



### Un décès imputable au service : le Médiateur obtient une juste reconnaissance

Un fonctionnaire en poste à l'étranger décède, fin octobre 2003, des suites d'une maladie dont l'aggravation semble due à des circonstances liées au service. Mais l'imputabilité n'est pas reconnue par l'administration, faute de certitude scientifique quant à la causalité de l'affection. Une décision qui minore la pension de réversion perçue par sa veuve. Mme D soutient pourtant que des contraintes de sécurité imposées par Paris ont obligé son époux à ouvrir un chantier pour héberger des personnels du consulat. Lors des travaux, qu'il supervisa quotidiennement, il fut exposé à des poussières de plâtre très nocives qui altèrent sa santé, déjà affaiblie par une autre pathologie, entraînant une complication fatale.

La superposition d'une première maladie étrangère à son métier, mais en voie de rémission, et de cette complication survenue par la contamination incriminée, a d'abord conduit la commission de réforme à écarter le lien direct entre les aléas décrits et le décès.

Saisi en raison des doutes nés du débat médical, le Médiateur a demandé au ministre des Affaires étrangères une nouvelle expertise, pour élucider les parts respectives des causes « d'invalidité ». Celle-ci a permis d'établir l'imputabilité partielle, plus conforme à la réalité, et à Mme D. de voir sa pension revalorisée.

## Dans l'intérêt des familles



La famille est tôt ou tard au cœur des préoccupations de chacun et, dans ce domaine comme dans d'autres, la réglementation peut parfois paraître arbitraire. Ainsi, le Médiateur de la République ne cesse d'intervenir sur des sujets comme la fiscalité des couples ou les pensions de réversion.

Suite du dossier  
pages 2 et 3



### ÉDITORIAL



### Personnes vulnérables : une priorité pour la solidarité nationale

La notion de vulnérabilité est au cœur des inquiétudes sociales. Chacun d'entre nous peut être victime d'un accident de la vie, chacun d'entre nous est potentiellement une personne vulnérable.

L'allongement de l'espérance de vie est un progrès, bien sûr, mais aussi une source de préoccupation, celle d'une éventuelle dépendance due au grand âge. Les évolutions démographiques suscitent aussi des craintes quant au niveau de nos retraites et de nos pensions. La précarité de la situation économique, les menaces pesant sur l'emploi, les difficultés d'accès au logement, mais aussi un environnement social plus individualiste et marqué par les exigences d'efficacité et de rentabilité, sont autant de facteurs de fragilisation, à une époque où les solidarités familiales sont plus distendues et moins protectrices.

Une enquête, réalisée à l'occasion du tout récent Congrès des notaires de France, a montré combien nos compatriotes, souvent confrontés dans leur entourage à des situations de dépendance, étaient conscients des risques et sensibles à ce sujet : 78 % d'entre eux craignent de ne plus être autonomes à l'avenir. Mais elle a aussi mis en évidence leur scepticisme quant à l'efficacité de notre système de solidarité et de nos dispositifs de protection.

C'est bien la question. Car si la responsabilité familiale et l'aide des proches sont essentielles dans chaque cas, elles risquent fort de n'être pas suffisantes face à l'ampleur des situations de vulnérabilité et de dépendance que risquent de connaître très bientôt nos sociétés. Rappelons qu'à l'horizon 2010, la France comptera probablement un million de personnes sous le régime de la protection juridique, chiffre en augmentation constante du fait de la dépendance due à l'âge. Or, et je l'ai dit à plusieurs reprises, que vaut une société qui n'est pas capable de maintenir sa cohésion en assurant la protection des plus faibles ?

C'est un combat pour la justice mais aussi un enjeu d'importance nationale et c'est pourquoi j'ai tant attiré, depuis plusieurs mois et avec d'autres, l'attention des pouvoirs publics sur l'urgence qu'il y avait à mettre en œuvre une réforme de notre système de tutelles et de curatelles qui est au bord de l'explosion.

L'annonce par le Garde des Sceaux, le 22 mai, que cette réforme pourrait enfin être discutée au Parlement dès cet automne est un signe d'espoir pour des milliers de personnes dépendantes et pour leurs familles. Au-delà du seul problème des tutelles, c'est aussi la prise de conscience que la situation des personnes vulnérables est un défi important que notre société devra relever dans un avenir proche.

Jean-Paul Delevoye  
Médiateur de la République

### Sommaire

#### DOSSIER 2/3

- Dans l'intérêt des familles

#### SYNÉRGIES 3

- Nicole Prud'homme, présidente de la Caisse nationale des allocations familiales

#### SUR LE TERRAIN 4

- Les délégués du Médiateur : un réseau en mouvement

#### ACTUALITÉS 5/6

- La réforme des tutelles au Conseil d'État avant le 30 juin



Les fraudes en reconnaissance de paternité pour obtenir des titres de séjour, les disparités fiscales entre couples mariés et concubins, la pension de réversion et ses disparités, les modifications du regroupement familial et la vigilance nécessaire, la délivrance d'un passeport à un enfant de parents séparés... Le Médiateur de la République est présent sur tous les fronts de la famille.

## Pour une véritable filiation

Le Médiateur de la République a reçu des informations concernant l'utilisation frauduleuse de la reconnaissance de paternité par des étrangers qui, moyennant argent versé à la mère d'un enfant né en France, tentent d'obtenir des titres de séjour ! Un détournement de procédure choquant qui prive un enfant de son droit à posséder une véritable filiation.

La loi du 26 novembre 2003, relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, a pris une première mesure pour lutter contre ces pratiques, mettant fin à l'obtention de plein droit de la carte de résident au bénéfice du parent étranger d'un enfant français. Depuis, l'étranger, père ou mère d'un enfant français mineur résidant en France, non polygame, dispose de plein droit de la carte de séjour temporaire (un an renouvelable) portant la mention « vie privée et familiale », « à la condition qu'il établisse contribuer effectivement à l'entretien et à l'éducation de l'enfant ». En outre, plusieurs conditions sont nécessaires à la délivrance d'une carte de résident (d'une durée de dix ans) à l'étranger non polygame qui est

père ou mère d'un enfant français : être titulaire depuis au moins deux ans de la carte de séjour temporaire, exercer, même partiellement, l'autorité parentale et subvenir aux besoins de l'enfant depuis sa naissance ou depuis au moins deux ans.

### D'autres « failles » persistantes

Des lacunes affectent la procédure de reconnaissance de paternité, du fait des pouvoirs limités des officiers d'état civil ne pouvant saisir le procureur de la République en cas de doutes sur la validité de la reconnaissance de paternité. Ceci rend aléatoire le pouvoir de contrôle du ministère public lui permettant de contester une filiation « si des indices tirés des

actes eux-mêmes la rendent invraisemblable ou en cas de fraude à la loi » (article 336 du Code civil).

L'attribution, par les préfectures, des titres de séjour suppose que l'auteur de la reconnaissance démontre qu'il contribue à l'entretien et à l'éducation de l'enfant. La question est de savoir si cela est effectivement vérifié. Il est aussi curieux que, sur le plan pénal, la reconnaissance mensongère de paternité ne constitue pas une infraction, alors que la personne complice d'une telle déclaration mensongère est passible de poursuites pénales.

**Pour disposer d'informations plus précises, le Médiateur a demandé aux coordonnateurs de ses délégués de mener des investigations sur le terrain.**

## Passeports pour enfants mineurs de parents séparés

Le Médiateur s'est inquiété d'une pratique de l'administration, apparemment dénuée de fondement légal ou réglementaire, qui entrave la libre circulation des mineurs ayant besoin d'un passeport et dont les parents sont séparés.

Pour éviter que deux passeports soient délivrés pour la même personne, obligation est faite au parent divorcé demandant un passeport pour son enfant mineur de présenter, en cas d'exercice conjoint de l'autorité parentale, une attestation de l'autre parent déclarant qu'aucune autre demande de passeport n'a été faite.

**Cette formalité donne la possibilité à l'un des parents, en refusant de communiquer le document nécessaire, de bloquer la délivrance du passeport.**

La réclamation d'une telle attestation paraît contraire aux dispositions de l'article 372-2 du Code civil prévoyant qu'« à l'égard des tiers de bonne foi, chacun des parents est réputé agir avec l'accord de l'autre, quand il fait seul un acte usuel de l'autorité parentale relativement à la personne de l'enfant. »

Le Médiateur a donc demandé qu'il soit mis fin à l'exigence de cette formalité. Le ministre de l'Intérieur lui a indiqué qu'il prenait bonne note de ses remarques et faisait étudier le problème.

## Pour une égalité de traitement fiscal, notamment entre couples mariés et concubins

Le Médiateur de la République a émis, en mars, une proposition de réforme pour mettre fin aux disparités fiscales concernant l'attribution du quotient familial, d'une part, et entre concubins et couples mariés, d'autre part.

Le traitement fiscal des veufs ou veuves diffère selon que le ou les enfants sont issus ou non du mariage avec le défunt : pour une veuve vivant seule avec un enfant à charge, le nombre de parts peut varier de 2 à 2,5. Pour le Conseil des impôts, « cette distinction entre enfants issus ou non du mariage... n'est plus adaptée à l'évolution de la société ».

Ensuite, le régime du quotient familial a perdu de sa cohérence avec l'octroi de demi-parts supplémentaires, notamment celle octroyée aux « célibataires, divorcés ou veufs n'ayant pas d'enfant à leur charge » vivant seuls et n'ayant plus d'enfants rattachés.

Enfin, des situations fiscales inéquitables existent entre concubins et couples mariés. L'une concerne l'exonération de l'impôt de la plus-value réalisée lors de la cession de la résidence principale. Pour les époux séparés ou divorcés, lorsqu'un des conjoints a été contraint de quitter le logement conjugal, l'administration applique l'exonération aux cessions d'immeubles sous réserve que :

- le logement constituait la résidence principale des époux lors de la séparation ;
- la cession, motivée par la rupture, intervienne maximum un an après la séparation.

En revanche, pour les concubins ou les PACSés dans une situation identique, celui ayant quitté le logement est imposable sur sa quote-part de la plus-value de cession !



De même, la différence de traitement pour les partages, entre les concubins, imposables pour les biens acquis en indivision n'étant pas leur résidence principale, et les époux, non imposables, constitue une injustice en défaveur des personnes vivant en concubinage. Le Médiateur propose donc de mettre fin à ces inégalités.

## Pension de réversion

La pension de réversion permet au conjoint d'une personne décédée de percevoir une partie de sa pension de retraite.

Chaque régime d'assurance vieillesse a ses spécificités en termes de situation matrimoniale, d'âge, de conditions de ressources. Un point commun, cependant : la réversion est attribuée au seul conjoint survivant, excluant le concubin et le PACSé.

Le régime général n'exige plus de condition de durée de mariage et maintient le droit au conjoint ou ex-conjoint survivant remarié, vivant en union libre ou PACSé, sous condition de ressources. La réversion peut être répartie entre un conjoint et un

ex-conjoint, au prorata de la durée du mariage, les années de concubinage ne sont pas pris en compte.

Le régime spécial des fonctionnaire exige une durée de mariage, mais aucune condition de durée si un enfant est né de l'union. L'ex-conjoint ne doit pas être remarié ou en concubinage, ou le deuxième mariage doit avoir été dissous avant le décès de l'ex-conjoint.

**Le Médiateur reçoit régulièrement des réclamations de femmes, compagnes de fonctionnaires, confrontées à cette situation.**

Mme M a été 22 ans la compagne d'un militaire décédé en 2003. Elle a dû interrompre son activité professionnelle durant les

dernières années de vie de son concubin atteint d'une maladie nécessitant des soins constants.

Depuis son décès, Mme M connaît des difficultés financières, ayant à charge son fils handicapé, né de cette union : elle n'a aucun droit à pension de réversion, le concubinage n'étant pas reconnu. L'ex-épouse a bénéficié de la totalité de la réversion. Le Médiateur n'a pu intervenir, en l'absence de dysfonctionnement de l'administration, liée par les dispositions législatives. Il l'a informée des conditions de reconnaissance d'un mariage posthume, prévues par l'article 171 du Code civil.

## Éviter le recours au certificat de non-PACS

Lors de la vente de biens immobiliers par des personnes non mariées, les notaires exigent un certificat non-PACS. Il s'agit de prendre en compte les dispositions de l'article 515-5 du Code civil qui établit à l'égard des personnes ayant conclu un PACS une présomption d'indivision pour les biens acquis postérieurement à la conclusion de ce pacte. La délivrance du document s'opère auprès des greffes des tribunaux d'instance. L'augmentation des demandes entraîne un travail supplémentaire pour les greffes. Il en résulte un allongement des délais dans le traitement de ces demandes, et donc dans la conclusion des contrats pour lesquels ce document est exigé. **Pour simplifier les démarches et alléger cette charge qui pèse sur les tribunaux d'instance, le Médiateur a proposé que la publicité de cette convention résulte d'une mention apposée en marge de l'acte de naissance des partenaires.** Il a aussi suggéré que le régime juridique des biens prévu à l'égard des personnes PACSées soit celui de la présomption de séparation de biens. Ces propositions figurent dans le projet de loi sur les successions en discussion devant le Parlement.

## Immigration familiale

Les étrangers autorisés à demeurer en France, y résidant depuis plus d'un an et dotés d'un titre de séjour valable au moins un an, peuvent faire venir leur famille dans le cadre du regroupement familial : conjoint et enfants mineurs, légitimes, naturels ou adoptés, communs au couple ou de l'un seulement des conjoints.

L'adoption étant impossible dans certains pays, l'acte de Kafala permet, dans le Maghreb, de recueillir et prendre en charge un enfant mineur... une délégation d'autorité parentale plus qu'une adoption. L'accord franco-algérien prévoit le regroupement familial pour ces enfants, si cet acte est la conséquence d'une décision judiciaire et que le regroupement familial réponde à l'intérêt supérieur de l'enfant. Regroupement soumis à conditions : les ressources du demandeur, sur les douze derniers mois, doivent être, en moyenne mensuelle, au moins égales au SMIC (hors prestations familiales). Le logement doit être considéré comme normal pour une famille comparable vivant en France.

Le conjoint arrivé sous couvert de cette procédure recevra une carte de séjour temporaire ou, pour les ressortissants algériens, un certificat de résident algérien de même nature que celui de la personne rejointe. Les enfants se verront délivrer un titre de séjour à leur majorité.

### Les modifications prévues

- Une demande de regroupement familial ne pourra être faite qu'après dix-huit mois au lieu d'un an de séjour régulier.
- Le demandeur devra démontrer qu'il peut faire vivre sa famille grâce aux revenus de son travail (sont exclus du calcul de ressources tous les minima sociaux). Il devra justifier se conformer aux principes de la République française.
- Le titre de séjour délivré au conjoint pourra être retiré s'il y a rupture de la vie commune dans les trois ans suivant sa délivrance. Ces propositions expriment une volonté de durcir les conditions de l'immigration familiale. Tout en comprenant la nécessité de combattre les mariages blancs et de garder la maîtrise de l'immigration, il convient d'être vigilant sur le respect du droit à la vie privée et familiale des étrangers résidant régulièrement en France.

## Questions à Nicole Prud'homme, présidente de la Caisse nationale des allocations familiales



### Au moment où vous venez de signer une convention avec le Médiateur de la République, pouvez-vous nous indiquer les principaux reproches qu'on peut faire aux Caisses d'allocations familiales (Caf) dans leurs relations avec le public ? Quels moyens sont mis en œuvre pour y remédier ?

L'évolution réglementaire est, immanquablement, très prégnante sur les motifs à l'origine des réclamations. Le nombre de règles de droit à appliquer est considérable. La complexité de la législation vise souvent les personnes les plus démunies et la biographie ne rentre pas forcément dans les cases des imprimés. Les usagers peuvent également se plaindre de la qualité de service, toutefois de manière marginale, car des progrès très concrets et très réels ont été obtenus par les Caf ces dernières années. Les taux de satisfaction sont d'ailleurs remarquables. La convention d'objectifs de gestion 2005/2008 signée avec l'État prévoit, dans le cadre des contrats pluriannuels de gestion, la mise en place d'une

fonction de médiation. L'engagement de notre institution sur ce volet va permettre d'améliorer la relation avec l'usager, sachant qu'à ce jour, 76 % des Caf sont dotées d'un dispositif de médiation et 83 % ont mis en place un processus de suivi et de traitement des réclamations. À terme, la mise en place d'un réseau de médiateurs permettra d'insuffler de manière plus organisée les directives nécessaires au fonctionnement optimal de cette activité.

En outre, la signature d'une convention avec les services du Médiateur de la République constitue, par ailleurs, une avancée certaine pour progresser dans notre relation de services avec l'usager.

### Quelles sont les principales difficultés qu'on peut aujourd'hui rencontrer dans le domaine des aides au logement ?

Les aides au logement constituent, sans nul doute, le volume le plus important des interventions des usagers. L'élévation du seuil de non versement à 24 euros a suscité, lors de sa mise en œuvre, une recrudescence des réclamations compte tenu du manque à gagner subi par les familles concernées.

Sinon, de manière générale, les réclamations tendent à dénoncer l'insuffisante « solvabilisation » des aides au logement et l'absence de lisibilité quant à la détermination des droits et aux modalités de prise en compte et traitement des ressources.

La complexité des divers paramètres nécessaires à la détermination des prestations de logement opacifie le dispositif : les difficultés de compréhension du calcul créent une sorte « d'insécurité juridique » pour l'usager privé de la possibilité de s'assurer de la conformité de ses droits. Les délais de carence concernant la prise en compte des changements de situation et les modalités de mise en

œuvre des mesures d'abattement peuvent produire des effets paradoxaux concernant l'évolution respective du montant des droits servis et des nouvelles capacités financières des intéressés.

### Y a-t-il d'autres domaines dans lesquels des problèmes se posent ?

Sur la Paje, le nouveau dispositif applicable aux enfants nés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 est plus avantageux par rapport au dispositif antérieur : l'augmentation substantielle des plafonds de ressources a permis de faire entrer dans le champ d'application des familles qui, antérieurement, auraient été exclues du dispositif APJE. Sans le nommer, les familles dénoncent l'effet lié à la date de naissance des enfants, par définition discriminant.

Sur l'allocation aux adultes handicapés, la mise en place de la réforme de l'AAH, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2005, a généré un flux supplémentaire d'interventions.

Les réclamations dans ce domaine traduisent majoritairement une certaine déception des allocataires concernés, escomptant retirer un gain supplémentaire ou plus substantiel d'une réforme largement médiatisée.

Quant aux justificatifs de séjour exigibles des ressortissants étrangers, la loi de financement de la Sécurité sociale a dernièrement clarifié les règles en matière de justificatifs de séjour exigibles des enfants étrangers à charge des ressortissants étrangers.

Toutefois, les interventions dans ce

domaine demeurent récurrentes même si le champ d'attribution des prestations a été étendu à de nouvelles catégories : certains enfants en situation régulière sur le territoire français ne peuvent toujours pas prétendre au bénéfice des prestations dans la mesure où ils ne disposent pas du justificatif de séjour tel que requis par la réglementation.

D'autres sujets sensibles peuvent être cités, comme les modalités d'attribution des prestations familiales en faveur des enfants en résidence alternée, ou encore les modalités de détermination du RMI qui relèvent également d'une réglementation peu accessible à l'allocataire.

### CHIFFRES CLEFS

- 123 Caf sur l'ensemble du territoire, gérées par la Cnaf
- Entre 40 000 et 120 000 allocataires affiliés par caisse, pour les 4/5 d'entre elles
- 6 300 000 bénéficiaires de prestations versées dans le cadre de la politique familiale
- 4 900 000 bénéficiaires de prestations versées dans le cadre de la lutte contre la précarité

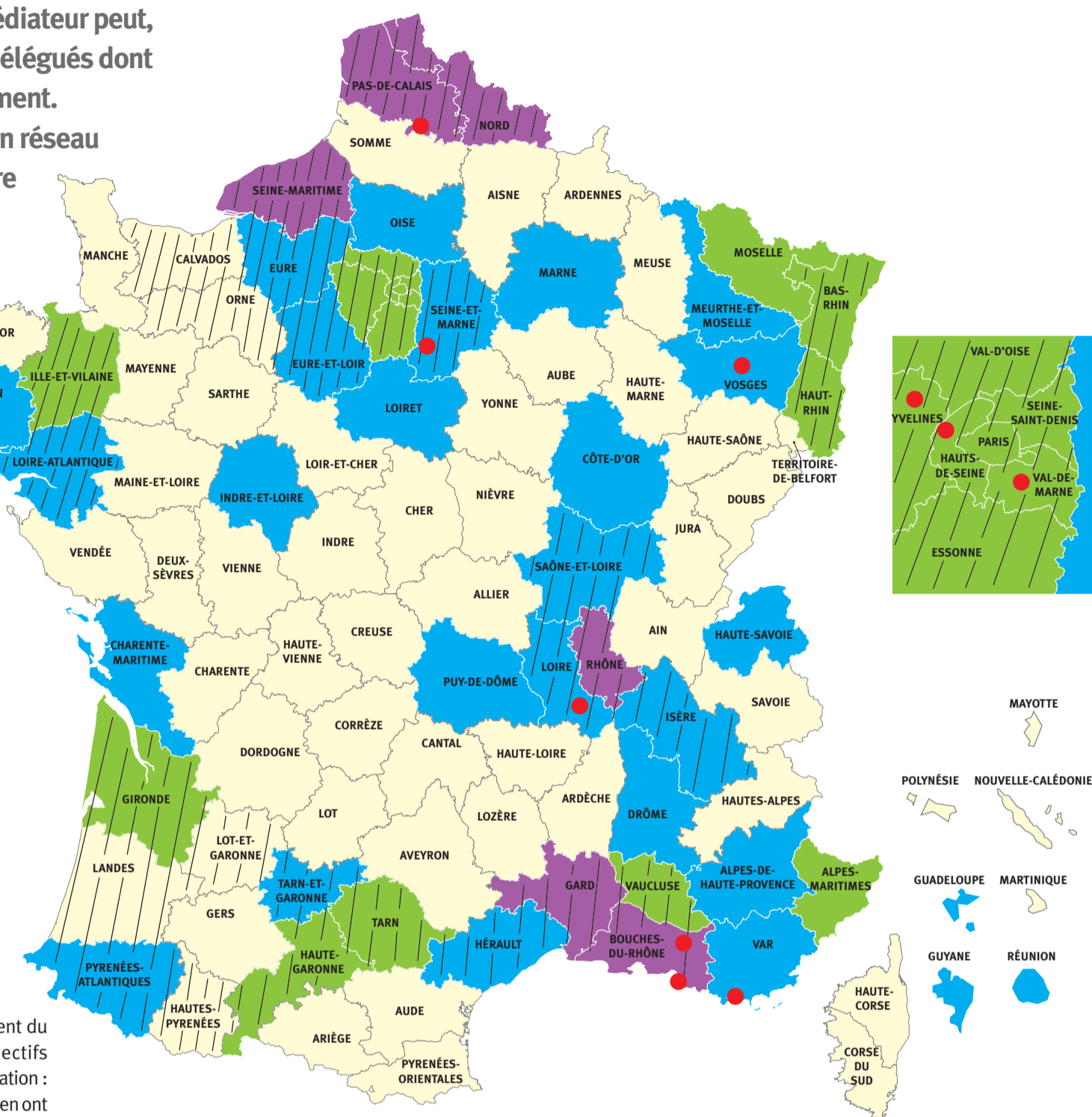
# Les délégués du Médiateur : un réseau en mouvement

Selon les règles de l'Institution, le Médiateur peut, en avril, réexaminer la situation des délégués dont le mandat est renouvelable annuellement.

L'occasion de saisir les évolutions d'un réseau qui se transforme pour mieux répondre aux attentes des citoyens.

## Une offre de service élargie, adaptée à la réalité du terrain ; carte des 335 points d'accueil du public

- Département disposant de plus de 10 points d'accueil
- Département disposant de plus de 5 points d'accueil
- Département disposant de 2 à 5 points d'accueil
- Département disposant d'un seul point d'accueil
- Délégation prison
- Département avec coordination départementale ou interdépartementale



## Un développement territorial axé sur la proximité et la qualité

Engagé par l'Institution depuis six ans, le développement du réseau des délégués se poursuit selon les deux objectifs prioritaires fixés par Jean-Paul Delevoye lors de sa nomination : rendre l'Institution plus accessible, d'abord pour ceux qui en ont le plus besoin : les habitants des quartiers sensibles, des zones rurales fragiles ou les personnes dont la situation ne favorise pas l'accès au droit (détenus, handicapés), et allier qualité et proximité.

### Un réseau toujours plus dense

En 2006, 277 délégués reçoivent le public dans 335 points d'accueil. Pour améliorer encore l'accessibilité au réseau des délégués, l'Institution cherche à multiplier les points d'accueil dans des zones urbaines variées. Il ne s'agit pas uniquement d'accroître le nombre de délégués mais aussi d'améliorer leur implantation locale. Les délégués tenant deux demi-journées de permanence par semaine, certains les assurent dans deux endroits différents. Près de 200 d'entre eux accueillent le public dans des structures de proximité (maisons de justice et du droit, maisons de service public, points d'accès au droit).

Dans 6 départements, les administrés peuvent rencontrer un délégué dans plus de 10 points d'accueil, dans 16 autres ils disposent de 5 à 9 lieux d'accueil. Ces implantations multiples sont principalement localisées dans les zones urbaines de la région parisienne, du Nord, de PACA et du Rhône.

### La rencontre de deux volontés

Cette évolution ne peut aboutir que si les interlocuteurs locaux sont convaincus de l'importance de l'implantation d'un point d'accueil dans leur collectivité. Par exemple, les 5 délégués du Gard disposent de 10 points d'accueil (3 en maison de justice et du droit et 7 locaux mis à leur disposition par des communes).

En 2005 et 2006, 9 nouveaux points d'accueil ont ouvert en concertation avec les autorités locales, en milieu rural comme à Saint-Dié et Neufchâteau (Vosges) ou dans un contexte urbain insuffisamment couvert comme à Roanne (Loire), Compiègne (Oise) ou Vernon (Eure). L'expérimentation « prisons » a, elle, permis d'ouvrir 3 nouvelles permanences en milieu urbain pour compléter l'activité des délégués recrutés pour intervenir en milieu carcéral : Bapaume (Pas-de-Calais), La Seyne-sur-Mer (Var), Courbevoie (Hauts-de-Seine).

Grâce à cette collaboration avec les collectivités territoriales, d'autres implantations devraient avoir lieu prochainement à Angers et Caen.

### Un réseau bien implanté mais non figé

Depuis un an, 23 délégués ont quitté leurs fonctions, 39 autres étant nommés pour les remplacer ou pour intervenir sur de nouvelles délégations. Illustration de la dynamique de renouvellement des ressources humaines territoriales : 80 % des délégués sont nommés depuis moins de 5 ans. Cette mobilité résulte du statut de bénévole des délégués, que le Médiateur a fait inscrire dans la loi en 2004. Seul le bénévolat permet de concilier la qualité de l'engagement personnel, la souplesse de gestion, avec une totale garantie d'indépendance. Pour que l'Institution soit le plus possible en harmonie avec la société, le Médiateur souhaite diversifier les profils des délégués. S'ils restent majoritairement des retraités (62,8%), ce sont de

plus en plus de « jeunes retraités » : 43 % ont moins de 60 ans et 70 % moins de 65... et un quart des délégués sont des femmes. Les profils professionnels évoluent aussi pour faire appel à d'autres formes d'expérience que celles du secteur public, même si celui-ci constitue encore la ressource humaine principale de l'Institution. Parmi les derniers délégués recrutés : un directeur commercial d'Air France, un directeur d'exploitation de la SNCF, un cadre supérieur d'Elf...

### De nouvelles formes de collégialité

Afin de favoriser le travail en réseau, l'Institution a mis en place une coordination départementale qui fonctionne maintenant dans 24 départements et concerne 160 délégués.

Animateur et non chef hiérarchique, le coordonnateur organise des rencontres des délégués pour échanger des informations, organiser des démarches collectives avec les partenaires locaux, en associant parfois les délégués isolés des départements limitrophes : les délégués de la Loire et de la Saône-et-Loire sont associés au travail collégial des délégués du Rhône et de l'Isère, ceux du Tarn-et-Garonne et du Lot-et-Garonne participent aux rencontres de Toulouse ou Bordeaux.

Pour développer la collégialité dans les départements qui ne sont pas encore concernés, et particulièrement ceux où un seul délégué est en fonction, deux expériences de « coordination interdépartementale » sont lancées en 2006 : Eure/Eure-et-Loir/Calvados/Orne, et Pyrénées-Atlantiques/Landes/Hautes-Pyrénées.

## Quel avenir, dans les établissements de santé, pour les médecins titulaires de diplômes d'origine extra-communautaire ?

Des médecins et autres praticiens de santé titulaires de diplômes obtenus dans des pays situés en dehors de l'Union européenne, regroupés dans une Intersyndicale nationale des praticiens à diplômes hors Union européenne (INPADHUE), ont attiré l'attention du Médiateur de la République sur les difficultés dans l'exercice de leurs professions en France et les inégalités de traitement dont ils s'estiment victimes : statuts précaires, sous-rémunération, absence de perspective de carrière hospitalière... Ceux-ci contestent la nouvelle procédure d'autorisation d'exercice par voie de concours mise en place par le ministère de la Santé, permettant à ces praticiens d'accéder au plein exercice de leur spécialité, y compris en exercice libéral. Pour eux, cette procédure ne prend pas suffisamment en compte leurs expériences professionnelles.

### De nouvelles avancées... et des pistes de réforme

Le Médiateur, qui s'était déjà préoccupé de ce sujet (cf. *Médiateur Actualités* n° 5), a de nouveau saisi le ministère de la Santé. Celui-ci a fait part de plusieurs évolutions du dispositif, qui fait actuellement l'objet d'une concertation avec l'ensemble des acteurs concernés. Le ministère a d'ores et déjà étendu les possibilités d'accéder à la procédure d'autorisation d'exercice. Le concours 2004/2005 n'ouvrait pour la profession de médecin que 16 spécialités et offrait 200 places, alors que le concours 2005/2006 est ouvert à l'ensemble des spécialités médicales (41) et 599 places sont proposées. Il serait aussi question d'augmenter le nombre autorisé de présentations au concours, aujourd'hui limité à deux fois. Une nouvelle voie d'autorisation d'exercice pourrait aussi être mise en place pour les médecins recrutés dans les hôpitaux avant 1999 (la loi CMU

ayant explicitement interdits aux établissements publics de santé de procéder à des recrutements en dehors des cadres légaux), laquelle devrait permettre de mieux tenir compte de l'expérience professionnelle des intéressés. Les titulaires du certificat de synthèse clinique et thérapeutique (CSCT) pourraient être, quant à eux, dispensés d'épreuves écrites (qu'ils ont déjà passées) et pourraient se présenter directement devant la Commission d'autorisation d'exercice.

Si ces pistes de réforme étaient confirmées à l'issue du processus de négociation en cours, elles aboutiraient à un juste équilibre entre les droits des praticiens à diplômes étrangers qui œuvrent au fonctionnement de notre système de santé et la nécessaire préservation de la sécurité et de la qualité de notre système de santé.

Le Médiateur entend bien rester vigilant sur l'évolution de ce dossier.



## Arrêts maladie, des mesures à améliorer

### Médecins conseils/médecins du travail (régime général)

Le Médiateur a été saisi de réclamations d'assurés sociaux, en arrêt de travail sur prescription de leur médecin traitant, se plaignant d'être restés sans ressources plusieurs mois du fait de décisions médicales « contradictoires » : le médecin conseil de la sécurité sociale se prononce en faveur de la reprise d'activité alors que le médecin du travail les déclare incaptes à la reprise de leur travail !

En dépit des apparences, il n'y a pas incompatibilité entre ces décisions. Les critères d'appréciation sont différents : le service médical de la caisse d'assurance maladie se prononce sur la capacité de l'assuré à reprendre une activité professionnelle, quelle qu'elle soit, alors que la médecine du travail apprécie l'aptitude du salarié à reprendre son poste de travail dans l'entreprise.

L'organisme social peut donc suspendre le versement des indemnités journalières, dès lors que son médecin conseil estime que l'état de santé de l'assuré l'autorise à reprendre une activité professionnelle, ce, même si le salarié est inapte à reprendre son emploi antérieur.

Dans cette hypothèse, la visite de reprise pratiquée par le médecin du travail, composée de deux examens espacés de quinze jours, met fin à la suspension du contrat de travail pour inaptitude. En cas d'inaptitude, le deuxième examen constitue le point de départ du délai d'un mois dont dispose l'employeur pour reclasser le salarié. Passé ce délai, à défaut de reclassement, l'employeur doit verser le salaire ou licencier le salarié inapte, lui permettant ainsi de faire valoir ses droits éventuels à indemnisation par l'assurance chômage.

**Devant l'incompréhension de ce dispositif et les conséquences pour les assurés, le Médiateur a proposé aux pouvoirs publics des mesures d'amélioration.**

Il a obtenu que la décision de fin de versement des indemnités journalières fasse l'objet d'un préavis d'au moins huit jours et mentionne l'intérêt pour l'assuré d'en aviser son employeur afin qu'il programme la visite de reprise par le médecin du travail. L'article 24 de la loi du 13 août 2004 sur l'assurance maladie

répond aussi à une suggestion du Médiateur en instituant, pour les interruptions de travail supérieures à trois mois, un échange d'informations entre médecin de la sécurité sociale et médecin du travail, en liaison avec le médecin traitant, pour préparer la reprise du travail.

Enfin, le décret du 23 décembre 2004 rappelle la faculté pour le médecin du travail de procéder, avec l'accord du salarié, à un examen médical de préreprise pour faciliter le retour à l'emploi.

### Commissions de réforme/comités médicaux (fonction publique d'État)

La prise en charge de l'invalidité est décidée par l'administration employeur et des finances, sur avis du comité médical et de la commission de réforme. Si l'agent est considéré inapte à poursuivre ses fonctions, il est placé en disponibilité si l'inaptitude n'est pas définitive, ou radié des cadres si son inaptitude est jugée définitive. Or, les prescriptions du médecin traitant, du spécialiste et les avis des experts peuvent diverger sur la capacité physique de l'agent à exercer ses fonctions. Par ailleurs, il faut distinguer l'activité professionnelle au sein de l'administration et celle consistant à exercer les fonctions dévolues à son corps d'appartenance.

Le ministère des Finances est compétent pour liquider les droits à pension et dans les situations transmises au Médiateur, il estime que l'état de santé ne justifie pas l'attribution d'une pension d'invalidité.

L'agent peut alors se trouver radié des cadres, sans pension ni indemnisation chômage, non allouée aux fonctionnaires de l'État. Il ne peut s'ouvrir des droits au versement d'indemnités journalières de maladie que reconnu inapte momentanément à travailler par le médecin conseil de la sécurité sociale.

**Le Médiateur recommande, en médiation individuelle, une contre-expertise médicale et un nouvel examen de la situation professionnelle de l'agent par son employeur pour qu'une solution de poste adapté puisse être trouvée.** Le juge administratif examine systématiquement les moyens mis en œuvre par l'administration pour adapter un poste ou pour reclasser l'agent dans un autre emploi.



## La locomotion hippomobile surtaxée

Une association de tourisme du bocage vendéen propose des randonnées en roulettes tractées par des chevaux de trait.

Ses recettes sont soumises à la TVA au taux normal. Or, la loi de finances de 2004 a prévu d'étendre la notion d'activité agricole, imposable au taux réduit, à l'exploitation d'équidés dans le domaine des loisirs. L'association semblant entrer dans ce cadre, elle en demande confirmation à l'administration fiscale.

Mais, cette dernière refuse : l'activité de l'association n'entre pas dans les dispositions de la nouvelle loi ; il s'agit d'une location de biens meubles corporels – et non de moyens de transport de voyageurs – lesquels ne sont pas des établissements d'hébergement au sens fiscal. Le taux normal de TVA s'applique donc.

### De la roulotte et des chevaux ?

Cette position apparaît incompréhensible à l'association. Le Médiateur de la République, saisi, intervient auprès du service des impôts. En réponse, nouvelle construction juridique... mais, même conclusion : l'association, qui ne loue pas de chevaux à des fins de randonnée, mais fournit comme moyen de déplacement une roulotte tractée par des chevaux, n'exerce pas une activité agricole assujettie au taux réduit de la TVA.

Cette distinction entre la roulotte et le cheval – comment l'attelage peut-il se déplacer ? – n'a pas convaincu le Médiateur. Il a demandé que l'administration se prononce clairement, eu égard aux mesures prises en faveur de l'exploitation de chevaux pour les loisirs.

Il lui a été répondu qu'en application de l'instruction 3-1-2.04 du 26/07/2004, l'activité de cette association centrée sur l'exploitation des chevaux de trait attelés dans le cadre de loisirs, doit effectivement bénéficier, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, du taux de TVA à 5,5 %.

## Carrières longues : la mobilité professionnelle sanctionnée

La loi portant réforme des retraites de 2003 a institué un dispositif de retraite anticipée avant 60 ans en faveur des salariés ayant commencé à travailler jeunes, applicable dès le 1<sup>er</sup> janvier 2004 pour ceux relevant du régime général, et à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005 pour les agents publics relevant du régime spécial des fonctionnaires.

Le Médiateur a reçu des réclamations d'anciens titulaires de la fonction publique territoriale et d'ouvriers d'État ayant effectué une première partie de leur carrière dans l'administration et qui, actuellement salariés du privé, remplissent les conditions pour percevoir une retraite anticipée du régime général... sans toutefois pouvoir bénéficier de leur pension civile.

L'organisme de retraite refuse de verser leur retraite : radiés des cadres, ils ne peuvent bénéficier d'une mesure qui prend effet au 1<sup>er</sup> janvier 2005 pour les agents en activité, et leur pension étant liquidée depuis plus d'un an, ils ne peuvent la percevoir qu'à la date de leur 60<sup>e</sup> anniversaire, date figurant sur leur titre de pension.

En effet, l'interprétation du Code des pensions civiles et militaires paraît faire obstacle au bénéfice immédiat de leur pension, dans la mesure où l'absence de contestation du titre de pension dans l'année qui suit sa notification entraîne son irréversibilité.

**Les agents ont donc virtuellement un droit au départ anticipé. Mais ils ne peuvent y accéder en raison d'une disposition dont l'objectif est la sécurisation de droit à pension.** De surcroît, ils subissent l'absence de coordination entre régime général et régimes spéciaux et les inconvénients de la mobilité professionnelle.

Le Médiateur, constatant un conflit de droit créant une iniquité, a demandé à l'autorité gouvernementale compétente une modification de la législation permettant à ces agents de recevoir leur pension dès la liquidation de leur retraite « carrière longue », quel que soit le régime d'affiliation au moment de leur demande.



## Trouver les bons arguments... de fait et de droit

Un délégué de Seine-et-Marne a convaincu l'administration fiscale de ne pas mettre en recouvrement un redressement relatif à la déduction d'une pension alimentaire versée aux deux enfants majeurs du redevable.

M. D. fait l'objet d'un redressement fiscal, au titre de l'année 2003. Le 16 décembre 2004, une proposition de rectification lui est adressée par le centre des impôts envisageant la suppression des pensions alimentaires inscrites et versées à ses deux enfants pour un montant de 2 744 € chacun. Selon le centre, la déduction n'était plus possible car, en 2003, ses enfants avaient déposé chacun une déclaration de revenus, avec des salaires leur permettant de subvenir à leurs besoins. Or, le jugement de divorce prévoyait que la pension alimentaire serait versée jusqu'à ce qu'ils aient obtenu un emploi rémunéré.

### Les « p'tits boulots » d'étudiants

Le 11 janvier 2005, M. D. conteste la proposition, faisant valoir qu'en 2003, ses enfants n'avaient pas encore un emploi rémunéré et qu'ils poursuivaient toujours leurs études. Deux jours plus tard, le centre des impôts fait savoir qu'il maintient sa position au motif que les pensions alimentaires versées ne représentaient pas le caractère alimentaire prévu par le législateur.

M. D. saisit alors le délégué qui rappelle qu'en 2003, l'obligation alimentaire de M. D à l'égard de ses enfants n'étant pas terminée, il devait verser les pensions prévues. Il ne lui était pas possible, pour s'exonérer de son obligation, de prendre en considération le fait que ses enfants avaient touché, comme beaucoup d'étudiants de leur âge, des revenus occasionnels. Il n'était donc pas équitable de l'imposer sur des sommes effectivement versées et intégrées dans la déclaration fiscale des bénéficiaires.

Le directeur départemental des services fiscaux, se rangeant à l'argumentation du délégué, a finalement décidé que le redressement ne serait pas mis en recouvrement.

## La réforme des tutelles au Conseil d'État avant le 30 juin

« Il est de l'honneur du politique que de se préoccuper du sort des plus fragiles »

Enfin ! La réforme des tutelles figure au calendrier parlementaire. Répondant à une question d'actualité de Jean-Michel Dubernard, président de la commission des affaires sociales, le Garde des Sceaux, après avoir esquissé les contours de cette réforme le 22 mars dernier en compagnie de son collègue Philippe Bas, a confirmé la volonté du gouvernement de déposer ce texte, « essentiel pour la solidarité nationale », avant le 30 juin au Conseil d'État – étape préliminaire à la discussion parlementaire. Souhait relayé par le Premier Ministre dès le lendemain, lors de sa conférence de presse mensuelle.

Depuis plusieurs mois, main dans la main, Jean-Paul Delevoye, parlementaires, associations tutélaires et juges d'instance travaillent pour obtenir cette inscription à l'ordre du jour des assemblées. Point culminant de cette synergie, la conférence de presse du 25 avril dernier, au siège de l'Institution, marquant un appel solennel à la réforme. Le temps des analyses, des rapports étant dépassé, il faut aujourd'hui décider car « il est de

l'honneur du politique que de se préoccuper du sort des plus fragiles », comme le dira le Président Dubernard dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale.



De gauche à droite : M. Laurent Wauquiez ; M. Philippe Houillon ; M. Jean-Pierre Perpoil, FNAT ; M. Bernard Farriol, UNAF ; M. Jean-Paul Delevoye ; Mme Anne Caron Déglise, ANJI ; M. Laurent Cocquebert, UNAPEI ; M. Michel Desmet, UNASEA ; M. François Rigouste, FNAT.

## Retraites : le Médiateur au forum de la Caisse des dépôts et consignations et à la CNRACL

Le forum « Retraites et retraités européens » organisé, en mars dernier, par la Caisse des dépôts et consignations a été l'occasion pour le Médiateur d'exposer devant plus de 500 participants ses réflexions sur la définition d'une retraite adéquate. Il a notamment confié son inquiétude sur le défi du vieillissement de la population et sur les solutions à apporter en termes de maintien du niveau de vie des retraités, des relations transgénérationnelles, du financement des régimes sociaux publics. Il a plaidé, au regard des fractures qui se dessinent entre la société active et le monde de la retraite, pour plus de solidarité et pour un dépassement des clivages institutionnels. Il a enfin rappelé l'importance du droit à l'information inscrite dans la loi de 2003 en faveur des salariés du privé et du public et invité les régimes de la fonction publique à s'organiser pour

assurer concrètement ce droit. MM. Gallot, directeur de la CDC branche retraites, et Cremer, directeur de la CNRACL, ont présenté leur service et la nouvelle organisation mise en place pour l'accompagnement de la réforme des retraites.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, le centre de Bordeaux gère le fonds de retraite additionnelle de la fonction publique, ce qui a impliqué la prise en charge des cotisations employeurs et agents pour plus de 4 millions de fonctionnaires. Pour une meilleure gestion des parcours individuels et d'information aux agents, la CNRACL a créé une plate-forme informatique sécurisée par laquelle tout mouvement de gestion est transmis par les employeurs. Les collectivités dialoguent désormais en temps réel et de façon sécurisée avec la caisse et améliorent ainsi la gestion administrative des ressources humaines.

## Service de la police technique et scientifique d'Écully : la visite du Médiateur de la République

Profitant d'un déplacement à Lyon, le Médiateur s'est rendu, le 20 avril dernier, à Écully, dans les locaux de la police technique et scientifique. Il a rencontré, pendant près de quatre heures, les spécialistes des fichiers STIC (recueil et exploitation des informations relatives aux faits, aux personnes mises en cause ou victimes dans les procédures judiciaires), FAED (empreintes digitales) et FNAEG (empreintes génétiques). Cette visite de terrain a permis à Jean-Paul Delevoye de mieux appréhender le quotidien de ces fonctionnaires qui

agissent dans un domaine si sensible aux yeux du grand public. Il a pu percevoir l'efficacité de ces outils, destinés à la recherche de la preuve et dont la haute technicité est, avant tout, au service de la victime. Si certains perfectionnements restent à accomplir, s'agissant de la mise à jour du fichier STIC (transmission des suites judiciaires par les parquets au gestionnaire de ce fichier), le Médiateur a quitté Écully convaincu qu'il ne faut pas craindre le « fichage », tant qu'il s'accompagnera d'un réel dispositif de protection des libertés.

## Produits défectueux : la France lourdement condamnée sous astreinte par la Cour de justice des communautés européennes

En mars 2006, la France est condamnée par la CJCE pour non exécution d'un arrêt de la Commission européenne qui l'avait sanctionnée en 2002 pour mauvaise transposition de la directive de 1985 relative à la responsabilité du fait des produits défectueux. Après une première condamnation, la France a, certes, voté la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit, mais la Commission a estimé qu'elle n'intègre toujours pas en totalité les dispositions de la directive selon laquelle « le producteur est responsable du dommage causé par un défaut de son produit » et « si le producteur du produit ne peut être identifié, chaque fournisseur en sera considéré comme producteur, à moins qu'il n'indique à la victime, dans un délai raisonnable, l'identité du producteur ou de celui qui lui a fourni le produit ». Or, en droit français, distributeurs et producteurs sont considérés comme

responsables au même titre, même si le producteur ne peut être identifié et même si l'identité du fournisseur a été indiquée à la victime par le distributeur. Par conséquent, les causes d'exonération du distributeur ne sont pas prévues.

Condamnée par la Commission sous astreinte de 13 715 € par jour de retard d'exécution, la France l'est de nouveau par la CJCE, qui porte l'astreinte à 31 650 €, estimant que le montant fixé par la Commission ne la lie pas et qu'il lui revient, in fine, de le déterminer de manière « adaptée aux circonstances et proportionnée au manquement ». Elle rappelle que cette condamnation financière ne vise pas à compenser un dommage mais à exercer une contrainte économique sur l'État défaillant.

Arrêt CJCE, 14 mars 2006, Commission c/ France, aff. C-177/04 Directive n° 85/374/CEE

Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004



## Impôt sur le revenu La déclaration préremplie

Le nouveau formulaire est arrivé, les déclarations étant reportées à fin mai et fin juin pour certains internautes.



### Qui est concerné ?

Si les revenus d'une seule personne du foyer sont connus du fisc, ils ont été préimprimés, d'après les informations transmises par employeurs, organismes sociaux et caisses de retraite. Sont concernés : salariés, retraités, demandeurs d'emploi.

Les commerçants, professions libérales et ceux effectuant leur première déclaration font comme avant.

### Comment l'utiliser ?

La préimpression est limitée au contribuable et à son conjoint. Les revenus des enfants mineurs, des majeurs rattachés, des capitaux mobiliers et fonciers, les plus-values sont à déclarer, comme les charges et réductions d'impôt.

En cas de mariage, décès ou divorce dans l'année, corrigez la déclaration en cochant la case correspondant à la nouvelle situation et complétez d'une déclaration traditionnelle pour la période postérieure à l'événement.