MÉDIATEUR ACTUALITÉS

LE JOURNAL DU MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

www.mediateur-republique.fr

Novembre 2005 - N°12

ISSN 1769-9657

Le Médiateur à la Cour de cassation

Effectifs insuffisants, diversité des contentieux, complexité des petits litiges sans représentation obligatoire des avocats, qui sont traités dans des délais trop brefs.
Accueil insuffisamment privilégié des justiciables démunis face au juge, dont la Cour de cassation limite le pouvoir de soulever d'office les moyens de nullité des offres de crédit aux particuliers.
Un droit de la consommation trop peu protecteur des intérêts des plus faibles. Un rétablissement personnel issu de la loi Borloo dont l'application révèle faiblesses et carences.
Une réforme des régimes de tutelle qui tarde, provoquant l'engorgement des procédures et des dysfonctionnements...

Ce sont là autant de points abordés par le Médiateur de la République lors du colloque organisé par les juges d'instance, fin septembre, à la Cour de cassation. Soucieux de préserver les équilibres de notre société, Jean-Paul Delevoye a profité de l'occasion pour relayer leurs propos alarmants : à l'instar des délégués départementaux du Médiateur, ils sont en prise directe avec les préoccupations des usagers les plus fragilisés, dont la précarité des facultés de défense renforce le besoin de justice de proximité , rapide et efficace.
« La fragilité et l'isolement des citoyens confrontés à la montée de l'individualisme retarde le mouvement de pacification sociale, a-t-il notamment déclaré. *Il nous faut agir pour ne pas être complices de l'explosion du pacte républicain. »*

SOMMAIRE

Le dossier du mois
pages 2/3
- Le surendettement : un phénomène de société à traiter d'urgence

Synergies
page 3
- Philippe Séguin, premier président de la Cour des comptes

Sur le terrain
page 4
- Délégués : les mouvements de l'année 2005

Le surendettement : un phénomène de société à traiter d'urgence

**Les surendettés ? Ils sont des centaines de milliers par an... Désormais, ils sont aussi souvent victimes que « fautifs ».
Le Médiateur de la République ayant relevé certaines lacunes dans la législation, propose des réformes pour corriger les dysfonctionnements du traitement de ces surendettements et ainsi favoriser une réelle réinsertion économique et sociale. Il tire aussi les leçons des difficultés budgétaires pour les juridictions compétentes, difficultés qui résultent de la nouvelle procédure en la matière.**

pages 2 et 3

ÉDITORIAL

Surendettement : refuser la fatalité

Pourquoi ce paradoxe français d'être un des pays où le taux d'épargne des ménages est le plus élevé, leur taux moyen d'endettement le plus bas, et où il y a pourtant le plus de surendettés ?
Inconscience du consommateur, irresponsabilité calculée des organismes de crédit, déchaînement consumériste ?
En fait, dans la grande majorité des cas, les personnes concernées vivent seules ou avec une personne à charge ; elles sont employés, ouvriers ou chômeurs avec des revenus mensuels faibles. Ce n'est pas tant l'importance des sommes à rembourser qui leur pose problème que la modestie initiale de leurs ressources, ou leur diminution brutale après un « accident de la vie » (décès d'un proche, divorce, perte d'emploi). La spirale infernale du surendettement ne s'explique pas par une frénésie de consommation mais, pour les plus pauvres d'entre nous, par l'urgence de faire face à des besoins vitaux.
C'est la solidarité nationale qui est en jeu et il serait inconséquent de renvoyer à la seule responsabilité de chacun. Une réflexion en commun s'impose et un effort collectif de tous les acteurs : consommateurs, banques et organismes financiers, pouvoirs publics.
D'abord, en responsabilisant plus les organismes prêteurs. Leur activité doit être rentable, mais elle doit aussi être encadrée et régulée, notamment par le biais des fichiers « positif » (recensant les crédits) et « négatif » (notant les incidents). Les casinos refusent certains joueurs compulsifs, un gérant de bar peut être responsable de l'accident provoqué par l'ébriété de ses clients : l'organisme de crédit doit, lui aussi, avoir conscience des conséquences humaines dramatiques qu'entraîne un contrat trop facilement accordé.
Ensuite, en sensibilisant le consommateur. Le délai de rétractation de sept jours doit être mis à profit pour lui rappeler une ultime fois ses capacités réelles de remboursement et l'informer des conséquences d'une défaillance pour son conjoint solidaire.
Cet effort de responsabilisation et d'information permettrait de mieux prévenir les cas de surendettement. Pour ceux qui ne peuvent être évités, la loi Borloo d'août 2003 constitue un progrès significatif, à condition, bien sûr, de la prendre pour ce qu'elle est : une procédure de rétablissement personnel, un moyen de « repartir dans la vie », et non l'ardoise magique qui effacera tout.
L'économie moderne est impensable sans le crédit. L'épargne seule ne suffirait pas, pour la majorité d'entre nous, à accéder au logement, au confort et aux biens d'équipement courants. Encore faut-il que cette passerelle vers plus de bien-être ne se révèle pas un piège mortel et ne soit pas franchie sans contrôle.

Jean-Paul Delevoye
Médiateur de la République

Le surendettement : un phénomène de société à traiter d'urgence

En proposant des réformes, le Médiateur de la République fait œuvre utile. Ayant relevé certaines lacunes dans la législation traitant du surendettement, il intervient pour faire corriger ces dysfonctionnements. L'objectif est de favoriser la réinsertion des personnes surendettées et éviter leur rechute. Un dossier pour mieux connaître la procédure de « rétablissement personnel » et aussi appréhender les difficultés budgétaires des juridictions, résultant de la nouvelle procédure en la matière.

Rectifier les effets négatifs du traitement du surendettement

Le surendettement des particuliers devient un phénomène massif : près de 190 000 dossiers déposés en 2004 auprès des commissions de surendettement. La loi du 1er août 2003 a créé une procédure de « rétablissement personnel », dite aussi « faillite civile ». Elle a pour objectif de permettre à une personne de bonne foi dont la situation apparaît « irrémédiablement compromise » de refaire surface, grâce à un effacement de ses dettes. Mais, plusieurs lacunes sont à corriger.

L'absence de moyens supplémentaires alloués aux commissions de surendettement et aux juges compétents réduit l'efficacité du rétablissement personnel.

Par ailleurs, l'inscription au Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) engendre des effets pervers. Celui qui a connu des incidents bancaires est inscrit pendant huit à dix ans dans ce fichier... accessible aux établissements de crédit. Cela signifie une quasi-impossibilité de souscrire un emprunt durant cette période, voire d'ouvrir un compte en banque. 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. Le Médiateur de la République a donc proposé de réduire à cinq ans maximum la durée d'inscription au FICP pour favoriser la réinsertion économique et sociale des personnes concernées. Une telle réforme devrait être accompagnée d'un renforcement des moyens des commissions de surendettement, leur permettant de procéder à des suivis individualisés des dossiers.

Pour un traitement social du surendettement

L'absence d'effectivité des mesures de suivi social, qui peuvent être prononcées par le juge, constitue aussi une carence, compte tenu des causes sociales qui sont souvent à l'origine de ces situations : 64 % des cas de surendettement ont été provoqués par un « accident de la vie » (chômage, divorce, maladie...) ayant entraîné une chute brutale des revenus (voir ci-contre). Or, le traitement social, très peu mis en œuvre, est essentiel et pourrait donner sa justification à l'intégration d'un conseiller en économie sociale et familiale au sein des commissions de surendettement.

Les responsables politiques ont édicté plusieurs mesures pour encadrer le développement du crédit. Le soutien

que l'État entend aussi apporter au micro-crédit et à la création d'un service bancaire universel ouvre des voies intéressantes pour aider au maintien des personnes en difficulté dans la vie sociale et économique.

Pour une protection effective des consommateurs

Le consommateur en contentieux avec un professionnel se trouve le plus souvent en situation de faiblesse, économiquement mais aussi juridiquement. Si le droit de la consommation entend compenser ce déséquilibre, son application n'est pas toujours effective : ce type de litige relève souvent de la compétence des juridictions d'instance. Là, le consommateur peut se défendre seul, mais cette liberté de ne pas avoir recours à un avocat peut se retourner contre lui !

Actuellement, selon la jurisprudence de la Cour de cassation, le juge ne peut aller au secours du consommateur. Seule la partie protégée par les dispositions du droit de la consommation peut invoquer ces dispositions dans le cadre d'un procès civil... Ce qui semble contraire aux dispositions du nouveau Code de procédure civile, qui dispose que *« le juge tranche le litige conformément aux règles de droit qui lui sont applicables »*.

La jurisprudence de la Cour de cassation n'apparaît pas, en outre, conforme à la position dégagée par le droit européen. La Cour de justice des communautés européennes a en effet déclaré que l'objectif poursuivi par les dispositions d'une directive pour que les clauses abusives ne lient pas les consommateurs *« ne pourrait être atteint si ces derniers devaient se trouver dans l'obligation de soulever eux-mêmes le caractère abusif de ces clauses »*.

Cette jurisprudence pourrait être jugée contraire au droit à un procès équitable énoncé dans la Convention européenne des Droits de l'Homme. Il serait opportun qu'elle reconnaisse enfin au juge le pouvoir de soulever d'office l'application d'une disposition protectrice du consommateur. Ainsi serait rétabli un équilibre entre la partie faible et la partie dominante.

Le juge et le surendettement

La procédure de rétablissement personnel, conduisant à l'effacement des dettes non professionnelles, comporte six étapes : ouverture de la procédure, mesures de publicité et déclaration des créances, état des créances, liquidation des biens du débiteur, répartition du prix et clôture.

Une surcharge importante de travail

En confiant au juge l'exécution de cette procédure, la loi a accru considérablement la charge de travail des magistrats et greffiers. La nécessité de renforcer les effectifs des greffes est une évidence, comme de donner aux magistrats les moyens de traiter ces dossiers.

Sur les dix premiers mois de 2004, environ 160 000 dossiers de surendettement ont été examinés par les commissions départementales et 25 000 orientés vers le rétablissement personnel : une charge supplémentaire de travail de 20 %.

Quant à l'outil informatique des juridictions d'instance, qui traitent 70 % des dossiers, l'échange de données avec la Banque de France n'est toujours pas d'actualité.

Une application pour gérer la nouvelle procédure est en cours de développement et un programme d'aide à la décision devrait être diffusé.

Quelle prise en charge des coûts ?

Dès le 1er janvier 2006, les cours d'appel se verront allouer une dotation pour financer leurs frais de fonctionnement et de justice. Le Code de la consommation précise que le coût du bilan économique et social de la situation du débiteur est avancé par l'État. À défaut d'actif réalisable ou de ressources du débiteur, la rémunération du mandataire incombe au Trésor.

Avec 25 000 dossiers par an, les experts ont estimé le coût annuel en frais de justice à 12,5 M€.

Certains tribunaux d'instance ont déjà des difficultés financières car le surendettement n'a plus pour cause majoritaire le comportement fautif des débiteurs ou des créanciers dans l'accumulation des crédits. C'est désormais, avant tout, un problème de pauvreté et de précarité de personnes confrontées aux accidents de la vie. Une nécessité s'impose : rendre possible l'ouverture et la clôture de la procédure de rétablissement personnel en un seul jugement pour les situations des plus démunis.

Dans ces dossiers, en l'état actuel des textes, le juge doit ouvrir la procédure, inviter les créanciers à produire des justificatifs (avec le coût que cela représente alors que la créance sera effacée ultérieurement), le greffe, ou le mandataire, doit collationner ces déclarations. Puis, les parties sont reconvoquées pour aboutir finalement à un jugement de clôture pour insuffisance d'actif.

Bref, des notifications, des frais et six mois de procédure inutile, puisque le résultat est connu d'avance.

Surendettement : état des lieux

Les surendettés, victimes…

… des accidents de la vie

Mme V., mère de trois enfants, est infirmière libérale depuis plus de vingt ans. Un jour, sa vie bascule : un accident de la circulation l'oblige à interrompre pour plusieurs mois son activité, la privant de revenu professionnel. Pour vivre, seules restent les indemnités journalières. Et les dettes s'accumulent, tant vis-à-vis des impôts que de l'Urssaf.

De surcroît, elle « hérite » des crédits à la consommation souscrits très imprudemment par son compagnon, dont elle s'est séparée quelque temps après l'accident.

Un malheur n'arrivant jamais seul, les responsables de l'accident de voiture, condamnés à indemniser leur victime, font appel, retardant ainsi le versement d'une somme qui permettrait d'apurer les dettes.

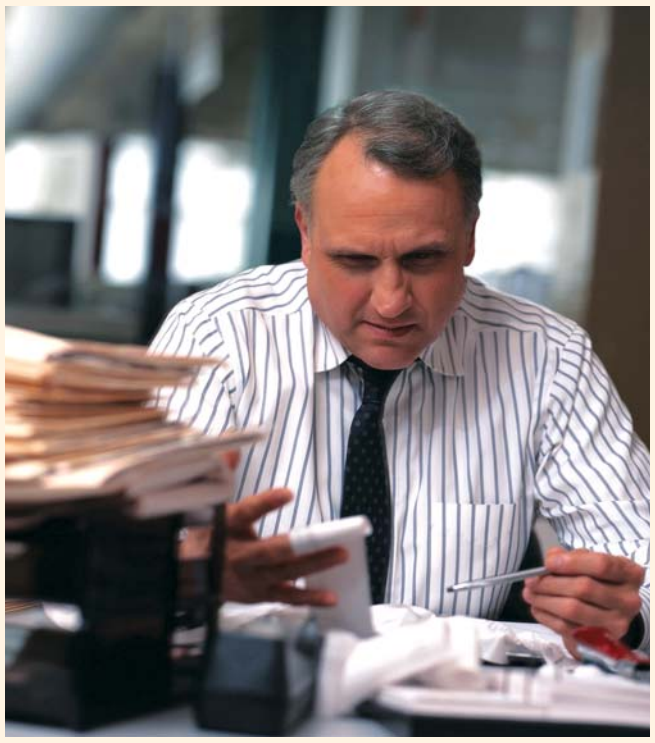
Mme V. dépose donc un dossier de surendettement. Le plan d'apurement ne concerne que les dettes de consommation contractées par son ex-compagnon, désormais insolvable. Tous les mois, quelque 1 000 € seront consacrés à ces remboursements. Pour ce qui est des dettes professionnelles, qui sont exclues, comme c'est la règle, des recommandations de la commission de surendettement, Mme V. n'a d'autre choix que de vendre sa maison. Les créanciers recourent à la solution la plus simple. Celle qui la met à la rue !

… de la consommation

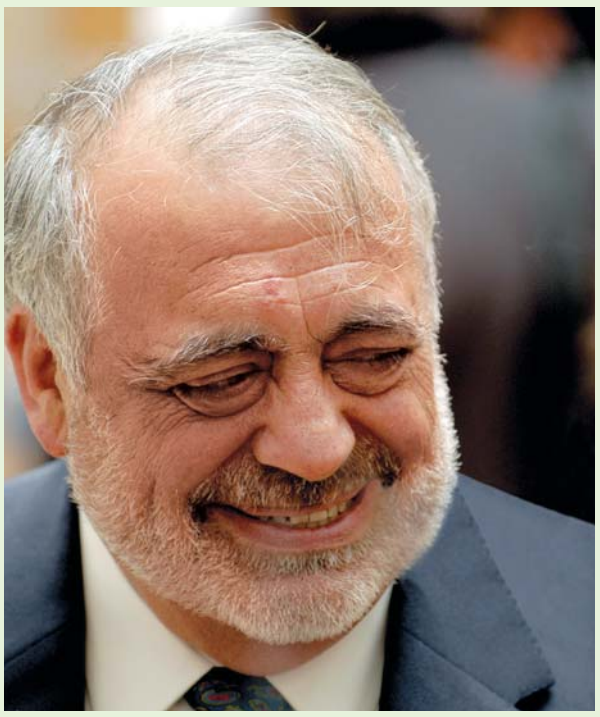
Mme T., veuve depuis plus de trente ans, a du mal à respecter l'échéancier mis en place par la commission de surendettement. Ses dettes ? Elle les a souscrites *« pour que les enfants ne manquent de rien. L'argent était facile à obtenir à l'époque »*. Mais, arrivée à la retraite, elle ne peut plus faire face aux mensualités. Mme T. ne refuse pas de payer : *« C'est moi qui ai fait l'erreur de m'endetter. »* Elle souhaite simplement prolonger de deux ans le plan d'apurement.

Et les créanciers ?

Pour compléter sa petite retraite, Mme B. loue une maison, mais sa locataire, surendettée, lui doit plus de 3 000 €. Au décès de celle-ci, les héritiers renoncent à l'héritage. Mme B. doit seule faire face aux frais de déménagement des affaires de la défunte… et ne récupérera jamais sa créance !



Questions à Philippe Séguin, premier président de la Cour des comptes



« Le Médiateur est une institution différente et complémentaire […]. Différente par son mode de saisine qui reste centré sur le citoyen. Complémentaire, parce que son action passe par la résolution de situations individuelles, mais aussi parce qu'elle inscrit son action en dehors du débat politique. »

Quel regard porte le premier président de la Cour des comptes sur l'institution du Médiateur de la République ?

Nous vivons dans un pays au système juridique complexe. Dès lors, les possibilités de litige ou de blocage sont naturellement fréquentes. Aussi, sauf à recourir systématiquement à la Justice, il me semble qu'un organe indépendant est indispensable pour contribuer à transgresser ces blocages.

S'agissant du fonctionnement de l'institution du Médiateur, je soulignerai deux faits : le nombre et la diversité des interventions du Médiateur, l'un des aspects qui fondent la nécessité de cette institution, et le fait que le Médiateur, par son rôle d'observateur privilégié, a su acquérir une autorité consacrée par les textes.

Quelle est l'utilité de son action par rapport à celle des grands corps de contrôle de l'administration ?

L'utilité des uns et des autres n'est pas vraiment comparable.

Les corps d'inspection sont actionnés par leurs ministres de tutelle pour résoudre un problème ponctuel ou rechercher des améliorations du fonctionnement des services. Il existe bien des exemples des effets induits par ces travaux pour les citoyens.

La Cour des comptes et les chambres régionales portent un regard sur la régularité et l'efficacité de la gestion de l'État, des collectivités territoriales, des sociétés nationales… Ces travaux peuvent par ailleurs être publiés.

Le Médiateur est une institution différente et complémentaire, qui s'inscrit dans une problématique d'administration. Différente par son mode de saisine qui reste centré sur le citoyen. Complémentaire, parce que son action passe par la résolution de situations individuelles, mais aussi parce qu'elle inscrit son action en dehors du débat politique. Son autorité procède certainement de ce positionnement.

Vous avez remis au Médiateur une étude sur le traitement fiscal réservé aux couples. Une première. Cette collaboration vous paraît-elle devoir être poursuivie ?

Effectivement, j'ai été saisi par le Médiateur, sur la base de l'article 12 de la loi du 3 janvier 1973, qui prévoit que « le vice-président du Conseil d'État et le premier président de la Cour des comptes font, sur la demande du Médiateur de la République, procéder à toutes études ».

Compte tenu du thème, j'en ai confié la réalisation au Conseil des impôts, que je préside également.

Un tel travail est effectivement une première. Je crois que cette expérience peut utilement être reproduite, et s'inscrirait dans le modèle de l'assistance que la Cour donne au Parlement, avec notre rapport annuel sur les lois de financement de la sécurité sociale.

Le Médiateur corrige les dysfonctionnements administratifs. Il a récemment interpellé les pouvoirs publics sur les conditions de fonctionnement du recouvrement des amendes. Qu'en pensez-vous ?

Sur le fond de la question, si la Cour a déjà fait des commentaires sur le taux de recouvrement des amendes, c'est surtout au regard à sa faiblesse.

Au-delà, je ne suis pas certain que le premier président de la Cour des comptes soit qualifié pour s'exprimer sur un sujet, au sein duquel on confond parfois différents types d'amendes, la contestation d'une infraction et celle du montant de l'amende qui en découle, ou, s'il s'agit de procédures de recouvrement, opposition administrative et avis à tiers détenteur.

Tout avis émis par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes pourraient l'être hors du champ strict de leur compétence, qui est en l'espèce de vérifier que les comptables publics ont fait diligence pour qu'une créance soit recouvrée par les voies de droit à leur disposition.

Le Médiateur dispose d'un pouvoir d'intervention en équité auquel l'administration réserve un bon accueil, sauf en cas d'indemnisation. Cette limite pourrait-elle être une conséquence de la rigueur du contrôle financier et serait-il souhaitable de l'assouplir, voire d'en modifier les règles dans un souci de cohésion sociale ?

Il est plus simple d'obtenir l'annulation de créances de l'État sur des personnes que d'obtenir une indemnisation. Je ne suis pas certain que le contrôle financier soit particulièrement en cause.

Cette question est d'abord jurisprudentielle : c'est le juge administratif qui tranche ces questions au cas par cas. Et dans cette optique, une difficulté demeure, la différence d'indemnisation perçue par les victimes, selon que le préjudice est estimé par le juge administratif ou le juge judiciaire.

Pour autant, certains dispositifs ont été améliorés au cours des années.

Mais certains préjudices ne sont pas toujours indemnisés dans des proportions équitables. C'est pourquoi certains projets, tendant par exemple à créer un système d'indemnisation des citoyens pour les troubles dûs à l'implantation d'un ouvrage public nouveau, constituent des voies à explorer.

Ces évolutions posent évidemment le problème de l'harmonisation des règles européennes, qui demeure une question ouverte.

Délégués :

Les mouvements de l'année 2005

Déjà 36 « mouvements » de délégués depuis le début de l'année ! Soit 10 % des délégations qui composent le réseau territorial du Médiateur de la République.

Plusieurs facteurs concourent à cette mobilité relativement importante :

- la souplesse du statut bénévole des délégués, qui permet une adaptation permanente et sans formalisme, tant aux changements de situation personnelle ou de disponibilité des délégués qu'aux besoins de l'Institution ;
- la volonté du Médiateur de toujours améliorer la qualité du service apporté au public, en renforçant et diversifiant les compétences des délégués ;
- la politique de développement territorial engagée, qui conduit l'Institution à créer de nouvelles délégations pour mieux répondre aux besoins du terrain et optimiser l'expérimentation « prisons ».

Les 36 mouvements se répartissent en :

6 créations de nouvelle délégation

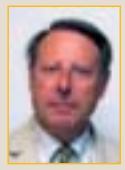
Pierre Baraton
Nantes (44)
(Préfecture)

Michel Delecroix
Compiègne (60)
(Sous-préfecture)

Bernard Delattre
Bapaume (62)
(Centre de détention et mairie)

Jean-Claude Mathieu
Pau (64)
(Complexe de la République)

Geneviève Dubois
Paris (75)
Point d'accès au droit (PAD) du 19e arrondissement



Alain Tavernier
Nanterre (92)
Maison d'arrêt et PAD de Courbevoie

6 changements de délégation pour des délégués qui ont changé de résidence ou qui ont répondu à des propositions d'évolution de l'Institution

Alain Rey
précédemment à Brunoy (91) tient désormais ses permanences à Cannes et Antibes (06) (antenne de justice)

Gaëlle Walker
précédemment à Roubaix (59) tient désormais ses permanences à Salon-de-Provence (MJD) (13)

Anne-Cécile Castellani-Dembélé
précédemment à Épernay (51) tient désormais ses permanences à Paris (75) (MJD du 10e arrondissement)

Yves Magne-Lie
précédemment à Drancy/Aulnay (93) tient désormais ses permanences à Nanterre (92) (préfecture)

Alain Daboval
précédemment à Créteil Centre social Kennedy (94) tient désormais ses permanences à Fresnes (maison d'arrêt) et Créteil (préfecture)

Joël Judéaux
précédemment à Lyon La Duchère (69) tient désormais ses permanences à Lyon Préfecture

24 nouveaux délégués sont entrés en fonction en 2005 pour remplacer des collègues dont les fonctions avaient pris fin

Christian Desbordes
a remplacé Pierre Genest dans l'Allier

Josiane Danny Hocq
a remplacé Guy Vincent en Charente-Maritime

Christian Cassignol
a remplacé Joséphine Soumah en Haute-Garonne

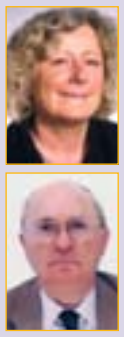
Francis Jamme
a remplacé Gilbert Teboul en Haute-Garonne

Pierre François Lotoux
a remplacé Magali Le Roi en Ille-et-Vilaine

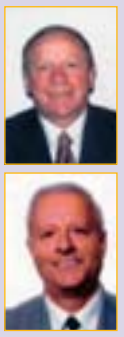
Marie-Thérèse Perez
a remplacé Daniel Roncin dans les Landes

Jean-Pierre Duplouy
a remplacé Pierre Bouisset dans le Lot-et-Garonne

Véronique de Kerret
a remplacé Bernard Valentin en Maine-et-Loire



Isabelle Carrière
a remplacé Gaëlle Walker dans le Nord



Guylain Dhalleine
a remplacé Yves Landry dans le Nord

Robert Schelcher
a remplacé Amar Idiri dans le Haut-Rhin

Régine Vigna
a remplacé Joël Judéaux dans le Rhône

Pierre Benoît
a remplacé Marike Lenclud à Paris (MJD 10e)

André Lafore
a remplacé Véronique Haimez à Paris (PAD 18e)

Pascal Lecomte
a remplacé Mustapha Staïli dans les Yvelines

Angèle Munier
a remplacé Marie Vidal dans le Tarn

Yves Boisson
a remplacé Alain Rey dans l'Essonne

Monique Bruntz
a remplacé Jean-Gabriel Lambert dans les Hauts-de-Seine

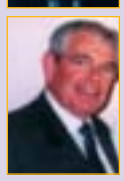
Yves Magne-Lie
a remplacé Joseph Gonzalez dans les Hauts-de-Seine

Didier Melon
a remplacé Marc Allouch dans les Hauts-de-Seine

Pascal Belzanne
a remplacé Yves Magne-Lie en Seine-Saint-Denis

Gérard Valleix
a remplacé Nour-Eddine Hafdane en Seine-Saint-Denis

Xavier Lauréote
a remplacé Alain Daboval dans le Val-de-Marne



Jean Prot
a remplacé Henri Pons dans le Val-de-Marne

À ces changements se sont ajoutées, en avril, **trois nouvelles désignations de coordonnateurs** : Pierre Baraton, délégué à Nantes, devient coordonnateur des délégués de Loire-Atlantique (nouvelle délégation de coordination) ; Xavier de Lambert, déjà coordonnateur en Gironde et en Haute-Garonne, assurera la même fonction dans le Tarn, en remplacement de Marie Vidal ; enfin, Gérard Billot, coordonnateur du Pas-de-Calais, jouera aussi ce rôle dans le Nord, en remplacement de Gaëlle Walker.

Rappelons enfin qu'au cours du premier semestre 2005, **cinq délégués ont accepté d'être les pionniers de l'expérimentation « prisons »** (lire page 5).

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

Médiateur Actualités, le journal du Médiateur de la République paraît 10 fois par an • Éditeur : le Médiateur de la République • Directeur de la publication : Bernard Dreyfus • Rédacteur en chef : Christian Le Roux • Rédactrice en chef adjointe : Christine Tendel • Secrétariat de rédaction : Marie-Jeanne Jacquet • Comité de rédaction : Michel Sironneau, Nathalie Fichet, Gilbert Cervoni, Martine Timsit, Jean-François Gratieux, Annie Laloum, Éliane Le Coq-Bercaru, Inès Monteillet, Serge Petit, Jean-Michel Rougié, Valérie Douchez • Réalisation : Sphère Publique - 34, avenue de Messine - 75008 Paris • Dépôt légal : 4e trimestre 2005

Prisons : un bon départ pour l'expérimentation

Jean-Paul Delevoye a signé avec le Garde des Sceaux, le 16 mars dernier à la maison d'arrêt de Fresnes, une convention qui donnait le coup d'envoi à une innovation : l'expérimentation, pendant dix-huit mois, sur dix sites pénitentiaires, de l'ouverture de permanences en détention de délégués du Médiateur de la République (cf.* Médiateur Actualités *n° 8). Premiers enseignements.

Cinq premiers délégués ont été installés avant l'été : Alain Daboval à la maison d'arrêt de Fresnes en avril, Dalila Nemiri au centre pénitentiaire des Baumettes à Marseille en mai, et, en juin, Robert Vincensini à la maison d'arrêt d'Aix-en-Provence-Luynes, Albert Thibaud à la maison d'arrêt de Saint-Étienne et Pierre Simard au centre de détention de Melun.
Pour débuter cette expérimentation, le Médiateur de la République avait tenu à choisir des délégués déjà en fonction, donc expérimentés, et évidemment volontaires. Il a aussi tenu à ce que chacun de ces pionniers conserve, en plus de son intervention en prison, une permanence traditionnelle à l'extérieur, pour rester en contact avec les réseaux de l'Institution. Un bilan de cette nouvelle action ne pourra être établi que d'ici un an, lorsque les dix délégations « prisons » auront effectivement fonctionné plusieurs mois. Néanmoins, on peut déjà tirer des enseignements encourageants.

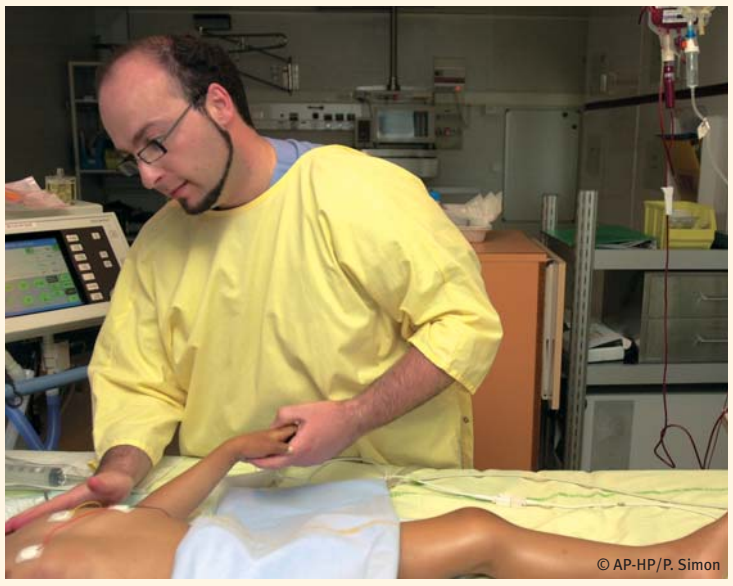
De bons résultats quantitatifs et qualitatifs

D'abord, les chiffres montrent que l'objectif de rendre l'Institution accessible aux détenus – elle ne l'était que de façon marginale – peut être atteint : dans les cinq prisons concernées, 124 détenus ont saisi les délégués entre avril et septembre, et une soixantaine d'entretiens individuels ont déjà eu lieu. Rappelons que, jusqu'ici, le nombre de dossiers adressés par des détenus au Médiateur de la République était de l'ordre d'une dizaine par an !
Les premiers résultats sont aussi intéressants sur le plan qualitatif : les détenus expriment leur satisfaction *« de pouvoir être écoutés, en toute confidentialité, par le représentant d'une institution indépendante »*.
De même, le fait que les délégués aient pleine compétence pour traiter les réclamations contre l'administration pénitentiaire est, pour les détenus, une innovation importante : des litiges portant, par exemple, sur la gestion des objets personnels, le renouvellement de cartes d'identité ou encore la possibilité de suivre une formation par internet peuvent ainsi trouver une solution amiable. On peut donc, pour l'avenir, espérer que l'intervention des délégués du Médiateur de la République contribuera, par le désamorçage et la prévention des conflits, à la réduction des tensions que génère la vie carcérale.
Enfin, les délégués, dont l'administration pénitentiaire a facilité l'installation tout en respectant leur indépendance, ont noué de nouveaux partenariats, notamment avec les travailleurs sociaux chargés du suivi de détenus et avec les juristes des « Points d'accès au droit », dont Jean-Paul Delevoye souhaite d'ailleurs l'ouverture dans toutes les prisons. Ainsi, l'information et l'orientation des détenus seront facilitées.

L'expérience – qui va se poursuivre comme prévu avec l'installation, d'ici à la fin de l'année de cinq autres délégués – a vivement intéressé Alvaro Gil-Robles, Commissaire européen aux Droits de l'Homme. Il a souhaité, à l'occasion de son déplacement à Marseille, le 5 septembre dernier, visiter la prison des Baumettes, où il a rencontré, avec Jean-Paul Delevoye, notre déléguée, Dalila Nemiri.

Être infirmier... ou ne pas être

Éric Y. a longtemps exercé son activité en qualité de remplaçant infirmier puis a obtenu son inscription sur la liste des infirmiers et infirmières du département de X. Il a souhaité développer son activité libérale sur deux communes. Il s'est alors lourdement endetté.
En 1998, la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales a procédé à sa radiation de la liste départementale des infirmiers, se fondant sur un défaut d'équivalence de diplôme.
Le tribunal administratif compétent a annulé cette décision au motif que son inscription sur la liste des infirmiers était créatrice de droits. Mais, le ministère n'a pu reprendre une nouvelle décision favorable, compte tenu de sa base juridique illégale.
De plus, à l'issue de congés de maladie de longue durée, Éric Y. ne souhaitait plus exercer son activité mais être placé en invalidité. Il a alors demandé une indemnisation en réparation du préjudice subi pour avoir été inscrit par erreur, puis radié, de la liste des infirmiers du département.
À la demande du Médiateur, après une étude attentive de son dossier, et compte tenu de sa situation matérielle très difficile, le ministère en cause a accepté de l'indemniser : 90 000 € lui ont été versés.



© AP-HP/P. Simon

Indemnisation du chômage : un parcours difficile

Mme L. a été salariée d'une chambre de commerce et d'industrie (CCI), de l'École nationale supérieure d'arts et métiers (ENSAM), puis d'une société privée. À l'issue de ce dernier contrat, elle demande des allocations chômage à l'ASSEDIC, mais essuie trois rejets successifs : aucun de ses employeurs ne relèverait du régime d'assurance chômage géré par cet organisme.
Mme L. se tourne alors vers la Caisse d'allocations de chômage des CCI qui, elle aussi, répond négativement : ce serait à l'ENSAM, auprès de laquelle elle justifierait de la durée d'emploi la plus longue, de l'indemniser.
Or, cet employeur public rejette à son tour la demande : le nombre d'heures de travail effectuées serait inférieur au minimum exigé et l'intéressée a été employée dans le cadre d'une activité secondaire.
Sans revenu personnel depuis plusieurs mois, Mme L. sollicite l'aide du Médiateur de la République, lequel demande à la direction générale de l'UNEDIC, à la Caisse d'allocations chômage des CCI et à l'ENSAM de rechercher conjointement une solution.
Le Médiateur rappelle que, dans le cas d'activités exercées pour le compte d'employeurs publics et privés, le critère retenu pour déterminer le débiteur de la charge de l'indemnisation est la durée d'emploi la plus longue au cours de la période de référence. Il souligne aussi que, Mme L. ayant exercé ses activités de façon concomitante, ses durées d'emploi devaient être calculées en jours et non en heures, conformément aux textes alors applicables.
L'UNEDIC et la Caisse des allocations de chômage des CCI concluent que l'indemnisation incombe à l'ENSAM, auprès de laquelle la durée de l'emploi avait été la plus longue.
Ce dernier employeur maintient néanmoins sa position, faisant valoir le nombre insuffisant d'heures de travail effectuées, et le fait que l'intéressée, recrutée en qualité de vacataire, n'avait pas signalé la fin du contrat de travail qui la liait à la CCI, ce qui aurait été de nature à s'opposer à son recrutement.
Ne partageant pas cette analyse, le Médiateur doit intervenir auprès du ministre de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche, et obtient enfin que Mme L. soit admise par l'ENSAM au bénéfice des allocations pour perte d'emploi.
Il déplore toutefois le trop long délai écoulé avant le paiement effectif des allocations alors même que, dès le début du litige, il était incontestable que Mme L. avait droit à une indemnisation.

Des nuisances sonores qui « sonnent » les finances communales

Deux couples riverains d'une salle des fêtes, las des nuisances sonores subies entre 1997 et 2000, saisissent la justice. Pour eux, le maire n'a pas pris les mesures utiles pour lutter contre le bruit. Le tribunal administratif, puis la cour administrative d'appel ont considéré que le maire a tardé à prendre les mesures adéquates et est responsable des préjudices subis par ces riverains, qui ont finalement obtenu de la justice une indemnité globale supérieure à 50 000 €.

Du bien-fondé des décisions juridictionnelles

Le maire s'est alors tourné vers le Médiateur de la République. Ses arguments ? D'une part, les décisions qu'il avait prises en matière de lutte contre les bruits de voisinage : adoption d'un règlement intérieur de la salle, acquisition d'un limitateur visuel de niveau sonore et d'un décibel-mètre, réalisation d'une étude acoustique en 1999, rondes de surveillance fin 2000, réservation, en 2001, des locations aux habitants de la commune ; des mesures estimées satisfaisantes, puisque la DDASS a délivré une attestation de conformité. D'autre part, les graves conséquences sur le budget communal, en raison du montant de la condamnation et du fait que les plaignants avaient saisi la justice pour les nuisances subies entre 2000 et 2003.
La jurisprudence en matière de bruits est essentiellement une étude de cas particuliers : des mesures insuffisantes ou prises tardivement, l'intensité des nuisances subies et les moyens de preuve apportés constituent autant d'éléments entrant en considération dans la décision des juges. Cela explique les disparités de condamnation d'un cas à l'autre.
Cependant, **le Médiateur ne peut, en application de l'article 11 de la loi du 3 janvier 1973, remettre en cause le bien-fondé de décisions juridictionnelles.** Il n'a donc pu répondre positivement à la réclamation, qui a dû être close.

Cas délégués, cas traités

Une facture en souffrance depuis plus de dix ans

Grâce à la déléguée du Médiateur de la République du Gers, une PME obtient le règlement par l'administration d'une facture en souffrance… depuis 1993 !

Cette année-là, une petite entreprise, la société T., réalise, à la demande d'un syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM), des travaux dans un centre équestre, pour un montant de 40 454 F (6 167 €).
Or, la facture n'est toujours pas réglée lorsqu'en juin 1995 les communes adhérentes décident la dissolution du SIVOM et le transfert de ses compétences à une autre structure de développement local. M. T., gérant de l'entreprise, intervient auprès du SIVOM pour obtenir le règlement de sa créance avant que les fonds disponibles de l'établissement public ne soient répartis entre les communes membres, comme le prévoient les textes en pareil cas.
Malheureusement, malgré ces démarches, un arrêté préfectoral de dissolution du SIVOM, qui omet de prévoir les opérations de liquidation des factures non soldées, est signé en octobre 1997… et la facture de l'entreprise T. n'est toujours pas payée.
Dès lors, malgré les démarches que poursuit M. T. durant plusieurs années, la situation semble définitivement dans l'impasse.
En décembre 2004, M. T. reçoit la notification d'un solde de taxe professionnelle de 6 271 € dû au Trésor public au titre de l'année 2002. Il saisit la déléguée du Médiateur de la République, mettant en avant l'injustice du paiement de cette somme au Trésor public alors même qu'une collectivité publique lui doit une somme à peu près équivalente depuis plus de dix ans.
La déléguée intervient auprès de la préfecture, insistant sur le caractère anormal de la situation et sur le préjudice causé à l'entreprise par l'inertie et les dysfonctionnements de l'administration dans une affaire si simple à l'origine. Tenant compte de ces arguments, le préfet prend, en janvier dernier, un arrêté qui rectifie celui de dissolution de 1997 et ordonne le paiement de la somme disponible sur le compte du SIVOM au Trésor public, soit 6 066 €, à l'entreprise T. : une somme presque équivalente à la facture due à l'origine à l'entreprise… en faisant, bien sûr, abstraction de l'érosion monétaire !

La Commission nationale consultative des droits de l'Homme : un bilan très appréciable

La Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), dont le Médiateur de la République est membre de droit, existe depuis 1947. Son rôle est double : l'un de conseil et l'autre d'alerte du gouvernement sur les projets, textes et situations mettant en cause les droits de l'Homme et les libertés fondamentales. Elle tend à devenir également un interlocuteur privilégié des institutions européennes et internationales.

Le mandat de trois ans des membres de la CNCDH vient de prendre fin.
L'occasion pour *Médiateur Actualités* d'évoquer le travail accompli sous la présidence de Joël Thoraval.

Des chiffres qui parlent

Les chiffres sont souvent rébarbatifs, mais là, ils sont vraiment significatifs. Ainsi, la commission, pendant cette période, s'est réunie 31 fois en assemblée plénière et plus de 200 fois en sous-commissions.
Elle a rendu 45 avis publics, 12 études et adressé 15 lettres exprimant des positions de fond au Premier ministre et au gouvernement.
La coopération avec les ministères se déroule généralement bien, même si des difficultés subsistent, notamment avec l'Éducation nationale pour la mise en place d'un programme d'éducation aux droits de l'Homme en milieu scolaire.

Contre le racisme et la xénophobie

Le rapport de la Commission sur la lutte contre le racisme et la xénophobie, remis chaque année au Premier ministre, est un document attendu, un outil essentiel de sensibilisation à ces questions. Certains des thèmes étudiés, tels que, en 2004, *« Le racisme et l'antisémitisme sur internet »*, ou, en 2003, *« L'intolérance et la violence à l'égard de l'Islam »*, ont été largement commentés, et débattus, dans la presse et toute la société.

Les trois défis de demain

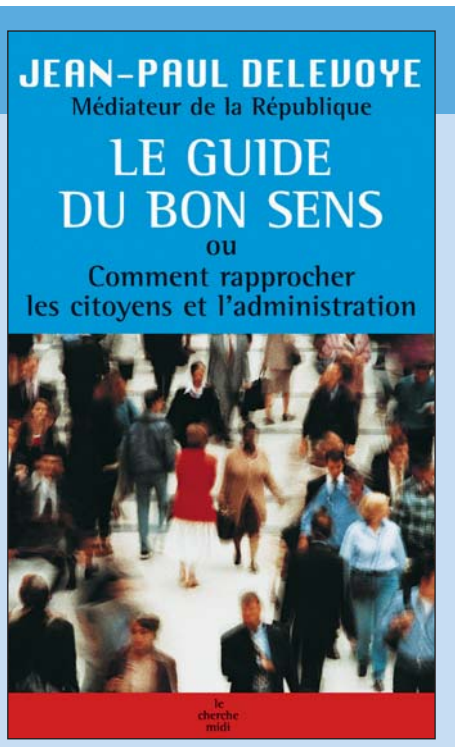
La prochaine CNCDH entend relever trois grands défis : le fonctionnement, pour améliorer notamment les procédures de saisine ; le champ d'intervention, avec la prise en compte des questions d'environnement, et un accent mis sur les droits économiques, sociaux et culturels ; et enfin la communication, pour assurer un suivi et une portée plus efficaces à ses avis et recommandations.

▶ Le Guide du bon sens : à lire dans tous les sens

Complexité des procédures, lenteur dans le traitement des dossiers, application trop rigide des textes… Le Médiateur de la République est « le » témoin privilégié des malaises dans les rapports entre les citoyens et l'administration. Le *Guide du bon sens* présente cent cas emblématiques – cent histoires vécues, dans lesquelles le Médiateur est intervenu pour essayer de réparer une injustice dont les conséquences peuvent être tragiques pour nos concitoyens les plus fragiles. Cent cas commentés qui décrivent des situations, le plus souvent absurdes, quelquefois pathétiques, auxquelles chacun d'entre nous peut être, un jour, confronté.

Comment s'y prendre ?

Le lecteur trouvera dans ce guide des conseils de bon sens sur les procédures à respecter, les recours à connaître, les écueils à éviter dans ses relations avec les organismes publics. Quant à l'administration, ces courts récits lui donneront matière à débat sur les défauts d'un système qu'elle s'évertue à améliorer. Mais s'il y a bonne volonté parfois, le bon sens fait souvent cruellement défaut.



Le *Guide du bon sens* - Jean-Paul Delevoye - Éditions Cherche-Midi - 220 pages - 15 €
Mise en vente le 27 octobre 2005

Être infirmière, au chômage… et en congé maternité

À l'issue d'un contrat avec un centre hospitalier, Mme T. bénéficiait d'une allocation de chômage versée par son ancien employeur qui, n'étant pas affilié à l'Assedic, avait la charge directe de son indemnisation. Lorsqu'elle a sollicité des indemnités journalières au titre de sa maternité, cet ex-employeur a refusé. Motif ? Elle n'était plus inscrite comme demandeuse d'emploi, et pour cause, puisqu'elle était en congé légal de maternité ! Il l'a alors orientée, pour une prise en charge, vers la Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM).

La jurisprudence expliquée

La CPAM n'a pu faire droit à sa demande car, dans ce cas, l'indemnisation du congé maternité incombe à l'organisme auprès duquel la bénéficiaire de l'indemnisation chômage était affiliée à la date du début de son congé de maternité.
Soucieux de mettre fin à la précarité subie par Mme T. en raison de la décision contestable de l'hôpital, le Médiateur de la République a démontré au directeur de cet établissement public l'erreur qu'il avait commise dans son interprétation de la réglementation applicable. En effet, selon le Code de la sécurité sociale, toute personne percevant l'allocation chômage conserve sa qualité d'assurée sociale et bénéficie du maintien de ses droits aux prestations du régime obligatoire d'assurance maladie, invalidité et décès dont elle relevait antérieurement.
Comme son interlocuteur persistait à défendre sa position litigieuse, le Médiateur lui a présenté des décisions jurisprudentielles confortant les règles énoncées. Le centre hospitalier s'est alors rangé à ses arguments et a finalement rétabli Mme T. dans ses droits.

Quand le Médiateur désamorce un contrôle fiscal « explosif »

Une petite entreprise, spécialisée dans les opérations de minage et l'usage d'explosifs de chantier, utilise un break tout-terrain dont la carte grise est au nom de la gérante, qui n'est pas titulaire du permis de conduire.
Unique véhicule de la société, il est exclusivement destiné aux besoins de l'exploitation. Une autorisation préfectorale pour le transport des explosifs lui étant attachée, il figure comme engin utilitaire dans les actifs de l'entreprise.

À propos de la taxe sur les véhicules de société

Une vérification de comptabilité n'a appelé aucune observation ni redressement. Cependant, à cette occasion, l'administration fiscale a constaté que ce véhicule avait été immatriculé dans le genre « voiture particulière », lors de l'établissement de la carte grise en 1996. Et, dans ce cas, la réglementation est stricte : ce 4 x 4, quel qu'en soit son usage, doit être assujetti à la taxe sur les véhicules de société.
Il en coûtera donc 35 811 € à l'entreprise, compte tenu de l'amende encourue de 80 %, des intérêts de retard et du nombre d'années écoulées depuis 1996… Une somme, bien sûr, très – trop – lourde pour cette petite exploitation modestement bénéficiaire : les gérants ne sont pas imposables sur le revenu !
La petite entreprise ne peut s'acquitter de sa dette fiscale et semble donc condamnée à disparaître.
Le Médiateur de la République a estimé cette situation inacceptable, d'autant que dans ces circonstances, la taxation prenait un caractère de sanction pécuniaire tout à fait disproportionné par rapport au manquement de déclaration, commis en toute bonne foi.
Il a donc pressé l'administration de proposer une transaction raisonnable. L'imposition a finalement été ramenée à 7 210 €, somme que l'entreprise a pu régler tout en poursuivant son activité.