bien insérée dans le fonctionnement du ministère ; grâce aussi à la qualité de la coopération qui s'est instaurée avec les différents services.

La réussite de l'institution tient aussi à l'indépendance conférée au médiateur : je ne dépends d'aucune structure du ministère, étant directement rattaché au ministre.

**Quel est le champ de compétence du Médiateur du MINEFI ?**

Ma compétence n'est pas exclusivement fiscale, bien que ce domaine représente 80 % des dossiers traités, mais s'étend à l'ensemble des directions du ministère : j'ai donc à connaître de litiges concernant les douanes, la redevance audiovisuelle, la concurrence, les questions industrielles lorsque, par exemple, une subvention est refusée. Il est intéressant de noter la diversité des publics qui s'adressent au médiateur : particuliers, entreprises, associations, collectivités locales.

**Comment se déroule l'instruction d'une réclamation ?**

Lorsqu'un dossier est déclaré recevable, je demande à l'administration concernée de me donner son point de vue sur le litige en question, dans un délai de trois à quatre semaines.

Je prépare ensuite une solution de médiation en recherchant l'accord des deux parties.

Le taux de réussite est élevé : 75 % des réponses apportées par le médiateur donnent satisfaction en tout ou en partie

à l'usager. Mais cela ne signifie pas qu'il y ait 75 % d'erreurs commises par l'administration ! Le médiateur se prononce en effet en droit et en équité : dans un certain nombre de cas, il n'y a donc pas correction d'une erreur mais interprétation des textes.

**Pouvez-vous dresser un bilan de votre activité depuis votre arrivée ?**

La médiation répond à un réel besoin, pour preuve la croissance régulière du nombre de réclamations reçues. En 2002, sur 8 mois, nous avons reçu 700 demandes, nous sommes actuellement sur un rythme proche de 3 000 pour 2004. En termes de médiations rendues, environ 1 000 l'ont été en 2003, et, en 2004, ce chiffre devrait doubler. Cette montée en charge est due à une meilleure connaissance de l'institution, grâce aux efforts d'information des services auprès des administrés. En outre, un effort particulier a été fait en direction des PME, qui représentent 15 à 20 % des dossiers, dans la mesure où elles ont un besoin vital de réactivité de la part de l'administration.

**Au même titre que le Médiateur de la République, le médiateur du MINEFI dispose d'un pouvoir de proposition de réforme...**

Oui, ce sont des propositions concrètes et opérationnelles, tirées directement de l'exploitation des dossiers traités. Elles sont travaillées auparavant en collaboration avec l'administration concernée et je veille ensuite à leur mise en œuvre. L'action du médiateur a permis par exemple d'uniformiser l'interprétation de certaines instructions ministérielles sur le territoire, ou encore de supprimer l'obligation de déclaration provisoire d'imposition pour les personnes qui s'expatrient. L'objectif recherché est toujours le même : faciliter la vie de l'usager !

**Des conciliateurs fiscaux départementaux ont été mis en place depuis la fin de l'année 2003 dans le cadre des engagements du programme « Pour vous faciliter l'impôt ». Qu'en pensez-vous ?**

La mise en place des conciliateurs est une très bonne chose. Les conciliateurs et le médiateur du MINEFI n'ont cependant pas les mêmes compétences, puisque les conciliateurs traitent uniquement de problèmes d'établissement et de paiement de l'impôt, et agissent dans le cadre local. Mais les deux instances sont tout à fait complémentaires et s'inscrivent dans un dispositif général de réponse aux attentes des usagers, qui gardent le choix de s'adresser à l'une ou à l'autre.

**Vous êtes le correspondant du Médiateur de la République. Comment collaborez-vous ?**

Je fais en sorte de faciliter son travail, aussi bien pour le traitement des litiges individuels dont il saisit le ministère, que pour ses propositions de réforme. Dans les deux cas, je mobilise les services concernés. Je crois que l'institution d'un correspondant officiel a permis d'améliorer et d'accélérer le traitement des dossiers transmis par le Médiateur de la République au ministère.

Emmanuel Constans,  
médiateur du MINEFI.



# Le Médiateur est admirablement placé pour détecter les failles de notre système législatif et réglementaire

« Lorsqu'un administré n'a aucune chance d'obtenir gain de cause en saisissant une juridiction, parce que la règle écrite ne permet pas de lui donner raison, alors qu'il le faudrait, il est très important qu'il puisse saisir le Médiateur car celui-ci peut se fonder sur l'équité dans ses recommandations ».

**La notion d'équité est délicate à appréhender ; quelle en serait votre définition ?**

Selon le Dictionnaire de l'Académie française, « l'équité est la manière de résoudre les litiges qui consiste à reconnaître impartialement le droit de chacun, sans faire acception de personne et sans obéir à d'autres principes que ceux de la justice distributive ». On a dit que l'équité est



« un recours au juge contre la loi », et l'on connaît la formule de Saint-Thomas : « l'équité ne va pas contre ce qui est juste en soi, mais contre ce qui est juste selon la loi ». Mais « droit » et « équité » ne sont pas nécessairement antinomiques, car il arrive que la loi elle-même renvoie à l'équité ; ainsi, par exemple, l'article 1135 du code civil prévoit que les conventions obligent non seulement à tout ce qui est exprimé, mais encore à toutes les suites que l'équité, l'usage ou la loi donnent à l'obligation. De même, en droit international, la Cour Internationale de Justice a la faculté, si les parties en sont d'accord, de statuer en équité (« ex aequo et bono »).

**Percevez-vous le recours à l'équité plutôt comme un correctif du droit écrit à la marge ou comme un principe extérieur à celui-ci et supérieur ?**

En ce qui concerne le recours à l'équité on peut distinguer trois hypothèses :

- on est confronté au silence de la loi. Le juge ayant alors l'obligation de statuer, il va le faire en équité, c'est-à-dire en fabriquant la règle qui lui paraît équitable pour trancher le litige. C'est à cela que correspondent, au moins pour partie, les principes généraux du droit dans la jurisprudence du Conseil d'Etat ;
- le juge, sous prétexte d'interpréter la loi, statue, en fait, contra legem. En ce cas, il n'y a aucun doute, le juge substitue tout simplement la conception qu'il se fait de l'équité à la règle écrite. C'est Antigone se révoltant contre les lois humaines ;

• on constate que la règle de droit n'est pas satisfaisante et qu'elle peut entraîner des situations iniques. On va alors invoquer l'équité pour réformer la règle existante. C'est l'une des grandes missions confiées au Médiateur de la République, puisqu'il est admirablement placé, par l'examen des requêtes qui lui sont présentées, pour détecter les défauts ou les failles de notre système législatif et réglementaire. D'où sa mission, si importante, de suggérer aux pouvoirs publics les réformes qui lui paraissent correspondre à l'équité.

**Dans un système de droit tel que le nôtre, reposant sur la primauté de la norme écrite, quelle peut-être, selon vous, la place de l'équité ?**

C'est le rôle des différentes juridictions que d'appliquer la norme écrite même si, on l'a rappelé ci-dessus, elles ont parfois la tentation d'y échapper. Mais lorsqu'un administré n'a aucune chance d'obtenir gain de cause en saisissant une juridiction, parce que la règle écrite ne permet pas de lui donner raison, alors qu'il le faudrait, il est très important que, depuis 1973, il puisse saisir le Médiateur de la République car celui-ci peut se fonder sur l'équité dans les recommandations qu'il formule. C'est le seul moyen, pour l'administré, d'obtenir satisfaction. On ne soulignera jamais assez ce pouvoir essentiel du Médiateur. On a pu avoir, jadis, le sentiment qu'il ne recourait pas suffisamment à cette possibilité. Ces temps semblent révolus et, si cela se vérifie, ce serait tout simplement un progrès incontestable du Droit.

## Jean Waline

Professeur émérite de droit public à Strasbourg III. Auteur du Précis Dalloz de droit administratif

## DES MÉDECINS SOUMIS À RUDE TRAITEMENT

**Pour faire face à la pénurie de médecins hospitaliers, de nombreux praticiens ayant obtenu leurs diplômes dans un pays situé en dehors de l'Union européenne ont permis de faire fonctionner correctement nos hôpitaux. Aujourd'hui, après des années de pratique, ils sont soumis au nouveau dispositif d'exercice de la médecine en France. Des conditions qu'ils ressentent comme une réelle injustice, portée à la connaissance du Médiateur.**

**La preuve des compétences a posteriori**

Jusqu'à fin 2003, tous les praticiens reçus aux épreuves de contrôle des connaissances du Certificat de Synthèse Clinique et Thérapeutique (CSCT), justifiant de six ans d'expérience hospitalière, bénéficiaient d'une autorisation d'exercice de plein droit. Est venue s'ajouter une procédure spécifique applicable aux médecins à diplômes étrangers, possédant une expérience d'au moins trois ans dans un établissement hospitalier français. Afin de pouvoir y exercer en qualité de contractuel, les intéressés devaient être en possession d'un diplôme d'une valeur scientifique attestée par le ministre chargé des Universités et avoir satisfait à des épreuves nationales d'aptitude.

2004 : nouvelles règles d'exercice de la médecine en France. Le ministre de la Santé peut autoriser à exercer les personnes françaises ou étrangères titulaires d'un

**Le Médiateur de la République restera vigilant sur ce problème, qui semble devoir trouver des réponses encourageantes et équilibrées.**

diplôme étranger dont la valeur scientifique est attestée par le ministre de l'Enseignement supérieur. Ces médecins doivent avoir été classés en rang utile à des épreuves de vérification des connaissances, organisées pour une ou plusieurs disciplines ou spécialités. Ils doivent en outre avoir exercé pendant trois ans des fonctions hospitalières. Le décret du 8 juin 2004 fixe la liste des spécialités médicales et chirurgicales au titre desquelles les praticiens sont autorisés à concourir, l'arrêté du 21 juillet 2004 fixe la liste des spécialités ouvertes au titre de l'année 2005 et le nombre de postes offerts.

**Des dispositifs mal compris et mal acceptés**

Cet empilement de dispositifs a souvent nécessité explications et clarifications. Ne pouvait-on faire plus simple ?

On peut aussi s'étonner qu'il soit demandé à des médecins, que l'on a laissé exercer dans nos hôpitaux durant plusieurs années, de prouver ensuite leurs compétences... Ne serait-il pas plus juste de tenir davantage compte de leur expérience professionnelle ?

Le Médiateur a, en outre, alerté le ministre des Solidarités, de la Santé et de la Famille sur le problème particulier des praticiens titulaires d'un diplôme interuniver-

sitaire de spécialisation (DIS), diplôme qui permettait de se spécialiser dans les universités françaises sans pouvoir exercer en France. Ces médecins considèrent que ce diplôme devrait les dispenser de la nécessité de subir de nouveaux examens pour obtenir l'autorisation d'exercice de la médecine en France.

Le ministre a informé le Médiateur qu'au titre de l'année 2006, les épreuves se dérouleront au mois de janvier et seront ouvertes dans toutes les spécialités. Par ailleurs, il a pris l'engagement de modifier les dispositions actuelles afin de porter de deux à quatre le nombre de fois où les candidats peuvent se présenter aux épreuves de contrôle des connaissances.



**Autorisés à concourir, après avoir été autorisés à pratiquer pendant des années !**

**CONTACT : Médiateur de la République - 7, rue Saint-Florentin à Paris (8<sup>e</sup>) - Tél. : 01 55 35 24 24 - Fax : 01 55 35 24 25 - [www.mediateur-de-la-republique.fr](http://www.mediateur-de-la-republique.fr)**

## Préjudices, indemnités... Le trop vaste champ de récupération de la sécurité sociale

**Lorsque un assuré social est victime d'une agression physique ou d'un accident provoqué par un chauffard, il est, tout à fait normalement, soigné aux frais de la sécurité sociale. Bien sûr, la victime demande au juge de condamner le responsable à réparer les différents préjudices subis. Selon la loi, elle a droit à la « réparation intégrale des dommages qui résultent des atteintes à la personne », et obtient des indemnités calculées pour chacun des dommages. La sécurité sociale demande, alors, que ses dépenses lui soient remboursées par prélèvement sur ces indemnités. C'est l'exercice de son « action récursoire » prévue par le code de la sécurité sociale.**

### LES CAISSES SE REMBOURSENT SUR DES PRÉJUDICES QU'ELLES NE RÉPARENT PAS

L'imprécision de la loi et la jurisprudence étendent cependant le champ de la récupération bien au-delà des préjudices réparés par la sécurité sociale,

et celle-ci récupère ses dépenses sur des indemnités allouées pour des préjudices qu'elle ne répare pas (équipements et aménagements du domicile ou du véhicule, aide ménagère, ...). En effet, le juge n'est pas tenu de détailler chacun des préjudices économiques. Il fixe leur indemnisation par une somme globale au titre de l'Incapacité Partielle Permanente (IPP). Par conséquent, lorsque l'organisme de sécurité sociale demande le remboursement des prestations sociales,

le surplus s'impute sur les sommes destinées à l'indemnisation d'autres chefs de préjudices, privant ainsi la victime de la réparation de préjudices strictement personnels, pourtant non pris en charge par la sécurité sociale. Une privation contraire, d'une part, aux principes du droit de la subrogation, qui supposent une identité entre la dette payée par le tiers-payeur et celle due par le débiteur et, d'autre part, à la recherche d'une « réparation intégrale des dommages qui résultent des atteintes à la personne » (article 706-3 du code de procédure pénale).

### IL FAUT PRÉSERVER L'INDEMNISATION DES VICTIMES

Pour remédier à cette iniquité, le Médiateur de la République, dans sa proposition de réforme « Définition des préjudices des

### Le prix de la douleur

Les préjudices extrapatrimoniaux ne font pas partie des préjudices économiques réparés par la sécurité sociale, et la loi du 27 décembre 1973 les a déjà exclus de la récupération. Ce sont, par exemple, le préjudice des souffrances physiques (le *pretium doloris*, prix de la douleur), morales (perte d'un être cher), les préjudices esthétiques (cicatrices) et d'agrément (privation d'un loisir ou d'une activité sportive habituelle). La proposition de réforme demande que la liste de ces préjudices soit complétée.

victimes d'infractions pénales à l'égard du recours subrogatoire des assurances sociales», demande une définition législative de chacun des préjudices d'un dommage corporel, afin que soient distingués les différents préjudices appréciés par le juge et que l'assiette de la subrogation corresponde aux seuls préjudices réparés par des prestations

(frais médicaux, indemnités journalières, pension d'invalidité), à l'exclusion des préjudices non indemnisés par la protection sociale.

Les préjudices économiques distincts de la perte de revenus sont : le déficit fonctionnel, le handicap, qui se traduit par « les troubles dans les conditions d'existence » correspondant aux dépenses nécessaires au maintien d'une vie quotidienne aussi normale que possible (aménagement du logement, du véhicule, appareillage), préjudice économique non indemnisé par la sécurité sociale, enfin la perte d'autonomie, nécessitant des assistances à la vie quotidienne. Le gouvernement a très vite pris position en faveur de cette proposition de réforme. Un groupe d'experts, au sein du Conseil national d'aide aux victimes, chargé de réfléchir à une définition plus claire des différents types de préjudices, en distinguant les préjudices strictement personnels de ceux sur lesquels les organismes de sécurité sociale peuvent exercer leurs recours, a confirmé l'injustice constatée par le Médiateur.



### LE MÉDIATEUR NE LÂCHE PAS PRISE

Au cours de l'été 2004, il est intervenu tant auprès des parlementaires que des ministres compétents : justice, affaires sociales, santé et protection sociale, droits des victimes, assurance maladie, pour rappeler la nécessité d'une réforme législative.

### La responsabilité partagée

En cas de responsabilité partagée dans un accident ou une bagarre, la victime n'a droit à réparation qu'à proportion de la faute. Dans le cas d'un partage à 50/50, si son préjudice physique total est de 10 000 €, elle n'a donc droit qu'à la moitié de cette somme. Pourtant, l'action récursoire de la sécurité sociale est exercée pour la totalité de ses frais. Le bon sens exigerait qu'elle ne porte que sur la partie qui n'est pas due à la responsabilité de la victime (dans cet exemple, sur 50 % de ses frais).

Depuis, la secrétaire d'État aux droits des victimes a présenté, en septembre 2004, un programme d'action d'une politique globale d'aide aux victimes, dont un volet, « La juste indemnisation des préjudices corporels », prévoit la mesure suivante : « Clarifier les règles de l'action récursoire des organismes sociaux sur les indemnités versées aux victimes, correspondant à la proposition de réforme ». **La ministre l'a présenté comme un « sujet majeur », soulignant le caractère anormal, injuste et incohérent de la subrogation actuellement pratiquée par les caisses. Elle a reçu le Médiateur le 30 novembre et lui a confirmé l'engagement du Gouvernement sur cette réforme.**

### Absorption totale

Une personne, volontairement bousculée dans un escalier, fait une chute et demeure paralysée. Elle obtient une indemnité de 274 400 €, dont 45 735 € pour une aide ménagère. La sécurité sociale présente une facture de 289 650 € qui absorbe entièrement l'indemnité. Pourtant, elle a refusé la majoration pour tierce personne et l'aide ménagère gratuite n'a pas été accordée car les ressources du conjoint étaient trop importantes. Elle se rembourse sur une réparation qu'elle n'a pas assurée par une prestation correspondante.

### Accident chèrement payé !

À la suite d'un accident de la route provoqué par un chauffard, le conducteur est tué, son conjoint gravement handicapé et leur enfant mineur blessé. Les indemnités attribuées par le juge au conjoint sont inférieures à la facture de la sécurité sociale, et celle-ci étend son action récursoire aux indemnités attribuées à l'enfant. Elle se rembourse sur la réparation reçue par une victime à laquelle elle n'a versé aucune prestation.



## La lutte contre le surendettement

La procédure de « rétablissement personnel », encore connue sous le nom de « faillite civile », a pour objectif de permettre à une personne enlisée dans une situation de surendettement de refaire surface grâce à un apurement de ses dettes faisant suite à la liquidation judiciaire de son patrimoine privé. À partir de réclamations dont il a été saisi, le Médiateur a relevé certaines lacunes dans l'application de ce dispositif.

### LES DIFFICULTÉS ENTRAÎNÉES PAR L'INSCRIPTION AU FICHIER NATIONAL DES INCIDENTS DE REMBOURSEMENT DES CRÉDITS AUX PARTICULIERS (FICP)

Une personne qui a connu des incidents bancaires est inscrite, pendant 8 à 10 ans, sur ce fichier auquel ont accès les établissements de crédit. Cela signifie la quasi impossibilité de souscrire un emprunt durant cette longue période, voire d'ouvrir un compte en banque. Dans un cas porté à la connaissance du Médiateur, une personne ayant fait l'objet d'une procédure de surendettement et ayant tenté de créer son entreprise à l'issue de cette expérience s'est vue opposer un refus des banques à sa demande d'ouverture d'un compte bancaire nécessaire au démarrage de cette activité, et ce malgré l'existence légale d'un droit au compte.

**Or, l'exclusion bancaire augure souvent d'une exclusion sociale plus large. Ainsi, un dispositif législatif destiné à lutter contre le surendettement crée paradoxalement les conditions d'une exclusion durable. Il conviendrait alors de revoir les modalités et les implications de l'inscription à ce fichier pour**

**favoriser le « droit à l'oubli » ainsi qu'une véritable réinsertion économique et sociale** des personnes concernées. Par cette réforme, il ne s'agirait pas de créer un « droit à l'incident », mais d'éviter que les personnes de bonne foi ne s'enfoncent dans une situation sans issue.

**L'absence d'effectivité des mesures de suivi social** qui peuvent être, selon la loi, prononcées par le juge constitue également un sujet de préoccupation, tant cet accompagnement social apparaît nécessaire pour éviter la rechute.

Traiter les effets du surendettement est certes essentiel mais **agir, par des mesures préventives, sur les causes de ce phénomène massif** apparaît tout aussi indispensable.



1 100 000 ménages sont passés en commission de surendettement depuis 1989.

## Date de naissance incomplète, enfin la solution !

Depuis quatre ans, le Médiateur de la République attirait l'attention des pouvoirs publics sur les difficultés rencontrées par les personnes dont le jour et le mois de naissance sont inconnus lorsqu'elles sont prises en compte par les fichiers sociaux. Du fait de pratiques discordantes de certains organismes : CNAVTS, ORGANIC, CANCAVA, UNEDIC, d'une part et du service central de l'état civil du ministère des Affaires étrangères ainsi que de l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA), d'autre part, la fixation d'une date précise de naissance de ces personnes les exposait en effet à des traitements incohérents. Pour remédier à ces dysfonctionnements, le Médiateur

avait fait une double suggestion :

■ il invitait les ministères et services concernés à améliorer et à accélérer les échanges de données informatisées relatives à ces personnes ;

■ et suggérait, plus particulièrement, la mise à l'étude d'une règle unique de fixation de jour et de mois de naissance.

Après quatre ans de débat, la modification de l'Instruction générale relative à l'état civil, du 2 novembre 2004, impose désormais aux organismes sociaux et aux services publics de retenir la date du 31 décembre de l'année de naissance.

Cette décision, qui satisfait la proposition de réforme du Médiateur, fait triompher le bon sens.



### ACTIVITÉS INTERNATIONALES

▶ Jean-Paul Delevoye a reçu, le 12 octobre, Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Ils ont convenu de mener une réflexion commune sur les droits des victimes.

▶ Houphouët-Ble, directeur des institutions administratives juridictionnelles de Côte d'Ivoire, a été reçu le 18 octobre, à sa demande.

▶ Le 27 octobre, une délégation parlementaire de la Commission des lois de la Chambre des Communes britannique et, le 8 novembre, une délégation de la Commission des affaires législatives de l'Assemblée nationale populaire de Chine ont été reçues au siège de l'Institution.

▶ Le 16 novembre Eliana Pinto, Médiatrice fédérale du Brésil, est venue rencontrer son homologue français.

▶ La réunion des réseaux institutionnels de la Francophonie s'est tenue les 22 et 23 novembre à Ouagadougou (Burkina Faso) pour faire le point sur la démocratie et les droits de l'homme dans l'espace francophone.

▶ Les journées franco-macédoniennes du Droit se sont déroulées du 25 au 27 novembre à Skopje.

▶ Le Médiateur a rencontré le 30 novembre M. Azali, Président de l'Union des Comores.

▶ Il a présenté à M. Diamandouros, Médiateur européen, en visite à Paris les 1<sup>er</sup> et 2 décembre, l'Institution française et ses différents services. Ce dernier a rappelé combien les institutions européennes étaient attachées à l'évolution du fonctionnement des médiateurs et ombudsmans, notamment dans le sens de leur saisine directe par le citoyen.

▶ La conférence internationale sur la mise en place d'une institution de médiation en Turquie s'est déroulée les 10 et 11 décembre à Istanbul, en présence du Médiateur de la République française.

▶ Deux inspecteurs des services judiciaires du Royaume du Maroc ont été accueillis, le 9 décembre.



### Le devenir des « aidants familiaux »

Le Médiateur de la République est intervenu en faveur d'un demandeur d'emploi qui, après le décès de sa mère, auprès de laquelle il avait exercé la fonction de tierce personne, s'était vu refuser le bénéfice d'une indemnisation chômage, au motif qu'ayant été désigné tuteur de celle-ci, atteinte de la maladie d'Alzheimer, la réalité de son contrat de travail n'avait pu être établie en l'absence de lien de subordination.

En l'état actuel de la réglementation, il n'a pas été possible de dégager une solution favorable dans cette affaire.

Le Médiateur vient donc d'adresser un courrier au Président du Conseil d'administration de l'UNEDIC pour appeler son attention sur la progression prévisible, au cours des prochaines années, des contrats de travail des « aidants familiaux » qui, dans le dispositif actuel de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA) et dans celui de la future prestation de compensation du handicap, peuvent être employés, comme salariés, par la personne âgée ou handicapée.

Rappelons que le lien familial ne fait pas, en soi, obstacle à la reconnaissance de la réalité du contrat de travail.

En effet, la présomption d'entraide familiale n'est qu'une présomption simple, qui souffre donc la preuve du contraire.

Enfin, aucun texte n'interdit au tuteur désigné par le juge d'assurer les fonctions d'aide-soignant auprès de la personne dont la dégradation des capacités intellectuelles et/ou mentales a justifié la mise sous tutelle.

Le Médiateur a donc souhaité que les partenaires sociaux puissent être saisis de ce sujet, afin d'aménager les conditions d'admission au bénéfice d'une indemnisation chômage en permettant que, dans ce type de situations particulières, l'absence de lien de subordination ne puisse, à elle seule, fonder une décision de refus d'ouverture de droits à l'allocation d'aide au retour à l'emploi.

### Activité d'export et justificatifs



Une entreprise familiale exporte régulièrement vers l'Andorre des accessoires de mode et des bijoux fantaisie par la voie postale. Les ventes de marchandises hors de l'Union européenne sont exonérées de TVA à condition de prouver l'exportation. L'entreprise estimait apporter cette preuve à l'aide des récépissés postaux et des accusés de réception correspondant à ces envois.

Insuffisant, selon l'administration fiscale qui, lors d'un contrôle, a exigé la présentation des déclarations spécifiques prévues en la matière.

À défaut d'avoir souscrit ces imprimés, l'entreprise a été imposée à la TVA sur le montant de ses ventes vers l'Andorre.

Cette position est apparue extrêmement rigoureuse au Médiateur de la République, qui est intervenu auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

En effet, même en l'absence des documents ad hoc, la réalité des exportations était évidente. Par ailleurs, les renseignements fournis à l'entreprise par la Poste et par l'administration des Douanes sur les justificatifs, étaient contradictoires.

Dans sa réponse, le ministre a confirmé la nécessité de la déclaration spécifique d'exportation, distincte des justificatifs postaux, mais il a également décidé de l'abandon des rappels de TVA envisagés, acceptant à titre exceptionnel que les documents postaux constituent une preuve suffisante de l'exportation des marchandises.

Le Médiateur a ainsi évité la disparition probable d'une petite entreprise familiale.