



### HOSPITALISATION DANS UNE STRUCTURE ADAPTÉE EN BELGIQUE

**M**L., âgé de 37 ans, a été victime d'un accident cérébral en mai 2006. Trois semaines après cet accident, un coma neurovégétatif a été diagnostiqué par les services du CHU d'Angers.

Sa famille s'est plainte de cet établissement en dénonçant son suivi médical, sans soins de kinésithérapie ni de stimulations du corps, et a recherché un centre hospitalier adapté à son état.

Face au faible équipement des Pays-de-la-Loire dans ce type de structure, une solution d'attente a été trouvée dans un centre à Laval, qui a accueilli M. L. à partir de juillet. Puis, il a séjourné dans une structure spécialisée, l'Arche, aux capacités d'accueil limitées, pour une période de huit semaines. Après un bref placement à Ermenonville, le Centre de Lennox, en Belgique, accepte de l'accueillir et de lui fournir un lit adapté, à la condition que M. L. soit pris en charge par sa CPAM. Or, la caisse de la Mayenne refuse son transfert en Belgique au motif qu'il peut être soigné en France.

Saisi par la famille de l'intéressé, le Médiateur de la République est intervenu auprès du directeur de la CPAM de la Mayenne et a obtenu un accord de prise en charge pour un séjour hospitalier de deux ans en Belgique.

## Mobilité européenne : des avancées en douceur



*Si la libre circulation fait partie des libertés fondamentales de l'Union européenne, vivre et travailler dans un autre État membre n'est une réalité que pour une minorité de citoyens européens. Les démarches ont pourtant été largement simplifiées, mais l'application du droit reste souvent complexe, et les possibilités offertes mal connues. Les médiateurs européens ont leur rôle à jouer.*

Suite du dossier pages 2 et 3

g

### éditorial



### BOUGER, VIVRE, TRAVAILLER EN EUROPE

L'impression a toujours prévalu que l'Europe des biens : marchandises, capitaux et services, se construisait plus vite que celle des personnes.

Le principe de la libre circulation est pourtant non seulement une des libertés fondamentales prévues par les Traités, mais aussi et surtout une exigence des citoyens ; les Européens n'imagineraient pas que dans l'espace de paix qu'est devenue l'Europe subsistent des freins à la liberté de voyager, d'échanger et de s'établir. Le récent élargissement de l'« espace Schengen », qui vient d'être étendu, le 21 décembre, à neuf des nouveaux États membres de l'Union depuis 2004, est un pas considérable dans cette direction et clôt symboliquement la période de transition ouverte par la chute du mur de Berlin. Même si cet espace ne coïncide pas avec le territoire de l'Union et même s'il n'implique pas automatiquement la liberté de s'établir et de travailler,

il représente néanmoins la disparition concrète des frontières pour 400 millions d'Européens.

Cette mise en œuvre de la libre circulation, comme d'ailleurs les programmes communautaires de soutien à la mobilité des étudiants et des travailleurs, induit des conséquences pour le « métier » de médiateur institutionnel. Habités à traiter des différends entre citoyens et administrations, nous aurons, de plus en plus, à instruire des réclamations de ressortissants d'autres pays de l'Union. Nous serons de plus en plus amenés à prendre en compte des « parcours de vie » de réclamants, marqués par la mobilité géographique en Europe. Nous aurons de plus en plus souvent à traiter de la mise en œuvre du droit communautaire en France ainsi que de la compatibilité entre notre droit national d'une part et des situations et des droits familiaux, fiscaux, sociaux d'autres pays européens d'autre part. L'équivalence des

diplômes, la reconnaissance des statuts familiaux, la coopération entre les organismes sociaux sont des chantiers déjà ouverts mais sur lesquels il y aura encore longtemps à travailler.

Il faut nous préparer à cette complication accrue ; l'harmonisation des droits ne sera jamais totale, leur uniformisation ne serait pas souhaitable. Je crois, en revanche, à l'accès au droit et à l'accompagnement humain des situations. Comme le dit très justement dans ce numéro M. Špidla, commissaire européen, c'est le rôle que jouent les médiateurs et ombudsmans dans nos différents pays. Par leur travail de sensibilisation au droit communautaire et par leur coopération au quotidien sur les dossiers transnationaux, ils participent pleinement eux aussi à la construction d'une Europe de la mobilité.

Jean-Paul Delevoye

Médiateur de la République

### sommaire

**dossier** 2/3  
Mobilité européenne :  
des avancées en douceur

**sur le terrain** 4  
L'impuissance des usagers  
devant les « non-réponses »  
de l'administration

**actualités** 5/6  
• Améliorer la protection sociale  
des salariés en CESU  
• L'accueil des usagers  
récompensé aux Trophées  
de la qualité des services publics

**le mois prochain**  
**dossier**  
Les modes alternatifs au règlement  
des litiges fiscaux

# Mobilité européenne : des avancées en douceur

Moins de 2 % des citoyens de l'Union européenne (UE) vivent et travaillent dans un État membre autre que leur État d'origine, proportion qui n'a guère changé depuis 30 ans. Chaque année, 7,2% des citoyens européens changent de lieu de résidence. Quinze pour cent d'entre eux justifient ce changement pour des raisons professionnelles.

Après 2006, année européenne de la mobilité des travailleurs, un plan d'action ambitieux a été lancé par la Commission européenne en 2007. Les travailleurs et leurs familles doivent pouvoir accéder aux services d'aide à toutes les étapes de leur expérience. La question du retour, notamment la réintégration des travailleurs dans leur marché de l'emploi national, doit être dûment prise en compte et la mobilité devenir un élément naturel de la carrière professionnelle de tous les Européens.

## UN PRINCIPE FONDAMENTAL

La libre circulation des personnes est l'une des quatre composantes du marché intérieur. L'article 18 du traité CE la définit de façon générale : «*Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres*».

Le premier bénéficiaire de ce droit a été le travailleur migrant. L'article 39 du traité affirme le droit de chercher un emploi dans un autre État membre, d'y travailler, d'y résider à cette fin et le droit à l'égalité de traitement dans l'accès à l'emploi, les conditions de travail et tous les autres avantages pouvant contribuer à faciliter l'intégration du travailleur.

Le règlement 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 interdit la discrimination fondée sur la nationalité dans l'accès à l'emploi. Le travailleur, ressortissant d'un État membre, doit bénéficier des mêmes droits sociaux et fiscaux que les nationaux.

Néanmoins, une distinction doit être faite entre « anciens » États membres et certains nouveaux. Par exemple, pour la Bulgarie et la Roumanie qui ont adhéré à l'UE en 2007, l'application de la libre circulation se fera par phases : 10 États membres (d'Europe centrale et du Nord essentiellement) ont déjà libéralisé entièrement leurs marchés du travail. Parmi les autres, la France, notamment, a maintenu l'obligation du permis de travail. Elle applique une procédure simplifiée pour 61 métiers.



## DU POINT DE VUE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE...

Le droit communautaire se limite à assurer la coordination des régimes applicables, de manière à ce que les travailleurs migrants conservent les droits acquis ou en cours d'acquisition lors de leur mobilité. Certains principes ont été édictés pour éviter que le travailleur ne soit lésé par la migration. Parmi eux, l'unicité de la législation applicable et l'égalité de traitement entre nationaux et ressortissants communautaires.

Si le principe général reste cette « unicité », la loi applicable étant celle du pays où le travailleur réside, il existe toutefois une exception pour les personnes exerçant simultanément une activité salariée sur le territoire d'un État et une activité non sala-

riée sur le territoire d'un autre. Dans ce cas, les lois des deux États s'appliquent. L'assuré est donc tenu d'acquiescer les cotisations imposées par les revenus acquis sur chacun des territoires.

## LE CAS PARTICULIER DES FONCTIONNAIRES

Les emplois dans le secteur public constituent un cas particulier. Conformément à l'article 39 §4 du traité CE, l'accès au secteur public peut être limité aux seuls ressortissants de l'État.

Toutefois, cette dérogation a été interprétée de manière très restrictive par la Cour de justice des Communautés européennes : seuls les postes impliquant l'exercice de la puissance publique et la responsabilité de la

sauvegarde des intérêts généraux de l'État peuvent être réservés aux ressortissants. Dans son arrêt du 26 octobre 2006, Commission c/ Italie (aff. C-371/04), la Cour rappelle en outre que, pour la rémunération des fonctionnaires qui exercent des activités comparables, les États membres doivent tenir compte de l'expérience et de l'ancienneté acquise dans la fonction publique d'un autre État.

## RECONNAISSANCE DE L'EXPÉRIENCE PROFESSIONNELLE...

La reconnaissance de l'expérience professionnelle est un des problèmes spécifiques auxquels les travailleurs migrants sont souvent confrontés.

Deux directives d'application propre ont été adoptées selon que la profession est réglementée ou non dans l'État de formation et la CJCE a précisé ces champs d'application dans son arrêt du 7 septembre 2006, Harold Price c/ Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques (aff. C-149/05).

La directive 89/48 du 21 décembre 1989 relative à la reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur définit la notion de diplôme comme l'équivalent du suivi, avec succès, d'un cycle d'études post-secondaires d'une durée minimale de 3 ans ou, pour les professions réglementées, d'une durée équivalente à temps partiel. La directive 92/51 du 18 juin 1992 relative à la reconnaissance des formations professionnelles définit, elle, le diplôme comme le suivi, avec succès, d'un cycle d'études post-secondaires d'au moins 1 an ou, pour les professions non réglementées, d'une durée équivalente à temps partiel.



Cas concret

## Salarié européen, retraité en France

M. X., officier des Affaires maritimes détaché à la Commission européenne en qualité d'agent temporaire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1997, a été titularisé comme fonctionnaire européen le 1<sup>er</sup> novembre 2001. Il souhaitait bénéficier du régime de retraite de la Communauté européenne dès le début de son détachement, mais s'est heurté au refus du bureau des Personnels maritimes du ministère de l'Équipement et des Transports de France de le radier des cadres de l'administration française avant 2001.

La législation offre deux possibilités aux intéressés : soit le cumul du traitement de fonctionnaire européen avec la pension d'officier français, soit le transfert des droits à pension en France vers le régime européen. M. X avait choisi la première solution. Mais l'interprétation de ces textes peut prêter à confusion sur la date de la mise à la retraite.

Pour tenter de trouver une solution, le Médiateur a informé l'intéressé qu'il pouvait, entre 1997 et 2001, cotiser aux deux

régimes de retraite, français et européen : ainsi le litige portant sur la date de sa radiation ne se posait plus. L'intéressé a donc démissionné de l'administration française au 1<sup>er</sup> novembre 2001. Il a reçu un rappel de cotisations, correspondant à sa période de détachement, qu'il a réglé aussitôt. Le Médiateur est ensuite intervenu pour qu'il recouvre rapidement ses droits à pension, en les cumulant avec son traitement de fonctionnaire européen.

## témoignage



### QUESTIONS À VLADIMÍR ŠPIDLA, COMMISSAIRE EUROPÉEN CHARGÉ DE L'EMPLOI, DES AFFAIRES SOCIALES ET DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES

#### Quelle est aujourd'hui la réalité de la mobilité des personnes dans l'espace européen ?

La mobilité des travailleurs dans l'UE reste relativement faible. Environ 2 % des citoyens en âge de travailler des 27 États membres vivent et travaillent actuellement dans un autre État membre. Mais les intentions de mobilité future à l'intérieur de l'Europe se multiplient. Selon un sondage Eurobaromètre effectué en 2006, 46 % des personnes interrogées pensent que la mobilité est bénéfique pour les marchés du travail et les travailleurs et 5,5 % des citoyens de l'UE-10 disent qu'ils se déplaceront probablement au cours des cinq prochaines années.

Les statistiques révèlent également de nouvelles tendances dans les schémas de mobilité. Un plus grand nombre de jeunes et de travailleurs hautement qualifiés s'engagent dans des « pratiques de pluri-mobilité », c'est-à-dire de courtes périodes

de mobilité répondant à des besoins spécifiques dans une carrière professionnelle.

#### À quels obstacles se heurte ce principe, et quelles sont les actions de la Commission pour y remédier ?

2006 était l'année européenne de la libre circulation des travailleurs : une vaste opération d'information et de sensibilisation a été menée auprès d'un large éventail d'acteurs - autorités publiques, partenaires sociaux, universités, entreprises, travailleurs, médias. Les enquêtes ont révélé qu'aux obstacles juridiques et administratifs, sur lesquels les efforts récents se sont concentrés, viennent s'ajouter des obstacles pratiques tels que le logement ou la connaissance

des langues et des obstacles psychologiques, comme l'absence de mécanismes de retour ou la non-reconnaissance des expériences.

Au cours de cette année européenne, EURES (\*) a émergé comme l'un des instruments les plus consultés en matière de mobilité des travailleurs. Ce réseau européen d'échange d'informations dispose d'un portail d'internet où 30 services publics de l'emploi publient toutes leurs offres. La Commission a également adopté le 10 décembre un plan d'action de mobilité, qui propose 15 actions concrètes pour améliorer la mobilité des travailleurs.

**Médiateurs et ombudsmans ont un rôle essentiel dans l'accès aux droits. Que peuvent-ils faire pour**

#### faciliter la mise en œuvre du droit communautaire dans ce domaine ?

L'application du droit communautaire appelle la collaboration de plusieurs acteurs. Parmi les organes veillant au respect des droits, le rôle des médiateurs doit être souligné. En coopération avec le Médiateur européen, le réseau des ombudsmans nationaux contribue à faire connaître les cas de mauvaises applications du droit communautaire, dues à une méconnaissance ou une insuffisance des moyens d'application. Un bon exemple d'une telle action de sensibilisation a été la conférence organisée à l'initiative de l'ombudsman de Pologne en octobre dernier sur le droit à la mobilité des travailleurs dans l'UE.

(\*) European Employment Services, [www.eures.europa.eu](http://www.eures.europa.eu)  
Plus d'information aussi sur le site de la Commission européenne  
[http://ec.europa.eu/employment\\_social/free\\_movement/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/free_movement/index_fr.htm)

“ UN PLUS GRAND NOMBRE DE JEUNES ET DE TRAVAILLEURS HAUTEMENT QUALIFIÉS S'ENGAGENT DANS DES «PRATIQUES DE PLURI-MOBILITÉ» ”



Cas concret

### Coopération dans la médiation

Souhaitant devenir orthophoniste, Mathilde B. suit deux années préparatoires pour intégrer une école mais échoue au concours d'entrée. Elle s'oriente vers la Belgique sachant cependant qu'un quota régule le nombre d'étudiants en 1<sup>er</sup> cycle de l'enseigne-



ment supérieur. Après tirage au sort, elle est retenue et convoquée pour le 5 septembre 2007. Elle prend le train le 4 septembre mais, ce même jour, sa mère est prévenue que l'inscription de sa fille est refusée au motif qu'elle avait suivi deux années préparatoires en France.

**Le Médiateur de la République a été saisi de ce dossier qui témoigne d'une atteinte à la libre circulation des étudiants en Europe.** Le motif du rejet aurait dû être soulevé avant le tirage au sort et annoncé à l'intéressée qui a engagé des frais pour se rendre sur place. Par l'intermédiaire de la Médiatrice de la communauté française à Bruxelles, le fondement juridique du refus sera finalement confirmé. Cependant la forme n'a pas été respectée et l'existence d'un droit de recours n'a pas été mentionnée. Un courrier précisant ses modalités a donc été adressé à l'intéressée le 20 septembre 2007.

Plus globalement, le cas de Mathilde B. a amené la Médiatrice bruxelloise à attirer l'attention des commissaires auprès des Hautes Écoles sur l'importance de l'analyse préalable des dossiers avant tirage au sort. Il a également permis de mettre en évidence la coopération de deux institutions de médiation.

### Se faire soigner dans un autre État

En ce qui concerne la prise en charge des soins, l'article 22 du règlement de 1971 tend à « permettre à un patient relevant de la législation d'un État membre de bénéficier de prestations en nature dans les autres États membres, quels que soient l'institution nationale dont il relève ou le lieu de sa résidence ». **Ce mécanisme repose sur l'obtention d'une autorisation de soins dans un autre État membre.**



Elle ne peut être délivrée que si, d'une part, les soins considérés figurent parmi les prestations prévues par la législation de l'État de résidence et, d'autre part si, compte tenu de l'état de santé du patient, ces soins ne peuvent lui être dispensés dans le délai normalement nécessaire pour obtenir le traitement dans l'état de résidence. Ainsi, l'autorisation de soins à l'étranger peut être refusée si un traitement identique ou présentant le même degré d'efficacité peut être obtenu en temps opportun dans l'État membre où l'on réside.

Ainsi, l'autorisation peut être refusée lorsque la demande repose uniquement sur le fait que les soins peuvent être dispensés plus rapidement dans un autre État membre. En revanche, elle ne peut l'être parce que le coût du traitement dans un autre État membre est supérieur à celui dans l'état de résidence. De même, elle ne peut être refusée au motif que le principe de gratuité des soins dans l'État de résidence l'obligera à mettre en place un système de remboursement des autorités compétentes de l'État membre dans lequel les soins ont été dispensés.

## L'impuissance des usagers devant les « non-réponses » de l'administration

Malgré l'existence de dispositions législatives précises établissant les obligations des administrations en matière de réponse aux administrés, les usagers sont encore trop souvent en butte au silence qu'oppose l'administration à leurs demandes de renseignement ou à leurs réclamations. Faire appel aux délégués du Médiateur de la République constitue un moyen efficace pour se faire entendre.

La loi du 12 avril 2000 décrit de manière formelle les obligations des administrations en matière de réponse aux administrés. Les services de l'Etat se sont, eux, engagés à appliquer les principes posés en janvier 2005 par la Charte Marianne : « Faciliter l'accès des usagers dans les services, accueillir de manière attentive et courtoise, répondre de manière compréhensive et dans un délai annoncé, traiter systématiquement la réclamation et recueillir des propositions des usagers pour améliorer la qualité du service public ». Toutefois, **les délégués du Médiateur de la République sont encore régulièrement témoins de l'impuissance des usagers à obtenir une quelconque réponse de l'administration à leurs demandes.**

Outre l'agacement et l'incompréhension, les usagers ressentent un sentiment d'injustice. Que faire quand on est dans son droit et qu'on n'arrive pas à se faire entendre ? Que penser d'une administration qui reste sourde aux demandes d'usagers en situation précaire ? Le recours à l'institution du Médiateur de la République est alors un moyen efficace mais on peut légitimement s'interroger sur le fonctionnement des services qui ne répondent aux citoyens qu'après l'intervention (souvent réitérée) d'un délégué et restent muets face aux demandes légitimes des administrés ! Ces observations de terrain peuvent conduire le Médiateur à demander à l'administration de modifier ses pratiques, de façon à mieux prendre en compte les droits des administrés.

Pour l'utilisateur, réformer les comportements peut être aussi important que réformer les textes.



### TROIS ANS POUR OBTENIR LE REMBOURSEMENT D'UNE AMENDE PAYÉE À TORT VAL-D'OISE

**Cas concret** Après avoir été verbalisé pour excès de vitesse en avril 2003, un conducteur paie l'amende et demande le cliché de l'infraction. Celui-ci révèle qu'il ne s'agit pas de son automobile mais d'un modèle de même type, d'une couleur et d'une immatriculation légèrement différentes. L'utilisateur se rend alors à la gendarmerie qui reconnaît son erreur et établit une fiche à destination de l'officier

du ministère public (OMP) compétent pour demander le remboursement.

Cette première demande restant sans réponse, la brigade de gendarmerie locale réitère sa démarche quinze mois plus tard. La réponse se faisant toujours attendre plus de trois ans après les faits et en désespoir de cause, le requérant s'adresse au délégué du Val-d'Oise en août 2006.

Ce dernier constate par lui-même l'inaction totale de l'OMP et se résout à saisir directement le directeur départemental de la sécurité publique du Val-d'Oise. Il obtient en huit jours satisfaction totale puisque le trésorier-payeur général (TPG) du Val-d'Oise adresse le remboursement tant attendu à l'utilisateur tenace.

Au-delà de l'agacement, l'absence de réponse peut aussi entraîner un préjudice financier.

### UN DOCUMENT INDISPENSABLE POUR TOUCHER UNE ASSURANCE-VIE HAUTE-SAÔNE

**Cas concret** Madame N. a écrit plusieurs fois depuis la fin de l'année 2005 au Procureur de la République pour demander que lui soit adressée une copie de la procédure diligentée par la gendarmerie lors du décès accidentel de son époux par noyade en septembre 2005. Ces documents lui sont indispensables pour pouvoir percevoir l'assurance-vie souscrite par son mari. En vingt mois, l'intéressée a adressé sept courriers au procureur sans obtenir la moindre réponse et son avocat est intervenu deux fois sans succès. Son fils s'est déplacé au Palais de justice, mais il n'a obtenu qu'une promesse de réponse sous huit jours, il y a de cela trois mois ! Madame N. vient alors exposer son problème au délégué de Haute-Saône. Le délégué contacte directement le procureur par téléphone. Une semaine plus tard, le greffe lui fait parvenir en recommandé le précieux dossier qu'il s'empresse de remettre à l'intéressée.

Derrière le silence de l'administration on découvre souvent une erreur matérielle ou une absence de volonté pour s'interroger sur les causes du problème soulevé.

### LA FAUTE À L'INFORMATIQUE... MORBIHAN

**Cas concret** Monsieur B., retraité, vient solliciter l'aide du délégué du Morbihan pour obtenir une réponse de la Caisse régionale d'assurance maladie : depuis 16 mois, il a signalé à la CRAM de Bretagne qu'elle prélevait indûment la contribution sociale généralisée sur le montant de sa faible



retraite, alors qu'il n'était pas imposable sur le revenu.

Plusieurs démarches et courriers sont restés sans réponse. Le délégué reçoit quant à lui rapidement une réponse, mais la motivation justifiant le retard de traitement du dossier lui semble inacceptable : la non-prise en compte de cette exonération serait liée au logiciel utilisé !

Le délégué fait part de son indignation au directeur de la CRAM qui l'informe peu après que le requérant a été remboursé des sommes indûment prélevées et que sa situation a été régularisée manuellement. Ce qui aurait certainement pu être réalisé dès la première demande de l'utilisateur...

L'absence de réponse peut également avoir des conséquences encore plus graves en fragilisant davantage des personnes en situation précaire.

### DES DOSSIERS BLOQUÉS AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE SEINE-SAINT-DENIS

**Cas concret** En novembre 2004, Madame D. dépose pour ses trois enfants une demande de certificat de nationalité française auprès du greffe du tribunal d'instance de Saint-Denis. Son dossier étant reconnu complet, une attestation de dépôt lui est remise. Courant janvier 2007, n'ayant toujours pas obtenu les certificats malgré de multiples démarches, Madame D. expose sa situation au délégué. Un courrier est adressé au greffe afin d'obtenir des informations sur l'évolution de cette demande datant de plus de deux ans.

Trois mois plus tard, ce courrier est toujours sans réponse et plusieurs appels téléphoniques au greffe ne permettent pas d'obtenir un début d'information. Un nouveau courrier est envoyé. La réponse du greffe quatre semaines plus tard consiste à

préciser que les dossiers font l'objet d'une demande d'avis au garde des Sceaux avant de poursuivre leur instruction. Les services sont toujours dans l'attente d'une réponse du ministère sur le dossier de Madame D. !

Madame D., informée de cette situation par le délégué, envisage une saisine du Médiateur de la République. D'autres personnes placées dans la même situation se disent prêtes à alerter les médias pour faire bouger les choses.

## Médiateur de la République

### Mode d'emploi

Avant de s'adresser au Médiateur de la République pour mettre en cause une administration ou un service public, le réclamant doit impérativement avoir effectué une démarche préalable auprès du service concerné, c'est-à-dire lui avoir demandé les justifications de sa décision ou avoir contesté cette décision. S'il estime que la décision est erronée ou lui porte préjudice, il peut saisir l'Institution de deux manières :

**CONTACTER** un député ou un sénateur de son choix, qui transmettra le dossier de la réclamation au Médiateur de la République.

**RENCONTRER** un délégué du Médiateur de la République (liste disponible sur [www.mediateur-republique.fr](http://www.mediateur-republique.fr)), lequel traitera directement la demande localement s'il le peut.

**À SAVOIR :** Le Médiateur de la République n'est pas compétent et ne peut intervenir dans les litiges privés, dans les litiges opposant un agent public à l'administration qui l'emploie, ou encore dans une procédure engagée devant une juridiction.



Propositions de réforme du Médiateur

## Améliorer la protection sociale des salariés en CESU

Le dispositif du chèque emploi service universel (CESU), créé dans le but de favoriser le développement du secteur des services à la personne, concerne aujourd'hui quelque 635 000 salariés. Pour les employeurs, il présente des attraits certains : facilité d'utilisation, possibilité de cofinancement, avantages fiscaux et sociaux. En ce qui concerne les salariés, le résultat est plus mitigé : certes, le dispositif a permis de sortir de la clandestinité nombre d'employés de ce secteur, mais l'expérience démontre que ceux-ci peuvent être désavantagés sur plusieurs plans par rapport aux autres salariés, notamment en matière d'assurance-maladie.

### LE SEUIL DES 200 HEURES

En raison de la nature fréquemment précaire de ces emplois, souvent effectués à temps partiel, auprès de plusieurs employeurs et avec des variations importantes de temps de travail selon les périodes, ces salariés réunissent en effet difficilement les conditions posées par le code de la sécurité sociale pour bénéficier d'indemnités journalières en cas d'arrêt maladie. Le cas le plus fréquent est le salarié en CESU se trouvant dans l'impossibilité de justifier des 200 heures minimum de travail au cours du trimestre précédant l'arrêt.

Cette situation est aggravée par le fait que la rémunération portée sur le CESU inclut une indemnité de congés payés dont le montant est égal à un dixième de la rémunération. Quand le salarié désire prendre une période de congé, il se trouve, pendant la durée de celui-ci, non employé et ce congé n'est donc pas assimilé à du temps de travail. S'il

advient que l'intéressé tombe malade et que sa période de congé est incluse dans la période de référence prise en compte pour déterminer son droit aux indemnités, les droits peuvent ne pas être ouverts en raison d'une activité temporairement réduite. Et même lorsqu'il a suffisamment travaillé pour que les droits lui soient ouverts, le calcul des indemnités qui lui sont versées pendant l'arrêt de travail lui est automatiquement défavorable, dans la mesure où les indemnités sont calculées sur sa rémunération perçue au cours des trois mois précédant l'arrêt, période qui inclut ses congés et donc une rémunération réduite.

### UN CALCUL ANNUEL

Pour remédier à ces iniquités, le Médiateur de la République a proposé d'appliquer à l'ensemble des employés en CESU les dispositions applicables aux personnes dont la profession présente un caractère discontinu ou saisonnier, pour lesquelles la période de référence est annuelle et non plus trimestrielle. Cette solution ne résoudra pas tous les problèmes, mais elle devrait permettre d'atténuer les effets des variations d'activité au cours de l'année. Cette proposition de réforme a recueilli l'avis favorable du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi, qui travaille actuellement à une adaptation des règles de la protection sociale des travailleurs en CESU. Une modification réglementaire devrait donc prochainement entériner la proposition du Médiateur.



Cas concret

## Un refus injustifié et injustifiable

L'exploitant d'une société occupait un kiosque dans le parc de Saint-Germain-en-Laye moyennant le paiement d'une redevance d'occupation du domaine public au Centre des monuments nationaux (CMN). À la suite de difficultés, la société est mise en liquidation judiciaire.

Le CMN ne pouvant plus réclamer à la société la dette accumulée, il se tourne vers l'exploitant lui-même et lui adresse un titre de recette sur la base de la convention d'occupation ! Sous la contrainte d'une saisie, l'intéressé s'acquitte de la somme réclamée. Mais, contestant son versement, il sollicite l'intervention du Médiateur de la République.

En effet, même si la société a été immatriculée après l'établissement de la convention d'occupation du domaine public, ce n'est pas la personne privée qui était redevable de la redevance, mais

la société, en vertu de l'article 1843 du code civil qui prévoit que « la société régulièrement immatriculée peut reprendre les engagements souscrits, qui sont alors réputés avoir été dès l'origine contractés par celle-ci ». Or, le début de l'activité commerciale avait été fixé, lors de l'immatriculation de la société au registre du commerce et de l'industrie, à une date antérieure à la convention d'occupation du domaine public. Le CMN ne pouvait ignorer cette immatriculation dont il faisait état dans un courrier.

Le Médiateur demande donc au CMN de réexaminer la demande de M.V. et de renoncer au recouvrement de sa dette. Évoquant la connaissance tardive de l'existence de cette société pour se justifier, le CMN refuse de revoir sa position. Le Médiateur renouvelle les termes de sa demande, en précisant que M.V. pourrait engager une procédure en répétition de l'indu. Aucune réponse du CMN.



Cas concret

## L'accueil des usagers récompensé aux Trophées de la qualité des services publics

Le 5 octobre, la 5<sup>e</sup> édition des Trophées de la qualité des services publics (\*) a récompensé les lauréats retenus par un jury auquel a participé le Médiateur de la République, satisfait de se pencher pour une fois non sur les dysfonctionnements, mais sur des initiatives exemplaires des administrations et autres acteurs du service public !

Sur les 21 actions nominées, 6 ont reçu un premier prix pour leur caractère innovant et performant. L'amélioration de l'accueil des usagers devient une réelle préoccupation ne nécessitant pas forcément la mobilisation de moyens nouveaux, mais de la motivation et de l'imagination. Ainsi, la Caisse d'Allocations Familiales du Nord a créé une véritable fonction de « Conseiller des Usagers », exercée à temps partiel par les agents volontaires de la CAF spécialement formés à cette fin. La ville de Colomiers (Haute-Garonne) a pour sa part obtenue la certification « Qualiville » pour les actions mises en œuvre en vue d'améliorer l'efficacité, la cordialité et l'accessibilité des services rendus aux usagers.

L'accès aux services publics par les personnes en difficulté ou isolées est également un enjeu important. L'association

Itinéraires 17 a été distinguée pour son service d'aide au transport et d'accompagnement social pour les publics précarisés en milieu rural. Le Conseil régional d'Auvergne a quant à lui utilisé la haute technologie pour faciliter les démarches administratives en milieu rural, grâce à un dispositif de bornes de visioconférences.

Autre projet remarquable et remarqué, intéressant l'accès à la Justice : la mise en place par le tribunal de grande instance de Cambrai d'un bureau d'exécution des peines pour prendre en charge, dès le prononcé de la sanction, aussi bien le condamné (informé du sens de sa condamnation, des conséquences en cas de récidive et des moyens d'exécution de la peine) que la victime.

Enfin, le centre d'encaissement de Lille (qui encaisse pour le compte des trésoreries de son ressort des recettes publiques payées par chèque ou par titre interbancaire de paiement) a mis en place une organisation industrielle optimisant la rapidité et la sécurité de l'encaissement des recettes publiques.

(\*) organisés par la Direction générale de la modernisation de l'État du ministère du Budget



Cas concret

## Des détenues privées d'eau chaude

Dans les premiers mois de l'année, Madame J., détenue à la maison d'arrêt des femmes de B., a saisi le Médiateur de la République pour lui faire part de l'absence d'eau chaude dans les locaux de l'établissement pénitentiaire.

Dans les jours qui ont suivi, plusieurs autres détenues du même établissement ont alerté le Médiateur de la République de cette situation.

Dès réception de la réclamation de Madame J., le Médiateur de la République s'est rapproché du chef d'établissement. La directrice lui a aussitôt répondu que l'établissement, datant du XIX<sup>e</sup> siècle, faisait l'objet d'importants travaux en

cours. En ce qui concernait plus particulièrement la réclamation des détenues, elle a précisé que la direction venait d'obtenir l'accord pour les travaux, mais que les contraintes liées à la gestion de ce type d'établissement et les contraintes budgétaires engendraient des délais d'exécution. Elle s'est engagée à informer les détenues de la situation et à accélérer autant que faire se peut la réalisation des travaux.

Quelques semaines plus tard, elle informait le Médiateur de la République de la réalisation des travaux et du rétablissement de l'eau chaude dans le quartier des femmes.



Cas concret

## Une invalidité reconnue après un accident

Alors qu'elle était encore en activité, Madame D. a été blessée en rentrant chez elle après le travail lors d'une collision entre le train où elle se trouvait et un camion transportant du gaz.

Quelque temps plus tard, après avoir pris sa retraite, Madame D. a saisi le Médiateur de la République : elle estimait que La Poste, son employeur, n'avait pas tenu compte, au regard de ses droits statutaires et financiers, de

toutes les séquelles de cet accident de trajet. Elle avait pourtant fourni de nombreuses expertises médicales prouvant sa fragilité psychique depuis l'accident. Elle pensait avoir droit, en plus de sa pension de retraite, à une pension d'invalidité. Le Médiateur a donc fait à La Poste les recommandations qui lui paraissaient justifiées. Madame D. a obtenu une allocation temporaire de 200 € par mois.



Cas concret

## Des CDD transformés en CDI

Un contractuel avait été recruté par les services de La Poste sous divers contrats à durée déterminée et de manière discontinue, afin de remplacer une personne titulaire sur un poste précis. L'intéressé se plaignait, entre autres, que les termes du contrat n'avaient pas été respectés, non seulement sur la nature du travail lui-même, mais aussi parce que la promesse d'une embauche en contrat à durée indéterminée n'avait pas été honorée.

Le Médiateur a pris contact avec la direction des ressources humaines de La Poste, en faisant valoir que le recrutement sur plusieurs contrats à durée déterminée d'une même personne dans un même organisme n'est pas réglementaire. Celle-ci a accepté de réexaminer le dossier du contractuel et a régularisé sa situation en lui proposant un contrat à durée indéterminée.



La Poste



Cas concret

## Une marge d'incertitude admise dans l'évaluation d'un bien

Monsieur D. a acquis successivement deux appartements dans la ville de B. respectivement en juillet 2003 et en décembre 2004.

Par proposition de rectification, l'administration fiscale a remis en cause les droits d'enregistrement acquittés lors de ces ventes, en jugeant le prix des appartements inférieur à leur valeur vénale, par comparaison avec des ventes intervenues à des dates voisines et portant sur des biens similaires.

À la suite des observations du contribuable pour l'appartement acquis en 2003 et de l'avis de la commission départementale de conciliation pour celui acquis en 2004, l'administration a appliqué un abattement de 10 % sur la valeur vénale initialement retenue.

Contestant cependant les suppléments de droits d'enregistrement restant à sa

charge, Monsieur D. a saisi le Médiateur de la République.

Celui-ci a constaté que l'écart (de l'ordre de 8 à 10 %) séparant les prix d'achat des évaluations finalement retenues par l'administration se révélait très faible, comparé aux insuffisances de prix justifiant en général les rectifications en matière de droits d'enregistrement. Il a alors saisi le directeur général des impôts en faisant valoir qu'un tel écart s'inscrivait dans la marge d'incertitude caractérisant la technique de rectification de la valeur vénale par comparaison et que cette situation créait un doute sur le bien-fondé des rectifications litigieuses.

Le directeur général des impôts a admis que ces écarts étaient effectivement trop insignifiants et les rappels notifiés à Monsieur D. ont été abandonnés.



Cas concret

## Un vide juridique comblé

La Défenseure des enfants et le Médiateur de la République ont saisi le législateur à l'occasion du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à l'asile, dans le but de combler un vide juridique du code civil concernant l'acquisition de la nationalité française par déclaration pour les mineurs étrangers nés en France.

L'article 21-11 de ce code permet à un mineur né en France de parents étrangers de réclamer (lorsque certaines conditions sont réunies) la nationalité française par déclaration à partir de l'âge de seize ans. Si le mineur est âgé de treize à seize ans (et remplit également certaines conditions quant à la durée de sa résidence en France), ses représentants légaux peuvent réclamer la nationalité française en son nom, à la condition toutefois de recueillir son consentement personnel. Or, rien n'a été prévu dans le cas où ces mineurs se trouvent dans l'incapacité d'exprimer leur volonté, en raison de l'altération de

leurs facultés mentales ou corporelles. Cet oubli est d'autant plus curieux que cette hypothèse est prévue par l'article 17-3 du code civil, mais uniquement pour les mineurs âgés de seize à dix-huit ans: leur volonté peut être exprimée par leurs représentants légaux (leurs parents ou leur tuteur avec l'autorisation du conseil de famille). Pour remédier à cette lacune, il a été proposé de compléter l'article 21-11 pour supprimer l'exigence d'un consentement personnel du mineur âgé de treize à seize ans, lorsqu'un empêchement est constaté par le juge des tutelles. Le Sénat a adopté le 4 octobre dernier un amendement allant dans ce sens puisqu'il supprime la différence de traitement, en matière de déclaration de nationalité française, entre les mineurs empêchés d'exprimer leur volonté selon qu'ils ont entre seize et dix-huit ans ou entre treize et seize ans. Cette disposition est devenue définitive avec le vote de la loi le 23 octobre dernier.



Cas concret

## Les difficultés d'un rapatriement sanitaire

En vacances à Madagascar, Madame J. a été victime d'une affection grave et a demandé son rapatriement à sa société d'assistance. Celle-ci l'a fait hospitaliser pour diagnostic. Devant l'impossibilité d'une prise en charge médicale adaptée, le médecin hospitalier local a décidé un transfert, pour motif médical, vers un hôpital en France.

La demande de transfert sanitaire en urgence, adressée au médecin conseil, a fait l'objet d'un accord adressé par télécopie le même jour. La facture acquittée comprenait les billets de l'assurée, d'une personne l'accompagnant, du médecin, de l'infirmière et le prix du voyage de la civière.

Mais lorsqu'elle a présenté cette facture à sa caisse primaire d'assurance maladie, Madame J. n'a obtenu qu'un remboursement effectué sur la base du prix de son seul billet.

Le Médiateur de la République a sollicité un réexamen de cette affaire par la CPAM en développant les arguments suivants: s'agissant d'un transfert inter-hospitalier, l'ensemble des coûts aurait dû être pris en charge par l'établissement prescripteur; toutefois, la facture ayant été réglée et un accord explicite ayant été donné par l'assurance maladie, il paraissait logique que tous les frais concernant l'assurée devaient faire l'objet d'un remboursement, sans préjudice d'une éventuelle action de la CPAM à l'encontre de l'établissement hospitalier ou de l'organisme d'assistance; enfin, un refus de prise en charge aurait dû être notifié quant au prix du billet d'avion de son ami, pour lui permettre de faire valoir ses droits auprès de son assureur.

Au regard de cette analyse, la CPAM a accepté la prise en charge à 100 % de l'ensemble des frais de rapatriement en cause.



Cas concret

## Remise gracieuse d'un trop-perçu

Monsieur V., ouvrier professionnel dans un établissement scolaire, a été victime lors d'un accident de voiture d'un grave traumatisme crânien dont il a gardé des séquelles importantes. Cet accident l'a obligé à alterner des périodes de travail et des congés de maladie, puis à être placé en disponibilité d'office pour raison de santé. Or, son salaire a continué, à tort, à lui être versé, ce qui lui a

valu d'être redevable d'un trop-perçu de 6192 € que le Trésor public lui a ensuite réclamé. Sachant que l'intéressé n'avait pour seule ressource que sa pension civile d'invalidité d'un montant de 370 € mensuels, le Médiateur a pris contact avec le trésorier-payeur général concerné. Ce dernier a accepté d'accorder une remise gracieuse de la somme totale que devait Monsieur V.



Cas concret

## Mauvaise volonté, désir de revanche ou inconscience...

Un éducateur de la protection judiciaire de la jeunesse est placé en congé d'office par son directeur départemental pour raison disciplinaire. Il refuse de se rendre aux convocations médicales de l'administration qui auraient permis de le placer en invalidité afin qu'il touche une pension. L'intéressé voit donc son traitement suspendu. Cette situation perdurant, son père saisit le Médiateur de la République: il doute de la véracité des faits et est inquiet pour la situation financière de son fils, d'autant plus que celui-ci doit participer aux obligations alimentaires et d'entretien

de ses enfants et qu'il ne verse plus la pension alimentaire à son ex-femme. Le Médiateur de la République interroge le ministère de la Justice qui confirme la situation et qui précise même que l'intéressé, ayant refusé de transmettre les documents qui auraient permis la liquidation de sa pension d'invalidité, a été placé sous curatelle d'État renforcée. Le Médiateur contacte alors le mandataire désigné: il obtient que la pension d'invalidité de l'intéressé lui soit payée rétroactivement et que la pension alimentaire soit versée à son ex-épouse.