

Le pouvoir d'injonction : ça fonctionne

M. et Mme M. avaient obtenu la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme, mais rencontraient des difficultés à faire exécuter la décision. Ils ont donc alerté le Médiateur de la République. Celui-ci, après examen du dossier, a considéré que le retard pris par le gouvernement dans le paiement des sommes dues aux intéressés allait accroître, *in fine*, la charge financière de l'État, et pouvait aussi être assimilé à un refus d'exécution par la France de l'arrêt rendu par la cour.

Aussi, comme l'y autorise l'article 11 de la loi du 3 janvier 1973 instituant sa fonction, le Médiateur de la République a demandé au Premier ministre d'obtenir du service compétent qu'il se conforme à la décision de la Cour.

En réponse, le Premier ministre a fait savoir que la somme due aux réclamants a été imputée sur le budget du ministère de l'Équipement et effectivement versée à M. et Mme M.

Pour réformer la loi sur les enfants nés sans vie

Le Médiateur de la République dispose d'un pouvoir de proposition de réformes pour corriger les dysfonctionnements de la loi ou la complexité des administrations. L'iniquité de la loi, tant en matière d'état-civil que de congés de paternité face à la situation douloureuse des parents d'un enfant mort-né, est une illustration significative du bien-fondé de cette force de proposition.

page 5

ÉDITORIAL

La démocratie punitive

Il faut toujours se réjouir de la participation à un vote même si on peut en regretter le résultat.

L'électeur a toujours raison, et ses raisons, les responsables ne peuvent ni les ignorer ni les mépriser. Affirmer que « le peuple a tort » serait, pour ceux qui ont la charge de gouverner, s'exonérer trop facilement de leurs propres erreurs. Le peuple a parlé, exprimant à la fois sa soif de comprendre et sa volonté d'être entendu, opposant à tous les raisonnements le sentiment que son quotidien est ignoré, ses préoccupations méprisées et son avenir incertain. La force fragile des mots s'est écrasée contre la puissante réalité des faits. Le déficit de pédagogie s'est payé, comptant.

Le drame n'est pas dans le résultat du vote, mais dans ce qu'il révèle de fractures entre le peuple souverain

et ceux à qui il avait délégué la parole et le pouvoir en espérant qu'ils ne se contenteraient pas seulement du verbe et de l'apparence du pouvoir. Il y a là un risque d'affaiblissement d'une idée démocratique qu'on aurait tort de considérer comme acquise, évidente et allant de soi. Pour qu'il y ait adhésion à la démocratie, elle ne doit pas seulement garantir la liberté, mais aussi la justice.

Or notre société devient de plus en plus violente, y compris contre elle-même. Une des réponses consiste à développer des liens d'échange, d'écoute, de pédagogie et de rencontre. C'est un des enjeux de la Médiation.

Jean-Paul Delevoye
Médiateur de la République



Le Médiateur de la République a remis son rapport annuel

Nommé Médiateur de la République en avril 2004 pour six ans, Jean-Paul Delevoye a remis son premier rapport annuel en mai dernier, d'abord au Président de la République, Jacques Chirac, puis au président de l'Assemblée Nationale, Jean-Louis Debré, et à Christian Poncelet, président du Sénat. Traitement des réclamations des citoyens, analyses et propositions de réformes, défense des droits de l'Homme, travail des délégués départementaux... Ce bilan d'un an d'activité apporte aux pouvoirs exécutif et législatif un éclairage précieux sur les besoins et les attentes de notre société, et sur les imperfections de nos lois.

REFORMES
Pour renforcer la lutte contre le trafic de voitures volées dans l'Union européenne, le Médiateur de la République a proposé d'améliorer l'efficacité du contrôle des services chargés d'immatriculer les véhicules, notamment en leur donnant accès au système d'information Schengen qui recense tous les véhicules volés au sein de l'Union. Une réforme qui va aboutir.

... Lire page 4

SOMMAIRE Sur le terrain page 2

- Un réseau en mouvement

Synergies page 3

- Jean-Jacques Hyst, président de la commission des lois du Sénat

Le dossier du mois page 5

- Humaniser le régime juridique des enfants nés sans vie

► Les délégués du Médiateur de la République : Un réseau en mouvement

Un an après sa prise de fonction, Jean-Paul Delevoye a souhaité faire un bilan de la situation de l'ensemble de ses délégués : l'occasion pour nous de faire le portrait d'un réseau qui se transforme, pour répondre encore mieux aux attentes des citoyens.

UNE TRIPLE AMBITION : PROXIMITÉ, ACCESSIBILITÉ, QUALITÉ

Le programme de développement territorial du Médiateur de la République, engagé depuis cinq ans, se poursuit pour atteindre les deux objectifs prioritaires fixés par Jean-Paul Delevoye :

- rendre l'Institution plus accessible, et d'abord à ceux qui en ont le plus besoin : les habitants des quartiers sensibles, des zones rurales fragiles, ou ceux dont la situation ne favorise pas l'accès au droit (aujourd'hui les détenus et, dans un proche avenir, les personnes handicapées) ;
- allier la qualité à la proximité, pour que le service apporté à tous les publics soit à la hauteur des attentes suscitées par l'image d'une Institution dont les principes fondateurs sont « indépendance et autorité morale ».

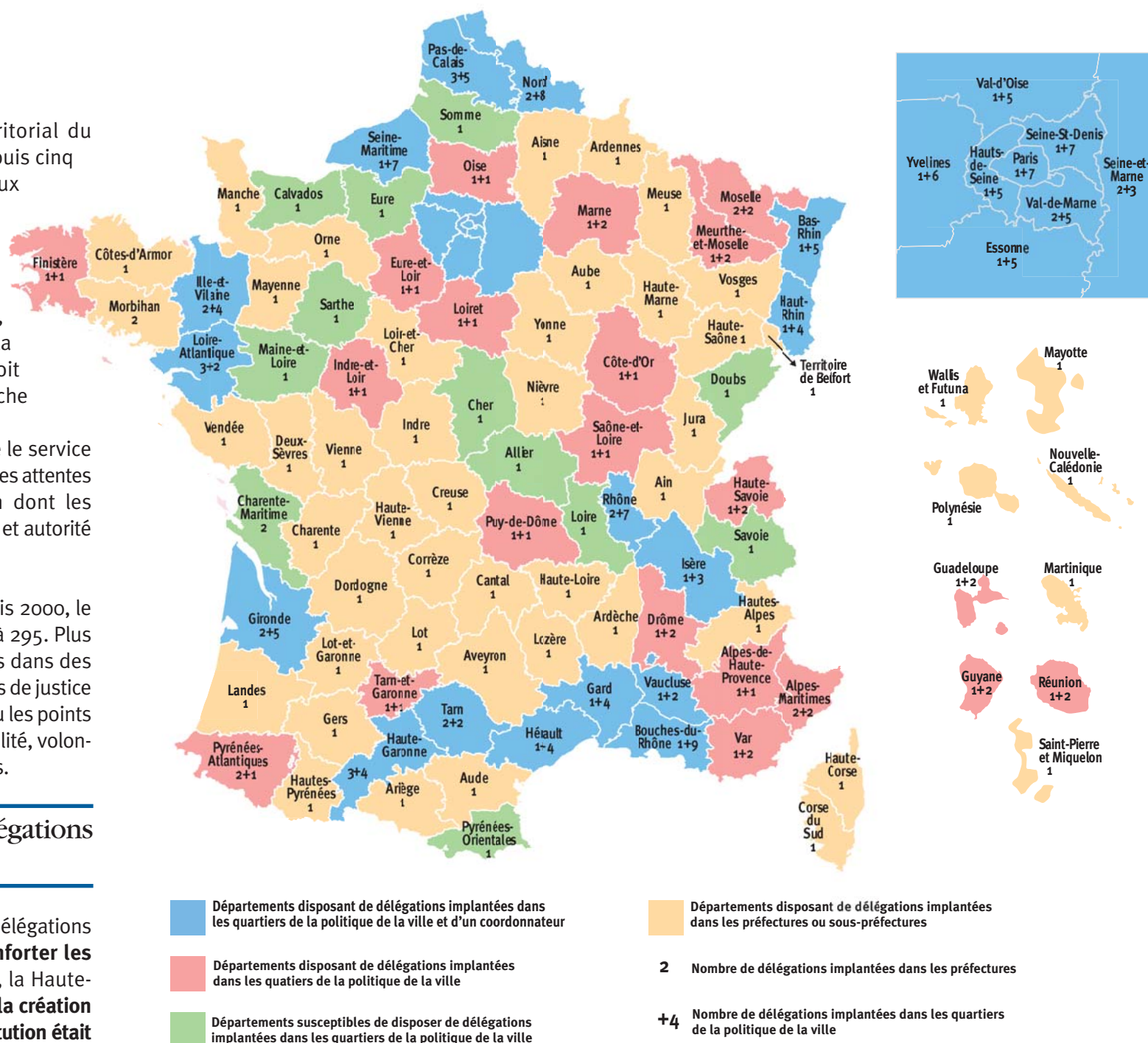
Conséquence de ce double objectif, depuis 2000, le nombre de délégations est passé de 120 à 295. Plus de la moitié d'entre elles sont implantées dans des structures de proximité, comme les maisons de justice et du droit, les maisons de service public ou les points d'accès au droit : une stratégie d'accessibilité, volontairement orientée vers les moins favorisés.

Depuis 2000, le nombre de délégations est passé de 120 à 295.

En 2004 et 2005, la création de nouvelles délégations s'est poursuivie. Il s'agissait soit de **conforter les réseaux existants**, comme dans le Gard, la Haute-Savoie ou encore à Paris, soit d'**amorcer la création d'un réseau là où l'implantation de l'Institution était restée traditionnelle**, comme en Loire-Atlantique, Côte-d'Or, Saône-et-Loire, Pyrénées-Atlantiques ou dans l'Oise... Sans oublier le lancement de l'expérimentation « prisons » (cf *Médiateur Actualités* N° 8) : cinq délégués ont commencé, comme prévu, à tenir leurs permanences sur les sites pénitentiaires de Fresnes, Marseille, Melun, Aix-en-Provence et Saint-Étienne.

RESPONSABILITÉ INDIVIDUELLE ET COLLÉGIALITÉ

Le délégué est seul responsable devant le Médiateur de la République du traitement des affaires qui lui sont confiées. Pour que cette autonomie ne se transforme pas en isolement, l'Institution a commencé, depuis trois ans, à mettre en place une coordination départementale des délégués, qui fonctionne maintenant dans 24 départements, soit pour près de 160 délégués. Animateur et non chef hiérarchique, le coordonnateur est chargé d'organiser le travail collégial sous forme de rencontres régulières, d'échanges d'informations et de démarches collectives de formation, et ce, en relation avec les partenaires locaux.



LES DÉLÉGUÉS : DES RESSOURCES HUMAINES RENOUVELÉES ET DIVERSIFIÉES

Depuis le début de l'année, 18 délégués ont quitté leurs fonctions tandis que 20 autres ont été nommés pour les remplacer ou pour intervenir sur de nouvelles délégations. **Plus de 80 % des délégués en fonction en juin 2005 sont nommés depuis moins de cinq ans.**

Cette dynamique de renouvellement est rendue possible grâce à la situation juridique originale des délégués, que le Médiateur a pu faire inscrire dans la loi en 2004 : celle de bénévoles du service public. En effet, seul le bénévolat permet de concilier qualité de l'engagement personnel, souplesse de gestion et garanties d'indépendance.

Pour permettre à l'Institution d'être le plus possible en harmonie avec la société, un effort a été entrepris pour **rajeunir et féminiser le collège des délégués** : au 1^{er} avril, 45 % des délégués ont moins de 60 ans, 70 % moins de 65 ans et la moyenne d'âge s'établit à 57 ans. La proportion de femmes, très faible jusqu'en 2000, est aujourd'hui de 26 %.

Les profils professionnels évoluent aussi pour faire appel à d'autres formes d'expérience que celles du secteur public.

Si les trois quarts des délégués en sont issus – 37 % d'entre eux sont encore en activité – leur horizon professionnel est davantage diversifié : un directeur de chambre d'agriculture, un cadre bancaire, une directrice adjointe du travail, un vice-président de tribunal administratif et l'ancien médiateur de Gaz de France ont ainsi récemment mis leurs compétences au service du Médiateur de la République.

UN CONTRAT MORAL

La mission des délégués est exigeante et difficile. Pour qu'ils puissent apporter le meilleur service possible, ils doivent trouver un appui sans faille de la part de l'Institution. Tel est le « *contrat moral* » que Jean-Paul Delevoye souhaite passer avec ses délégués. Deux réalisations importantes ont ainsi été menées à bien : un plan de formation, et la mise en place d'un réseau informatique. Désormais, celui-ci permet aux délégués de mieux communiquer et d'accéder à de vastes ressources documentaires.

Cas délégués, cas traités...

Dans ce cas traité par un délégué du Médiateur, la CPAM de la Loire accepte de prendre en compte l'urgence et le stress pour rembourser des frais de déplacement réalisés sans accord préalable.

Le délégué aide à concilier urgence médicale et application des textes

Atteinte d'une cécité brutale et totale, Mme M., 84 ans, domiciliée dans la Loire, est conduite en urgence par son mari, âgé lui de 86 ans, à l'hôpital de Saint-Étienne où elle est suivie régulièrement au service d'ophtalmologie.

Après examen, et devant la gravité de la situation, son médecin traitant contacte un spécialiste à Lyon qui accepte de la recevoir quelques heures plus tard. Compte tenu de l'étendue des lésions, ce professeur décide de l'adresser, à Marseille, à un chirurgien spécialisé qui lui fixe rendez-vous pour le lendemain matin.

Le couple de personnes âgées se rend alors en train à Marseille où Mme M. est opérée avec succès deux heures plus tard.

Après la période de tension engendrée par la pathologie grave de Mme M., on peut imaginer la surprise du couple de voir la Caisse primaire d'assurance maladie rejeter la demande de remboursement des frais de transport qu'ils avaient déposée dès leur retour : « Vous n'avez pas, en application des articles R. 322.10.3 et R. 322.11.3 du code de sécurité sociale, demandé préalablement à votre départ, un accord obligatoire pour un transport en un lieu distant de plus de 150 km pour le trajet aller. »

Devant le refus de prendre en compte les circonstances exceptionnelles et l'urgence qui les avaient conduits à oublier d'accomplir les démarches nécessaires à la prise en charge de ces frais, M. et Mme M. saisissent le délégué de la Loire pour qu'il appuie leur démarche devant la commission de recours amiable. Ce dernier sollicite alors le réexamen du dossier, en démontrant que l'urgence médicale indiscutable et le stress engendré n'avaient pas permis aux assurés de respecter les dispositions du code de sécurité sociale qui leur étaient opposées.

Se rangeant à cette argumentation, la commission de recours a décidé de prendre en charge tous les frais de transport occasionnés par ce déplacement imprévu à Marseille.

Marseille : une déléguée tient permanence aux Baumettes

Jean-Paul Delevoye était à Marseille le 27 avril dernier, pour installer Dalila Némiri, déléguée des Bouches-du-Rhône, dans sa nouvelle permanence au Centre pénitentiaire de Marseille, aux Baumettes. Une initiative qui s'inscrit dans l'élargissement de l'accès au droit des détenus et de leurs familles. Une nouvelle étape, aussi, dans la mise en œuvre de la convention d'expérimentation signée par le Médiateur de la République et le Garde des Sceaux (cf *Médiateur Actualités* N°8).

Profitant de ce déplacement, Jean-Paul Delevoye a visité la plate-forme de services publics de Bouguainville – un quartier sensible de Marseille –, où un délégué tient régulièrement des permanences, et a rencontré les divers intervenants. Comme de coutume, le Médiateur de la République a réuni ses 34 délégués des régions Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Languedoc-Roussillon, pour une séance de travail.

Questions à Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois du Sénat



« Il est essentiel que le Sénat, dans ses activités législatives et de contrôle, accorde la plus grande attention aux propositions de réformes élaborées par le Médiateur de la République. »

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 23 pays de l'Union européenne sur 25, tout en conservant la faculté pour ceux-ci de faire appel à un parlementaire ?

Si l'on considère que 32 % des réclamations sont d'ores et déjà adressées directement aux services de la Médiation, la question se pose en effet d'ouvrir la possibilité d'une saisine directe. J'ai d'ailleurs relevé dans le dernier rapport du Médiateur de la République que le non-respect du filtre parlementaire constituait la première cause d'irrecevabilité des réclamations. Ouvrir la saisine directe permettrait de dépasser cet état de fait et de garantir un meilleur accès à l'institution.

Il est souhaitable que nos concitoyens puissent toujours se tourner vers leurs représentants pour saisir le Médiateur de la République, afin d'obtenir des précisions utiles à leur démarche, mais aussi qu'ils puissent le saisir directement sans que leur réclamation soit irrecevable. La saisine directe ne viendrait donc pas exclure mais compléter la saisine par l'intermédiaire d'un parlementaire.

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 ?

J'estime qu'il faut être attentif aux synergies qui peuvent être développées entre le Médiateur de la République et d'autres autorités administratives indépendantes dont le rôle est de défendre et renforcer les libertés publiques, telles que le Défenseur des enfants ou la Haute autorité de lutte contre les discriminations.

En outre, le rôle d'impulsion du Médiateur de la République en matière de réforme de l'État doit être davantage reconnu. Ce sont des questions que l'Office parlementaire d'évaluation de la législation examinera au cours des prochains mois, dans le cadre d'une étude dressant le bilan des autorités administratives indépendantes.

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

Le Médiateur de la République a aujourd'hui toute sa place au sein de nos institutions et son rôle dans la protection des droits fondamentaux est unanimement reconnu. Dès lors, lui conférer un statut constitutionnel ne modifierait pas sensiblement son fonctionnement, mais consacrerait son indépendance. À cet égard, il convient avant tout de s'assurer que le Médiateur de la République dispose des moyens nécessaires à l'exercice de sa mission.

Quels sont, selon vous, les apports du Médiateur de la République au fonctionnement de notre État de droit ?

Le Médiateur de la République permet à nos concitoyens d'exercer un droit de recours face à des décisions administratives qui leur paraissent inadaptées ou injustes. Il participe donc pleinement au fonctionnement de notre État de droit en incitant l'administration, le cas échéant, à revoir sa copie et à prendre en considération des éléments qu'elle avait pu négliger ou sous-estimer. Il le fait aussi en exerçant un rôle pédagogique d'autant plus précieux que notre droit est de plus en plus spécialisé et technique, ce qui rend difficiles son application par les administrations et sa compréhension par les citoyens.

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 le Sénat dans ce domaine ?

Il est essentiel que le Sénat, dans ses activités législatives et de contrôle, accorde la plus grande attention aux propositions de réformes élaborées par le Médiateur de la République. Ainsi, lors de l'examen du deuxième projet de loi de simplification du droit en octobre 2004, le Sénat s'est attaché à reprendre certaines de ces propositions, directement inspirées par les difficultés que pose chaque jour l'application des textes en vigueur.

Admettez-vous, en tant que législateur, que la loi puisse être adaptée dans son application à des situations particulières, sur le fondement de l'équité ?

En se fondant sur l'équité pour apprécier au mieux les situations particulières, le Médiateur de la République ajoute de l'humanité là où la loi reste, par essence, générale. Pour citer Aristote, l'équité est ainsi un correctif de la justice légale. La loi ne prenant en considération que les cas les plus fréquents, il est en effet primordial que le Médiateur de la République puisse suggérer à l'administration des solutions adaptées face à des situations particulières, dans le respect des textes. Le Médiateur ne fait ainsi que prolonger la volonté du législateur, qui aurait sans doute agi de la même façon s'il avait eu à connaître ces cas particuliers.

De l'égalité formelle à l'équité réelle dans la diversité

«Ce qui apparaissait hier comme une fatalité n'est plus accepté par ceux qui en sont victimes»



Martine Lombard,
Professeur de droit public
à Paris II-Panthéon-Assas

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 ?

L'équité va bien au-delà de la simple égalité formelle devant la loi. D'ailleurs si elle se réduisait à cette dernière notion, l'intervention des juges aurait suffi et il n'aurait pas été nécessaire de faire vivre une institution telle le Médiateur. Cela fait plus de trente ans qu'un consensus s'est créé sur l'idée qu'il faut aller plus loin que l'égalité formelle, au nom d'une égalité réelle des citoyens dans leur diversité. Depuis la loi de 2000 qui a complété la loi de 1973 créant le Médiateur, la référence que fait expressément la loi à l'équité invite plus que jamais à corriger les anomalies et les injustices que crée parfois une application trop étroitement mécanique de la règle, sans égard aux situations particulières que la règle de droit n'a pas prévues et qu'elle ne pourra sans aucun doute jamais toutes prévoir.

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 ?

Il s'agit très simplement, en partant de la règle écrite, d'apporter un supplément d'intelligence et de cœur dans les relations entre l'administration et les administrés. Cette référence à l'équité peut certes sembler dangereuse par une certaine part nécessaire de subjectivité qu'elle introduit mais, en réalité, elle ne prive personne des garanties que lui offre le respect de l'État de droit, ce qui est essentiel.

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

Fondamentalement l'exigence d'équité reste bien sûr la même depuis que les hommes réfléchissent aux règles de vie en société. En revanche ce qui était toléré hier, parce que sans doute perçu comme inéluctable et « naturel », ne l'est plus aujourd'hui. Je pense notamment aux barrières mises à l'accès des handicapés aux services publics et plus largement aux lieux publics, dont le Médiateur s'est beaucoup préoccupé. Voilà que ce qui apparaissait hier comme une fatalité à laquelle il fallait se résigner n'est – heureusement – plus accepté par ceux qui en sont victimes. Cette exigence accrue d'égalité réelle traduit une société plus mûre et moins fataliste et s'étendra sans doute encore.

Pensez-vous à l'instar de Paul Legatte, ancien Médiateur de la République qui a tenté de définir certaines règles à suivre strictement pour invoquer l'équité, qu'il faille limiter la liberté d'action du Médiateur de la République en la matière ? Quelles précautions, dans l'usage de l'équité, vous semblent devoir être prises ?

La raison d'être même du Médiateur est d'intervenir là où la loi ou plus largement la règle écrite n'a pas pu tout prévoir et régler par avance. Il me paraît donc impératif de lui laisser précisément une grande liberté d'action et de ne pas l'enfermer dans le cadre de critères préconçus qui seraient trop

stricts. Une limite à son action, qui doit parfois l'inciter à la prudence, tient cependant à la nécessité de veiller à ne pas risquer de créer de nouvelles inégalités de fait qui seraient ressenties à leur tour comme inéquitables par ceux qui n'auraient pu bénéficier de telle ou telle mesure.

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

Les médiateurs d'entreprise ou propres à telle administration ont d'abord pour fonction, en réglant raisonnablement certains litiges, de faire mieux accepter par le public l'institution particulière dont ils émanent. Ils sont certes plus et mieux qu'un service après-vente, mais la raison d'être n'est pas fondamentalement différente. Le Médiateur de la République a une tout autre envergure. Il contribue quant à lui à créer ou rétablir du lien social au sein de la République elle-même. Il serait ainsi dommageable pour le Médiateur de la République que la spécificité de son action ne soit plus bien comprise du fait de la multiplication de ces médiateurs particuliers. En revanche il serait bon qu'il puisse démultiplier son action en s'appuyant lui-même sur ce réseau, pour faire remonter, par exemple, des informations et des propositions de réformes et, réciproquement, pour rendre ces divers médiateurs sensibles à telle préoccupation transversale qu'il serait fâcheux de continuer à ne traiter que de façon segmentée, sans vision d'ensemble.

Faudrait-il selon vous modifier la loi de 1973, que certains accusent d'avoir un peu « vieilli » ?

Oui, il faudrait d'abord rendre le Médiateur directement accessible, dorénavant, sans le filtre, assez formel il est vrai, que constitue la saisine d'un parlementaire. Certes le Médiateur a su, en pratique, éviter que cela constitue un facteur de retardement pour certains dossiers sensibles s'il en est saisi directement. En outre les délégués du Médiateur examinent les demandes d'information et d'orientation qui leur sont directement soumises. Pourtant tout ce qui éloigne le Médiateur de la population apparaît aujourd'hui en décalage par rapport à la nature même de sa fonction. Par ailleurs il serait bon de tirer les conséquences de la multiplication d'institutions particulières de médiation pour prévoir que le Médiateur de la République exerce à leur égard une fonction de mise en réseau. Il devait notamment pouvoir obtenir d'eux régulièrement toutes les informations qu'il juge utiles sur leur activité et le type de demandes dont ils sont saisis en dehors même de toute réclamation particulière dont le Médiateur serait lui-même en charge. Il pourrait ainsi d'autant mieux exercer sa fonction de proposition de réformes, qui devient essentielle.

Le Médiateur de la République aurait-il sa place dans la Constitution française, sachant que la plupart des pays européens et de nombreux pays dans le monde ont donné un statut constitutionnel à leurs médiateurs ?

S'il s'agissait aujourd'hui de rédiger une nouvelle Constitution française, pourquoi pas ? En revanche il ne me paraît pas utile de modifier la Constitution simplement pour retirer au Parlement la possibilité de modifier – même radicalement – cette institution, alors que ce serait l'essentiel de l'effet de l'inscription du Médiateur dans la Constitution. L'expérience récente semble montrer que les Français attachent au mot même de Constitution un mélange d'attentes exacerbées et d'angoisses et qu'il ne faut y toucher que lorsque cela s'impose absolument, ce qui ne me semble pas être le cas.

► Union européenne : mieux lutter contre le trafic de voitures volées

Face aux trafics de véhicules volés au sein de l'Union européenne, le Médiateur de la République avait proposé une réforme, en octobre dernier, pour améliorer l'efficacité du contrôle des services d'immatriculation des préfectures. De fait, ces services ne disposent pas, lors de la première immatriculation d'un véhicule en France, du droit d'accéder directement au système d'information Schengen (réservé aux services de police et de douane) qui regroupe les signalements de tous les véhicules volés dans les pays de l'Union européenne. Le fichier national des véhicules volés n'est pas enrichi avec les informations contenues dans le Système d'information Schengen (SIS). Actuellement, seuls les véhicules déclarés volés en France voient leur immatriculation bloquée, pas ceux dérobés dans un autre pays membre.

Pour remédier à ce dysfonctionnement, le Médiateur de la République a suggéré que dans chaque préfecture, un agent – à qui serait reconnue la qualité d'officier de police judiciaire – soit habilité à consulter ce fichier SIS en cas de doute sur un véhicule, et qu'il puisse ainsi informer, instantanément, le service de délivrance des cartes grises.

Cette proposition de réforme va prochainement trouver un aboutissement avec la publication annoncée d'un règlement du Parlement européen et du conseil de l'Union européenne. Celui-ci stipule que les services publics des États membres chargés de l'immatriculation des véhicules peuvent accéder directement au système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II).



Par ailleurs, le projet de réforme du système d'immatriculation, présenté le 15 juin en conseil des ministres, prévoit que le nouveau fichier des immatriculations – qui doit entrer en application à compter de 2008 – sera enrichi de données supplémentaires, notamment celles relatives aux véhicules volés dans les États membres de l'Union européenne soumis aux accords de Schengen. En attendant, les services d'immatriculation des préfectures peuvent accéder à ce type d'information par l'intermédiaire des autorités policières.

Le Médiateur de la République se réjouit de l'ensemble de ces mesures permettant de mieux lutter contre le trafic de véhicules volés.

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

Humaniser le régime juridique des enfants nés sans vie

Entre 5 000 et 6 000 enfants mort-nés ou nés sans vie sont dénombrés chaque année. Des situations particulièrement douloureuses qui nécessitent un traitement humain pour accompagner au mieux les familles concernées dans leur processus de deuil. Or, certaines dispositions juridiques en matière de droits sociaux et d'état civil vont clairement à l'encontre de cet objectif.

FAIRE ÉVOLUER LES DISPOSITIONS SOCIALES

Le Médiateur de la République a été alerté du refus d'accorder les indemnités journalières dues au titre du congé de paternité lorsqu'il est produit un acte d'enfant sans vie.

Ce congé, d'une durée de 11 jours (18 jours en cas de naissances multiples), s'ajoute aux 3 jours accordés et payés par l'employeur au titre de l'article L. 226-1 du code du travail. Il permet de percevoir une indemnité journalière prise en charge par la caisse d'assurance maladie, équivalente à celle perçue par une femme lors de son congé de maternité.

L'article 55 de la loi n° 2001-1246 du 21 décembre 2001 prévoit qu'il est accordé au père « après la naissance de son enfant », sans qu'il soit précisé si l'événement visé est le fait de la naissance ou de la reconnaissance juridique de cette naissance. Cette précision est apportée par l'article D.331-4 du code de la sécurité sociale : pour bénéficier du congé de paternité « l'assuré doit justifier auprès de la caisse primaire dont il relève de l'établissement de la filiation de l'enfant à son égard ». L'octroi du congé de paternité est ainsi subordonné à la production d'un certificat d'acte de naissance attestant du lien de filiation... dont ne bénéficient pas les enfants nés sans vie.

En l'état actuel des règles juridiques, le père d'un tel enfant ne peut donc bénéficier d'un congé de paternité. Dans cette même situation, la mère, elle, bénéficie du maintien de son congé de maternité. Estimant qu'une telle privation est injuste, **le Médiateur de la République demande que le congé de paternité soit accordé dans le cas d'un enfant sans vie.**

Outre le dommage financier qu'ils subissent en ne percevant pas ces indemnités, les pères d'enfants sans vie éprouvent en effet un véritable sentiment d'injustice. D'autant plus que le congé de paternité peut être accordé au père d'un enfant mort très peu de temps après sa naissance, mais pour lequel des actes de naissance et de décès ont été établis au vu du certificat médical attestant que l'enfant est né vivant et viable.

Il convient donc de rétablir l'équité en étendant le bénéfice du congé de paternité aux pères d'enfants sans vie. Une telle réforme constituerait une mesure de soutien à l'égard des familles affectées par la perte d'un enfant.

La délivrance d'un « acte d'enfant sans vie »

De nombreux cas font apparaître la nécessité de remédier aux conséquences inévitables découlant de la délivrance d'un « acte d'enfant sans vie ». D'après l'article 79-1 du code civil, un tel acte est établi par l'officier de l'état civil lorsqu'un enfant est décédé avant la déclaration de naissance et à défaut de la production d'un certificat médical indiquant que l'enfant est né « vivant et viable ». Cet acte est délivré dans deux circonstances :

- lorsque l'enfant est mort-né après un terme de 22 semaines d'aménorrhée ou à un poids d'au moins 500g, ce seuil minimal de viabilité étant défini par la circulaire interministérielle n° 2001/576 du 30 novembre 2001 ;
- lorsque l'enfant, décédé avant la déclaration de naissance à l'état civil, est né vivant (il doit avoir respiré à la naissance) mais non viable, l'appréciation de l'aptitude à la vie étant du ressort de l'autorité médicale.

ADAPTER LES RÈGLES EN MATIÈRE D'ÉTAT CIVIL

Les parents d'enfants nés sans vie supportent mal l'impossibilité de procéder à la reconnaissance d'un enfant sans vie, qui permettrait de lui attribuer une filiation et un nom.

Donner un nom à un enfant né sans vie

Selon le droit, un enfant ne peut acquérir de personnalité juridique que s'il est né vivant et viable et dispose d'un acte de naissance qui en atteste. L'acte d'enfant sans vie n'étant pas un acte de naissance, il ne détermine aucune filiation et ne valide aucune reconnaissance prénatale. L'identité du père peut, certes, être mentionnée dans l'acte d'enfant sans vie, mais ceci ne vaut pas reconnaissance de paternité. L'article 311-4 du code civil énonce qu'« aucune action n'est reçue quant à la filiation d'un enfant qui n'est pas né viable ». En conséquence, l'Instruction générale relative à l'état civil (IGREC) indique que « l'enfant sans vie ne peut être reconnu ».

À noter, qu'avant la loi n° 93-22 du 8 janvier 1993 ayant introduit l'article 79-1 dans le code civil, un acte d'enfant sans vie était établi pour l'enfant mort-né, pour l'enfant né vivant mais non viable, mais aussi pour l'enfant né vivant et viable mais décédé avant la déclaration de naissance à l'état civil. En raison du doute pouvant subsister sur le fait de savoir si l'enfant était né viable, un acte de reconnaissance pouvait être établi pour ces enfants déclarés sans vie. En distinguant la situation des enfants nés « vivants et viables » de celle des autres enfants décédés avant la déclaration de naissance, cette loi a entraîné un recul quant à la possibilité de procéder à la reconnaissance de l'ensemble des enfants nés sans vie.

Par ailleurs, le nom de famille étant un attribut de la personnalité juridique, il ne peut être dévolu qu'à un enfant né vivant et viable. L'enfant sans vie peut, lui, recevoir un ou des prénoms, mais pas un nom.

Plusieurs législations européennes montrent qu'une réforme autorisant la reconnaissance légale d'un enfant né sans vie est envisageable : de nombreux États européens accordent une personnalité juridique à l'enfant né sans vie, avec les conséquences qu'une telle reconnaissance entraîne : possibilité de déterminer une filiation et d'attribuer un nom, inscription sans restriction sur le livret de famille... Le régime juridique français, lui, se caractérise par la faible portée qu'il attribue à l'acte d'enfant sans vie.

Inscrire un enfant né sans vie sur le livret pour les couples non mariés

L'inscription d'un enfant sans vie dans le livret de famille pour un couple non marié, et lorsque cet enfant sans vie est le premier enfant, pose un vrai problème.

Certes, l'article 9 du décret n° 74-449 du 15 mai 1974 prévoit que « l'indication d'enfant sans vie, ainsi que la date et le lieu de l'accouchement, peuvent être apposés sur le livret de famille, à la demande des parents, par l'officier de l'état civil qui a établi l'acte ». Encore faut-il que les parents possèdent un tel livret.

Lorsque l'enfant né sans vie est conçu hors mariage, son inscription s'avère impossible s'il s'agit du premier enfant du couple. En effet, l'IGREC précise qu'« un livret de famille de parents naturels ne peut être délivré



Pour un groupe de travail

Conscient de l'importance des répercussions de ses propositions, le Médiateur de la République préconise que leur étude soit confiée à un groupe de travail piloté par le ministère de la Justice ayant mission d'explorer les possibilités de faire évoluer le droit français dans un sens plus favorable aux familles.

du seul fait de l'existence d'un acte d'enfant sans vie, en l'absence d'établissement de la filiation ». Dès lors, l'inscription ne pourra être opérée qu'à l'occasion de la naissance d'un enfant vivant et viable qui, lui, donnera droit à la délivrance d'un livret de famille. Les dispositions actuelles créent donc une discrimination entre parents naturels, suivant qu'ils ont eu ou non d'autres enfants que celui déclaré sans vie. Elles semblent contraires aux règles de base de la psychologie qui requièrent d'éviter que l'enfant vivant, né après l'enfant décédé, devienne un enfant de remplacement.

Il serait donc souhaitable de prévoir la possibilité de délivrer un livret de famille aux parents dont le premier enfant naturel est déclaré sans vie et qui désirent que cet événement soit consigné.

Complexité inutile

Par ailleurs, les modalités d'inscription d'un enfant sans vie sur le livret de famille, lorsque l'un des deux parents naturels dispose déjà de ce document au titre d'un précédent enfant né vivant et viable, sont inutilement complexes. La possibilité d'inscrire l'enfant va dépendre de la qualité de la personne ayant procédé à la déclaration de l'enfant sans vie :

- si c'est le père, l'indication de l'enfant sans vie est portée sur le livret de famille sans difficulté, les deux parents apparaissant dans le corps de l'acte ;
- si c'est la mère ou un tiers, l'indication de l'enfant sans vie ne peut être portée d'office sur le livret de famille car le père ne figure pas dans l'acte. Le père désirant voir figurer sa qualité et son identité dans l'acte d'enfant sans vie devra saisir le procureur de la République. Celui-ci pourra ordonner l'apposition d'une mention marginale sur l'acte d'enfant sans vie, ce qui autoriserait l'officier de l'état civil à indiquer l'enfant sans vie sur ce livret de famille.

Dans un souci de simplification, il faudrait prévoir que l'acte d'enfant sans vie, même dressé à la suite de la démarche de la mère ou d'un tiers, puisse mentionner dès l'origine l'identité du père, sous réserve du consentement de celui-ci. Un autre moyen pour faciliter cette inscription pourrait être d'autoriser l'établissement d'un acte d'enfant sans vie sur déclaration conjointe du père et de la mère.



Internet : Informations nécessaires pour remplir un formulaire administratif

Pour faciliter les démarches des usagers et moderniser l'administration par le développement des services en ligne, le Médiateur de la République avait demandé que les utilisateurs des formulaires administratifs accessibles sur internet puissent disposer, au préalable, d'une liste des informations et documents nécessaires pour pouvoir les remplir. Ayant constaté que le problème se posait aussi sur les sites commerciaux, il avait suggéré d'édicter la même prescription pour ces derniers.

Concernant l'accès aux services administratifs en ligne, le Médiateur de la République a participé au groupe de travail « usagers » mis en place par l'Agence pour le Développement de l'Administration Électronique (ADAE). Il a demandé d'inclure dans la charte commune des services publics en ligne, préparée par l'ADAE, l'obligation de faire apparaître, en tête de la page électronique – et avant l'accès au formulaire – une « notice » (ou liste exhaustive) des informations et documents nécessaires à l'internaute pour effectuer sa démarche. Cette demande a été

entendue. La proposition du Médiateur de la République est, par ailleurs, d'ores et déjà prise en compte dans le cadre du nouveau service « *changement d'adresse en ligne* ».

La demande du Médiateur de la République concernant ces mêmes précisions pour les sites commerciaux a également été suivie d'effets, dans le cadre de la réforme des procédures contractuelles sous forme électronique opérée par la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique. L'article 1369-1 du code civil, introduit par cette loi, prévoit qu'une offre commerciale par voie électronique doit notamment mentionner les différentes étapes à suivre pour conclure un tel contrat.



Réparation des préjudices causés par les services postaux

C'est une demande de longue date du Médiateur de la République qui vient d'aboutir. Désormais, les prestataires de services postaux sont responsables des pertes, avaries et retards de transmission des courriers et colis, même pour les correspondances ordinaires.

Cette réforme est le fruit d'un long travail de concertation avec les ministères compétents, la direction du service postal et les parlementaires.

Il était, en effet, nécessaire de modifier l'article L. 7 du code des postes et télécommunications stipulant que « *la Poste n'est tenue à aucune indemnité pour perte d'objet de correspondance ordinaire* ».

Lors du débat sur le projet de loi relatif à la régulation des activités postales, la proposition de réforme du Médiateur de la République a inspiré un amendement présenté et adopté par les sénateurs pour adapter le régime de responsabilité des opérateurs postaux.

Trois nouvelles dispositions importantes sont aujourd'hui contenues dans l'article 19 de la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005.

L'article L.7 du code des postes et télécommunications stipule

désormais que les prestataires de services postaux (et non pas de la seule Poste) seront responsables des « *pertes et avaries* » des envois postaux, sur la base des dispositions de droit commun du code civil.

L'article L.8 précise, lui, la responsabilité des opérateurs s'agissant des « *dommages directs causés par le retard dans la distribution* ». Elle sera engagée « *si le prestataire a souscrit un engagement portant sur la date de distribution de cet envoi postal* ».

Enfin, l'article L.9 étend aux opérateurs postaux diverses dispositions existantes dans le code de la consommation pour faciliter l'information des clients sur le régime de responsabilité applicable à leurs envois : marquage, étiquetage, affichage des tarifs, du délai de réclamation d'au moins un an, et des conditions particulières de vente.

Maladies professionnelles : l'allocation temporaire d'invalidité, pour les fonctionnaires aussi



Le Médiateur de la République avait été saisi des difficultés suscitées par l'absence d'application aux fonctionnaires des dispositions de l'article 7-1 de la loi n° 93-121 du 27 janvier 1993, relative aux maladies professionnelles (codifié à l'article L.461-1 du code de la sécurité sociale). De fait, ce texte, qui fixe les conditions d'octroi de l'allocation temporaire d'invalidité (ATI) pour une maladie non inscrite dans le

tableau des maladies professionnelles, était applicable aux seules personnes relevant du régime général de la sécurité sociale (ainsi qu'aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale).

En l'absence d'extension du dispositif de cette loi à la fonction publique d'État, l'ATI était refusée aux fonctionnaires, alors même que l'imputabilité de l'affection au service ne semblait pas contestable.

C'est donc au nom de l'équité que le Médiateur de la République a demandé, dès 1995, que soit corrigée cette inégalité entre les salariés du secteur privé et les agents des trois fonctions publiques. Avec succès.

D'ABORD LES FONCTIONNAIRES DE L'ÉTAT...

Le système complémentaire de reconnaissance des maladies professionnelles a été étendu aux fonctionnaires de l'État par le décret n° 2000-832 du 29 août 2000. Les fonctionnaires bénéficient désormais de l'ATI dans les mêmes conditions que les salariés du secteur privé.

Cependant, en excluant de son champ d'application les agents titulaires de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière, le décret du 29 août 2000 n'avait que partiellement satisfait la proposition de réforme du Médiateur de la République.

...PUIS LES FONCTIONS PUBLIQUES TERRITORIALE ET HOSPITALIÈRE

C'est dans ce contexte qu'est intervenu le décret n° 2005-442 du 2 mai 2005 relatif à l'attribution de l'ATI aux fonctionnaires relevant de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière (JO n°108 du 11 mai 2005, p. 8152). Ce décret a permis d'étendre l'application des dispositions de l'article 7 de la loi du 27 janvier 1993 aux agents publics qui en étaient injustement évincés.

Le droit à l'allocation temporaire d'invalidité

Mme G. est aide-soignante dans un centre hospitalier spécialisé de l'Est de la France. À la suite de la vaccination contre le virus de l'hépatite B – rendue obligatoire pour le personnel hospitalier par une disposition législative de 1991 –, elle a développé une maladie neurologique invalidante.

À trois reprises, la Caisse nationale des retraites et accidents des collectivités locales – organisme d'assurance sociale des agents de la fonction publique hospitalière et territoriale – a refusé de lui attribuer une allocation temporaire d'invalidité, l'équivalent pour le fonctionnaire de la rente d'incapacité permanente dans le régime général. Raison invoquée : le manque de preuve d'un lien de causalité unique, direct et certain entre la maladie neurologique de Mme G. et la vaccination.

Le Médiateur de la République a estimé que cette position était particulièrement injuste et infondée. Il a demandé au ministre de l'Emploi et de la Solidarité de donner des instructions au directeur de la caisse, afin qu'il considère les accidents vaccinaux comme étant des accidents de service.

Dans sa réponse, le ministre a effectivement considéré que l'affection dont souffrait Mme G. résultait des conséquences d'une vaccination imposée par son employeur, et que la situation relevait bien de la réglementation en matière d'indemnisation des accidents de service.

Mme G. bénéficie ainsi, depuis la date de consolidation de sa maladie, d'une allocation temporaire d'invalidité d'un taux de 20 %.

La cellule d'urgence en intervention



Admis à concourir malgré son âge

Il est bibliothécaire adjoint au ministère de l'Éducation nationale. Pendant un an, il suit la préparation au concours interne de conservateur des bibliothèques. Fin prêt, il se présente à la session 2005. M. L. dépose alors son dossier d'inscription. Mais l'École nationale supérieure des sciences de l'informatique et des bibliothèques (ENSSIB) l'informe, fin mars, que son inscription n'est pas recevable ! En effet, compte tenu de sa date de naissance, à la fin de sa scolarité, le 1^{er} juillet 2007, M. L. aura plus de 50 ans. Il ne sera donc pas en mesure de remplir l'engagement auquel doit souscrire tout élève de cette école : servir l'État au moins dix ans. Or, au dixième anniversaire de sa titularisation, il aura dépassé (depuis un mois et six jours !) l'âge de soixante ans à partir duquel les fonctionnaires peuvent demander à bénéficier de leur droit à pension.

M. L. saisit donc le Médiateur

Partant du principe que le droit à pension dès l'âge de soixante ans a été relativisé par l'allongement des durées d'assurance exigées pour obtenir le taux plein, et qu'il paraît inéquitable d'empêcher M. L. de tenter sa chance à un mois et six jours près, la cellule d'urgence intervient auprès du ministère de l'Éducation nationale. Quelques jours avant les épreuves, M. L. est autorisé à concourir... ainsi que cinq autres candidats qui se trouvaient dans une situation similaire au regard de la combinaison de l'engagement décennal et du droit à la retraite ! Une évolution motivée notamment par la modification imminente des règles en matière de dérogation aux limites d'âge dans un sens autorisant le recrutement de personnes susceptibles de faire valoir leur droit à la retraite avant d'avoir achevé leur engagement de servir, sous réserve de l'obligation de rembourser les sommes exigibles en cas de non-respect de cet engagement. M. L. n'a plus qu'à réussir les épreuves !

Première convention du Médiateur de la République : un pas de plus dans l'engagement au service de nos concitoyens

En mai dernier, un an après sa nomination, Jean-Paul Delevoye a remis son premier rapport d'activité ; l'occasion pour le Médiateur de la République de réunir pendant deux jours, à Paris, l'ensemble de ses collaborateurs, agents du siège et délégués locaux, afin de débattre des orientations de travail des services de l'Institution.

Le début de cette convention a notamment été marqué par l'intervention du chercheur au CNRS Patrick Le Galès sur les mutations de la société française et la place de la médiation.

Par ailleurs, les exposés introductifs du Pr Rémi Pellet et de Philippe Clouet ont permis d'ouvrir le débat sur l'actualité sociale, en présence de Josiane Cazabielle, responsable de la fonction conciliation à la CNAM, d'Annie Rosés, directrice de la législation et du contentieux à la CNAV, de Frédéric Marinacce, directeur des prestations familiales de la CNAF, d'Hélène Vodé, directrice adjointe des affaires juridiques de l'UNEDIC et de Laure Farnoux, chef du bureau des régimes de base des retraites à la direction de la Sécurité sociale.

Enfin, les discussions sur le droit des étrangers ont été engagées avec Benoît Normand, conseiller au cabinet de la ministre déléguée à l'Intégration, Anne-Sophie Canihac, de la direction de la population et des migrations, Philippe Bossière, chef du service des étrangers en France au ministère des Affaires étrangères et Bernard Schmeltz, sous-directeur des libertés publiques au ministère de l'Intérieur.

Par la qualité et le niveau des interventions et des débats, cette première convention dans l'histoire de l'Institution a permis de franchir un pas supplémentaire dans l'engagement individuel et collectif au service de nos concitoyens.

