

CNCDH : des actes racistes plus nombreux

Le rapport que la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) vient de remettre au Premier ministre révèle que l'année 2004 a connu un accroissement considérable des manifestations à caractère raciste et antisémite. Phénomène d'autant plus inquiétant que l'arsenal législatif réprimant de tels actes a été récemment renforcé.

Les actes antisémites représentent 62 % de l'ensemble des manifestations et actes de violence raciste (+ 61,4 % par rapport à 2003). Le rapport relève l'apparition d'un nouveau « type » d'auteurs de violences antisémites : jeunes en rupture sociale, étrangers à la fois au militantisme extrémiste et à la délinquance des quartiers « difficiles ». 81 % des actes de racisme autres qu'antisémites visent des personnes ou des symboles d'origine maghrébine ou musulmane, une proportion en très forte augmentation (+ 144 % par rapport à 2003).

La CNCDH tient à alerter, enfin, sur les nouvelles formes de propagation du racisme et de la xénophobie via Internet.

••• Suite page 3

Des délégués du Médiateur dans les prisons



Le 16 mars 2005, à la Maison d'arrêt de Fresnes, Dominique Perben, Garde des Sceaux, ministre de la Justice et Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République ont signé une convention qui donne le coup d'envoi à une action entièrement nouvelle : l'expérimentation, pendant dix-huit mois, de l'intervention de délégués du Médiateur de la République dans dix établissements pénitentiaires. Une démarche de proximité qui vise à faire progresser l'accès au droit des détenus et à faciliter leur réinsertion.

page 5

ÉDITORIAL

L'humain, avant tout

Les préoccupations écologiques sont maintenant intégrées dans les processus de décision politique. On peut penser qu'elles ne le sont pas suffisamment mais on ne peut nier qu'il s'agisse d'un progrès. Il est maintenant acquis qu'une implantation industrielle, qu'un plan d'urbanisme ou qu'un projet structurant d'aménagement du territoire doivent faire l'objet d'une étude d'impact environnemental.

Pourquoi, en revanche, se soucie-t-on si peu de l'impact social et humain qu'auront ces décisions ? On s'attache au respect du cadre légal et des procédures, on rappelle la nécessité

de maîtriser les budgets pour éviter tout dérapage, on insiste sur la rapidité et l'efficacité de l'exécution, mais on oublie d'évaluer l'essentiel : le coût humain de l'opération, ses effets sur la cohésion des sociétés, sur les comportements sociaux et sur la vie quotidienne de millions de personnes. On privilégie l'efficacité immédiate et ce qu'on croit être le bien des populations en négligeant les conséquences à long terme et ce qu'elles savent, elles, être leur intérêt concret. Il en va ainsi des programmes d'ajustement structurels du FMI ou de telle ou telle directive européenne... Tout se passe comme

si le système de décision politique était plus attaché à sa propre cohérence qu'à la cohésion des sociétés. Or, rien de durable ne pourra être construit sur leur déstabilisation sauf à courir le risque de réactions dévastatrices.

L'instruction des dossiers soumis au Médiateur de la République m'a appris que l'on pouvait avoir juridiquement raison et moralement tort. Et c'est la prise en compte de la dimension humaine qui permet, seule, d'en juger.

Jean-Paul Delevoye
Médiateur de la République

SOMMAIRE

Sur le terrain pages 2 et 3

- Ile-de-France, département de l'Essonne : proximité et couverture territoriale

Synergies page 3

- Pascal Clément, Président de la commission des lois de l'Assemblée nationale

Le dossier du mois page 5

- La médiation engagée dans les établissements pénitentiaires

► Tour de France

Les délégués du Médiateur en Île-de-France : le département de l'Essonne



En complément de la présentation habituelle des régions, Médiateur Actualités s'attarde sur les zones très urbanisées de l'Île-de-France, où la démarche de proximité engagée par l'Institution a été particulièrement développée au bénéfice de populations pour lesquelles le mot « exclusion » fait partie de la réalité quotidienne.

L'exemple de l'Essonne est intéressant, car il illustre le caractère volontariste de la politique de proximité et de couverture territoriale lancée par le Médiateur de la République.

Composé seulement de deux délégations en 2002, le réseau des délégués est passé en deux ans à six délégués, présents sur huit sites de permanences, dont six nouvelles implantations, utilisant toute la gamme des structures de proximité : MJD d'Athis-Mons, pôle de services publics de Brunoy, pôle d'accès au droit de Grigny, mairie de quartier des Tarterets (considéré comme l'un des quartiers les plus sensibles de France), mairie de Massy et sous-préfecture d'Étampes...

Mené en partenariat étroit avec les élus et les services locaux, ce déploiement a permis d'accroître et de diversifier le service rendu.

① Chaque numéro renvoie aux sites des permanences.



Alain Magnon
Coordonnateur
Retraité directeur régional
des impôts.



Michel Prévost
Retraité cadre dirigeant
① MJD
Tél. : 01 64 86 14 05
Permanences : jeudi
de 14h à 18h30



② Mairie
Tél. : 01 60 13 74 00
Permanences : mercredi après-midi.



Louis Trujillo
Retraité conservateur
des hypothèques
③ MJD
Tél. : 01 60 48 70 59
Permanences : mercredi
de 9h à 17h.



Alain Rey
Chef de bureau préfecture
④ Préfecture
Pôle de services publics
Tél. : 01 60 47 81 40
Permanences :
jeudi de 14h30 à 17h30
et samedi de 9h30 à 12h30.



Noël Huynh-Kim-Bang
Retraité inspecteur principal
des impôts
⑤ Pôle d'accès aux droits
Tél. : 01 69 02 45 70
Permanences : lundi
et mercredi de 14h30 à 17h



⑥ Mairie de quartier
Tél. : 01 60 88 96 68
Permanences : mardi après-midi.



Ménéouar Beddiar
Retraité chef de bureau préfecture
⑦ Préfecture
Tél. : 01 69 91 96 64
Permanences : lundi et mardi
de 9h à 15h.



Roger Monpas
Retraité commissaire
divisionnaire police
⑧ Sous-préfecture
Tél. : 01 69 92 99 91
Permanences : jeudi
de 14 h à 17h.



► Le développement du travail collégial des délégués

La restructuration totale du réseau dans le département a en effet permis de mettre en place, à l'initiative du coordonnateur Alain Magnon, une collégialité jusqu'alors inexistante.

Appuyée sur des réunions régulières des délégués, elle veut répondre à plusieurs objectifs essentiels :

- l'information descendante et ascendante vers l'Institution ;
- à partir de l'analyse des cas traités, la mise en commun des connaissances et des expériences de chaque délégué, ce qui permet à la fois de compléter la formation et de garantir la cohérence de l'action de l'Institution ;
- la confrontation régulière des dossiers traités et des situations observées, qui permet de valider collectivement les propositions que le Médiateur attend du terrain pour construire ses propositions de réformes des textes, mais aussi des pratiques de l'administration.

En dehors de ces moments de rencontre, cette méthode de travail donne aux délégués l'habitude de se consulter en s'appuyant sur l'expérience acquise par chacun dans sa vie professionnelle. L'utilisation des technologies de la communication, en cours de déploiement dans le réseau, ne peut qu'amplifier et faciliter ce mouvement.

La collégialité est aussi le support naturel du travail partenarial mené avec les services qui sont les interlocuteurs habituels des délégués, pour le traitement des dossiers. Dans l'Essonne, plusieurs réunions de travail ont déjà eu lieu notamment, en 2004, avec la Caisse primaire d'assurance maladie, la Caisse d'allocations familiales, la Trésorerie générale, la Direction des services fiscaux et l'Assedic. Des rencontres avec le service « étrangers » de la préfecture et avec les services de police sont en prévision.

Ces contacts, qui se révèlent généralement fructueux pour le traitement des dossiers et qui permettent aussi aux délégués de mieux faire comprendre le rôle et les pouvoirs du Médiateur de la République, ne font évidemment pas oublier aux délégués que la cordialité des relations ne doit en rien faire obstacle à l'observation critique du fonctionnement des services publics, dans l'intérêt du citoyen.

REPÈRES

- en 2004, les 6 délégués de l'Essonne ont traité plus de 1 000 affaires, soit le triple de l'activité observée en 2002
- 75 % d'information / orientation : une proportion rarement atteinte, qui montre bien quel enjeu représente l'accès au droit dans des quartiers où la complexité administrative est, pour les habitants, un obstacle de plus à l'intégration.

Cas délégués, cas traités...

Dans ce cas (*) traité par un délégué du Médiateur, il est précisé auprès de la préfecture que les permis de conduire délivrés par des autorités françaises avant l'indépendance de l'Algérie demeurent toujours valides.

Permis de conduire : un simple échange suffisait

À la suite d'un contrôle de police, Mme G., ressortissante française titulaire d'un permis de conduire délivré en Algérie en 1959, a été invitée à demander l'échange de son permis contre un permis de conduire français afin de régulariser sa situation.

Mme G. a effectué cette démarche en juin 2004 auprès des services de la préfecture.

Elle se l'est vu pourtant refuser, au motif qu'elle aurait dû, selon ces derniers, solliciter cet échange dans les cinq années suivant l'accession de l'Algérie à l'indépendance, soit avant le 1^{er} juillet 1967. En conséquence, l'échange étant devenu impossible, Mme G. devait maintenant, pour pouvoir conduire sur le territoire français, repasser l'examen du permis de conduire sans être soumise néanmoins aux vingt heures de formation obligatoire...

Face à cette réponse pour le moins décevante, elle s'est adressée au délégué du Médiateur de la République.

Constatant que le permis de Mme G. lui avait été délivré en Algérie en 1959 et donc, avant l'accession de ce pays à l'indépendance, le délégué a pris immédiatement contact avec le chef du bureau de la circulation et de la sécurité routières de la préfecture en lui rappelant que les permis de conduire délivrés par des autorités françaises avant l'indépendance demeureraient toujours valides et susceptibles d'être à tout moment échangés contre un permis de conduire français actuel.

En réponse, le bureau de la circulation et de la sécurité routières a reconnu son erreur d'interprétation de la réglementation en vigueur et invité Mme G. à se présenter à nouveau à la préfecture pour obtenir l'échange sollicité.

Grâce à l'intervention du délégué, Mme G. a pu obtenir, dès septembre 2004 et sans autre formalité, un permis de conduire français actuel en échange du permis établi par la préfecture d'Alger.

(*) Cas traité par un délégué de l'Essonne.

Suite de la page 1

CNCDH : des actes racistes plus nombreux

••• Deux éléments positifs sont néanmoins relevés par ce rapport.

La mobilisation croissante en 2004 contre les manifestations de racisme et de xénophobie, notamment de la part des pouvoirs publics ; la réprobation, en augmentation constante, que ces attitudes rencontrent dans la population française et que met en valeur un sondage commandé à l'occasion de ce rapport.

Le Médiateur, membre de droit de la CNCDH, y est intervenu à plusieurs reprises au cours de l'année écoulée pour souligner les risques considérables qu'un certain « racisme social » faisait courir à notre société dans son ensemble.

Questions à Pascal Clément, Président de la commission des lois de l'Assemblée nationale

« Il existe une modalité d'association du Médiateur à la réflexion du législateur qui n'est pas assez utilisée : lorsqu'un texte soumis à la commission des lois entre dans son champ de compétence, il serait très utile que le rapporteur l'auditionne car son expérience sur les difficultés concrètes d'application des lois est unique. »



Quelles sont les contributions du Médiateur de la République au travail des parlementaires ? Les parlementaires vous paraissent-ils avoir une vision suffisamment précise du champ et des moyens d'action de cette institution ou cette connaissance doit-elle être améliorée ?

Le Médiateur de la République transmet chaque année à l'Assemblée nationale son rapport, informant ainsi tous les parlementaires des difficultés que rencontrent, sur l'ensemble du territoire, nos concitoyens. Les parlementaires connaissent très bien les domaines d'intervention et l'efficacité du Médiateur. Chacun d'entre nous l'a saisi, à la demande de concitoyens rencontrant une difficulté avec l'administration. Et chacun d'entre nous a pu apprécier l'efficacité du traitement de nos saisines. Au total, j'ai le sentiment que peu d'autorités administratives indépendantes sont aussi connues et proches des parlementaires que ne l'est le Médiateur.

Le Médiateur de la République a la faculté de proposer des réformes pour remédier à un dysfonctionnement administratif ou aux conséquences inévitables d'une règle de droit. Estimez-vous utile de renforcer la collaboration entre l'institution et l'Assemblée nationale dans ce domaine ?

J'estime cette collaboration tellement utile que pour la première fois de son histoire, la commission des lois de l'Assemblée nationale a auditionné le Médiateur de la République. À cette occasion, Monsieur Delevoye nous a fait part des anomalies qu'il note dans le fonctionnement de telle ou telle administration et des projets qu'il construit pour améliorer le service rendu aux citoyens.

Mais il existe une autre modalité d'association du Médiateur à la réflexion du législateur qui n'est pas assez utilisée : lorsqu'un texte soumis à la commission des lois entre dans le champ de la compétence du Médiateur de la République, je pense qu'il serait très utile que le rapporteur l'auditionne ; son expérience sur les difficultés concrètes d'application des lois est unique. Nous ne devons pas nous en passer.

Pensez-vous utile de faire évoluer le mode de saisine du Médiateur de la République vers une possibilité de saisine directe pour les citoyens, comme cela existe dans vingt-trois pays de l'Union européenne sur vingt-cinq, tout en conservant la faculté pour ceux-ci de faire appel à un parlementaire ?

Le recours au parlementaire ne présente à mes yeux que des avantages pour les citoyens et pour le Médiateur, et aucun inconvénient. Mes collègues et moi-même rencontrons chaque semaine les habitants de nos circonscriptions. Nous disposons de collaborateurs, qui sont au service et à la disposition des citoyens. Cette organisation constitue un maillage très serré sur tout le territoire, et rend très accessible la saisine du Médiateur aux Français.

Nous avons l'habitude des dossiers administratifs et nous pouvons aider les citoyens lorsqu'ils doivent constituer leur dossier pour saisir le Médiateur. Nous appelons leur attention sur la nécessité de joindre des pièces justificatives, sur l'exigence de précision qui facilitera le travail de la Médiation.

D'autres évolutions de la loi du 3 janvier 1973, ayant institué le Médiateur de la République, vous paraissent-elles nécessaires pour lui permettre de mieux remplir et d'approfondir ses missions ?

Toutes les initiatives permettant de développer les relations avec le Parlement doivent être privilégiées. Je pense à ce titre qu'il pourrait être utile de remplacer le dépôt du rapport du Médiateur devant l'Assemblée, tel qu'il est actuellement prévu, par un débat organisé avec la commission des lois, qui est l'interlocuteur naturel du Médiateur.

Une inscription du Médiateur de la République dans la Constitution vous paraît-elle souhaitable ?

La force et l'intérêt de cette institution se situent dans sa souplesse de fonctionnement. Elle est facilement accessible. Les Français qui la saisissent se félicitent de la clarté des explications qu'elle leur transmet, de sa rapidité. En un mot, le Médiateur de la République sait s'adapter aux évolutions de la société. Il tient une part essentielle de sa légitimité des services qu'il rend à nos concitoyens. L'inscrire dans la Constitution risquerait trop de brouiller cette image.

De l'équité compationnelle à l'équité « d'exigence »



Humeur

La réforme de la double peine... à grand peine !

La loi Sarkozy du 26 novembre 2003, en remaniant le régime de l'interdiction du territoire et de l'expulsion, a modifié la règle très contestée de la double peine. L'expression désigne le fait, pour un étranger résidant en France et reconnu coupable d'une infraction commise sur notre territoire, de faire l'objet, en plus, d'une sanction pénale d'amende ou d'emprisonnement, d'une interdiction du territoire ou d'une mesure d'expulsion. Mesure contraire à deux principes du droit pénal français, le principe selon lequel nul ne peut être condamné deux fois pour un même fait, et le principe de non discrimination.

La loi organise désormais trois niveaux de protection des étrangers (relative, renforcée et absolue) ; elle met un terme à l'expulsion automatique et oblige à une meilleure considération individuelle de chaque cas avant d'envisager une expulsion.

Mais qu'en est-il de l'application de ces aménagements ?

Rien ne semble tout d'abord mis en œuvre pour faciliter le retour ou le maintien en France d'étrangers expulsés et qui, de droit, ont désormais leur place sur le territoire de la République : à la lenteur de rédaction des décrets d'application s'ajoute une certaine méconnaissance par les autorités ministérielles et préfectorales de l'esprit et de la lettre de la loi. Les bureaux des étrangers semblent ainsi très réticents à bouleverser leurs habitudes en la matière.

En outre, les services ministériels restent trop frileux en matière d'abrogation des arrêtés d'expulsion pour les cas entrant dans le cadre des aménagements de la loi, ce qui contribue à faire traîner la prise de décision. Enfin, le manque de souplesse dans l'examen individuel des dossiers et l'interprétation des critères, notamment d'âge ou de durée de résidence, fixés par la loi, est manifeste. Que penser de cet étranger entré en France quelques jours avant ses treize ans et qui échappe à l'expulsion, alors que cet autre, présentant un profil identique, mais entré à treize ans et un mois, se voit contraint de quitter le territoire ?

À l'heure où l'on cherche à mener en France une politique d'intégration cohérente, la double peine réformée n'en est pas encore l'exemple le plus probant.

« L'équité est profondément inscrite dans la conscience humaine. Ce qui explique l'écho qu'elle trouve chez tous les hommes. »

La notion d'équité est délicate à appréhender ; quelle en serait votre définition ? La percevez-vous plutôt comme un correctif du droit écrit à la marge ou comme un principe extérieur à celui-ci et supérieur ?

Pour moi, l'équité c'est « donner à chacun son dû », selon l'adage romain « *Suum cuique* », qui figure en lettres d'or et comme un rappel fait au juge d'une obligation supérieure, au dessus de l'imposante personification de la Justice qui domine la salle du contentieux du Conseil d'État. C'est assez dire si l'équité prise en ce sens peut être présentée comme un impératif allant au-delà de la simple correction à la marge du droit écrit et comme ayant valeur de principe supérieur à celui-ci. Elle est au demeurant profondément inscrite dans la conscience humaine, ce qui explique l'écho qu'elle trouve chez tous les hommes. Les nazis ne s'y étaient pas trompés qui, dans leur volonté d'annihiler toute dignité humaine chez les déportés, étaient allés jusqu'à inscrire à l'entrée du camp de Buchenwald en grosses lettres (à côté du « Arbeit macht Frei » bien connu), la version allemande de l'adage romain « *Suum cuique* » : « Jedem das Sein ».

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 ?

La force de l'impératif d'équité ne suffit pour autant pas à en faire un principe d'action aisément opposable à une norme écrite. Donner plus de place à l'équité, au-delà des règles légales ou du principe d'égalité, tel qu'interprété par les tribunaux, pose en réalité de redoutables difficultés. Autant que les règles légales, l'équité répond en effet à une certaine conception de l'ordonnement juridique et social. Or, si la conception à l'origine des normes juridiques et du principe d'égalité a un fondement démocratique, car émanant des représentants du peuple souverain, il n'en est pas de même des correctifs éventuellement suggérés par l'équité, qui risquent d'être guidés par des considérations plus circonstancielles ou ponctuelles, certes a priori légitimes, mais aux fondements plus incertains.

De 1973 à aujourd'hui, cette notion d'équité vous semble t-elle avoir beaucoup évolué ? Si oui, dans quel sens ?

Il paraît possible a priori de tirer l'équité dans deux sens qui n'aboutissent pas au même résultat : il y a une équité en quelque sorte compationnelle, qui conduit, grâce à l'introduction d'un correctif d'équité, à mettre de côté certaines exigences légales pour ne tenir compte que de la situation à traiter, selon la formule un peu brutale du docteur Martial Stambouli : « L'équité est la fille naturelle de l'égalité et de l'assistantat ». Dans un deuxième sens, l'équité pourrait être un moyen de remédier à l'égalitarisme qui constitue une pesanteur française bien connue et qui est tout, sauf équitable ; il n'est en effet pas équitable de traiter de manière égale des façons inégales d'agir ou de se comporter. C'est une autre façon de concevoir l'équité, par meilleure reconnaissance des mérites et des talents. Entre les deux

Marcel Pochard,
conseiller d'État, ancien directeur
général de l'administration et
de la fonction publique

orientations, j'ai le sentiment que notre société est plus sensible à la première. Mais en même temps, on sent que monte l'idée d'une autre forme d'équité et ce n'est pas pour me déplaire. Les Français commencent à comprendre que l'égalitarisme pèse comme une chape

de plomb, qui compromet l'esprit d'initiative, la prise de risque et la véritable justice. On s'intéresse peu à peu aux penseurs qui s'efforcent d'avoir une approche de l'égalité moins simpliste, comme John Rawls. Et on voit là tout le champ qui s'offre à une équité en quelque sorte « d'exigence », et à un Médiateur qui en serait le promoteur.

Face à la multiplication des médiateurs institutionnels ou d'entreprises, quelle reste la spécificité (ou l'originalité) du Médiateur de la République ?

Le médiateur de la République est bien évidemment d'une autre stature et d'une autre nature. Il ne se borne pas à régler des litiges ou même à pointer du doigt les dysfonctionnements de la réglementation. Il participe de l'organisation de l'État et exerce à un titre une véritable autorité institutionnelle, contrairement à tout autre médiateur.

DÉLIBÉRATIONS FISCALES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : UN CALENDRIER À SIMPLIFIER

L'attention du Médiateur a été appelée sur les dates différentes auxquelles doivent être prises les délibérations des collectivités territoriales en matière de fiscalité directe locale.

Il est bien difficile pour les élus et, a fortiori, pour les citoyens, de s'y retrouver en ce domaine ! Si la plupart de ces délibérations doivent être prises avant le 1^{er} octobre, des exceptions subsistent. Les dates varient, en effet, s'agissant de la taxe sur les emplacements publicitaires fixes (1^{er} juillet), des exonérations de taxe d'enlèvement des ordures ménagères (avant le 15 octobre), et des exonérations temporaires de taxe professionnelle dans les territoires ruraux de développement prioritaire et dans les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire (jusqu'au 31 décembre).

Un premier pas vers la simplification a été fait avec l'ordonnance du 22 décembre 2003 qui a permis de fixer, avant le 1^{er} octobre, trois délibérations de caractère fiscal qui, jusqu'alors, devaient être prises avant le 1^{er} juillet.

Après s'être concerté avec plusieurs associations d'élus territoriaux, le Médiateur conclut qu'il faut poursuivre l'effort de simplification.

Il suggère donc qu'une disposition de caractère législatif achève l'harmonisation de ces dates limites de délibération, s'agissant de la taxe sur les emplacements publicitaires fixes, des exonérations de taxe d'enlèvement des ordures ménagères ainsi que des exonérations temporaires de taxe professionnelle.

Une telle harmonisation ne peut cependant réussir qu'à une double condition : en premier lieu, qu'elle puisse s'opérer techniquement sans inconvénient pour le fonctionnement des services fiscaux ; en second lieu, qu'elle soit précédée, suffisamment à l'avance, par une information précise des élus des collectivités concernées.

Une suggestion à suivre qui pourrait trouver sa traduction lors de la discussion du prochain projet de loi de simplification.



CONTACT : Médiateur de la République - 7, rue Saint-Florentin à Paris (8^e) - Tél. : 01 55 35 24 24 - Fax : 01 55 35 24 25 - www.mediateur-de-la-republique.fr

La médiation engagée dans les établissements pénitentiaires

La convention signée par Jean-Paul Delevoye et Dominique Perben, ministre de la Justice, à Fresnes, le 16 mars 2005.



Les compétences du Médiateur lui permettent, certes, de prendre en compte les réclamations des détenus comme celle de toutes les autres catégories de citoyens. Mais cette possibilité restait jusqu'à présent largement théorique compte tenu des restrictions évidentes qu'apporte la détention à l'information des détenus et à leurs possibilités concrètes d'agir.

ACCÈS AU DROIT ET RÉINSERTION DES DÉTENUS

L'initiative du ministre et du Médiateur vise à faire progresser, de manière concrète, l'accès au droit pour les détenus. Selon Jean-Paul Delevoye : « *la privation de liberté ne doit pas s'accompagner de celle de l'accès au droit* ». Pour le Médiateur, une deuxième raison a motivé ce projet : traiter les problèmes rencontrés par les détenus et leurs familles dans leurs relations avec les administrations, par exemple en matière de protection sociale ou de logement, c'est évidemment contribuer à la préparation de la sortie et consolider les chances de réinsertion. Accès au droit et réinsertion, ces deux objectifs majeurs ont incité le Médiateur à franchir une nouvelle étape dans la démarche de proximité engagée par l'Institution, qui a déjà conduit à l'installation de délégués au cœur des quartiers de la politique de la Ville. Dans les prisons comme dans les quartiers sensibles, il s'agira de lutter contre le même mal : l'exclusion.

LES PRÉROGATIVES DES DÉLÉGUÉS

Pour que l'expérience ait des chances de réussir, certains principes ont été clairement posés :

- les compétences des délégués en milieu pénitentiaire seront exactement les mêmes qu'à l'extérieur : rien que la loi de 1973 mais toute la loi de 1973. Aucune administration, y compris l'administration pénitentiaire, n'est exclue de leur champ d'intervention ;
- les délégués disposeront de la plénitude des prérogatives de l'Institution, à commencer naturellement par l'indépendance. Nommés par le seul Médiateur de la République, ils n'auront de comptes à rendre sur leur mission qu'à lui, ce qui ne les empêchera évidemment pas de respecter les règles de fonctionnement des établissements, notamment en matière de sécurité ;
- afin d'optimiser l'efficacité de leur action, les délégués interviendront dans des établissements où existe un « point d'accès au droit », qui fournit aux détenus une information juridique « généraliste », ce qui permettra au représentant du Médiateur de se concentrer sur le cœur de sa mission : le règlement des litiges avec les administrations.

LES MODALITÉS D'INTERVENTION

Le délégué tiendra régulièrement des permanences à l'intérieur de la détention, dans un local permettant un entretien confidentiel avec le détenu. Ce dernier pourra obtenir un rendez-vous de manière directe, en écrivant au délégué, sous pli fermé, pour le solliciter ; mais aussi en étant orienté vers le délégué, soit par le point d'accès au droit, soit par le « service pénitentiaire d'insertion et de probation », qui assure le suivi social des détenus, lorsque ces services estimeront que le délégué est le mieux

placé pour résoudre le problème. Une fois saisi, le délégué recevra le détenu (avec l'accord du juge d'instruction s'il s'agit d'un prévenu) et fera exactement le même travail d'écoute d'explication et de traitement du dossier qu'à l'extérieur.

LES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES CONCERNÉS PAR L'EXPÉRIENCE

Dix sites ont été retenus, en fonction de trois critères : la diversité géographique, la diversité des types de structures, de façon à appréhender la variété des situations (prévenus, condamnés « courtes peines », détenus des maisons centrales) et enfin l'existence d'un point d'accès au droit.

Cinq établissements débuteront l'expérimentation d'ici à l'été 2005 :

- **Maison d'arrêt de Fresnes : le 4 avril 2005 ;**
- **Centre pénitentiaire « Les Baumettes » à Marseille et Centre de détention de Melun : début mai 2005 ;**
- **Maison d'arrêt de Saint-Étienne et Maison d'arrêt d'Aix-Luynes : début juin 2005.**

Suivront 5 autres sites au cours du second semestre 2005 :

- **les maisons d'arrêt d'Épinal et de Nanterre,**
- **le Centre de détention de Bapaume,**
- **le Centre pénitentiaire de Toulon,**
- **la Maison centrale de Poissy.**

LES PREMIERS « EXPÉRIMENTATEURS »

Pour les désigner, le Médiateur a souhaité faire appel à des délégués expérimentés, déjà en fonction. Ces cinq délégués ont reçu une formation spécifique, dispensée par des représentants de l'administration pénitentiaire et des magistrats, qui leur a permis de connaître l'organisation et le fonctionnement concret des établissements pénitentiaires et de prendre contact avec les autres intervenants : services médicaux et sociaux, services d'accès au droit, etc. Le Médiateur a aussi tenu à faire participer à cette formation un de ses délégués, Abdou Krouchi, qui tient ses permanences à la sous-préfecture de Douai et qui, professionnellement, exerce des fonctions d'encadrement dans un établissement pénitentiaire. Cette double expérience a évidemment été appréciée par ses collègues. Chacun de ces délégués continuera parallèlement à tenir une permanence à l'extérieur et à participer aux activités collégiales de ses collègues :

Dalila Nemiri, Bouches-du-Rhône (13), Centre pénitentiaire des Baumettes ;
Robert Vincensini, Bouches-du-Rhône (13), Maison d'arrêt d'Aix-Luynes ;
Albert Thibaud, Loire (42), Maison d'arrêt de Saint-Étienne ;
Pierre Simard, Seine-et-Marne (77), Centre de détention de Melun ;
Alain Daboval, Val-de-Marne (94), Maison d'arrêt de Fresnes.

Le suivi et l'évaluation

Tout d'abord, le Médiateur a fait en sorte que chaque délégué concerné soit personnellement et régulièrement en contact avec les services de la Médiation pendant ces dix-huit mois d'intervention. La convention prévoit par ailleurs que le Garde des Sceaux et le Médiateur de la République procéderont tous les six mois à une évaluation conjointe de l'expérience. Cette démarche pragmatique et attentive permettra d'adapter le dispositif si le besoin s'en fait sentir. Ainsi pourra être préparée dans de bonnes conditions l'évaluation finale, au terme de laquelle les signataires auront à décider de la suite à donner à l'expérimentation.



La protection sanitaire et sociale des détenus libérés

Des cas instruits par le Médiateur ont révélé des insuffisances de notre législation relative à la protection sanitaire et sociale des détenus libérés. Depuis la loi de 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale, tous les détenus relèvent obligatoirement du régime général de la sécurité sociale dès le premier jour de leur incarcération. Cette couverture leur ouvre droit aux prestations en nature de l'assurance maladie et maternité, permettant ainsi le remboursement de leurs frais médicaux. Pour les détenus libérés, la sécurité sociale prévoit le bénéfice, pour eux-mêmes et leurs ayants droits, des prestations en nature de l'assurance maladie et maternité du régime obligatoire dont ils relevaient avant leur détention ou, à défaut, du régime général, pendant une période de quatre ans. Ces dispositions ont constitué un progrès, dans la mesure où antérieurement à cette loi, la personne incarcérée n'avait pas la qualité d'assuré. Mais elles ont aussi, paradoxalement, diminué la protection sociale des détenus libérés. En effet, toute personne détenue, dès le premier jour de son incarcération et y compris en cas de détention provisoire, perd le droit de percevoir des indemnités journalières et ce, non seulement pendant la période de détention, ce qui peut être estimé comme logique, mais également après l'incarcération, ce qui peut être fortement pénalisant, voire extrêmement injuste. Or, avant la loi de 1994, s'agissant des détentions de moins de douze mois, il était possible qu'un détenu libéré bénéficie d'un reliquat de maintien de droit et le cas échéant, le versement d'indemnités journalières, interrompu par la détention, pouvait alors reprendre à son issue. La suppression de cette possibilité conduit à une iniquité pour des personnes qui s'étaient ouvert des droits par leurs cotisations avant leur incarcération et qui perdent pourtant tout droit à indemnités journalières après leur libération. Cette situation est particulièrement choquante lorsqu'il s'agit d'une détention provisoire non suivie d'une condamnation, car l'intéressé se voit alors infliger une sanction injustifiée. Pour ces raisons, le Médiateur a demandé que les assurés sociaux, ayant fait l'objet d'une détention provisoire ou d'une incarcération d'une durée de moins de douze mois, puissent recouvrer, à leur libération et pour une durée limitée à fixer par décret, le bénéfice des droits qu'ils avaient acquis antérieurement. **Au moment où la situation sanitaire des détenus apparaît comme un sujet de préoccupation, cette proposition de réforme, formulée en mars 2002, mériterait d'aboutir rapidement.**

Un soutien plus équitable aux travailleurs victimes de l'amiante

Réformes abouties

La prise en compte de toutes les victimes



En application des textes antérieurement en vigueur, la victime d'une maladie professionnelle, reconnue selon l'article L. 461-1 du code de la sécurité sociale, pouvait se voir privée du bénéfice de l'Allocation de Cessation Anticipée d'Activité des Travailleurs de l'Amiante (ACAATA) si la maladie en cause, bien que résultant d'une exposition à l'amiante, ne figurait pas sur la liste limitative des pathologies ouvrant droit à cette allocation.

Portée à la connaissance du Médiateur, cette situation, particulièrement injuste, résultait du caractère restrictif des conditions d'attribution de l'allocation, soumise à l'inscription de la maladie sur la liste des maladies professionnelles, établie par les arrêtés de mars 1999 et décembre 2001 et renvoyant aux affections visées au tableau n° 30 des maladies professionnelles du régime général de la sécurité sociale.

Le fait que, par ailleurs, l'ACAATA puisse être accordée à un salarié ou ancien salarié ayant travaillé dans certains établissements ou certains ports, même sans avoir contracté de maladie liée à l'amiante, aboutissait au paradoxe suivant : des personnes souffrant d'une affection constatée pouvaient ne pas avoir droit au versement de l'ACAATA si celle-ci ne figurait pas sur les tableaux de référence, tandis que des personnes n'ayant pas développé de maladie liée à l'amiante pouvaient y prétendre au motif qu'elles avaient travaillé dans un établissement classé « à risques ».

Le Médiateur a souhaité remédier à cette iniquité. Sa proposition a débouché sur la publication de l'arrêté du 3 février 2005, qui complète la liste des maladies professionnelles liées à l'amiante susceptibles d'ouvrir droit à l'ACAATA dès l'âge de cinquante ans. Cette liste se trouve désormais étendue aux maladies reconnues d'origine professionnelle, dont l'imputabilité à l'amiante est attestée par la caisse primaire d'assurance maladie au titre du régime général ou par la caisse de la mutuelle sociale agricole pour le régime des salariés agricoles, en se fondant sur l'avis motivé du comité régional de reconnaissance des maladies professionnelles.

Harmoniser les différents régimes sociaux

Malgré la réforme aboutie du Médiateur, d'autres modifications des textes visant à une harmonisation et à une coordination des règles relatives à l'ACAATA, entre les différents régimes sociaux, n'en restent pas moins nécessaires.



LA SITUATION DE MESSIEURS G. ET L. illustre les conséquences inéquitables engendrées par la réglementation actuelle. Les intéressés, qui après avoir exercé, durant de nombreuses années, une activité à la Direction des Constructions Navales (DCN), en qualité d'ouvrier de l'État, ont travaillé au sein d'établissements listés, ouvrant droit au bénéfice de l'ACAATA. Ayant demandé l'attribution de cette prestation à la Caisse régionale d'assurance maladie, ils ont été informés que la période d'exposition liée à leur activité à la DCN ne pouvait être prise en compte par le régime général, dont ils relèvent actuellement, pour apprécier leur droit au dispositif en cause.

Messieurs G. et L. ne peuvent, en outre, obtenir le bénéfice de ladite allocation par le régime des ouvriers de l'État, ce dernier n'instruisant que les dossiers des agents relevant encore de ce régime à la date de la demande. À noter, en sens inverse, que ce régime spécial prend en compte l'intégralité des périodes

d'exposition à l'amiante, qu'elle soit liée à une activité exercée dans les DCN, ou à un emploi au sein de l'un des établissements listés du régime général, lorsqu'il détermine le droit à l'ACAATA de ses assurés.

MONSIEUR P. a, quant à lui, été reconnu atteint d'une maladie professionnelle liée à l'amiante, par le régime des mines, en 1994.



Ce régime spécial ne servant pas l'ACAATA, l'intéressé a sollicité, en 2002, son bénéfice auprès du régime général, bien qu'il n'en relève pas. Une décision de refus lui a été opposée par la Caisse régionale d'assurance maladie, au motif que le caractère professionnel de sa maladie liée à l'amiante avait été reconnu par le régime minier, et non par le régime général. Monsieur P. a porté, en vain, sa contestation devant la commission de recours amiable de l'organisme, puis devant le tribunal des affaires de sécurité sociale.

Pour ces dossiers, le Médiateur s'est rapproché de la Caisse nationale de l'assurance maladie qui n'a pu confirmer la conformité de ces décisions aux textes en vigueur. L'organisme national, sensible à la situation des intéressés, a appelé l'attention du ministère compétent sur les difficultés révélées par ces réclamations. Pour sa part, le Médiateur envisage de proposer aux pouvoirs publics une amélioration des dispositions applicables en la matière.

Du privé au public, les victimes d'un conflit de compétences

Les maladies liées à l'amiante sont constatées de nombreuses années après l'exposition aux poussières de ce minéral. Les victimes, employées du secteur privé, relevant du régime général, peuvent dépendre, après cette exposition, du régime spécial des fonctionnaires, en devenant au cours d'une mobilité professionnelle agents publics titulaires.

Or, ces deux régimes appliquent différemment le droit à une prise en charge de l'assuré. Dans la Fonction Publique, les prestations d'invalidité ne sont prises en charge par l'administration que si la victime apporte la preuve d'un lien de causalité direct, certain et déterminant entre l'origine ou l'aggravation de l'infirmité et le service. Ainsi une pathologie, contractée avant l'entrée dans l'administration mais constatée au cours de la carrière de fonctionnaire, ne peut ouvrir droit aux prestations prévues par le code des pensions civiles et militaires. La responsabilité de l'employeur public n'étant pas en cause, la victime doit alors se tourner pour une indemnisation vers le régime général auquel elle était affiliée au moment de l'exposition aux risques. Mais selon ce dernier, l'indemnisation de la maladie professionnelle incombe au régime de protection sociale d'affiliation de la victime au moment de la constatation médicale de sa maladie (article D. 461-24 du code de la sécurité sociale).

Cette réglementation renvoie à son tour sur le régime spécial des fonctionnaires la prise en charge de l'indemnisation dès lors que la pathologie a été constatée par l'employeur public. Un conflit de compétence, qui a pour principale conséquence de priver la victime de toute prise en charge de la pathologie résultant de son activité professionnelle.

Pour trouver une solution juste de règlement des droits des

victimes, le Médiateur se fonde sur l'article D. 461-24 du code de la Sécurité sociale qui prévoit que : « dans le cas où, à cette date, la victime n'est plus affiliée à une caisse primaire ou à une organisation spéciale couvrant les risques mentionnés au présent livre, les prestations et indemnités sont à la charge de la caisse ou de l'organisation spéciale à laquelle la victime a été affiliée en dernier lieu, quel que soit l'emploi alors occupé par elle ».

En vertu de ces textes, le régime général déroge au principe de l'indemnisation de la maladie professionnelle par le régime d'affiliation au moment de la première constatation médicale, si ce régime ne permet pas la prise en charge de la maladie. Toutefois, l'accès aux droits par la victime repose sur une interprétation susceptible d'être contestée par les services instructeurs. Cette situation crée donc une instabilité juridique et augmente la situation de vulnérabilité de l'agent concerné.

Une clarification des textes semble donc une nécessité.

Séparés mais fiscalement toujours solidaires

Madame X., mariée avec Monsieur Y. de juin 1979 à janvier 1999, a été mise en cause pour le paiement d'un très important arriéré fiscal (400 000 € environ) restant encore dû au titre de cette période.

En effet, l'article 1685 du code général des impôts prévoit une solidarité entre les époux pour le paiement de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'habitation, lorsque ceux-ci vivent sous le même toit. Le comptable du Trésor public chargé du recouvrement d'impositions, dues au titre de revenus acquis au cours de la vie commune, peut donc en demander le

paiement intégral à l'un ou à l'autre époux.

Ne disposant que de revenus très modestes, Madame X. a sollicité auprès de la recette générale des finances, à Paris, la décharge gracieuse de sa responsabilité solidaire et a souhaité l'assistance du Médiateur de la République, qui a décidé d'intervenir.

Monsieur Y., chirurgien-dentiste, semblait en effet disposer de revenus nettement plus importants que ceux de son ex-épouse. Il a donc paru opportun au Médiateur que soit examinée la proposition faite par Madame X. de limiter sa dette au montant

correspondant à celui qu'elle pensait pouvoir recueillir de la vente, à son frère, des parts qu'elle détenait dans deux biens immeubles, et qu'ils possédaient en commun.

À la suite de l'intervention du Médiateur, le receveur général des finances a donné satisfaction à l'intéressée, qui a obtenu une décision de décharge gracieuse de sa solidarité fiscale cantonnant sa dette à la somme de 220 000 €, soit la part lui revenant dans le prix attendu de la cession des immeubles.

