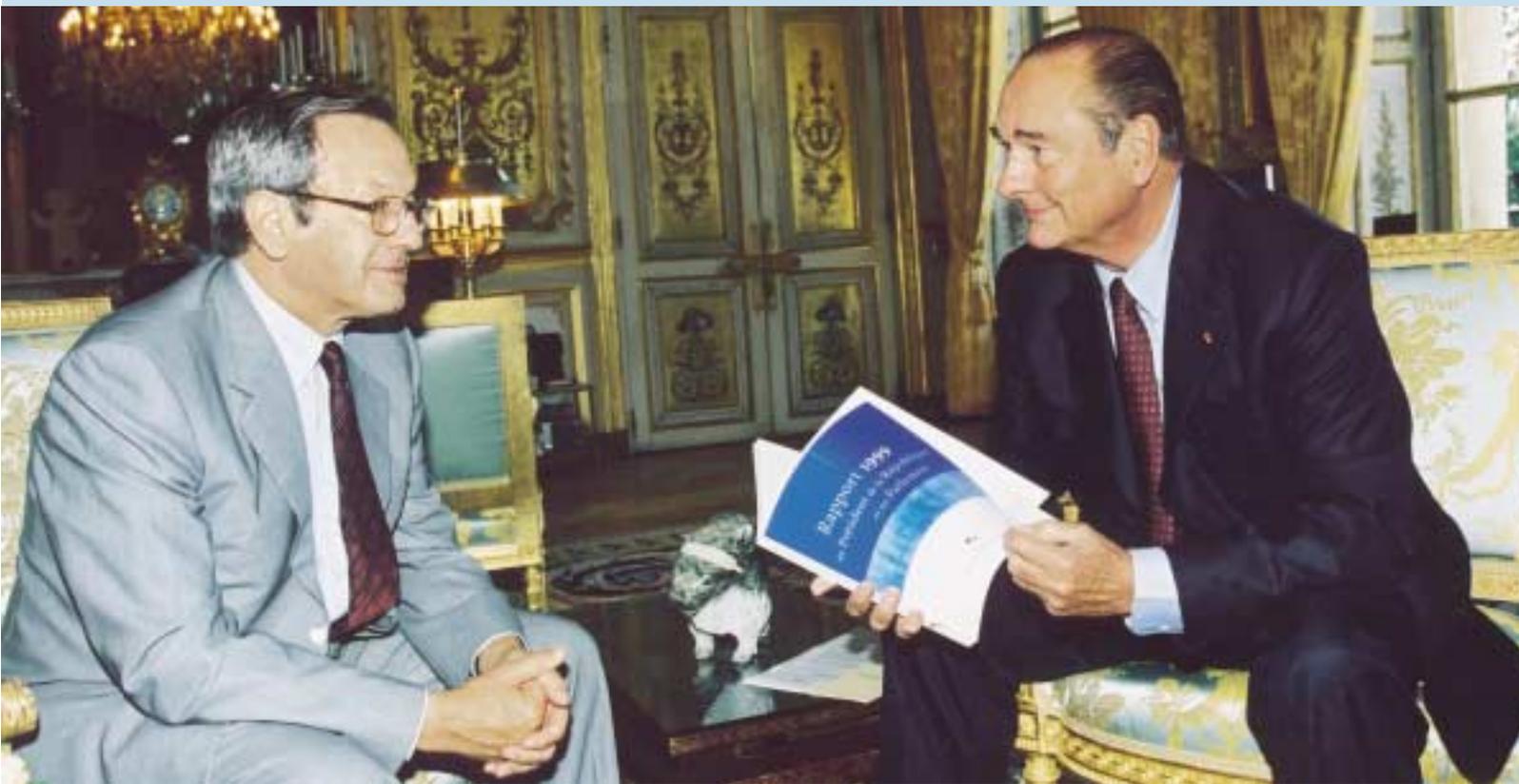


© La Documentation française, Paris 2001
ISBN 2-11-004767-4
ISSN 0182-7502

En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.



Le Médiateur de la République remet le rapport annuel de l'Institution pour 1999
au Président de la République.

L'année 2000 a été marquée par des événements déterminants pour l'avenir de l'Institution du Médiateur de la République.

Deux étapes majeures méritent notamment d'être signalées : l'adoption de la loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration (DCRA) et la mise en œuvre de la médiation de proximité, en partenariat avec le ministère chargé de la Ville.

D'une façon générale, les initiatives conjuguées du législateur, des pouvoirs publics et du Médiateur de la République ont eu essentiellement pour effet de clarifier et de renforcer les pouvoirs de l'Institution, mais aussi de l'ouvrir plus largement sur l'extérieur.

L'élargissement et le renforcement des pouvoirs du Médiateur de la République se sont concrétisés par le développement de partenariats avec un certain nombre d'organismes, d'institutions ainsi que par la mise en œuvre des dispositions de la loi DCRA du 13 avril 2000.

Le concept de médiation ne cesse de se développer dans tous les domaines d'activité et dans toutes les sphères de la société. Les médiateurs se multiplient dans le secteur public et font davantage prévaloir, parallèlement aux voies contentieuses, un mode de règlement transactionnel des conflits.

Le Médiateur de la République, appelé à résoudre de plus en plus souvent des différends en liaison avec ces nouvelles instances, a souhaité formaliser autant que possible les modalités de cette collaboration, dans un souci d'efficacité.

Un protocole de travail avec l'Inspection des services judiciaires du ministère de la Justice et une lettre-circulaire avec le Médiateur de l'Éducation nationale ont déjà été signés en 1999. Au cours de l'année 2000, un protocole d'accord a été

établi entre le Médiateur de la République et le Médiateur de la Mutualité sociale agricole définissant les domaines respectifs de compétence des deux médiateurs ainsi que la coordination de leurs interventions. Par ailleurs, une convention a été élaborée en concertation avec la Défenseure des enfants pour fixer les modalités de transmission entre les deux institutions des réclamations mettant en cause un service public. Cette convention sera signée très prochainement.

Par ailleurs, en votant la loi DCRA, le Parlement a conféré au Médiateur de la République des pouvoirs nouveaux et a clarifié ses missions.

Dans ses dispositions principales, la loi élargit la saisine du Médiateur de la République à ses homologues étrangers et au Médiateur européen ; elle reconnaît un statut législatif aux délégués du Médiateur de la République ; elle institue l'auto-saisine en matière de proposition de réforme et prévoit la présentation du rapport annuel par le Médiateur de la République devant chacune des deux assemblées. Ces mesures répondent aux attentes de l'Institution et renforcent son rôle au sein de l'État de droit.

En effet, l'extension de la saisine du Médiateur de la République au Médiateur européen et aux médiateurs étrangers permet à la France de s'aligner sur ses partenaires de l'Union européenne qui ont déjà, à l'exception de la Grande-Bretagne, adopté ces modalités de saisine.

La reconnaissance législative du statut des délégués du Médiateur de la République leur confère une légitimité incontestable et consolide l'institutionnalisation des relais territoriaux du Médiateur de la République.

L'élargissement du pouvoir de proposition de réforme du Médiateur de la République lui permet désormais d'exercer ce pouvoir sans être obligé de se fonder sur une réclamation. Cette disposition

implique, dans ce cas particulier, la suppression du filtre parlementaire. Elle permet à la fois la saisine directe du Médiateur de la République par toute personne résidant en France et la possibilité par le Médiateur de la République de s'auto-saisir lorsqu'il l'estime opportun. Le Médiateur de la République peut ainsi, de son propre chef, suggérer à un organisme qui a manqué à sa mission de service public les mesures susceptibles de remédier à un dysfonctionnement. Il peut, de la même manière, proposer des réformes de textes réglementaires ou législatifs dont l'application lui paraît susceptible de créer des situations inéquitables.

Le renforcement des moyens d'intervention dont il dispose permet au Médiateur de la République de rendre publiques ses recommandations lorsqu'elles n'ont pas été suivies d'effets dans le délai qu'il a fixé et de donner, le cas échéant, la même publicité à ses propositions de réforme restées sans suite.

Le caractère solennel de la présentation du rapport annuel au Parlement, en séance publique, met en outre le Médiateur de la République en mesure de porter directement à la connaissance des parlementaires le bilan de son action ainsi que ses perspectives, ce qui devrait contribuer au resserrement des liens qui unissent le Médiateur de la République aux parlementaires.

Le renforcement des pouvoirs du Médiateur de la République s'est accompagné, en outre, d'un large mouvement d'ouverture de l'Institution, sur le territoire national aussi bien qu'au plan international.

L'ouverture de l'Institution sur le territoire national s'est notamment réalisée par la mise en œuvre de la médiation de proximité en partenariat avec le ministère chargé de la Ville, conformément à une décision du comité interministériel de la Ville datant du 14 décembre 1999.

Le dispositif arrêté qui prévoyait la création de 300 postes de délégués, à raison de 100 par an, dès janvier 2000, a permis la nomination de 103 délégués du Médiateur de la République au cours de l'année écoulée.

Quatre principes président à la mise en œuvre de la médiation de proximité : une plus grande proximité des citoyens, liée notamment à l'installation des délégués dans des locaux situés au cœur des quartiers en difficulté ; un recrutement élargi des délégués, englobant à la fois des personnes issues du secteur public et du secteur privé ayant, si possible, des connaissances juridiques et l'expérience des situations de précarité ; une action coordonnée de tous les délégués d'un même département pour rendre un meilleur service aux citoyens ; une action en partenariat avec le ministère chargé de la Ville, cette mesure s'inscrivant dans le mouvement général de réforme des services publics et de modernisation de l'État décidé par le Gouvernement.

Les conditions dans lesquelles le dispositif se met progressivement en place se révèlent satisfaisantes et prometteuses pour l'avenir. Il s'agit d'un chantier très important qui engage l'Institution dans une voie nouvelle. Une évaluation de cette expérience sera effectuée en temps utile et toutes les conséquences en seront tirées pour en faire bénéficier nos concitoyens.

L'activité internationale du Médiateur de la République a pris une dimension toute aussi importante, accélérant l'ouverture de l'Institution sur le monde.

La principale raison de cette ouverture internationale tient à la multiplication des instances de médiation dans les pays, de plus en plus nombreux, qui s'engagent dans un processus de démocratisation ou sont désireux de renforcer l'État de droit.

La mise en place d'une institution indépendante ayant pour vocation de régler amiablement les conflits entre les citoyens et l'administration est en effet considérée, sur tous les continents, comme une étape essentielle, en même temps qu'un signal fort, dans la voie de la construction ou de la consolidation d'un État démocratique.

Le modèle français est pris fréquemment comme référence ; sans doute parce que le législateur français, ainsi que les premiers titulaires du poste, ont su tirer profit de ce qu'il y avait de meilleur dans les statuts et dans le mode de fonctionnement des Ombudsmans et des médiateurs qui ont chronologiquement précédé le Médiateur français.

Les Ombudsmans et les médiateurs éprouvent de plus en plus souvent le besoin de se rencontrer, d'échanger leurs expériences et de contribuer à une certaine mondialisation des droits des citoyens. C'est dans ces conditions, et tout particulièrement dans le cadre de la francophonie, que le Médiateur de la République française entretient et développe d'étroites relations avec ses collègues de nombreux autres pays.

Le rapport 2000 dresse, comme chaque année, le bilan de l'activité annuelle des différents secteurs d'instruction des réclamations qui constituent le socle de l'Institution.

Cette analyse souligne cette année encore un certain nombre de difficultés résultant de la complexité croissante des procédures administratives auxquelles sont confrontés les réclamants, ainsi que leur incompréhension de certaines des décisions prises à leur encontre par l'administration. Elle révèle des différends d'un type nouveau liés à l'intégration des normes de l'Union européenne dans notre droit interne qui densifie nos dispositifs législatifs et réglementaires. Elle soulève également des questions sensibles touchant aux droits de l'homme

Le rapport expose quelques situations individuelles en raison de leur caractère particulièrement significatif, situations qui illustrent l'activité des différents secteurs d'instruction.

Il présente l'activité annuelle des délégués du Médiateur de la République et fait le point sur les propositions de réforme émises et clôturées au cours de l'année écoulée.

Il établit, conformément à la volonté du législateur, un bilan général de l'activité de l'Institution tout en témoignant de la volonté du Médiateur de la République de poursuivre son action dans la voie de la modernité, de la proximité et de l'ouverture sur le monde, avec le soutien des pouvoirs publics et des parlementaires.

Enfin, il fixe à l'Institution de nouveaux défis pour mieux servir les citoyens et la démocratie.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'B. Stasi', with a stylized flourish at the end.

Bernard Stasi

Sommaire

Première partie	
Activité du siège de l'institution	11
1. Instruction des réclamations	13
1. Procédure	13
2. Activité annuelle des secteurs d'instruction	14
3. Cas significatifs	22
2. Réformes	41
1. Les apports de la loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations	41
2. Les propositions de réforme émises et clôturées en 2000	44
3. Affaires internationales et droits de l'homme	59
1. Le Médiateur de la République et les réseaux de médiateurs	59
2. Le Médiateur de la République, défenseur des droits de l'homme	65
Deuxième partie	
Activité des délégués du Médiateur de la République	71
1. Analyse de l'activité annuelle des délégués	75
1. Bilan	75
2. Cas significatifs	79
2. Évolution des délégués du Médiateur de la République	83
1. Une légitimité conférée par la loi aux délégués du Médiateur de la République	83
2. Le développement de la médiation de proximité en partenariat avec le ministère chargé de la Ville	85
Annexes	99
1. Les statistiques 2000	101
2. Organigramme des services centraux	115
3. Coordonnées des délégués du Médiateur de la République	119
4. Biographie de Bernard Stasi, Médiateur de la République	131
5. Loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République	133
6. Extrait de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (DCRA)	137

Première partie

Activité du siège de l'institution

1

1

Instruction des réclamations

I. Procédure

Les réclamations écrites transmises par un parlementaire au Médiateur de la République sont reçues et examinées, au siège de la Médiature, par le « service d'orientation des réclamations » (SOR). Premier intervenant sur les réclamations que reçoit le Médiateur de la République, ce service, chargé de l'informatisation des dossiers arrivés, détermine si un dossier est recevable et s'il entre dans le champ de compétence du Médiateur de la République.

Ce secteur répond aux auteurs des réclamations qui ne remplissent pas ces critères et contribue, en filtrant les réclamations irrecevables et hors compétence, à réguler le flux des entrées et à ne transmettre aux secteurs d'instruction que des dossiers relevant de leurs attributions.

- Si le dossier est irrecevable, le parlementaire qui l'a transmis est invité, selon les cas, à le faire compléter par le réclamant, ou à lui indiquer les démarches préalables qu'il aurait dû entreprendre avant de saisir le Médiateur de la République conformément à la loi.

Dans le cas où l'irrecevabilité résulte du non-respect de la procédure légale de saisine, le réclamant

qui a adressé son dossier directement au Médiateur de la République est invité à demander au parlementaire de son choix la transmission officielle de la réclamation. Lorsque la réclamation se résume à une simple lettre, décrivant de façon insuffisamment précise les difficultés rencontrées, le réclamant est orienté vers le délégué du Médiateur de la République le plus proche de son domicile. Celui-ci pourra le recevoir pour lui permettre d'explicitier sa demande et pour vérifier s'il peut régler lui-même la difficulté. Si la situation ne s'y prête pas, il pourra l'aider à constituer un dossier en respectant la procédure légale de transmission par un parlementaire pour que l'affaire soit examinée au siège de la Médiature. À titre tout à fait exceptionnel et par souci d'efficacité les services du Médiateur de la République peuvent examiner immédiatement un dossier, s'il s'avère que la situation présente un caractère d'urgence.

- Si le dossier se situe hors du champ de compétences du Médiateur de la République, le parlementaire qui l'a transmis, ou la personne qui s'est adressée directement à lui, reçoit une réponse motivée qui, le cas échéant, l'oriente vers les instances compétentes.

Par ailleurs, les réclamations recevables donnent lieu à un accusé de réception adressé au parlemen-

taire et au réclamant, puis sont orientées vers le « secteur d'instruction » compétent de la Médiature.

Les secteurs d'instruction sont au nombre de cinq : un secteur « Affaires générales » (AGE), un secteur « Agents publics/Pensions » (AGP), un secteur « Fiscal » (FI), un secteur « Justice/Urbanisme » (JUS/URB) et un secteur « Social » (SO).

Ces secteurs, composés chacun d'un conseiller et de chargés de mission, instruisent les dossiers qui leur sont attribués.

Lorsqu'une réclamation lui paraît fondée (dysfonctionnement de l'administration ou atteinte à l'équité), le secteur concerné procède à un examen approfondi du dossier en liaison avec l'organisme mis en cause et propose une solution pour régler le différend.

Si l'administration se range à cette proposition, le Médiateur de la République clôt le dossier et avertit le parlementaire du dénouement favorable de l'affaire.

Dans le cas contraire, le Médiateur de la République peut faire des « recommandations » à l'administration concernée. À défaut de réponse satisfaisante dans le délai qu'il a fixé, il peut rendre publiques ces recommandations, notamment dans son rapport annuel.

2. Activité annuelle des secteurs d'instruction

Au cours de l'année 2000, les secteurs d'instruction ont traité des réclamations soulevant des difficultés récurrentes, régulièrement évoquées par le Médiateur de la République dans les précédents rapports annuels. Il s'agit, dans la plupart des cas, de problèmes liés à la lenteur et à la complexité des procédures aussi bien qu'à l'incompréhension des

décisions et des agissements des services de l'État, des autorités décentralisées, des grands services publics et des organismes sociaux.

En dehors de ce socle d'activité, les secteurs d'instruction ont été, également, amenés à rechercher des solutions originales à des différends d'un type nouveau résultant du développement croissant des dispositifs législatifs et réglementaires souvent induits par l'intégration des normes de l'Union européenne dans le droit positif français, l'évolution de notre société ou encore la situation de l'emploi.

Les secteurs d'instruction ont, en outre, pris en charge des situations plus largement ciblées sur les droits de l'homme ou les droits des enfants, en application de dispositions législatives récentes ou dans le cadre d'initiatives du Médiateur de la République dans ce domaine.

A. Le secteur « Affaires générales »

Doté d'une compétence pluridisciplinaire, le secteur « Affaires générales » (AGE) instruit les réclamations ne relevant pas de la compétence des secteurs d'instructions spécialisés. Celles-ci concernent, par suite, des litiges très divers mettant en cause aussi bien les services des ministères de l'Intérieur, de la Défense, de l'Éducation nationale ou des Affaires étrangères que le fonctionnement des services publics locaux ou l'organisation de professions réglementées.

L'analyse de l'activité du secteur pour l'année 2000, confirme, une fois de plus, sa grande sensibilité à l'actualité.

Après la très forte croissance du nombre de dossiers reçus en 1997 et 1999, due, pour l'essentiel, à une saisine massive de dossiers d'étrangers en situation irrégulière, regroupés dans des collectifs dits de

« sans papiers », mais aussi, dans une moindre mesure, à des saisines portant sur des refus de report d'incorporation au service national, l'année 2000 a vu un retour à des chiffres comparables à ceux des années passées. Cette relative accalmie est due à un infléchissement des politiques suivies dans un certain nombre de domaines.

Les réclamations dont la baisse a été la plus sensible sur l'année 2000 concernent plus particulièrement le droit des étrangers, les procédures de transcription des actes d'état civil des Français nés à l'étranger ainsi que le service national.

La relative décreue des réclamations relatives au séjour ou à l'acquisition de la nationalité peut s'expliquer par l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions issues de la loi du 11 mai 1998, ouvrant plus largement le droit au séjour ainsi que par l'assouplissement des critères applicables en matière de naturalisation ou de réintégration.

S'agissant des visas, le ralentissement des réclamations est en revanche moins net. La libéralisation de la politique en ce domaine entraîne, en effet, une augmentation importante des demandes et un sentiment de frustration vif de la part de ceux qui n'obtiennent pas satisfaction. Ceci amène souvent l'envoi de réclamations directes, peu étayées et difficilement défendables en l'absence de tout dysfonctionnement.

Les dossiers relatifs à l'état civil des Français nés à l'étranger ont également connu une baisse significative qui s'explique par les effets bénéfiques de l'opération de la numérisation des actes mise en œuvre en 1999 et 2000, par le service central de l'état civil. Le nouveau dispositif permet, dorénavant, des recherches plus rapides et plus fiables pour la délivrance des actes. Les dossiers désormais adressés au Médiateur de la République sont, en revanche, plus complexes et comportent de réelles difficultés juridiques comme c'est le cas lorsqu'il s'agit de procédures d'adoption internationale.

Les saisines relatives à des refus de report d'incorporation au service national ont, par ailleurs, décréu de manière constante. Les différentes circulaires adressées par le ministre de la Défense aux préfets, présidents des commissions régionales de dispense ont, en effet, permis d'harmoniser le traitement des demandes et de sensibiliser les services en cause à la nécessité d'informer les futurs appelés, le plus tôt et le plus complètement possible, de leurs droits et obligations notamment au regard des délais impartis. La prise en compte très rapide par les commissions de la jurisprudence des tribunaux administratifs a également contribué à la réduction de ces saisines.

En revanche, aucune diminution du nombre des réclamations n'a été observée à la suite de la mise en place de médiateurs internes dont les fonctions se cumulent parfois avec celles de correspondant du Médiateur de la République. Le développement de ces instances de médiation répond à la prise de conscience par l'administration de la nécessité de recourir aux procédures de médiation pour régler certains types de conflits. Leur rôle s'est révélé positif et utile sans que cela n'ait d'incidence sur la saisine du Médiateur de la République qui est appréhendée comme le droit à l'intervention d'une autorité extérieure au litige, non susceptible de partialité.

Ainsi, le nombre des réclamations relatives à l'éducation nationale n'a pas varié et représente toujours près de 10 % des dossiers reçus. On remarque, toutefois, une évolution de ces réclamations, dont certaines sont transmises après épuisement des voies de médiation interne, vers une plus grande complexité.

On observe également que seul un tiers des réclamations porte sur des problèmes d'examen ou de bourses relativement classiques et qu'un nombre croissant de réclamations concerne l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions législatives ou réglementaires.

On peut ainsi citer une réclamation portant sur la prise en charge des frais d'inscription universitaire pour les apprentis relevant des centres de formation universitaire qui a abouti à une proposition de réforme en cours.

Mais, l'application de textes plus anciens est parfois contestée comme l'illustre une réclamation portant sur l'application des dispositions du décret n° 69-520 du 31 mai 1969 ouvrant droit, aux familles ayant leur domicile situé en milieu rural, à la participation de l'État aux dépenses de transport scolaire. À la demande du Médiateur de la République, l'administration a accepté de revenir sur l'interprétation restrictive de ces dispositions dans un département, interprétation susceptible d'être censurée par le juge administratif.

L'attribution, dès 1995, de nouveaux pouvoirs en matière d'exécution de décisions de justice aux juridictions administratives n'a pas, non plus, fait disparaître les réclamations liées à l'inexécution des décisions juridictionnelles. L'une d'entre elles a notamment donné lieu, cette année, à l'engagement, par le Médiateur de la République, de la procédure d'injonction prévue à l'article 11 de la loi du 3 janvier 1973 modifiée (cf. réclamation n° 00-0424, p. 25)

Le Médiateur de la République est intervenu également dans un certain nombre de situations pour que les administrés ne soient pas victimes, de la part de l'administration, d'un formalisme excessif les privant de la reconnaissance de droits ouverts par des dispositions législatives ou réglementaires récentes.

Évoqués dans le rapport 1999, les dossiers transmis par les agriculteurs continuent à représenter un pourcentage non négligeable des entrées. Leur instruction révèle la persistance de difficultés rencontrées par les réclamants pour comprendre les documents administratifs qu'ils doivent remplir, s'agissant notamment des formulaires d'aides

déoulant de la réglementation européenne ou pour respecter les délais qui leur sont impartis.

Si les services de l'agriculture ont conscience de ces difficultés, il semble toutefois que les procédures en vigueur, de plus en plus complexes, ne peuvent être maîtrisées par tous les agriculteurs.

Déjà signalée dans le rapport 1998, l'indemnisation de personnes ayant subi des préjudices du fait de l'action administrative sans que cette dernière ait toujours été fautive, constitue une part significative des réclamations. Si certaines trouvent une issue positive assez rapidement, évitant ainsi l'engagement de procédures de justice longues et coûteuses, d'autres tardent à aboutir en raison d'un certain attentisme de la part de l'administration.

Parmi les attributions nouvelles du secteur, les réclamations relatives aux marchés publics reflètent une volonté certaine de privilégier le recours à la médiation par rapport à l'engagement de procédures juridictionnelles.

Enfin, la reconnaissance des droits des enfants a conduit à la création, par la loi 2000-196 du 6 mars 2000, d'un Défenseur des enfants, chargé de défendre et de promouvoir les droits de l'enfant. Lorsqu'elle est saisie par un enfant d'un dysfonctionnement du service public, cette autorité transmet la réclamation au Médiateur de la République, pour instruction, dans des conditions fixées par la loi précitée. Dès le début de l'été 2000, les premières réclamations ont été enregistrées. La plupart concernaient la mise en œuvre de la politique d'intégration scolaire des enfants handicapés, question très actuelle. Le problème de l'accueil des enfants surdoués a également été soumis au Médiateur de la République. Ces réclamations, malgré la complexité des problèmes en cause, ont pu être traitées dans les délais très rapides qu'exigeait la proximité de la rentrée scolaire.

B. Le secteur

« Agents publics/Pensions »

Le secteur « Agents publics/Pensions » instruit les réclamations présentées par les agents publics ayant cessé leurs fonctions et ne mettant pas en cause l'exercice du pouvoir hiérarchique et disciplinaire de l'administration.

En application de l'article 8 de la loi du 3 janvier 1973 modifiée, l'intervention du Médiateur de la République porte essentiellement sur les différends opposant un agent à son administration pour une pension de retraite ou d'invalidité et pour l'attribution d'allocations de chômage lors d'une perte d'emploi.

Le Médiateur de la République s'estime également compétent pour examiner les réclamations relatives à l'entrée en fonction des agents, aux modalités d'organisation des concours de la fonction publique ou portant sur les droits sociaux des agents en matière de congés maladie, de maternité ou de supplément familial de traitement.

Nonobstant les restrictions apportées à son action par l'article 8 de la loi précitée, le Médiateur de la République intervient dans un domaine assez large concernant tous les agents publics titulaires ou non titulaires qui relèvent de législations et de réglementations très complexes.

Pour l'année 2000, le secteur a observé une nette progression des saisines d'agents des collectivités locales et des hôpitaux.

Par ailleurs, sans établir une typologie des requêtes, au demeurant très variées, il est possible de constater qu'une majorité de celles-ci a porté sur les congés maladie, les reconnaissances tardives de maladies professionnelles, sur la validation des services auxiliaires et sur les difficultés rencontrées par les agents pour leur indemnisation lors d'une perte d'emploi.

S'agissant de la maladie, le Médiateur de la République ne peut se prononcer sur les questions d'ordre purement médical, relevant des seuls experts. En revanche, il intervient fréquemment lorsqu'une situation inéquitable résulte de procédures d'expertises trop longues retardant une indemnisation ou si un agent, justifiant de circonstances exceptionnelles, se voit opposer un rejet à une demande d'indemnisation présentée hors délais.

En matière de retraite, les réclamations des agents révèlent toujours un défaut d'informations suffisantes sur la liquidation de leur pension de vieillesse et sur la prise en compte de certaines périodes d'activité. Dans ce domaine, le secteur a pu noter une progression sensible des différends portant sur la validation des services auxiliaires. Cette validation est importante pour les agents, car elle leur permet, dans certains cas, de totaliser les quinze années de services publics exigées pour bénéficier du régime spécial des pensions civiles et militaires de retraite ou de compléter les années d'activité nécessaires à l'ouverture du droit au congé de fin d'activité.

Au cours de cette année 2000, le secteur a également noté un volume constant de réclamations portant sur les allocations pour perte d'emploi et, notamment, sur l'allocation de formation reclassement.

Les dossiers adressés au Médiateur de la République concernant les allocations pour perte d'emploi révèlent toujours d'importantes difficultés dans les règles d'indemnisation du chômage des agents ayant travaillé successivement dans le secteur privé et dans le secteur public.

S'agissant de l'allocation de formation reclassement, il avait été indiqué dans le rapport 1999 que seuls les collectivités locales et les établissements hospitaliers ayant adhéré par contrat au régime de l'assurance chômage étaient tenus d'accorder cette prestation à leurs agents. Ceux qui relevaient d'or-

ganismes ayant opté pour l'auto-assurance en matière d'indemnisation du chômage restaient donc exclus de ce dispositif. Le Médiateur de la République a proposé une réforme des textes pour mettre fin à cette situation inéquitable. Celle-ci n'a pas encore abouti et dans l'immédiat, de nombreux agents, privés d'action de formation, se voient pénalisés dans leur réinsertion professionnelle.

De manière générale, la majorité des réclamations transmises, cette année, ne résulte pas d'un dysfonctionnement administratif ou d'une mauvaise application des textes par l'administration. Toutefois, l'action du Médiateur de la République demeure indispensable aussi bien pour proposer des réformes afin de régler des situations sur un plan général que pour obtenir le règlement de certaines situations exceptionnelles, en se fondant sur l'équité.

C. Le secteur « Fiscal »

L'activité du secteur « Fiscal » représente environ 25 % des réclamations reçues par le Médiateur de la République. Il instruit les réclamations présentées par les personnes physiques et morales – sociétés et associations – dans le domaine de la fiscalité, de la redevance de l'audiovisuel et de l'indemnisation des Français rapatriés.

Le domaine fiscal constituant 80 % des réclamations reçues par le secteur, l'activité générale du secteur « Fiscal » se trouve largement orientée vers les administrations financières de l'État et vers des organismes placés sous leur tutelle, le service central de la redevance ou l'agence nationale d'indemnisation des Français d'outre-mer.

L'homogénéité de l'activité du secteur « Fiscal » par rapport aux organismes saisis contraste avec l'extrême diversité des réclamations, tant par leur nature que leur enjeu financier, économique et

social. Cela résulte à la fois de la multiplicité des situations où un conflit est possible avec les administrations financières compte tenu du grand nombre de prélèvements, impôts et taxes qui touchent particuliers et entreprises, ou de l'abondance et de la complexité de la réglementation.

La part de réclamations émanant d'entreprises individuelles ou en société, et d'associations, qui représente une affaire sur deux, est caractéristique de l'activité du secteur largement consacrée aux dossiers de contrôle fiscal. Ces contestations combinent souvent points de procédures, interprétation et qualification juridique des faits, questions de droit et conséquences financières et sociales.

Dans ces litiges, les réclamants demandent au Médiateur de la République une solution qui n'est pas un compromis mais l'annulation de l'imposition contestée comme ils le feraient au plan contentieux. D'ailleurs, dans de nombreux cas, l'action est menée conjointement et souvent dans les mêmes termes auprès du juge.

Cette tendance, qui s'affirme d'année en année, se développe aussi parmi les réclamations de personnes physiques lorsqu'il s'agit d'un contrôle ou de la remise en cause d'un avantage ou d'un régime de faveur.

Certaines évolutions peuvent cependant être notées selon la nature des affaires reçues.

Au cours de l'année écoulée, les dossiers relatifs au ressaut d'imposition des revenus différés, calculée selon les dispositions dites « du quotient » ainsi que la perte d'avantages et d'exonération qui en résulte, ont donné lieu à de nombreuses interventions. Sur ce point, le Médiateur de la République a constaté avec satisfaction les modifications de calcul du revenu fiscal de référence intervenues à la suite des dispositions de la loi de finances pour 2000 qui devrait répondre aux préoccupations exprimées par les réclamants.

Le Médiateur de la République a observé également une progression du nombre de dossiers mettant en cause le différentiel de taux, particulièrement pénalisant, qui existe entre l'intérêt de retard dû par le contribuable qui commet de bonne foi un manquement déclaratif et l'intérêt moratoire qui lui est versé par l'administration dans certains cas de restitution d'impôt. Au-delà du traitement de ces réclamations individuelles, le Médiateur de la République s'est efforcé de suggérer des améliorations du régime des pénalités fiscales afin de mieux prendre en compte une attente du contribuable qui paraît légitime.

Les demandes de remise gracieuse d'impôt sur le revenu et d'impôts locaux ont également augmenté mais cet accroissement semble conjoncturel, les pouvoirs publics ayant pris, à la fin de 1999, et pour une période limitée, une série de mesures exceptionnelles visant à l'effacement des dettes fiscales des personnes en grande difficulté sociale, notamment les chômeurs surendettés.

C'est toujours dans les domaines de la fiscalité du patrimoine (impôt sur le revenu et droits d'enregistrement), des impôts locaux et du contrôle fiscal, que le nombre des affaires reste important sans toutefois connaître une réelle augmentation par rapport aux années antérieures.

Les contestations relatives à la fiscalité patrimoniale portent essentiellement sur la remise en cause des dérogations, options, avantages et réductions d'impôt sur le revenu accordés en contrepartie de conditions multiples et précises, voire formelles ; en matière de droit d'enregistrement, les différends concernent surtout les évaluations de valeurs vénales et la reprise de sommes considérées comme distraites de l'actif successoral au cours de l'année précédant le décès.

Les dossiers de contrôle fiscal constituent une part significative, en constante progression, de l'activité du secteur, comme le montrent les séries de récla-

mations concernant, par exemple, des mandataires automobiles redevables de rappels de TVA intracommunautaire sur l'importation de certains véhicules, des associations assujetties aux impôts commerciaux, ou des membres de professions libérales se trouvant en situation de difficulté professionnelle et sociale.

Ces affaires, toujours délicates à mener vers une solution de compromis, nécessitent des délais d'instruction trop longs au terme desquels il n'est pas rare que les aménagements et les allègements obtenus soient jugés insuffisants par les réclamants.

D. Le secteur « Justice/Urbanisme »

Le secteur « Justice » examine les réclamations portant sur des litiges qui opposent une personne physique ou morale au service public de la justice. On entend par service public de la justice non seulement l'activité des trois composantes du ministère de la Justice (services judiciaires, administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse), mais aussi celle des professions qui participent à l'action de la justice telles que notaires, avocats, avoués, huissiers ou encore mandataires liquidateurs.

Au cours de l'année 2000, comme les années précédentes, une part importante des réclamations a concerné la délivrance des certificats de nationalité par les greffiers en chef des tribunaux d'instance. La procédure d'obtention de ce document, indispensable à la délivrance d'une carte d'identité infalsifiable, est parfois excessivement longue. En effet, les tribunaux peuvent demander de nombreuses pièces justificatives de nature à garantir l'appartenance à la nationalité française ou renvoyer le dossier pour avis au ministère de la Justice, ce qui allonge encore les délais.

Par ailleurs, en liaison avec le ministère des Affaires étrangères, le secteur a aidé à la résolution de diffi-

cultés d'inscription d'actes d'état civil relatifs à des ressortissants français établis à l'étranger.

Les réclamations révèlent aussi que la gestion des comptes de tutelle est souvent critiquée par les personnes protégées ou leurs descendants. Ces critiques, inspirées soit par une volonté de préserver le patrimoine immobilier successoral, soit par l'intérêt personnel des descendants, démontrent l'aspiration des justiciables à une plus grande transparence ainsi qu'à une meilleure concertation entre les partenaires concernés tels que les juges des tutelles, les greffiers en chef et de l'Union départementale des associations familiales (UDAF).

La lenteur et la complexité de certaines procédures ont été également à l'origine de nombreuses réclamations. Le plus souvent l'action du secteur se limite, après avoir réuni toutes les informations nécessaires, à expliquer au réclamant les raisons juridiques et matérielles qui empêchent le règlement rapide de son dossier. Ceci est particulièrement vrai en matière successorale. Il arrive que le délai raisonnable, au sens de la Cour européenne des droits de l'homme, soit dépassé en raison de la mauvaise orientation initiale de la procédure ou de l'encombrement excessif d'une juridiction. Parfois, le justiciable refuse d'admettre l'issue d'un procès et multiplie en vain les recours. Ce travail pédagogique réclame de la prudence dans le choix des termes employés, notamment à la suite du décès d'un enfant, dans les cas de procédures ouvertes pour recherche des causes de sa mort.

Par ailleurs, le Médiateur de la République a jugé nécessaire de mieux faire connaître l'Institution dans les prisons par différents moyens tels que la remise d'une brochure d'information aux entrants, l'apposition d'affiches dans les parloirs.

Le secteur « Urbanisme » a traité, comme les années précédentes, des réclamations recouvrant essentiellement le champ de compétence des ministères de l'Équipement et de l'Environ-

nement. Les difficultés le plus souvent rencontrées ont porté généralement sur des questions très diverses telles que la contestation des options d'aménagement retenues par les autorités publiques, les autorisations individuelles d'occupations du sol, la réalisation d'ouvrages publics portant atteinte à des intérêts particuliers, les conditions d'obtention de subventions liées à l'amélioration de l'habitat, la fiscalité relative à la réalisation d'opérations d'urbanisme, la délimitation et l'occupation du domaine public, la conservation, l'évolution et l'entretien de la voirie, la défense de l'environnement...

Le foisonnement des textes et l'instabilité des réglementations locales sont des facteurs favorables à l'émergence de conflits. Lorsque le Médiateur de la République en est saisi, il s'attache le plus souvent à vérifier que les dispositions prises par les autorités compétentes sont bien conformes aux textes et que les agissements dénoncés ne résultent pas de dysfonctionnements administratifs.

Des réclamations tendant à obtenir le maintien d'une construction illicite ou la délivrance d'un permis de construire dans une zone à risques, ont été nombreuses au cours de l'année écoulée. Le Médiateur de la République ne peut, en aucun cas, soutenir de telles demandes.

Enfin, constatant l'absence de dispositions légales et réglementaires en matière de remises gracieuses d'astreintes décidées par une commune, le Médiateur de la République a été amené à signaler aux ministères de l'Équipement, de la Justice et des Finances les déséquilibres mal compris par les administrés qui pouvaient en résulter. En effet, une commune ne peut effectuer de telles remises lorsqu'un contrevenant a démoli une construction illicite, alors qu'un préfet en a le pouvoir.

E. Le secteur « Social »

Comme les années précédentes, les réclamations concernant le domaine social restent les plus nombreuses parmi celles reçues par le Médiateur de la République (environ 30 % des dossiers).

En effet, chaque citoyen est directement concerné par une législation sociale abondante et évolutive qui couvre l'ensemble des « risques sociaux ». Les organismes sociaux sont ainsi amenés à gérer des prestations nombreuses et variées, faisant appel à des règles de plus en plus complexes.

Le secteur « Social » instruit les réclamations relatives au système de protection sociale au sens large qui concerne toutes les branches de la sécurité sociale (maladie, famille, vieillesse...), l'assurance chômage et les politiques de l'emploi ainsi que l'aide sociale et la solidarité nationale (garantie de revenus minimaux, aides diverses aux populations âgées ou handicapées...).

La répartition des dossiers entre ces différents thèmes est restée à peu près identique au fil des années, à savoir une majorité de réclamations concernant la branche vieillesse puis l'assurance maladie, l'assurance chômage et les prestations familiales.

En matière d'assurance vieillesse, les litiges portent notamment sur la validation de périodes d'activité souvent anciennes, le point de départ de la pension et les majorations pour enfants. Les réclamants sont particulièrement soucieux des décisions prises par les caisses puisqu'elles déterminent, de façon définitive, le montant de leur retraite.

Concernant la branche maladie, le secteur a examiné un nombre toujours aussi important de réclamations émanant de personnes qui se voient opposer une limitation à la prise en charge de leurs frais d'hospitalisation, en application de la règle dite de l'établissement le plus proche. Le

Médiateur de la République dénonce depuis plusieurs années les conséquences financières particulièrement dommageables pour les assurés sociaux de l'application de cette règle (cf. rapport annuel 1998, p. 252). Il déplore que la proposition de réforme qu'il a formulée pour remédier à ce type de situation n'ait pu encore aboutir malgré ses interventions réitérées auprès du ministère chargé de la Sécurité sociale.

Le secteur « Social » continue à être régulièrement confronté aux difficultés générées par les inadaptations des dispositifs de protection sociale qui ont été conçus à une époque de plus grande stabilité économique (cette question a déjà été abordée dans les éditions 1998 et 1999 du rapport annuel).

Ainsi, le secteur a encore reçu cette année de nombreuses réclamations émanant de personnes souffrant de problèmes de santé importants qui se plaignent de se voir refuser par leur caisse de sécurité sociale le bénéfice des indemnités journalières au-delà de leurs six premiers mois d'arrêt de travail ainsi que l'attribution d'une pension d'invalidité. Bien que l'octroi de ces avantages soit reconnu justifié sur le plan médical, les requérants ne peuvent y prétendre car ils ne satisfont pas aux conditions administratives d'ouverture de droit à ces prestations.

En effet, en raison de la multiplication des emplois précaires et d'une mobilité professionnelle accrue entraînant des changements de régimes d'affiliation, les assurés du régime général ont de plus en plus de difficultés à remplir les conditions relatives au montant des cotisations ou au nombre d'heures de travail salarié qui sont actuellement requises par la réglementation. Pour remédier à ces difficultés, le Médiateur de la République a proposé un assouplissement des textes applicables en la matière.

D'autres réclamations concernent des assurés qui ont été licenciés après une longue période de salariat et qui, refusant un statut passif de chômeur

indemnisé, ont créé leur propre entreprise et se trouvent pénalisés, sur le plan de la protection sociale, lors de la cessation d'activité de cette entreprise.

En effet, si à la cessation de leur activité indépendante, les intéressés retrouvent les droits à l'assurance chômage qu'ils avaient acquis du fait de leur activité salariée antérieure, ils sont toutefois maintenus, sur le plan de la protection sociale, au régime de non-salariés auquel ils ont souvent appartenu très peu de temps et qui leur assure des prestations moins avantageuses.

Estimant que la réglementation en vigueur a des effets inéquitables sur la situation des intéressés, le Médiateur de la République envisage de proposer au ministre chargé de la Sécurité sociale une réforme visant à ce que le maintien de droit aux prestations s'effectue auprès du régime « de salariés » antérieur à la période de chômage.

Pour la branche famille, la complexité de la réglementation est toujours source de nombreuses difficultés et incompréhensions pour les allocataires. Dans ce domaine et également en matière d'assurance chômage, le problème de la récupération des indus est récurrent et génère beaucoup de contestations et d'interrogations portant sur les motifs à l'origine des trop-perçus, les modalités de récupérations, les possibilités de remises de dettes.

Il convient encore de noter que les usagers se plaignent toujours du manque de lisibilité des notifications de décision qui leur sont adressées par les organismes sociaux.

Par ailleurs, le secteur continue à recevoir les réclamations émanant de personnes adoptées ou non, qui, après saisine de la Commission d'accès aux documents administratifs, n'ont pas eu accès à leurs origines. Il est également sollicité par des personnes qui recherchent leurs parents de naissance dont elles connaissent l'identité ainsi que par des

mères qui, ayant accouché en secret, ne peuvent lever ce secret, en l'absence de trace du recueil de leur enfant.

Les intéressés se heurtent, en effet, à d'importantes difficultés tenant à la diversité des pratiques développées dans les institutions publiques et privées auxquelles ils s'adressent, mais aussi à la législation en vigueur qui, pour certains, fait obstacle à l'accès à leurs origines et qui n'a pas prévu de procédure de recueil, de conservation et de levée du secret. Cette situation a conduit le Médiateur de la République à proposer au Gouvernement de réformer le dispositif actuel de recueil des enfants remis en vue d'adoption.

Cette analyse très générale de l'activité des secteurs d'instruction s'appuie sur l'ensemble des réclamations examinées au cours de l'année 2000. Quelques-unes d'entre elles, particulièrement significatives, méritent d'être développées.

3. Cas significatifs

Chaque secteur est en mesure de présenter des dossiers qui caractérisent le mieux leur activité.

A. Secteur « Affaires générales »

Demande de naturalisation – Une erreur qui ne reflétait pas un manque de civisme

Réclamation n° 99-5650, transmise par
M. Lucien GUICHON,
député de l'Ain

De nationalité marocaine, M. et M^{me} A. avaient sollicité leur naturalisation. Le 19 octobre 1998, ces demandes ont fait l'objet de décisions d'ajournement à deux ans, au motif que leur comportement

au regard des obligations fiscales était contestable, dans la mesure où ils n'avaient pas déclaré la totalité des revenus du foyer pour l'année 1994, s'agissant notamment des salaires perçus par M^{me} A. de trois employeurs différents.

Le respect des obligations fiscales étant un élément permettant d'apprécier le caractère civique du comportement des postulants, leurs différents recours ont été rejetés. Les intéressés ont alors saisi le Médiateur de la République.

Le Médiateur de la République a signalé ce dossier à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité, en faisant valoir la situation particulière des intéressés. M. A. étant malvoyant et son épouse ne sachant pas écrire, c'est leur fils, alors âgé de seize ans, qui a souscrit la déclaration des revenus perçus par ses parents en 1994, commettant une erreur qui, en réalité, n'avait pas d'incidence au plan fiscal, le montant global des revenus déclarés étant exact. En effet, les salaires perçus par les deux conjoints ayant été, à tort, additionnés et le montant global reporté sous la rubrique « salaires perçus par Monsieur », la ligne « salaires perçus par Madame » était demeurée vide, ce qui avait laissé supposer une dissimulation des salaires perçus par M^{me} A.

À l'appui de son intervention, le Médiateur de la République a joint divers documents de nature à démontrer l'erreur commise : totalité des bulletins de paie des intéressés en 1994, avis de non-imposition des années 1993 à 1998 détaillant les salaires perçus par chacun d'eux, certificat du centre des impôts confirmant les déclarations des employeurs respectifs en 1994.

Après avoir fait procéder à un nouvel examen du dossier, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité a fait savoir au Médiateur de la République qu'elle avait décidé de donner une suite favorable aux demandes de naturalisation de M. et M^{me} A. qui sont devenus Français par décret du 3 juillet 2000.

Aide au départ – Une convention manquant de clarté

Réclamation n° 99-3952, transmise par
M. Jean-Pierre DUFAU,
député des Landes

Propriétaire d'une station-service qu'il exploitait avec l'aide de sa mère, M. C., handicapé, avait été victime, ainsi que cette dernière, d'une agression qui les avait conduits à arrêter leur activité. Dans cette perspective, il avait déposé, en 1997, auprès du comité professionnel de la distribution de carburants (CPDC) une demande d'aide au départ.

S'inscrivant dans le cadre du programme d'aménagement du réseau de détaillants en carburant mis en place par cet établissement public, cette aide avait pour objet de permettre la suppression définitive de certains points de vente de carburant et d'apporter une aide au départ. En avril 1998, M. C. avait été informé de la décision du conseil d'administration de l'établissement lui accordant une subvention de 100 000 francs, sous réserve de la signature de la convention prévue à cet effet et de la production des pièces justificatives requises.

M. C., n'ayant toutefois perçu, en mars 1999, qu'une aide d'un montant de 59 740 francs, a finalement sollicité l'intervention du Médiateur de la République.

L'instruction de ce dossier auprès du CPDC a fait apparaître que la réduction de la prime était motivée par l'absence de prise en charge par l'intéressé des frais de neutralisation des cuves. En effet, une société de distribution de carburant avait, à titre commercial, gracieusement effectué cette neutralisation.

Mais, si la convention prévoyait effectivement l'extraction ou la neutralisation des cuves et la résiliation de droit de celle-ci en cas de non-respect des engagements relatifs tant à la fermeture de l'instal-

lation qu'à l'absence de création ou de reprise d'une autre installation, aucune de ses dispositions ne liait le montant de l'aide à la prise en charge effective par l'intéressé des frais de neutralisation des cuves. Compte tenu de cette formulation, M. C. avait légitimement pu croire que l'aide était bien de 100 000 francs.

Le Médiateur de la République a fait valoir ces éléments auprès du CPDC, ainsi que la fragilité des personnes en cause. Tenant compte de ces observations, le comité a procédé à la modification de la convention. Deux documents contractuels distincts ont été élaborés, l'un portant sur l'aide à caractère social et l'autre sur l'aide à l'environnement, permettant ainsi d'éviter à l'avenir, la reproduction de litiges similaires. Par ailleurs, sensible aux circonstances particulières qui avaient conduit l'intéressé à cesser son activité, le comité a, d'autre part, accepté de verser le solde de l'aide.

Engagement des collectivités locales – Une sculpture enfin exposée

Réclamation n° 99-0302, transmise par
M. André BOREL,
député de Vaucluse

Une sculpture monumentale, destinée à décorer un futur carrefour giratoire, avait été commandée, à l'issue d'un marché négocié signé le 18 juillet 1991, par une collectivité locale à une plasticienne au talent unanimement reconnu, M^{me} D-V.

Achevée dans les délais prévus, cette sculpture n'avait pu être exposée, en raison d'impératifs de sécurité qui avaient amené les services de l'État à demander la modification de la configuration du carrefour destiné initialement à la recevoir. Depuis 1993, un contentieux s'était développé entre l'artiste et la collectivité locale sur le lieu d'exposition sans qu'aucun accord n'intervienne entre les parties.

M^{me} D-V. avait alors saisi le tribunal administratif compétent. Statuant en 1998, cette juridiction avait estimé que le défaut d'exposition de la sculpture engageait, en l'absence de cas de force majeure, l'entière responsabilité de la collectivité et avait condamné celle-ci à réparer le préjudice moral subi par l'artiste en lui versant une indemnité de 30 000 francs. Cependant, le juge administratif n'ayant pas pu adresser d'injonction à la collectivité s'agissant de l'implantation de l'œuvre dans un lieu déterminé, la sculpture restait entreposée dans l'atelier d'une entreprise privée.

Saisi de cette affaire en janvier 1999, le Médiateur de la République a fait valoir que la sculpture, propriété de la collectivité puisqu'elle avait été réglée avec les deniers publics, avait été réalisée pour embellir et enrichir celle-ci et qu'il était regrettable qu'elle continue à être soustraite à la vue des citoyens.

Les démarches menées auprès des différentes parties ont permis, au cours de l'année 2000, de déterminer un nouveau lieu d'implantation. Répondant cette fois aux impératifs d'esthétique et de sécurité, celui-ci a recueilli l'assentiment tant de la collectivité locale et de l'État que de l'artiste.

Le président du conseil général s'est, en outre, engagé à prendre toutes les dispositions nécessaires afin de favoriser l'implantation de cette œuvre. Cette collectivité locale a ainsi démontré son attachement à la protection de la création artistique et son souci d'assurer la continuité des affaires dont elle a la charge, y compris lorsqu'elles concernent des engagements pris par ses prédécesseurs.

Conditions d'accès à la profession de coiffeur – Une validation sous injonction

Réclamation n° 00-0424, transmise par
M. Antoine CARRÉ,
député du Loiret

Titulaire depuis 1974 du certificat d'aptitude professionnelle de coiffure pour dames (CAP), M. G. qui exerçait la profession de coiffeur depuis plus de vingt-cinq ans en tant que salarié, a souhaité en 1998, bénéficier des dispositions de l'article 18 de la loi du 5 juillet 1996, dite loi Raffarin, modifiant la loi du 23 mai 1946 portant réglementation des conditions d'accès à la profession de coiffeur.

Ces dispositions qui subordonnent dorénavant l'exploitation de tout établissement de coiffure à la présence permanente d'un coiffeur titulaire du brevet professionnel, autorisent toutefois l'exploitation d'une entreprise à établissement unique par un coiffeur non titulaire de ce diplôme mais bénéficiant d'une validation de capacité professionnelle.

Mise en place en 1997 pour statuer sur les demandes de validation, la commission nationale de la coiffure, composée de représentants de l'administration et de professionnels et présidée par le représentant du ministre chargé de l'Artisanat, a rejeté la demande de M. G. le 8 septembre 1998.

Saisi au contentieux, le Conseil d'État a annulé cette décision par un arrêt du 17 novembre 1999 particulièrement motivé. Précisant que les dispositions de la loi étaient applicables aux salariés et ne méconnaissaient pas le principe d'égalité, la haute juridiction a estimé que, compte tenu de la formation de M. G., des stages effectués par celui-ci, de ses fonctions au sein de jurys en qualité de tuteur d'apprentis et de l'ancienneté de son expérience professionnelle, la décision de la commission nationale était entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

Toutefois, le 7 décembre suivant, la commission nationale a, de nouveau, refusé d'accorder à l'intéressé la validation demandée en arguant d'une compétence insuffisante en coloration et permanente. M. G. a alors saisi la section du rapport et des études du Conseil d'État afin d'obtenir l'exécution de la décision de justice du 17 novembre 1999, tout en engageant une nouvelle action contentieuse contre la seconde décision de la commission. Dans le même temps, M. G. a saisi le Médiateur de la République.

Considérant l'intérêt qui s'attachait à ce que l'arrêt du Conseil d'État du 17 novembre 1999, publié au *Recueil Lebon*, qui avait été mentionné au rapport 1999 de la Haute Assemblée parmi les cas particulièrement choquants d'inexécution de décisions de justice, soit rapidement exécuté, le Médiateur de la République, dans le cadre des pouvoirs qui lui sont dévolus par l'article 11 de la loi du 3 janvier 1973 modifiée instituant ses fonctions, a alors décidé d'engager la procédure d'injonction à l'encontre de la commission.

Le 2 juin 2000, celle-ci a finalement accepté de délivrer à M. G. la validation de sa capacité professionnelle. En outre, prenant acte de son interprétation trop restrictive, elle a accepté, à la demande du Médiateur de la République qui était saisi de neuf autres réclamations concernant des coiffeurs bénéficiant d'une expérience professionnelle similaire, de reconsidérer sa position sur ces dossiers, en l'absence même de procédure contentieuse.

Tous ces coiffeurs ont ainsi pu, à la suite de l'intervention du Médiateur de la République, bénéficier du dispositif mis en place par la loi Raffarin, permettant de préserver l'existence de petits salons indépendants notamment dans des zones rurales ou fragilisées où l'exploitation, économiquement difficile, ne permet pas l'embauche de salariés titulaires du brevet.

B. Secteur « Agents publics/Pensions »

Pension de retraite – Bonification pour enfant

Réclamation n° 99-6507, transmise par
Mme Nicole BRICQ,
députée de la Seine-et-Marne

M^{me} P., ancien agent hospitalier, sollicitait de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) la prise en compte, dans le calcul de sa pension de retraite, de la bonification d'un an pour enfant, au titre de sa sœur qu'elle avait élevée pendant quatorze ans, de 1962 à 1977, en raison de graves problèmes familiaux.

Selon la réglementation, les agents féminins bénéficient, en effet, d'une bonification d'un an pour chacun de leurs enfants légitimes, naturels ou adoptifs. D'autres enfants peuvent aussi ouvrir droit à bonification, sous réserve qu'ils aient été élevés pendant neuf ans au moins avant leur 21^e année, et que le titulaire de la pension puisse justifier leur prise en charge effective et permanente. Dans le cadre d'une stricte application des textes, la preuve doit être apportée par les documents administratifs établissant la prise en charge de l'enfant pour l'octroi de prestations familiales, du supplément familial de traitement et pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

M^{me} P. devait donc transmettre à la CNRACL les avis d'imposition sur le revenu pour les années en cause (neuf ans). Or, il manquait à l'intéressée un certain nombre d'avis d'imposition dont elle n'avait pu obtenir la copie auprès de l'administration fiscale, les archives n'étant pas conservées au-delà de dix ans. La CNRACL avait donc refusé d'attribuer la bonification d'un an pour enfant qui permettait à M^{me} P. de bénéficier d'une pension plus avantageuse.

Le Médiateur de la République, saisi par l'intéressé,

a constaté que M^{me} P. disposait de nombreux documents (certificats de scolarité, contrats d'apprentissage, déclarations de revenus, attestations sur l'honneur), certes non visés par les textes, mais permettant néanmoins d'établir que sa sœur avait bien été à sa charge pendant au moins neuf ans.

En conséquence, il a demandé à la CNRACL de bien vouloir réexaminer sa position, au-delà de l'application stricte du droit, sur le plan de l'équité. Au vu des documents fournis, la Caisse a accepté, à titre exceptionnel, d'accorder en équité la bonification sollicitée et de réviser la pension de M^{me} P.

Supplément familial de traitement – Divorce

Réclamation n° 99-3342, transmise par
M. Nicolas ABOUT,
sénateur des Yvelines

M. C., fonctionnaire de police, avait demandé à bénéficier du supplément familial de traitement (SFT) en tant que parent de deux enfants, un enfant né d'une première union, confié à son ex-épouse par décision judiciaire et un enfant né de son deuxième mariage.

Or, le ministère de l'Intérieur avait retenu l'enfant né de son premier mariage et celui issu de sa seconde union, pour établir une cession de SFT en faveur de son ex-épouse. Celle-ci a ainsi bénéficié d'un SFT calculé pour deux enfants, soit environ 500 francs par mois, dont il lui a été versé la moitié à raison du seul enfant dont elle avait la charge effective et permanente. En revanche, il a été accordé à M. C. un SFT calculé uniquement sur la base de l'enfant issu de son second mariage, soit 15 francs par mois.

L'intéressé, s'estimant victime d'une injustice dans les modalités de liquidation de cette prestation, a souhaité le soutien du Médiateur de la République.

Le Médiateur de la République a saisi le ministre de l'Intérieur en lui demandant de bien vouloir réexaminer la situation du réclamant au regard du droit au SFT pour les deux enfants. Celui-ci a indiqué que les deux enfants issus des deux unions de M. C. ne pouvaient être pris en compte, dans la mesure où la garde de l'enfant issu du premier mariage n'était pas partagée avec son ex-épouse.

Le Médiateur de la République est alors intervenu une deuxième fois auprès du ministre en faisant valoir que dans une affaire similaire à celle de l'intéressé, le Conseil d'État (arrêt d'Assemblée du 14 avril 1995, ministre de la Défense c/M^{me} Bernier) avait estimé que le calcul du SFT de parents fonctionnaires divorcés devait être effectué en tenant compte de « *l'ensemble des enfants dont les intéressés étaient parents ou dont ils avaient la charge* ». Ensuite, les deux parts devaient être liquidées pour chacun des époux au prorata des enfants dont ils assuraient respectivement la charge. Le Médiateur de la République a, en outre, fait observer qu'à la suite de la jurisprudence précitée, les règles de calcul du SFT en cas de divorce avaient été fixées par le décret n° 99-491 du 10 juin 1999.

Dans ces conditions, il a demandé que le SFT soit attribué à M. C. en retenant la totalité des enfants dont il était père. Le ministre a accepté la régularisation du dossier de M. C. et a pris en compte l'ouverture de ses droits depuis la naissance de son deuxième enfant.

Refus d'allocation temporaire d'invalidité pour forclusion – Le tribunal administratif recommande une médiation

Réclamation n° 00-0590, transmise par
M. François AUTAIN,
sénateur de la Loire-Atlantique

M. Z., agent d'entretien territorial, a été victime, le 12 mars 1979, d'un grave accident de service ayant entraîné un traumatisme crânien.

Pour cet accident, le médecin expert a estimé le taux d'invalidité à seulement 2 % et a fixé la reprise d'activité au 3 juillet 1980. En raison du taux d'invalidité retenu, l'intéressé ne pouvait obtenir d'indemnisation par le versement d'une allocation temporaire d'invalidité. En effet, cette prestation, cumulable avec le traitement, n'est attribuée que si l'invalidité entraîne une incapacité permanente partielle (IPP) d'au moins 10 %.

Le 5 novembre 1987, M. Z. a subi un deuxième accident, pour lequel le même médecin expert a fixé le taux d'invalidité à 4 %. Les troubles liés au traumatisme crânien du premier accident ont persisté pendant des années. Cependant, l'intéressé qui maîtrisait mal la langue française et qui était donc désemparé, s'est fié aux premières évaluations de son invalidité et n'a donc sollicité une nouvelle expertise qu'en 1995, soit trois ans après sa mise à la retraite.

À la demande de son ex-employeur, le docteur V., neurologue, a été désigné pour déterminer le taux d'IPP, dans le cas d'une possible aggravation liée aux accidents de 1979 et 1987. Cet expert, constatant que M.Z. avait présenté en 1979 un traumatisme crânien sévère, a estimé que ce premier accident justifiait un taux d'IPP de 15 %, non pour aggravation, mais du fait d'une sous-estimation initiale de la gravité de l'affection. Malgré cela, la Caisse des dépôts et consignations a rejeté la

demande d'allocation temporaire d'invalidité (ATI).

M. Z. a alors saisi le tribunal administratif le 2 février 1996. L'expert désigné par la juridiction a confirmé le taux de 15 %. Toutefois, en dépit de conclusions médicales favorables, l'intéressé a été débouté de sa requête pour forclusion. Dans ses attendus, le tribunal avait néanmoins précisé « *que le taux initial d'invalidité ouvrait bien droit à l'ATI ; qu'il ressortait clairement des pièces du dossier que M. Z. s'était abstenu de présenter une demande, trompé par les premières évaluations du médecin expert, mais que sa situation pouvait trouver une solution par l'intermédiaire d'une médiation, et notamment par la saisine du Médiateur de la République* ».

Le Médiateur de la République est donc intervenu en se fondant sur l'équité auprès de la Caisse des dépôts et consignations pour lui demander de reconsidérer sa position dans cette affaire.

À la suite de cette démarche, la Caisse des dépôts et consignations a accepté, nonobstant le jugement rendu en sa faveur, d'attribuer à M. Z. l'allocation temporaire d'invalidité.

Maladie professionnelle – Indemnisation complémentaire

Réclamation n° 99-5577, transmise par
M. François PATRIAT,
*secrétaire d'État aux PME, au Commerce, à l'Artisanat
et à la Consommation, ancien député de la Côte-d'Or*

M. P., ingénieur à l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), a été victime, à partir de 1977, d'une grave affection neurologique occasionnée par la manipulation de produits toxiques.

Sa maladie étant apparue à l'époque où il était agent contractuel de l'INRA, et non pas fonction-

naire de l'État, seule la Commission centrale des rentes à allouer, siégeant auprès du ministère de l'Agriculture et de la Pêche, pouvait se prononcer sur sa demande d'indemnisation.

Son affection n'ayant été reconnue comme maladie professionnelle qu'après cinq expertises médicales, en 1995, soit près de 17 ans après la manifestation des premiers symptômes, l'intéressé n'a pu bénéficier d'une rente d'invalidité, d'un montant trimestriel d'environ 3 000 francs, qu'à compter du 1^{er} janvier 1994, date de consolidation de sa maladie.

M. P., s'estimant gravement pénalisé, a sollicité une indemnisation complémentaire pour la période comprise entre 1977, année d'apparition de sa maladie, et le 1^{er} janvier 1994, date de règlement de la rente. C'est dans ce contexte qu'il a sollicité l'intervention du Médiateur de la République.

Celui-ci est intervenu une première fois auprès du ministre de l'Agriculture et de la Pêche qui lui a fait savoir que l'INRA était disposé à réparer le préjudice subi par l'intéressé, après que ce dernier lui ait transmis une demande indemnitaire précise et chiffrée.

M. P. a donc communiqué une proposition à cet organisme qui, après évaluation par ses services, a soumis le dossier pour avis à l'agent judiciaire du Trésor (AJT). Celui-ci n'a pas contesté l'évaluation du préjudice estimée par l'INRA à 150 000 francs, mais a souligné qu'aucune solution n'était juridiquement envisageable. En effet, l'AJT a fait valoir que M. P. ne pouvait être indemnisé sur le fondement de la faute inexcusable de l'employeur, aucune demande de ce chef n'ayant été formulée durant la phase de règlement du dossier et aucun recours n'ayant, par la suite, été porté devant la juridiction sociale. Dès lors, en application de l'article L. 431-2 du code de la sécurité sociale, la prescription biennale était opposable à l'intéressé.

Par ailleurs, l'agent judiciaire du Trésor a indiqué qu'il n'existait aucun texte dérogatoire, ni aucune jurisprudence clairement établie, permettant une indemnisation complémentaire, sur la base d'une responsabilité sans faute, d'une maladie professionnelle ayant déjà fait l'objet d'une réparation forfaitaire. Dès lors, en l'absence de base juridique sur ce dossier, aucune indemnisation ne pouvait être accordée à M. P. L'INRA, conscient de cette situation particulièrement injuste, ne disposait cependant d'aucun moyen pour réparer le préjudice causé à son agent.

Le Médiateur de la République a donc saisi une deuxième fois le ministre de l'Agriculture et de la Pêche, en lui recommandant de bien vouloir régler ce litige en équité. L'INRA, se prévalant de cette recommandation, a pu ainsi attribuer à M. P. la somme de 150 000 francs, représentant l'indemnisation du préjudice subi.

C. Secteur « Fiscal »

Taxe pour frais de chambre des métiers – Dérogation

Réclamation n° 98-4981, transmise par
M. Jean-Claude MIGNON,
député de la Seine-et-Marne

M. G. exerce une activité de taxi, en qualité de locataire de son véhicule.

À la suite d'un contrôle fiscal, M. G. a été imposé à la taxe pour frais de chambre des métiers.

L'administration fiscale a fondé sa décision sur la réglementation, confirmée par la jurisprudence administrative, qui considère les chauffeurs de taxi locataires comme exerçant une activité professionnelle indépendante, donc passible de la taxe pour frais de chambre des métiers.

M. G. expose que cette position est contraire à la logique et à l'équité. Il souligne, en effet, que son statut de chauffeur de taxi locataire – il n'est ni propriétaire du véhicule, ni titulaire de l'autorisation de stationnement – lui interdit de s'inscrire au répertoire des métiers.

Au soutien de cet argument, M. G. évoque la circulaire de 1997 de la direction de l'Artisanat aux chambres des métiers qui rappelle expressément l'impossibilité d'envisager l'inscription des chauffeurs de taxi locataire au répertoire des métiers dès lors qu'ils n'exercent pas leur activité dans des conditions d'indépendance suffisante.

Le Médiateur de la République, saisi par M. G., est intervenu auprès de la secrétaire d'État au Budget pour, qu'à titre dérogatoire, M. G. soit dispensé de contribuer au financement d'un organisme auquel il ne peut adhérer.

Après avoir rappelé les dispositions législatives et réglementaires assujettissant M. G. à la taxe pour frais de chambre des métiers, la secrétaire d'État a toutefois accepté de prononcer en équité le dégrèvement des taxes mises à sa charge.

Droits d'enregistrement – Régularisation de la procédure

Réclamation n° 99-3274, transmise par
M. Gilles de ROBIEN,
député de la Somme

M. M., gérant de la SARL B., contestait le bien-fondé des redressements mis à sa charge en matière de droits d'enregistrement dus au titre de l'acquisition d'un fonds de commerce d'hôtel-restaurant.

L'administration fiscale avait évalué ce bien à 6,37 millions de francs, en se référant au chiffre d'affaires moyen des trois dernières années d'exploitation ainsi qu'au montant de cessions de biens

similaires intervenues sur une période équivalente à celle de la mutation concernée.

La valeur initiale déclarée de 3,2 millions de francs avait, par conséquent, été écartée et un redressement en droits de 361 692 francs, assorti d'une majoration de 40 % et des intérêts de retard, avait été mis à la charge de la société.

Or, les observations présentées par M. M. au cours de la procédure de redressement, n'avaient pu être prises en compte par les services fiscaux, celles-ci n'ayant pas été signées par l'intéressé.

En effet, en présence d'une réponse qui ne comporte pas la signature d'un contribuable ou d'une personne habilitée à le représenter, le désaccord manifesté par celui-ci ne peut être considéré comme valablement exprimé.

Le Médiateur de la République est intervenu en faveur de M. M. pour faire valoir les différents éléments de fond et de procédure qui lui paraissaient mériter d'être pris en considération.

Le directeur des services fiscaux a conclu, à l'issue d'un nouvel examen du dossier, que les observations présentées, non signées, ne laissaient guère de doute sur l'identité de leur auteur. Il a, par conséquent, décidé de dégrever l'imposition mise en recouvrement et d'engager une nouvelle procédure de redressement sur une base taxable moins élevée qui a été ramenée à 4,7 millions de francs.

Imposition d'un non résident – Erreur commise de bonne foi

Réclamation n° 99-4407, transmise par
M. Patrick BLOCHE,
député de Paris

M. H., citoyen américain, artiste lyrique international de grand renom, fiscalement domicilié aux

États-Unis, est néanmoins imposable en France au titre de ses revenus professionnels de source française. Cet impôt sur le revenu résulte de dispositions législatives et réglementaires très complexes qui combinent retenue à la source et régime déclaratif.

Or M. H. ne s'est acquitté que de la retenue à la source considérant que ce prélèvement, à l'exemple de ce qui existe aux États-Unis, le dispensait de toute autre déclaration additionnelle.

M. H. ignorait en effet que la réglementation française prévoit, pour les personnes fiscalement domiciliées à l'étranger, une obligation déclarative pour les revenus de source française, entraînant une imposition sur le revenu minimale qui ne peut être inférieure à 25 % du revenu net imposable.

Le service des impôts a donc relevé le manquement déclaratif de M. H. qui a fait l'objet d'une taxation d'office assortie d'une pénalité de 40 %, à défaut de régularisation dans le mois qui a suivi la demande de l'administration.

M. H. s'est donc trouvé redevable d'une importante dette envers le Trésor public, fondée en droit, mais qu'il a ressentie comme une pénalisation injuste en raison des circonstances de l'affaire et, notamment, de son entière bonne foi.

En effet, M. H. n'avait pas souscrit de déclaration de revenu initiale parce qu'il avait cru que les retenues à la source normalement acquittées auprès du Trésor public étaient définitives et libératoires de tout autre impôt en France.

Par ailleurs, la mise en demeure adressée à son domicile provisoire de Vienne, en Autriche, ne lui était parvenue que tardivement à son lieu de résidence aux États-Unis et il avait aussitôt chargé un cabinet d'avocats à Paris de souscrire la déclaration manquante.

Il n'existait donc aucun doute sur la totale bonne

foi de M. H., qu'il s'agisse du manquement déclaratif initial ou de celui commis après la mise en demeure de l'administration.

Le Médiateur de la République a donc demandé au service fiscal qui gère les dossiers des non-résidents, de procéder à un réexamen complet de la situation de l'intéressé, particulièrement au plan gracieux et en équité, afin que M. H. ne soit pas pénalisé uniquement à cause de sa méconnaissance de la réglementation fiscale française.

L'administration fiscale s'est rangée à ces arguments et a réduit de plus de 52 000 francs le montant de l'impôt sur le revenu mis à la charge de M. H., en corrigeant notamment une surimposition apparue lors du réexamen du dossier, puis en supprimant la majoration de 40 %.

Impôts sur le revenu – Déduction des frais professionnels

Réclamation n° 99-5099, transmise par
M. Jean-Michel FERRAND,
député de Vaucluse

Handicapé à la suite d'un accident du travail, M. B. a entrepris, en 1997, de suivre un stage d'une durée d'un an, dans le cadre de sa reconversion professionnelle. Ce stage se déroulait dans une commune de l'Est de la France.

M. B., domicilié chez sa mère dans le Vaucluse, a considéré que sa résidence restait inchangée pendant cette période de formation et que les dépenses de déplacement entre le lieu de son stage et son domicile, à raison d'un voyage par semaine, constituaient des frais professionnels déductibles de son revenu imposable.

L'administration fiscale a remis en cause cette déduction au motif que M. B., célibataire, résidait près de son lieu de travail pendant la durée de son

stage et que, dès lors, les frais exposés étaient de pures convenances personnelles.

Dans le même temps, l'administration fiscale a imposé la mère de M. B. à la taxe d'habitation pour 1997. Le service des impôts a en effet constaté qu'elle ne remplissait plus l'ensemble des conditions ouvrant droit à l'exonération de taxe d'habitation, puisqu'elle vivait avec son fils, devenu lui-même imposable à la suite du redressement des frais de déplacement.

C'est dans ces conditions que l'aide du Médiateur de la République a été sollicitée.

Celui-ci est intervenu auprès de l'administration fiscale en faisant valoir que M. B. n'avait pas eu la possibilité de choisir le lieu de son stage de formation, ni les conditions de son hébergement. Il occupait, en fait, une simple chambre à la résidence de l'école qui était fermée en fin de semaine et durant les vacances scolaires.

Le Médiateur de la République a, par ailleurs, souligné la position contradictoire de l'administration concernant le domicile de M. B. qu'elle situait dans l'Est de la France pour apprécier la déductibilité des frais de déplacement et dans le Vaucluse pour imposer la mère de l'intéressé en matière de taxe d'habitation.

Après un nouvel examen du dossier de M. B., le service des impôts a admis que celui-ci avait été effectivement tenu, en 1997, de résider loin de son domicile situé dans le Vaucluse et que les frais de déplacement supportés par M. B., directement nécessités par l'accomplissement du stage, étaient des dépenses professionnelles déductibles du revenu imposable.

Cette décision a également eu pour conséquence de rétablir l'exonération de la taxe d'habitation au profit de la mère de M. B., le montant de l'imposition déjà versée lui ayant été, en outre, restitué.

D. Secteur « Justice/Urbanisme »

Acte d'enfant sans vie – Rectification d'identité

Réclamation n° 99-2534, transmise par
Mme Nicole BRICQ,
députée de la Seine-et-Marne

En juin 1997, M^{me} A. a subi une interruption médicale de grossesse très tardive. Le lendemain, bouleversé par ce douloureux événement, M. A. a effectué une déclaration d'identité de l'enfant défunte devant l'officier d'état civil. Par la suite, un « *acte d'enfant sans vie* » lui a été adressé sans préciser les nom et prénom de l'enfant.

Les époux A. ont souhaité que l'acte soit modifié et ont mentionné l'identité complète de la petite fille pour permettre son inscription sur leur livret de famille. Ils se sont adressés à la mairie de leur arrondissement qui les a invités à solliciter l'intervention du Médiateur de la République.

Celui-ci a constaté, au vu de l'instruction générale de l'état civil concernant les « *actes d'enfant sans vie* », que cette enfant pouvait recevoir un ou des prénoms, si les parents en exprimaient le désir. À défaut d'indication de prénoms dans l'acte, et à la demande des parents, le parquet pouvait aussi, par voie de rectification, faire figurer ces prénoms dans l'acte déjà dressé.

Or, le procureur de la République du tribunal de grande instance, dans un courrier du 6 octobre 1998, avait informé M. et M^{me} A. de la nécessité de saisir le juge aux affaires familiales d'une requête en modification de prénom, en application de l'article 60 du code civil.

Le Médiateur de la République a pris l'attache du procureur de la République qui l'a informé que la réponse faite aux époux A. était conforme à l'édition de l'instruction générale de l'état civil de

l'époque, et notamment à son paragraphe 467 qui reconnaissait la possibilité, pour l'enfant déclaré sans vie, de recevoir des prénoms si les parents en exprimaient le désir. Le texte n'apportant cependant aucune précision sur la procédure à suivre à défaut d'indication de prénoms dans l'acte, il lui avait paru normal de recourir à l'article 60 du code civil pour régulariser la situation.

Le Médiateur de la République a observé que la dernière édition de l'instruction générale de l'état civil, datée de juillet 1999, avait précisé qu'à défaut d'indication de prénoms dans l'acte, le parquet peut aussi, à la demande des parents, faire figurer ces prénoms sur l'acte déjà dressé, en procédant par voie de rectification. Il a alors suggéré que ces dispositions récentes soient prises en compte.

Le procureur a donné, le jour même, toutes instructions à la mairie afin que l'« *acte d'enfant sans vie* » des époux A. soit rectifié dans le sens souhaité par ses parents.

Certificat de nationalité – Fondement juridique erroné

Réclamation n° 99-1942, transmise par
M. Jean-François MATTEI,
député des Bouches-du-Rhône

En juin 1997, à l'occasion d'une demande de renouvellement de sa carte nationale d'identité, la mairie a demandé à M. E. de produire un certificat de nationalité française. Il s'est alors adressé au tribunal d'instance du lieu de son domicile.

Le 16 septembre 1997, le greffier en chef du tribunal lui a délivré un certificat de nationalité française avec la mention « ... *a acquis la nationalité française en date du 24 octobre 1961... ; Que M. E. né à Marseille le 24 octobre 1940 de parents étrangers avait sa résidence en France lorsqu'il a atteint sa majorité* ».

Contrairement à ce qui était indiqué, M. E. a fait valoir que ses parents étaient Français puisque nés en Égypte et enregistrés au consulat de France en qualité de citoyens français. Il s'est offusqué de cette erreur qu'il a considérée comme une injure faite à la mémoire de son père, mort en déportation, après s'être battu pour la France.

Les nombreuses démarches effectuées par M. E. auprès de différentes administrations pour rectifier cette inexactitude étant demeurées infructueuses, il a sollicité l'intervention du Médiateur de la République.

Ce dernier a pris l'attache du greffier en chef du tribunal d'instance qui a finalement accepté de rectifier le certificat de nationalité française dans le sens souhaité par M. E. en précisant que la procédure retenue pour l'établissement du premier certificat, à la majorité du réclamant, s'expliquait par un souci de simplification, pour éviter de très longs délais nécessaires à la constitution de son dossier. Il a ajouté que le nouveau certificat était juridiquement plus satisfaisant et, en tout état de cause, plus conforme au véritable fondement de la nationalité de M. E.

Service public de la justice – Reconnaissance d'une faute lourde

Réclamation n° 98-3417, transmise par
M. Jean-Michel BOUCHERON,
député d'Ille-et-Vilaine

M. et M^{me} E. qui exploitaient un hôtel-restaurant depuis 1965, ont demandé aux propriétaires de l'immeuble d'effectuer des réparations. Ceux-ci ont refusé. M. et M^{me} E. ont alors porté le litige devant la juridiction judiciaire et ont été déboutés par un jugement du 24 janvier 1984 prononcé par le tribunal d'instance, au motif que les grosses réparations demandées constitueraient, en réalité, des travaux de reconstruction. La cour d'appel a confirmé cette

décision par un arrêt du 6 novembre 1986 en estimant notamment que « *la ruine du bâtiment n'est pas due à une faute des bailleuses* ».

À la suite de la forte tempête survenue en octobre 1987, des infiltrations d'eau dans l'immeuble ont conduit les époux E. à saisir, à nouveau, le tribunal d'instance. Celui-ci a condamné les bailleuses à effectuer les travaux sous peine d'astreinte. La cour d'appel a confirmé cette décision par arrêt du 5 mars 1991.

La Cour de cassation, dans un arrêt du 23 novembre 1993, a néanmoins cassé cette décision pour violation de la chose jugée attachée à l'arrêt du 6 novembre 1986 en ce que ce dernier avait qualifié l'immeuble de « *détruit* ». La cour d'appel de renvoi a alors rejeté les demandes des époux E. Cette décision a été confirmée par arrêt de la Cour de cassation du 13 mai 1997.

Ainsi, l'arrêt de la cour d'appel du 6 novembre 1986 a créé une situation juridique empêchant les époux E. de voir prospérer toutes leurs demandes de réparations alors qu'ils continuaient à payer leurs loyers et que nul ne contestait que l'immeuble n'était ni partiellement détruit, ni en ruine. Cette situation paradoxale les a contraints à fermer leur hôtel puis leur restaurant.

À la demande des époux E., le magistrat qui a présidé les deux chambres de la cour d'appel ayant jugé cette affaire, leur a adressé une lettre datée du 21 septembre 1995 dans laquelle il affirme : « *le réexamen des pièces du dossier de l'affaire vous opposant aux consorts... m'a laissé, et cet aveu me coûte, outre qu'il est tout à fait inusité pour un magistrat, une impression désagréable d'arrêt plus ou moins "loupé"* . [...] *J'atteste que la décision dont il s'agit a été rendue sous l'emprise d'un encombrement intolérable [...] de difficultés de travail extrêmes, difficultés qui ont été de nature à entraîner un dysfonctionnement dans l'administration de la justice* ».

Deux demandes successives d'indemnisation amiable ont été présentées au ministère de la Justice par M. et M^{me} E. La première a donné lieu à un rapport de l'Inspection générale des services judiciaires remis en avril 1996 au garde des Sceaux. Ce rapport concluait au rejet de la requête des époux E. tout en indiquant que la lettre du 21 septembre 1995 du magistrat pouvait leur fournir « *un moyen fondé sur le caractère fautif du fonctionnement du service à l'origine de la décision* ».

Le 4 septembre 1996 et le 12 novembre 1998, les demandes d'indemnisation amiable des époux E. ont fait l'objet d'une décision de rejet. Ceux-ci ont alors saisi le Médiateur de la République. Le 9 avril 1999, ce dernier a demandé à la garde des Sceaux de reconsidérer sa position en tenant compte du fait que la qualification de « *ruine* » de l'immeuble incriminé par l'arrêt de la cour d'appel du 6 novembre 1986 avait constitué une faute lourde ayant un lien de causalité directe et certain avec la liquidation de l'exploitation de l'hôtel-restaurant tenu par les époux E. Le 10 août 1999, la garde des Sceaux faisait savoir au Médiateur de la République qu'elle ne pouvait donner une suite favorable à la demande des époux E.

Constatant l'échec de cette médiation, M. et M^{me} E. ont décidé d'attaquer l'État devant les tribunaux pour faute lourde du service public de la justice. À l'issue de cette procédure, l'État a été condamné à verser aux requérants la somme de 1 200 000 francs, pour faute lourde, en application de l'article 1781-1 du code de l'organisation judiciaire.

Permis de construire – Omission de la mention d'une servitude d'utilité publique

Réclamation n° 98-4513, transmise par
M. Jean LAUNAY,
député du Lot

Le maire de L. a délivré aux époux P. un certificat d'urbanisme positif et un permis de construire qui ne mentionnaient ni réserves, ni servitudes. Cependant, après l'achat de leur terrain, ceux-ci ont constaté qu'une conduite d'eau souterraine desservant un lieu-dit, traversait leur parcelle en son milieu. Cet ouvrage public étant vétuste et fragile, leur entrepreneur n'a pas osé engager les travaux de construction de leur maison.

La municipalité de L. s'est bornée à suggérer aux époux P. la modification de l'orientation de leur habitation ou son maintien moyennant des mesures de protection de la canalisation publique et leur a opposé leur propre responsabilité, celle du vendeur et même celle de la direction départementale de l'Équipement. Cette dernière, instructeur de l'autorisation de construire, a argué qu'elle n'avait disposé d'aucune information préalable de la commune sur cette canalisation très ancienne qui aurait été constitutive d'une servitude d'utilité publique et qu'en outre, les actes de mutation de la propriété ne faisaient pas mention d'une servitude légale ou conventionnelle affectant la parcelle.

Le Médiateur de la République a appuyé la demande d'enlèvement de la canalisation des époux P. auprès de la mairie de L. et s'est rapproché des services de la direction départementale de l'Équipement. Il a proposé, dans un premier temps, le déplacement de la conduite d'eau sur le bord de la voie publique toute proche, opération qui pouvait, de plus, donner l'occasion de procéder à la réfection de cet ouvrage. La modernisation de l'équipement public étant par nature coûteuse, le Médiateur de la République a soutenu la demande

de subvention présentée à cet effet par cette petite commune auprès du préfet.

Cependant, parallèlement, un nouveau Plan d'occupation des sols (POS) renforçait la protection de cette zone naturelle et avait pour conséquence de limiter ou d'empêcher toute modification ou extension ultérieures de la maison. Dans ces conditions, les époux P. ont préféré abandonner cette solution qui posait de gros problèmes matériels et financiers. Aussi, dans un second temps, le Médiateur de la République a interrogé le maire sur la possibilité, pour la commune, de racheter le terrain des époux P. à son prix d'acquisition, ceux-ci étant prêts à construire dans un autre secteur de la commune.

Le maire de L. a accepté cette solution.

E. Secteur « Social »

Assurance vieillesse – Pension de réversion

Réclamation n° 00-0184, transmise par
Mme Catherine PICARD,
députée de l'Eure

M^{me} B. a déposé en 1989, à l'âge de 55 ans, une demande de pension de réversion auprès de la Caisse régionale d'assurance maladie (CRAM) et de la Caisse de mutualité sociale agricole (CMSA), à la suite du décès de son mari.

La CRAM a fait droit à la demande de l'intéressée. En revanche, la CMSA lui a opposé une décision de refus au motif qu'elle disposait de ressources trop élevées. M^{me} B. n'a pas contesté cette décision.

En 1998, M^{me} B. a demandé à la CRAM la liquidation de son avantage personnel de retraite. À cette occasion, il lui a été conseillé de renouveler sa demande de pension de réversion auprès de la CMSA.

L'intéressée a entrepris une nouvelle démarche en ce sens en avril 1998.

Après réexamen du dossier, la CMSA a reconnu avoir commis en 1989 une erreur lors de l'appréciation des ressources de M^{me} B. Cet organisme lui a en conséquence attribué rétroactivement une pension de réversion dont la date d'effet a été fixée au 1^{er} avril 1993, compte tenu de la prescription quinquennale prévue par les textes.

M^{me} B. a contesté, en vain, le point de départ de sa pension de réversion agricole tant auprès de la commission de recours amiable (CRA) que du tribunal des affaires de sécurité sociale (TASS). Cette juridiction a confirmé que la prescription quinquennale était bien applicable en l'espèce, tout en reconnaissant que l'intéressée remplissait effectivement les conditions de ressources pour prétendre à cet avantage de réversion dès le 1^{er} août 1989.

C'est dans ces conditions que M^{me} B. a sollicité l'aide du Médiateur de la République.

Compte tenu de l'erreur manifeste relevée lors de l'instruction de la première demande de l'assurée, le Médiateur de la République est intervenu sur le plan de l'équité, pour recommander à la CMSA de lever, à titre exceptionnel, la prescription quinquennale.

La Caisse agricole a accueilli favorablement cette intervention et, ainsi, M^{me} B. a perçu un rappel de pension de réversion, pour la période du 1^{er} août 1989 au 30 mars 1993.

Aide sociale – Personnes âgées hébergées en établissement

Réclamation n° 99-3552, transmise par
M. Yves NICOLIN,
député de la Loire

Les parents de MM. S. ont été placés dans une maison de retraite pour des raisons de santé en 1994.

Leurs ressources n'étant pas suffisantes pour couvrir les frais de séjour, l'établissement a demandé leur prise en charge par l'aide sociale ainsi que l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP). M. et M^{me} S. ont été admis à l'aide sociale en juin 1994 et l'ACTP leur a été accordée en juillet 1994. Toutefois, le versement de cette prestation a été suspendu, à concurrence de 90 %, en raison de leur placement.

Lors du décès de M. S., survenu en 1998, le conseil général a décidé de récupérer les prestations d'aide sociale versées, à hauteur de 80 000 francs, sur la succession du défunt.

MM. S. ont alors appris qu'ils auraient pu demander l'annulation de la prise en charge des frais de séjour de leurs parents au titre de l'aide sociale en 1994, le montant de l'ACTP étant suffisant pour couvrir les prix de journée de la maison de retraite. L'ACTP n'étant pas récupérable, cette solution aurait permis d'éviter le recours sur succession. MM. S. ont précisé que la situation de leur mère avait d'ailleurs été modifiée en fonction de ces nouveaux éléments. Ainsi, M^{me} S., qui perçoit la prestation spécifique dépendance depuis 1998, a été radiée de l'aide sociale.

Cependant, ayant participé à l'entretien de leurs parents, au titre de l'obligation alimentaire de 1994 à 1998, MM. S. ont mal compris que l'administration ait décidé de récupérer l'aide sociale sur la succession de leur père. Les démarches de prise en charge des parents ayant été effectuées, à l'époque,

par la maison de retraite, leurs deux fils se sont estimés victimes d'un défaut d'information et ont sollicité l'aide du Médiateur de la République.

À la suite d'une longue action de médiation, le président du conseil général a accepté de renoncer à la récupération des prestations d'aide sociale sur la succession de M. S. eu égard aux circonstances de l'espèce, notamment en raison du défaut d'information de MM. S. dû à une coordination insuffisante entre les services d'aide sociale.

Prestations familiales – Titre de séjour

Réclamation n° 99-4001, transmise par
M. Bernard OUTIN,
député de la Loire

M. B., de nationalité algérienne, était titulaire d'un certificat de résidence d'un an qui a été régulièrement renouvelé du 25 mars 1992 au 24 mars 1995.

Cependant, par arrêté du 26 octobre 1995, le préfet lui a refusé le renouvellement de ce titre de séjour. La reconduite à la frontière de M. B. a été ordonnée par arrêté du 23 décembre 1996 et le pays à destination duquel il devait être reconduit a été fixé par décision du 13 janvier 1997.

M. B. a saisi le tribunal administratif qui a annulé les arrêtés préfectoraux du 23 décembre 1996 et du 13 janvier 1997. Le Conseil d'État a confirmé ce jugement.

Un certificat de résidence d'un an a été délivré le 9 février 1998 à M. B. avant qu'un titre de séjour de dix ans lui soit remis.

Pour sa part, la Caisse d'allocations familiales a versé, dans un premier temps, des prestations familiales à cet allocataire jusqu'au 31 janvier 1996. En effet, à l'époque, la fourniture d'un récépissé de demande de renouvellement du titre de séjour qui

expirait en octobre 1995 a permis de prolonger de trois mois le droit aux prestations familiales.

Puis, le nouveau certificat de résidence délivré à M. B. prenant effet au 9 février 1998, la CAF a repris le service des prestations familiales à compter du 1^{er} mars 1998.

L'intéressé ne pouvant produire aucun titre de séjour pour la période de février 1996 à février 1998, la Caisse refusait tout paiement de prestations pour cette période.

C'est dans ces conditions que M. B., qui avait saisi le tribunal des affaires de sécurité sociale, a parallèlement sollicité l'aide du Médiateur de la République.

Le Médiateur de la République est intervenu dans cette affaire tant auprès de la Caisse nationale des allocations familiales que de la caisse locale.

Il a observé que, durant la période litigieuse, le conseil général a versé à la famille B., qui comprend quatre enfants, des prestations de l'aide sociale à l'enfance d'un montant s'avérant nettement inférieur à celui des prestations familiales auquel elle aurait pu prétendre.

Le Médiateur de la République a souligné la situation inéquitable à laquelle se trouvait confrontée cette famille malgré les décisions de justice rendues en sa faveur à l'issue d'une longue procédure juridictionnelle.

Aussi, le Médiateur de la République a-t-il recommandé à la CAF de procéder à un réexamen bienveillant de ce dossier en se plaçant sur le plan de l'équité afin d'apporter une issue rapide et amiable à ce litige.

Sensible à ces arguments, la CAF a accepté de procéder au versement des prestations familiales pour la période de février 1996 à février 1998, déduction

faite de la somme réglée par le conseil général, au titre des prestations de l'aide sociale à l'enfance, pour cette même période.

Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle – Dérogation à la réglementation

Réclamation n° 99-4556, transmise par
M. Jean-Paul BRET,
député du Rhône

M. R., qui emploie une assistante maternelle agréée pour garder son enfant, a demandé l'attribution de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle (AFEAMA).

Cette prestation lui a été refusée par la Caisse d'allocations familiales (CAF) au motif que l'enfant n'était pas à sa charge, « *au sens de la législation sur les prestations familiales* ». L'URSSAF lui a alors réclamé le paiement des cotisations sociales dues au titre de cet emploi.

Dans ces conditions, l'intéressé a contesté la décision de la CAF qu'il a estimée injuste, dans sa situation. Ses nombreuses démarches n'ayant pas abouti, il a sollicité l'aide du Médiateur de la République.

Convaincu du bien-fondé de la réclamation de l'intéressé, le Médiateur de la République est intervenu auprès des organismes concernés : URSSAF pour demander la suspension de la procédure de recouvrement forcé engagée à l'encontre du réclamant et CAF afin de savoir si une solution adaptée au cas d'espèce pourrait être envisagée.

À cet égard, il a fait valoir que la réglementation sur les prestations familiales n'avait pas expressément prévu la situation dans laquelle se trouvait M. R. En effet, aux termes de son jugement de divorce, M. R. a obtenu un droit de visite et d'hé-

bergement très élargi. Toutefois, le juge aux affaires familiales ayant fixé la résidence habituelle de l'enfant chez sa mère, la CAF a considéré que celui-ci n'était pas à la charge de l'intéressé.

À l'issue de plusieurs échanges avec la Caisse nationale des allocations familiales et la CAF, ces organismes ont accepté de revoir le dossier favorablement et l'AFEAMA a été attribuée à M. R., à compter de la date de sa demande. Un rappel de prestations lui a été adressé. En outre, les arriérés de cotisations sociales ont été versés à l'URSSAF.

Travailleurs handicapés – Aide à la création d'entreprise

Réclamation n° 99-6114, transmise par
M. René GARREC,
sénateur du Calvados

M. F., reconnu travailleur handicapé, a repris un fonds de commerce de cordonnerie-pressing.

Mal informé sur les procédures à suivre, obligé de prendre une décision rapide pour l'acquisition de ce fonds, il a présenté tardivement sa demande d'aide à la création d'activité auprès de l'Association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH).

La délégation régionale de cet organisme lui a opposé un refus au motif que tout dossier doit être déposé préalablement au démarrage de l'activité envisagée.

C'est dans ces conditions que M. F., qui avait contracté un emprunt et connaissait une situation financière difficile, a saisi le Médiateur de la République.

Tout en reconnaissant le caractère tardif de la demande, le Médiateur de la République a fait

valoir auprès de la direction générale de l'AGEFIPH que l'intéressé avait recherché un reclassement professionnel durable, que son activité était effective et que la gestion de ce fonds de commerce constituait une solution au problème de sa réinsertion professionnelle.

L'AGEFIPH a bien voulu accepter de réexaminer ce dossier, au regard notamment du nouveau matériel dont M. F. avait dû faire l'acquisition, celui qu'il avait repris étant obsolète.

La délégation régionale de l'AGEFIPH a effectué une étude approfondie de la situation avec le cabinet comptable qui suivait l'entreprise. Elle a notamment considéré que l'acquisition du nouveau matériel devait permettre d'augmenter le volume de la clientèle de M. F. et a accepté en conséquence d'octroyer à l'intéressé, à titre exceptionnel et dérogatoire, une subvention d'un montant total de 70 000 francs afin d'assurer la pérennité de l'entreprise.

Dans ce cas d'espèce, l'AGEFIPH a donc décidé, au-delà des problèmes de procédures, de privilégier un de ses objectifs tendant à favoriser les initiatives des personnes handicapées qui créent leur propre emploi en accédant à une activité non salariée, lorsque celles-ci lui paraissent viables.

Assurance vieillesse – Majoration pour enfants

Réclamation n° 99-4671, transmise par
M. Patrick BRAOUEZEC,
député de la Seine-Saint-Denis

M. M. a eu à sa charge ses deux enfants, mais également ses deux beaux-frères et sa belle-sœur, MM. et M^{lle} B.

Un jugement rendu en 1964 a délégué à l'intéressé, ainsi qu'à son épouse, l'exercice des droits de puis-

sance paternelle sur les enfants B. Une décision de justice de 1966 a nommé M. M. tuteur de ces trois enfants.

Cet assuré a sollicité auprès de sa Caisse d'assurance vieillesse le bénéfice de la majoration de 10 % de sa pension de retraite, avantage accordé aux personnes qui ont élevé au moins trois enfants pendant au moins neuf ans avant leur seizième anniversaire.

Compte tenu de l'âge respectif auquel les enfants ont été pris en charge par M. et M^{me} M., la condition susvisée n'était satisfaite pour aucun des enfants B.

La Caisse d'assurance vieillesse a, en conséquence, refusé d'accorder à l'intéressé la majoration de 10 % de sa pension de retraite.

M. M. a saisi, en vain, la commission de recours amiable de l'organisme, puis le tribunal des affaires de sécurité sociale.

C'est dans ces conditions que le requérant, estimant sa situation inéquitable, a saisi le Médiateur de la République.

Après avoir procédé à un examen attentif de ce dossier, le Médiateur de la République a constaté que si la décision de refus opposée par la Caisse d'assurance vieillesse, et confirmée par le TASS, était juridiquement fondée, elle ne tenait pas suffisamment compte des circonstances particulières du cas d'espèce.

Le Médiateur de la République a, en effet, souligné que M. M. attestait sur l'honneur avoir, depuis octobre 1962, assuré l'éducation et subvenu aux besoins des trois enfants B. Ceux-ci ont été effectivement à sa charge pendant de nombreuses années.

Il a également observé qu'en se fondant sur cette date, il apparaissait que M^{lle} B. avait été élevée, par l'intéressé et son épouse, pendant 8 ans et 29 jours

avant son seizième anniversaire, au lieu des 9 ans requis par la réglementation.

Les particularités présentées par cette affaire ont conduit le Médiateur de la République à intervenir, nonobstant la décision de justice rendue, par voie de recommandation en équité, pour solliciter de la Caisse d'assurance vieillesse un réexamen plus favorable de ce dossier.

Ainsi, et bien que M. M. ne remplisse pas exactement toutes les conditions prévues par la réglementation, les membres de la commission de recours amiable de l'organisme, ont accepté, par mesure de bienveillance et compte tenu des circonstances particulières, d'accorder à l'intéressé la majoration pour enfants de 10 % de sa pension de retraite.

Sur un plan plus général, il convient de préciser que le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, conscient que la réglementation en vigueur exclut du champ de la majoration pour enfants, des personnes qui ont, soit perdu un enfant en bas âge, soit adopté un enfant de plus de sept ans, soit eu à leur charge les enfants d'un conjoint ou d'un membre de la famille pendant moins de neuf ans avant que ces enfants atteignent l'âge de seize ans, étudient les possibilités de modifier le dispositif actuel.

2

Réformes

1. Les apports de la loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

Le titre III de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations – dite « loi DCRA » – est consacré au Médiateur de la République. Plusieurs des modifications apportées par ce titre III à la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République visent à clarifier et à élargir les compétences reconnues à cette autorité indépendante pour formuler des propositions de réforme. Ces modifications sont présentées ci-après en insistant particulièrement sur la plus importante d'entre elles, à savoir l'assouplissement des modalités de saisine du Médiateur de la République.

On relèvera d'abord que la nouvelle rédaction du début de l'article 9 de la loi du 3 janvier 1973 vise à énoncer de manière plus articulée les compétences du Médiateur de la République, en distinguant mieux celles qui relèvent respectivement de sa mission de médiation individuelle et de sa mission réformatrice.

Alors que l'ancienne rédaction entremêlait étroitement les prérogatives propres à chacune de ces deux missions, la rédaction issue de la loi DCRA permet de présenter de manière beaucoup plus claire les différentes catégories d'intervention du

Médiateur de la République : le premier alinéa est consacré à la médiation individuelle, le deuxième alinéa aux propositions dont l'objet est de mettre fin à un dysfonctionnement d'un service public et le troisième alinéa à celles qui visent à modifier un texte législatif ou réglementaire pour mettre fin aux situations inéquitables engendrées par son application.

On notera également que la loi DCRA opère un élargissement ponctuel des compétences du Médiateur de la République au titre des réformes, en complétant la deuxième phrase du dernier alinéa de l'article 9 de la loi du 3 janvier 1973 afin de donner au Médiateur de la République la possibilité de rendre publiques les propositions de réforme pour lesquelles il n'a pas reçu de réponse satisfaisante dans le délai qu'il a fixé, ainsi qu'il en a déjà la possibilité pour les recommandations émises dans le cadre de sa mission de médiation individuelle.

L'élargissement le plus marquant des compétences du Médiateur de la République au titre des réformes résulte cependant de la suppression de toute référence à une réclamation préalable dans les deuxième et troisième alinéas de l'article 9 de la loi du 3 janvier 1973. La suppression de la règle du « filtre parlementaire » qui en découle permet désormais, dans le seul domaine des réformes, la saisine directe du Médiateur de la République par toute personne physique ou morale, ainsi que l'auto-saisine.

Pour mesurer l'ampleur des modifications apportées par la loi DCRA précitée aux règles de saisine du Médiateur de la République au titre des réformes, il convient de rappeler le droit antérieur et ses conditions d'application.

A. Les modalités de saisine antérieures à la loi DCRA

On a vu que, dans leur rédaction antérieure à la loi DCRA, les dispositions du premier alinéa de l'article 9 de la loi du 3 janvier 1973 qui fondent le pouvoir de proposition de réforme du Médiateur de la République faisaient référence aux réclamations dont il est saisi. Cette référence devait être interprétée à la lumière des dispositions des trois premiers alinéas de l'article 6 de la loi du 3 janvier 1973 qui, outre qu'elles autorisent les parlementaires à saisir de leur propre chef le Médiateur de la République, posent deux conditions à la recevabilité d'une réclamation émanant d'une personne physique ou morale, la première de fond et la seconde de forme.

Avant la loi DCRA, une demande de réforme était considérée comme une réclamation de droit commun et, à ce titre, devait d'abord trouver sa source dans un litige opposant son auteur à un service public, ce qui permettait d'exclure les demandes se limitant à des critiques générales ou à de simples suggestions d'amélioration, sans référence à une situation particulière ; ensuite, la demande devait avoir été préalablement adressée à un parlementaire, qui ne la transmettait au Médiateur de la République que si elle lui paraissait entrer dans le champ de compétence de cette autorité et mériter son intervention.

Il est également utile de préciser que la loi de 1973 n'imposait pas que les propositions de réforme du Médiateur de la République soient issues d'une saisine dans le cadre de laquelle une réforme était expressément demandée. Dans de nombreux cas,

des propositions de réforme ont eu pour origine des réclamations visant à obtenir une médiation individuelle : ce sont alors les services du Médiateur de la République qui, après avoir constaté que les dossiers en cause ne permettaient pas d'envisager qu'une telle médiation puisse aboutir, mais révélaient néanmoins l'existence d'un dysfonctionnement du service public ou d'une situation inéquitable provoquée par l'application d'un texte législatif ou réglementaire, ont « converti » les demandes de médiation individuelle concernées en demandes de réformes.

Avant l'entrée en vigueur de la loi DCRA, l'idée d'une proposition de réforme pouvait donc émaner :

- soit d'une personne physique ou morale, sous réserve qu'elle trouve son origine dans une affaire la concernant et qu'elle ait été transmise par un parlementaire ;
- soit d'un parlementaire s'exprimant en son nom propre, que sa suggestion soit ou non fondée sur un cas particulier dont il aurait eu connaissance ;
- soit du Médiateur de la République lui-même, au vu d'une réclamation dont il a été saisi dans le cadre de sa fonction d'intercession individuelle.

Ce rappel étant effectué, on percevra mieux la portée des nouvelles règles de saisine du Médiateur de la République au titre des réformes prévues par la loi DCRA.

B. La suppression du filtre parlementaire et ses conséquences

L'absence de toute mention d'une réclamation dont le Médiateur de la République a été saisi dans les nouvelles dispositions définissant son pouvoir de réforme a pour première conséquence de supprimer toutes les restrictions au droit de saisine qui découlaient antérieurement de l'application de l'article 6 de la loi du 3 janvier 1973.

En premier lieu, la transmission de la demande de réforme par un parlementaire n'est plus exigée. En conséquence, toute personne physique ou morale qui souhaite le faire peut désormais adresser directement au Médiateur de la République une suggestion de réforme. Cela ne signifie pas pour autant que les parlementaires n'ont plus aucun rôle à jouer en matière de réformes, bien au contraire. Même s'ils ne constituent plus un passage obligé pour saisir le Médiateur de la République d'une suggestion de réforme, ils peuvent néanmoins conseiller très utilement les réclamants s'adressant à eux, principalement sur le point de savoir si leur suggestion relève bien de la compétence du Médiateur de la République.

On rappellera que les critères mis en œuvre à cet effet ont été présentés dans le rapport 1999 et qu'ils ne se résument pas à vérifier qu'il existe un dysfonctionnement du service public ou une situation inéquitable. Ils impliquent également de tenir compte de la spécificité du rôle du Médiateur de la République et de sa place dans l'architecture des pouvoirs publics français, ces dernières considérations le conduisant, par exemple, à refuser les suggestions de réforme qui relèvent d'une orientation de politique générale ou qui tendent à lui faire jouer le rôle d'une instance d'appel des décisions récentes du législateur. Il n'est donc pas inutile que les personnes désirant soumettre à l'appréciation du Médiateur de la République une idée de réforme recueillent, au préalable, l'avis éclairé d'un parlementaire ou le cas échéant celui d'un délégué.

Par ailleurs, dès lors que le Médiateur de la République n'est plus tenu de fonder ses propositions de réforme sur une réclamation dont il a été régulièrement saisi, au sens de l'article 6 de la loi du 3 janvier 1973, on peut également penser que la condition d'un intérêt personnel et direct lié à un litige avec un service public a également cessé d'être applicable. Il est cependant probable que les demandes de réforme nées d'un litige de cette nature dans lequel le requérant ou une personne

de sa connaissance sont directement impliqués resteront les plus intéressantes à exploiter, dans la mesure où elles seront généralement plus précises, mieux argumentées et plus fréquemment accompagnées de documents pertinents que des suggestions formulées *in abstracto* et inspirées par l'actualité.

La nouvelle rédaction des dispositions donnant au Médiateur de la République le pouvoir de proposer des réformes a aussi pour conséquence de lui permettre de s'auto-saisir à sa guise.

Cette nouvelle faculté d'auto-saisine permettra au Médiateur de la République d'élargir de manière significative ses possibilités d'intervention dans le domaine des réformes en formulant des propositions abordant des sujets sur lesquels il n'a reçu aucune réclamation individuelle.

Pour ce faire, il pourra notamment se fonder sur son expérience personnelle, sur les informations qu'il recueille à l'occasion de ses multiples rencontres avec des responsables administratifs, associatifs, syndicaux ou d'entreprises ou encore sur les nombreux rapports administratifs ou parlementaires contenant des propositions de réforme. La reprise de telles propositions par le Médiateur de la République permettra de favoriser leur aboutissement en les faisant bénéficier des modalités d'instruction et de suivi réservées aux propositions du Médiateur de la République et notamment de l'inscription à l'ordre du jour d'un « comité interministériel de suivi des propositions du Médiateur de la République ». Dans une telle hypothèse, le Médiateur de la République ne manquera naturellement pas de rappeler l'origine de la proposition de réforme, mais il restera également libre d'adapter ou de modifier le contenu de celle-ci en fonction de ses propres critères légaux d'intervention.

2. Les propositions de réforme émises et clôturées en 2000

Faisant usage des compétences que lui attribuent les deuxième et troisième alinéas de l'article 9 de la loi du 3 janvier 1973, le Médiateur de la République a formulé vingt nouvelles propositions de réforme au cours de l'année 2000. Par ailleurs, il a prononcé la clôture de treize propositions existantes, dont douze ont été satisfaites et une non satisfaite.

A. Les nouvelles propositions

- La **proposition 00-R1** vise à pallier les inconvénients résultant de la discordance entre l'apparence physique des transsexuels et leurs documents d'identité pendant toute la « *période transitoire* » qui va du début du processus de transformation physique des intéressés à l'obtention, par voie judiciaire, d'un nouvel état civil.

En effet, au cours de cette période, qui s'étend généralement sur plusieurs années, les transsexuels, lorsqu'ils doivent justifier de leur identité, ne peuvent produire que des papiers d'identité sur lesquels figure un prénom du sexe opposé à celui de leur apparence, ce qui entraîne de nombreuses difficultés.

Pour améliorer la situation de ces personnes, le Médiateur de la République a proposé d'utiliser à leur profit la procédure de changement de prénom pour motif légitime prévue par l'article 60 du code civil. Il a donc demandé à la garde des Sceaux d'adresser une circulaire en ce sens aux parquets et d'attirer l'attention des juges aux affaires familiales sur cette possibilité.

- La **proposition 00-R2** vise à mieux informer les fonctionnaires ayant accompli une partie de leur carrière dans le secteur privé des conséquences d'un départ en congé de fin d'activité (CFA) sur le montant de leurs futures retraites complémentaires de salarié.

Les partenaires sociaux gérant les régimes de retraite obligatoire des cadres (AGIRC) et des non cadres (ARRCO) ont en effet décidé que les fonctionnaires admis au bénéfice d'un CFA ne seraient plus considérés comme salariés en activité, contrairement aux agents non titulaires placés en CFA. Il en résulte que leurs retraites complémentaires ne peuvent plus être liquidées au taux plein à 60 ans, âge auquel le CFA prend fin, et sont calculées après application d'un coefficient d'abattement de 22 %.

Le Médiateur de la République s'interroge sur le bien fondé d'une telle règle au regard des textes prévoyant que le fonctionnaire admis en CFA reste considéré comme étant en position d'activité et souhaite que cette interrogation soit relayée par les ministères compétents auprès de l'AGIRC et de l'ARRCO.

Ne pouvant adresser une proposition de réforme à ces régimes qui, n'étant pas des services publics, sont situés en dehors de son champ de compétences, le Médiateur de la République a demandé au ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation que les candidats au CFA soient expressément avertis des conséquences d'une admission à ce congé sur le montant de leurs éventuelles retraites complémentaires de salarié, afin de remédier à une carence d'information établie par les dossiers dont il a été saisi.

- La **proposition 00-R3** vise à assouplir le délai de déclaration de l'embauche qui doit impérativement être respecté pour obtenir le bénéfice de l'exonération des cotisations pour le recrutement d'un premier salarié.

Le Médiateur de la République a d'abord constaté que les associations qui souhaitaient bénéficier de cette exonération étaient confrontées à un problème spécifique. En effet, ces associations doivent être titulaires d'un agrément préfectoral délivré dans les trente jours suivant la date de sa demande, l'absence de réponse valant agrément.

Bien que la loi n° 95-116 du 4 février 1995 ait porté du trentième jour après l'embauche à la date d'exigibilité des cotisations sociales afférentes au premier versement de la rémunération, le terme du délai de déclaration de l'embauche d'un premier salarié, la combinaison de ce dernier délai et du délai d'obtention de l'agrément pose des difficultés particulières : compte tenu des règles régissant le paiement des cotisations, il peut se produire, notamment dans le cas d'une embauche en fin de trimestre, que le délai de déclaration expire avant que l'administration n'ait statué sur la demande d'agrément.

Certes, une circulaire du 19 mars 1992 prévoit que, lorsque la décision d'agrément n'a pas encore été notifiée, la déclaration d'embauche doit être accompagnée de la copie de la demande d'agrément et du récépissé ou de l'accusé de réception émanant de la préfecture, mais les cas dont a été saisi le Médiateur de la République montrent que cette règle n'est pas toujours connue, notamment parce qu'elle n'est pas mentionnée dans les formulaires utilisés.

Il semble donc, en premier lieu, indispensable de modifier ces documents de manière à y faire expressément figurer la possibilité de joindre la copie de la demande d'agrément lorsque celui-ci n'a pas encore été délivré.

Au-delà du cas particulier des associations, le Médiateur de la République observe que le nouveau délai de déclaration de l'embauche d'un premier salarié fixé par la loi du 4 février 1995 précitée peut, dans certains cas, se révéler moins long que l'ancien délai de trente jours et que les refus d'exonération fondés sur le non respect de ce délai demeurent en tout état de cause nombreux, ce qui doit conduire à s'interroger sur la possibilité d'aménager les règles actuelles pour éviter un tel inconvénient.

Tout en conservant le principe selon lequel le délai

de déclaration de l'embauche d'un premier salarié expire à la date d'exigibilité des premières cotisations, il pourrait être prévu d'allonger automatiquement ce délai pour le porter à un nombre de jours minimum dans tous les cas où l'application de la règle de droit commun aboutirait à un délai inférieur à ce minimum, étant observé que le choix d'un délai minimum légèrement supérieur à trente jours permettrait aux associations de toujours connaître le sort réservé à leur demande d'agrément et, partant, résoudrait le problème ci-dessus évoqué.

Une autre mesure alternative ou, de préférence, complémentaire de la précédente, consisterait à atténuer la rigueur de la règle jurisprudentielle selon laquelle la non déclaration de l'embauche dans le délai prévu entraîne la perte du bénéfice de l'exonération pour toute la période de vingt-quatre mois prévue par la loi, par exemple en prévoyant une réduction au *pro rata temporis* de la durée de l'exonération.

- La **proposition 00-R4** tend à permettre aux personnes placées en arrêt maladie mais aptes à l'exercice d'un emploi de bénéficier d'un soutien actif des services de l'ANPE dans leurs démarches de recherche d'emploi.

Les personnes bénéficiant d'indemnités journalières d'assurance maladie pendant plus de quinze jours ne peuvent être inscrites dans les catégories 1, 2 ou 3 de demandeurs d'emploi, regroupant « les personnes sans emploi immédiatement disponibles pour occuper un emploi », mais seulement dans la catégorie 4, qui comprend « les personnes sans emploi, non immédiatement disponibles, à la recherche d'un emploi ». Le classement en catégorie 4 a des conséquences importantes : contrairement à celles inscrites dans la catégorie 1, 2 ou 3, les personnes concernées ne bénéficient pas, en pratique, de l'assistance effective des services de l'ANPE dans leurs démarches de recherche d'emploi.

Si cette situation est tout à fait justifiée dans les cas – de loin les plus fréquents – où les personnes placées en arrêt maladie sont effectivement inaptes à l'exercice d'un emploi, il existe également des situations dans lesquelles l'exercice d'une activité professionnelle, non seulement n'est pas incompatible avec l'état de santé du malade, mais est même recommandée en tant qu'elle peut contribuer à son rétablissement.

Cela se vérifie par exemple pour les personnes souffrant de troubles mentaux qui, à la suite d'une amélioration de leur état, sont placées sous le régime dit de la « sortie d'essai » et traités dans le cadre d'une hospitalisation de jour, mais aussi, de manière plus générale, pour tous les malades atteints d'une affection chronique dont l'état s'améliore par paliers ou qui connaissent de longues périodes de rémission.

Or, l'intérêt d'une reprise d'activité est reconnu par le code de la sécurité sociale (article L. 323-3), mais non par le code du travail.

Le Médiateur de la République propose donc de mettre en place une procédure visant à sélectionner, parmi les demandeurs d'emploi inscrits dans la catégorie 4 et bénéficiant d'indemnités journalières de sécurité sociale, ceux pour lesquels la reprise d'une activité professionnelle est médicalement souhaitable, afin de leur accorder un soutien équivalent à celui dont bénéficient les chômeurs inscrits dans les catégories 1, 2 et 3.

Cette sélection serait opérée de manière coordonnée par les médecins-conseils des caisses de sécurité sociale, qui détermineraient, sur le fondement de l'article L. 323-3 du code de la sécurité sociale, les bénéficiaires d'IJSS autorisés à rechercher une activité professionnelle tout en continuant à percevoir leurs indemnités, et par les médecins de main-d'œuvre, qui statueraient sur l'aptitude à l'exercice d'un emploi des chômeurs inscrits en catégorie 4.

Les personnes ainsi choisies bénéficieraient du plein concours des services de l'ANPE dans leurs démarches de réinsertion professionnelle, qu'il s'agisse de propositions de stages, de bilans de compétence ou de recherche d'emploi proprement dite.

- La **proposition 00-R5** vise à étendre aux ouvriers de l'État qui souhaitent prendre un congé parental à l'occasion de l'adoption d'un enfant les conditions d'accès plus favorables dont bénéficient déjà les fonctionnaires.

Avant l'entrée en vigueur de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996, les fonctionnaires relevant des trois fonctions publiques ne pouvaient être placés en position de congé parental pour élever un enfant adopté que dans le cas où cet enfant était âgé de moins de trois ans.

La loi précitée a ouvert le droit au congé parental aux fonctionnaires ayant adopté un enfant âgé de plus de trois ans mais n'ayant pas encore atteint l'âge de la fin de l'obligation scolaire, la durée maximale du congé étant alors ramenée de trois à un an.

Cet assouplissement des conditions d'accès au congé parental pour élever un enfant adopté n'a, jusqu'à présent, pas été transposé aux ouvriers de l'État, le décret n° 72-154 du 24 février 1972 exigeant toujours que l'enfant soit âgé de moins de trois ans.

Le souci d'équité qui fonde le pouvoir du Médiateur de la République de proposer des réformes le conduit donc à demander que les conditions dans lesquelles les ouvriers de l'État peuvent prétendre au bénéfice du congé parental pour élever un enfant adopté soient alignées sur celles applicables aux fonctionnaires des trois fonctions publiques.

- La **proposition 00-R6** tend à réformer en profondeur les procédures régissant le secret de la

filiation, afin de parvenir à un meilleur équilibre entre les droits respectifs des parents et des enfants concernés.

Les nombreuses réclamations adressées au Médiateur de la République par des personnes nées dans le cadre de ces procédures et souhaitant connaître leurs origines, ou par des mères cherchant à retrouver leurs enfants, montrent que le caractère très lacunaire du droit existant et l'opacité des pratiques de terrain ont des conséquences très dommageables pour toutes les parties en cause.

La ligne directrice de la proposition 00-R6 est de ne plus donner au secret de la filiation un caractère toujours définitif, tout en garantissant aux mères en situation de détresse une protection adaptée à leurs besoins.

Pour éviter le « tout ou rien » en matière de secret et tenir compte du fait que, dans de nombreux cas, la demande de la mère porte sur la conservation du secret de la naissance vis-à-vis de tout ou partie de son entourage familial, mais non sur la conservation du secret de son identité vis-à-vis de l'enfant, le Médiateur de la République suggère de mettre en place une formule d'« accouchement dans la discrétion » répondant à ce type de besoin.

Dans les cas où la mère souhaite que le secret de la filiation soit préservé, le Médiateur de la République propose de remplacer l'accouchement sous X par un « accouchement protégé », dans le cadre duquel l'identité de la mère serait systématiquement recueillie et gardée ensuite secrète par un organisme spécialisé (qui pourrait être dénommé « Conseil pour la recherche des origines familiales »). Pour éviter la répétition de pratiques contestables, les enfants nés sous ce régime devraient toujours être remis aux services de l'aide sociale à l'enfance.

En revanche, la suppression de la procédure dite

d'« abandon secret » prévu par l'article 62 du code de la famille et de l'aide sociale est recommandée.

En réponse aux demandes de levée du secret de la filiation émanant d'enfants nés dans le cadre d'un accouchement sous X ou d'un accouchement protégé, le Conseil mettrait en œuvre une procédure graduelle visant à favoriser la levée consensuelle du secret, tout en permettant *in fine* aux enfants qui maintiennent leur demande de connaître leurs origines. Cette procédure serait organisée sur la base des règles suivantes :

- avant la majorité de l'enfant, la levée du secret à sa demande ne peut intervenir qu'avec l'accord de la mère ;
- après la majorité de l'enfant, la mère disposera d'un délai de deux ans pour répondre – ou ne pas répondre – à la demande de levée formulée par l'enfant, et aura ainsi la possibilité de formuler par écrit ses éventuels motifs de refus ; au terme de ce délai, si l'enfant réitère sa demande l'identité de la mère sera communiquée – et elle seule – de plein droit à l'expiration d'un second délai de six ans, étant précisé que la mère aura immédiatement été informée de la nouvelle demande de l'enfant et qu'elle pourra légitimement refuser d'entretenir tout contact avec l'enfant, si celui-ci parvient à la joindre.

- La **proposition 00-R7** vise à modifier le barème des « points de charge » utilisé pour attribuer les bourses de lycée.

Par analogie avec le point de charge attribué à chaque parent en longue maladie ou en congé de longue durée, il est suggéré de créer un point de charge supplémentaire pour les parents titulaires d'une pension d'invalidité ou de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

En effet, les indemnités journalières de longue maladie et les deux prestations précitées ont pour objet commun d'assurer à leurs titulaires un revenu de remplacement compensant la diminution ou la

perte des capacités de gain résultant d'un état de santé dégradé.

Il faut, en outre, tenir compte du fait que les pensions d'invalidité sont généralement liquidées, après consolidation de l'état de santé des intéressés, au profit d'anciens bénéficiaires d'indemnités journalières de longue maladie, dont les capacités de gain et les aptitudes à s'occuper de leurs enfants n'ont donc pas varié en passant d'un état à l'autre.

Le Médiateur de la République estime qu'il serait cohérent que la perception d'une pension d'invalidité ou de l'AAH ouvre droit à un point de charge supplémentaire pour chaque conjoint concerné, ce point de charge étant toutefois réservé, par comparaison avec la situation des personnes en longue maladie ou en congé de longue durée, aux parents n'exerçant pas d'activité professionnelle.

En outre, le Médiateur de la République s'interroge sur l'opportunité d'une plus large actualisation du barème en cause, qui n'a connu aucune modification depuis plus de vingt ans.

- La **proposition 00-R8** demande une modification des conditions dans lesquelles les personnes reconnues insolvable peuvent être dispensées de l'exécution d'une mesure de contrainte par corps prononcée à leur encontre, ou obtenir la mainlevée de ladite mesure.

En l'état actuel du droit, la dispense ou la mainlevée de la contrainte par corps est subordonnée, en application de l'article L. 752 du code de procédure pénale, à la double production d'un certificat du percepteur constant que la personne concernée n'est pas imposée et d'un certificat du maire ou du commissaire de leur commune.

Or, les commissaires de police n'ont jamais délivré ce deuxième certificat et les maires sont de plus en plus réticents à le faire, faisant à juste titre valoir qu'ils sont dans l'impossibilité d'exercer de manière

effective la responsabilité qui leur est confiée, faute de disposer d'éléments d'information leur permettant de se prononcer en connaissance de cause sur la situation d'insolvabilité des personnes qui les ont saisis.

Pour éviter que ne soient privées de liberté des personnes dont le législateur a voulu qu'elles échappent à la contrainte par corps, le Médiateur de la République propose, soit de supprimer l'exigence du deuxième certificat, soit d'en confier la délivrance à une autre autorité publique, qui pourrait par exemple être le directeur des services fiscaux ou le président du tribunal correctionnel territorialement compétents.

- La **proposition 00-R9** a pour objet de résoudre les difficultés rencontrées par les personnes dont seule l'année de naissance est connue, du fait de pratiques divergentes en ce qui concerne la fixation conventionnelle de leurs jour et mois de naissance.

Divers organismes sociaux, dont les caisses gérant l'assurance vieillesse du régime général et l'UNEDIC, ont en effet pour règle de fixer cette date au 31 décembre de l'année de naissance, en faisant valoir qu'en cas d'incertitude, les conditions d'âge requises pour prétendre à certaines prestations ne peuvent être considérées comme remplies que par les personnes ayant atteint un âge révolu.

À l'inverse, l'OFPPA, pour les réfugiés, et le service central de l'état civil du ministère des Affaires étrangères, pour les étrangers naturalisés français, fixent au 1^{er} janvier la date de naissance lorsque seule l'année est connue.

Pour les réfugiés et les naturalisés, cette dernière date devrait en principe prévaloir, mais des réclamations adressées au Médiateur de la République montrent que les organismes sociaux n'en sont pas toujours informés en temps utile, ce qui peut

déboucher sur des situations où les intéressés sont soit privés de toute ressource, soit contraints de rembourser des trop-perçus.

Le Médiateur de la République demande donc la mise en place d'une procédure d'information permettant aux intéressés d'obtenir sans délai la rectification de leur date de naissance dans les fichiers des organismes sociaux concernés.

Par ailleurs, il s'interroge sur l'opportunité d'étendre la règle la plus favorable, c'est-à-dire la fixation de la date de naissance au 1^{er} janvier, à toutes les personnes dont le mois et la date de naissance sont inconnus.

- La **proposition 00-R10** vise à mettre fin à une inégalité de traitement dont sont victimes certains pupilles de l'État non adoptés, en leur établissant un acte de naissance se substituant au certificat d'origine qui leur en tient actuellement lieu.

En effet, c'est l'ordonnance n° 58-779 du 2 août 1958 qui a autorisé l'établissement d'un acte de naissance particulier, appelé acte de naissance provisoire, pour les pupilles de l'État pour lesquels le secret de la naissance a été réclaté.

Ce texte a été appliqué aux pupilles de l'État nés après sa date d'entrée en vigueur, mais aussi à la quasi-totalité des pupilles de l'État non adoptés présents dans les services de l'action sociale à l'enfance à cette date.

A contrario, les pupilles non adoptés nés avant 1937 et ceux nés entre 1937 et la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance qui n'auraient pas bénéficié de l'application partiellement rétroactive de ce texte restent dépourvus d'acte de naissance : encore régis par le droit antérieur, ils sont contraints, dans toutes les circonstances de la vie courante où la production d'un acte de naissance est nécessaire, d'utiliser le « certificat d'origine » qui a été dressé à leur naissance.

Pour supprimer cette discrimination inutile, le Médiateur de la République propose de remplacer ce certificat par un acte de naissance. Afin d'éviter que cette opération ne donne lieu à des pratiques contestables analogues à celles constatées lors de la mise en œuvre de l'ordonnance de 1958, il recommande de vérifier dans chaque dossier l'existence d'une demande expresse de secret, afin de déterminer si la personne concernée pourra bénéficier d'un acte de naissance de droit commun, avec indication de sa filiation, ou seulement d'un acte de naissance dit provisoire.

- La **proposition 00-R11** demande que les ressortissants du régime des non salariés agricoles puissent opter pour une assiette annuelle en ce qui concerne le paiement de la CSG et de la CRDS dont ils sont redevables.

En l'état actuel du droit, ces contributions sont toujours calculées sur la moyenne triennale des années $n-4$, $n-3$, et $n-2$. Le décalage dans le temps entre la perception des revenus et le paiement de la CSG et de la CRDS correspondantes, qui résulte de l'usage d'une telle assiette, a des conséquences très pénalisantes en cas de réduction – subie ou volontaire – des revenus tirés de l'exploitation.

Par ailleurs, il paraît difficile de justifier que le droit d'opter pour une assiette annuelle existe pour les cotisations sociales agricoles, mais pas pour la CSG et la CRDS.

Le Médiateur de la République a donc demandé que les non salariés agricoles puissent choisir l'assiette constituée par l'année $n-1$ pour calculer les deux contributions en cause, ce choix valant également pour les cotisations. Il a par ailleurs suggéré que cette réforme soit également mise à profit pour simplifier la détermination des charges sociales agricoles, en réduisant le nombre des assiettes utilisées à cette fin.

- La **proposition 00-R12** vise à supprimer le

principe de l'annualité des charges sociales des exploitants agricoles et à prévoir un calcul de ces charges au *prorata temporis*.

Le principe précité consiste à apprécier la situation d'un exploitant, pour le calcul des cotisations sociales, de la CSG et de la CRDS dont il peut être redevable, au 1^{er} janvier de l'année en cours, les charges sociales en cause étant en conséquence dues pour l'ensemble de l'année concernée si l'intéressé est en activité à cette date.

Ce principe a des effets favorables en début d'activité et défavorables en fin d'activité. Cependant, rien ne garantit que ces effets de sens contraire se compensent au niveau individuel, d'autant que les dates de début et de fin d'activité ne sont pas toujours choisies librement.

Tenant par ailleurs compte de l'existence de dérogations limitées au principe de l'annualité, le Médiateur de la République estime qu'il serait plus conforme à l'équité que les charges sociales afférentes aux première et dernière années d'activité non salariée agricole soient calculées au *prorata temporis*, c'est-à-dire en fonction de la durée réelle d'activité au cours desdites années.

- La **proposition 00-R13** vise à garantir la gratuité de la formation dispensée aux apprentis suivant une formation relevant de l'enseignement supérieur, en prévoyant la prise en charge, par l'organisme responsable de leur formation, des droits d'inscription dont le paiement peut leur être réclamé.

Les règles du code du travail qui régissent l'apprentissage s'opposent en effet à ce que l'apprenti ou sa famille soient amenés à assumer une partie du coût de sa formation, car une telle participation modifierait l'équilibre du contrat de travail conclu entre l'apprenti et son employeur, aux termes duquel le second s'engage à assurer au premier une formation dispensée pour partie par l'entreprise et pour partie dans un centre de formation

d'apprentis ou un établissement d'enseignement.

La pratique qui consiste à demander aux apprentis dont la formation est assurée par un établissement d'enseignement supérieur le paiement des droits d'inscription correspondants paraît donc contraire au principe de la gratuité de la formation des apprentis, qui s'applique quel que soit le type d'enseignement dispensé.

Le Médiateur de la République demande donc que ces droits soient payés par l'organisme qui a la responsabilité de la formation des apprentis concernés.

- La **proposition 00-R14** demande le remboursement d'analyses biologiques qu'il est recommandé d'effectuer avant tout traitement par Interféron des personnes atteintes d'hépatite C.

En l'état actuel du droit, si la détection qualitative du génome viral est inscrite à la nomenclature des actes de biologie médicale, ce n'est pas le cas de la mesure quantitative de la charge virale et de la détermination du génotype du virus.

Or, la réalisation systématique de ces deux examens avant de prescrire de l'Interféron a été recommandée par deux conférences de consensus consacrées à l'hépatite C, qui ont souligné que les analyses en cause étaient les principaux facteurs prédictifs de la réponse au traitement et, à ce titre, étaient indispensables pour choisir les modalités de ce traitement, et notamment sa durée.

Compte tenu du coût élevé de ces examens et de leur caractère impératif en termes de santé publique, le Médiateur de la République a demandé leur inscription à la nomenclature précitée, afin qu'ils puissent être pris en charge par les régimes d'assurance maladie.

- La **proposition 00-R15** préconise la mensualisation du paiement des pensions d'invalidité et de

retraite servies par le régime des non salariés agricoles.

En effet, le paiement trimestriel de ces pensions entraîne, pour leurs bénéficiaires, de sérieuses difficultés de trésorerie, d'autant plus que leur montant unitaire est souvent très faible.

Les effets accomplis au cours de la période récente pour revaloriser le montant des plus petites retraites agricoles ne sauraient justifier que le seul régime de retraite de base qui ne verse pas ses prestations à un rythme mensuel demeure celui des non salariés agricoles.

Le Médiateur de la République souhaite donc que soit retenu le principe de la mensualisation des pensions d'invalidité et de retraite servies par ce régime. Conscient de l'importance du coût de trésorerie de cette mesure, il estime que sa mise en application pourrait être étalée dans le temps, par exemple en donnant la priorité aux pensions d'invalidité ou en procédant par étapes en fonction du montant des pensions servies, la tranche des pensions les moins élevées étant la première à bénéficier de la mensualisation.

• La **proposition 00-R16** vise à faciliter l'exécution des jugements de divorce prononcés sur demande conjointe des époux et prévoyant le versement d'une prestation compensatoire en capital.

La délivrance d'une copie exécutoire de ces jugements est aujourd'hui subordonnée, en application de l'article 862 du code général des impôts, au paiement préalable des droits d'enregistrement dus au titre de la prestation compensatoire, qui peuvent être très élevés dans l'hypothèse fréquente où le capital provient des biens propres de l'époux débiteur de la prestation.

Or, l'article 1712 du code précité met le paiement des droits d'enregistrement à la charge de l'époux créancier de la prestation compensatoire, qui a, par

définition, des moyens très inférieurs à celui du débiteur et ne peut donc s'acquitter facilement de cette obligation.

En rendant les ex-époux solidairement responsables du paiement des droits d'enregistrement afférents à une prestation compensatoire en capital, l'article 1707 du même code permet certes à l'administration fiscale de poursuivre en priorité le débiteur de la prestation, le montant des droits versés étant ensuite déduit de celui du capital à verser, mais cette possibilité est loin d'être systématiquement utilisée.

Il est paradoxal de constater que l'interdiction de délivrer une copie exécutoire du jugement avant le paiement des droits d'enregistrement ne semble pas s'appliquer aux jugements de divorce prononcés pour faute ou rupture de la vie commune, dans la mesure où il s'agit d'actes qui se signifient à partie et où l'article 862 du code général des impôts exonère cette catégorie d'actes de l'obligation du paiement préalable des droits. De ce point de vue, le régime fiscal des différentes catégories de divorce ne semble pas cohérent avec la volonté manifeste du législateur de favoriser les divorces par consentement mutuel.

Le Médiateur de la République propose donc d'assouplir les conditions d'exécution des jugements de divorce sur requête conjointe comportant le versement d'une prestation compensatoire sous forme de capital, en modifiant :

- soit l'article 862 du code général des impôts, pour autoriser la délivrance d'une copie exécutoire du jugement de divorce avant le paiement des droits d'enregistrement afférents à la prestation compensatoire, ce paiement étant effectué par le bénéficiaire et pouvant être garanti par un mécanisme de précompte ;
- soit l'article 1712 du code général des impôts, pour mettre à la charge du débiteur de la prestation compensatoire le paiement des droits d'enregistrement, le capital versé étant alors net

d'impôt et les éventuelles actions en recouvrement forcé toujours engagées contre le débiteur.

- La **proposition 00-R17** vise à inclure dans la liste des frais de justice les dépenses afférentes aux médicaments qui sont délivrés aux personnes gardées à vue, aux soins infirmiers qui leur sont dispensés ainsi qu'à la nourriture qui leur est servie.

L'attention du Médiateur de la République a d'abord été appelée sur le fait que les médicaments fournis aux gardés à vue par les pharmaciens d'officine requis à cette fin par un officier de police judiciaire ne peuvent pas être pris en charge au titre des frais de justice, et sont donc délivrés à titre gratuit dans le cas fréquent où le gardé à vue n'est pas en mesure de les payer sur ses propres deniers.

L'absence d'un mécanisme de prise en charge de ces frais pharmaceutiques ne semble pas cohérente avec les dispositions du code de procédure pénale qui, selon les cas, reconnaissent au gardé à vue qui en fait la demande le droit d'être examiné par un médecin ou imposent un tel examen. Certes, ce médecin intervient prioritairement en tant qu'expert chargé de se prononcer sur l'aptitude au maintien en garde à vue, mais il peut également être amené à donner à la personne concernée les soins que son état de santé nécessite ou à prescrire la poursuite d'un traitement en cours.

Le Médiateur de la République demande donc que les frais pharmaceutiques correspondants soient inscrits sur la liste des frais de justice que le Trésor public est tenu de prendre en charge.

Par souci de cohérence, il a également recommandé l'inscription sur cette liste des soins infirmiers dispensés aux gardés à vue ainsi que des dépenses afférentes à leurs repas, ce dernier ajout visant à tirer les conséquences des dispositions de la loi du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence et les droits des victimes, qui imposent désormais de mentionner dans le procès-verbal de garde

à vue les heures auxquelles le gardé à vue aura pu s'alimenter.

- La **proposition 00-R18** demande que le respect des dates limite et délais impératifs applicables aux recours adressés à une juridiction administrative soit apprécié, en cas d'envoi postal, en retenant désormais la date figurant sur le cachet de la poste et non plus, comme c'est aujourd'hui le cas, la date à laquelle le courrier est marqué comme arrivé par le greffe de la juridiction.

Sachant que l'article 16 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations a imposé à toutes autorités administratives d'appliquer la première règle – dite « règle de l'émission » –, le Médiateur de la République a en effet estimé que le maintien en vigueur, dans le domaine du contentieux administratif, de la règle inverse – dite « règle de la réception » – constituait une source de confusion pour les requérants et risquait d'augmenter le nombre de cas dans lesquels un requérant croyant avoir formé son recours dans le délai prévu se verra opposer l'arrivée tardive dudit recours.

- La **proposition 00-R19** vise à ne plus appliquer le délai de forclusion de deux ans, prévu par l'article L. 311-37 du code de la consommation pour les litiges relatifs au crédit à la consommation, à l'emprunteur qui invoque – généralement par voie d'exception – l'irrégularité de l'offre préalable de crédit ou au juge qui entend soulever d'office cette irrégularité.

En effet, le Médiateur de la République a estimé que, dans ce cas, l'opposabilité du délai de forclusion, qui résulte d'une jurisprudence de la Cour de cassation, était contestable au regard, d'une part, du caractère d'ordre public des dispositions du code de la consommation fixant les règles que le prêteur doit respecter en ce qui concerne l'offre préalable de crédit – ce caractère étant attesté par les sanctions pénales prévues à l'article L. 311-34

du même code – et, d'autre part, du principe directeur de la loi Scrivener, qui est précisément de corriger les effets de la dissymétrie manifeste de moyens et d'informations entre le prêteur et l'emprunteur en faisant bénéficier ce dernier de dispositions protectrices spécifiques.

Dans un souci d'équilibre, le Médiateur de la République suggère également que la sanction du non respect des dispositions régissant l'offre préalable soit modulée en fonction de la gravité de l'infraction commise : au lieu d'être tenu de déchoir le prêteur de la totalité des intérêts prévus par le montant du prêt, le juge aurait la faculté de prononcer une déchéance partielle.

• La **proposition 00-R20** vise à modifier les dispositions de l'article D. 511-2 du code de la sécurité sociale, qui réservent le bénéfice des prestations familiales au titre des enfants étrangers résidant en France à ceux qui y sont nés ou qui ont été admis au séjour à l'issue d'une procédure de regroupement familial, afin de tenir compte des nouvelles possibilités d'admission régulière d'enfants étrangers ouvertes par la loi RESEDA du 11 mai 1998.

Sont visés par la proposition de réforme les enfants de l'étranger qui a obtenu une carte de séjour temporaire dans les conditions suivantes :

- au titre du respect de sa vie privée et familiale, conformément aux prescriptions de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et en application du 7° de l'article 12 *bis* de l'ordonnance du 2 novembre 1945 ;
- en qualité de bénéficiaire de l'asile territorial prévu par l'article 13 de la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile, en application de l'article 12 *ter* de l'ordonnance précitée ;
- en tant que « scientifique », c'est-à-dire pour mener des travaux de recherche ou dispenser un enseignement de niveau universitaire, en application du troisième alinéa de l'article 12 de l'ordonnance précitée.

Dans le premier cas, la présence en France des enfants de l'étranger concerné a généralement été la cause de sa régularisation, laquelle s'applique également à eux. Dès lors, la pratique consistant à subordonner le versement des prestations familiales à une procédure de regroupement familial sur place soumise à des conditions de ressources, de logement et d'antériorité du séjour apparaît incohérente et contraire aux stipulations de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le même raisonnement vaut pour les enfants des bénéficiaires de l'asile territorial, d'autant que la régularité du séjour de ces enfants est expressément prévue par l'ordonnance de 1945.

S'agissant des enfants des titulaires d'une carte de séjour de scientifique, qui ne peuvent rejoindre leurs parents que sous couvert d'un visa de long séjour, la reconnaissance du droit aux prestations familiales paraît souhaitable pour favoriser, conformément aux conclusions du rapport Weil, la venue sur le territoire national de scientifiques étrangers et contribuer ainsi à combler le retard pris par la France dans le domaine des échanges scientifiques.

Pour que les étrangers résidant à titre régulier en France et ayant à leur charge effective et permanente des enfants dont le séjour est également régulier puissent, à ce titre, bénéficier des prestations familiales sans condition supplémentaire et que les nouveaux cas d'admission au séjour résultant de la loi RESEDA soient pleinement pris en compte, le Médiateur de la République propose de compléter l'article D. 511-2 du code de la sécurité sociale pour créer un certificat délivré aux enfants concernés à l'issue d'une simple visite médicale. Outre son intérêt en termes de santé publique, ce certificat permettrait également, s'agissant des étrangers régularisés au titre du respect de la vie privée et familiale, d'identifier les enfants présents sur le territoire français au moment de la régularisation, au titre desquels les prestations familiales

seraient attribuées de plein droit, de ceux demeurés à l'étranger, pour lesquels la procédure du regroupement familial de droit commun demeurerait applicable.

B. Les propositions satisfaites

- La **proposition AGE 94.07** demandait que soient précisées les conditions d'organisation des examens prévus pour l'obtention des diplômes nationaux de l'enseignement supérieur et des diplômes propres aux établissements d'enseignement supérieur, afin d'éviter la multiplication de procédures contentieuses et de mieux garantir l'égalité de traitement des étudiants.

La circulaire du ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie n° 2000-033 du 1^{er} mars 2000 répond à cette demande, les recommandations qu'elle comporte portant sur les modalités de contrôle des connaissances, la convocation aux examens, le déroulement des épreuves, la composition et le rôle des jurys, la proclamation des résultats et la délivrance des attestations de réussite et des diplômes.

- La **proposition JUS 94.02** demandait que soient étendues aux décisions de justice accordant en référé le bénéfice d'une provision, les dispositions de l'article premier de la loi n° 80-533 du 16 juillet 1980 prescrivant aux personnes morales de droit public, condamnées par un jugement passé en force de chose jugée au paiement d'une somme d'argent, d'ordonner cette somme dans un délai déterminé et permettant au créancier concerné d'obtenir le paiement d'office de ladite somme en cas de non-respect du délai précité.

Cette demande a été pleinement satisfaite par le 4^o de l'article 17 de la loi n° 2000-231 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, qui a procédé à l'extension demandée.

- La **proposition 95-R010** visait à exclure du champ d'application de la règle prescrivant le calcul des cotisations sociales des exploitants agricoles nouvellement installés sur une base forfaitaire, les conjoints et les descendants du chef d'exploitation qui s'associent avec lui ou reprennent l'exploitation après son décès.

L'article 34 de la loi d'orientation agricole n° 99-574 du 9 juillet 1999 satisfait cette proposition de réforme en ce qui concerne les conjoints d'exploitants, dans la mesure où il prévoit que :

- les cotisations sociales des conjoints qui s'installent en qualité de co-exploitants ou d'associés du chef d'exploitation seront calculées sur la part des revenus agricoles du foyer fiscal correspondant à leur participation aux bénéficiaires ;
- les cotisations sociales des conjoints qui s'installent comme successeurs du chef d'exploitation seront calculées sur la totalité des revenus professionnels agricoles du foyer fiscal.

En ce qui concerne les descendants du chef d'exploitation, la combinaison des dispositions relatives au rattachement fiscal des contribuables majeurs et de celles régissant la détermination de l'assiette des cotisations sociales agricoles aboutit à rendre largement sans objet une éventuelle transposition des mesures prises en faveur des conjoints.

En conséquence, le Médiateur de la République a décidé de clore le dossier 95-R010.

- La **proposition 96-R018** tendait, d'une part, à allonger le délai de remboursement du pécule applicable aux anciens officiers de réserve ayant quitté l'armée sans droit à pension qui ont ultérieurement repris un emploi civil et, d'autre part, à combler une lacune des textes en étendant aux officiers reprenant un emploi relevant de la fonction publique hospitalière, d'une région ou d'un établissement public régional, le bénéfice de la réouverture du droit à pension opérée en contrepartie du reversement du pécule.

Cette proposition peut être considérée comme pleinement satisfaite.

En effet, le décret n° 98-448 du 3 janvier 1998 a porté d'un à trois ans le délai de remboursement du pécule ; par ailleurs, le directeur général de l'administration et de la Fonction publique a indiqué au Médiateur de la République, dans une lettre du 25 janvier 1999, que le service des pensions, « *par une interprétation bienveillante et au demeurant conforme à l'esprit du code des pensions* », procédait à la réouverture du droit à pension pour les anciens officiers ayant repris un emploi dans la fonction publique hospitalière, une administration ou un établissement public régional.

Compte tenu du caractère bien établi de cette pratique bienveillante, le Médiateur de la République a prononcé la clôture du dossier.

• La **proposition 97-R001** demandait que soient apportées au régime des majorations de retard de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) les trois modifications suivantes :

- assouplissement de la procédure de taxation d'office en cas de non déclaration du chiffre d'affaires, de manière à ne pas devoir engager cette procédure lorsque le chiffre d'affaires de la société concernée est manifestement inférieur au seuil d'assujettissement à la C3S ;
- suppression de la pénalité de 100 francs infligée en cas de non déclaration aux sociétés qui sont soumises à l'obligation de déclaration, mais qui ne sont pas redevables de la C3S ;
- institution d'une procédure de remise gracieuse applicable à toutes les catégories de majorations de retard afférentes à la C3S.

Les deux premières demandes du Médiateur de la République ont été satisfaites par les articles 5 et 6 du décret n° 99-755 du 1^{er} septembre 1999 modifiant respectivement les articles D. 651-10 et D. 651-11 du code de la sécurité sociale.

La troisième modification demandée a été opérée par l'article 10 de la loi de financement de la sécurité sociale n° 99-1140 du 29 décembre 1999, qui a complété l'article L. 651-9 du code de la sécurité sociale par un alinéa permettant au directeur de l'ORGANIC d'accorder une remise totale ou partielle des majorations de C3S.

Les conditions d'application de cette procédure de remise gracieuse ont enfin été fixées par le II de l'article 2 du décret n° 2000-631 du 7 juillet 2000, qui a introduit à cet effet dans le code de la sécurité sociale un article D. 651-12-1.

• La **proposition 97-R006** tendait à accorder une part supplémentaire de quotient familial au contribuable vivant en concubinage avec une personne n'ayant pas de ressources.

L'article 4 de la loi relative au pacte civil de solidarité prévoit l'imposition commune des personnes liées par un PACS à compter de l'imposition des revenus de l'année du troisième anniversaire de l'enregistrement du pacte.

Cette disposition est à la fois plus restrictive que la proposition précitée, dans la mesure où elle ne s'applique qu'aux concubins ayant choisi de conclure un PACS et plus extensive, puisqu'elle concerne également les couples dans lesquels chacun des concubins dispose de ressources propres.

L'avancée très significative dans la direction souhaitée que représente en tout état de cause ladite disposition a conduit le Médiateur de la République à prononcer, le 1^{er} février 2000, la clôture du dossier.

• La **proposition 97-R013** suggérait que, dans tous les cas où il est fait usage de la voie postale pour adresser à une administration ou à un service public administratif un document ou un paiement soumis à une date limite ou à un délai impératif, le respect de ce délai ou de cette date soit apprécié en

retenant la date d'envoi, attestée par le cachet de la poste, et non la date de réception.

Cette demande a été pleinement satisfaite par l'article 16 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration.

- La **proposition 97-R017** avait pour objectif principal d'étendre à tout le territoire français la faculté d'acquitter les amendes forfaitaires et les amendes forfaitaires minorées par chèque bancaire, afin de pallier les difficultés parfois rencontrées pour acquérir les timbres-amendes correspondants.

Cette requête a été pleinement satisfaite par un arrêté ministériel du 23 décembre 1999.

Par ailleurs, le Médiateur de la République a noté avec satisfaction que le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie envisageait, dans le cadre d'une réflexion en cours, de donner une suite favorable à sa demande annexe tendant à rendre plus explicites les avis de paiement d'amende forfaitaire majorée, en indiquant que ces amendes doivent être payées par chèque, sans possibilité d'utiliser les timbres-amendes.

En outre, le Médiateur de la République se félicite que les échanges auxquels a donné lieu l'instruction de cette proposition aient conduit le ministère de la Justice à modifier les formulaires de cartellette utilisés pour la constatation et le paiement des amendes forfaitaires, afin de faire clairement apparaître que, dans les cas soumis à la procédure de l'amende forfaitaire minorée, le non-paiement de l'amende au taux normal devenue exigible en cas de non-respect du premier délai de paiement entraîne l'application du taux majoré.

Dans ces conditions, le Médiateur de la République a décidé de clore le dossier.

- La **proposition 98-R001** tendait à ce que les décisions de refus d'indemnisation prises par la Commission nationale d'indemnisation en matière de détention provisoire soient motivées.

Elle a été satisfaite par le 1° du II de l'article 70 de la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, qui a modifié l'article 149-2 du code de procédure pénale pour préciser que la commission susvisée doit dans tous les cas statuer par une décision motivée.

- La **proposition 98-R008** demandait que le montant de la majoration pour tierce personne (MTP) servie par le régime des fonctionnaires de l'État soit porté à un niveau équivalent à celui de la MTP attribuée par le régime général de sécurité sociale.

Cette demande a été totalement satisfaite par le I de l'article 33 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, modifiant l'article L. 30 du code des pensions civiles et militaires de retraite, et par l'article premier du décret n° 2000-506 du 8 juin 2000 modifiant l'article 7 du décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985.

- La **proposition 99-R014** visait à assouplir les conditions d'exercice du recours en révision contre les décisions contradictoires du Conseil d'État, en modifiant le mode de computation du délai laissé aux parties pour former un tel recours.

Il y a lieu de rappeler que le recours en révision n'est autorisé que dans les trois cas suivants : décision rendue sur pièces fausses, rétention d'une pièce décisive par la partie adverse ou méconnaissance d'une règle essentielle de la procédure contentieuse.

Lorsque la proposition a été formulée, le recours devait être formé dans les deux mois suivant la notification de la décision. Estimant que ce délai

était manifestement trop restrictif dans les deux premiers cas d'ouverture du recours en révision, le Médiateur de la République avait demandé, par analogie avec la règle applicable en procédure civile, que le délai ne coure qu'à compter du jour où le requérant a eu connaissance de la cause de révision qu'il invoque.

Cette demande a été totalement satisfaite par la rédaction donnée à l'article R. 834-2 du code de justice administrative par le décret n° 2000-389 du 4 mai 2000 relatif à la partie réglementaire de ce code.

C. La proposition non satisfaite

- La **proposition 98-R011**, formulée en complément de la 98-R008 précitée, suggérait l'institution d'une majoration pour tierce personne (MTP) forfaitaire unique applicable dans tous les régimes d'assurance vieillesse et d'assurance invalidité.

L'instruction de cette proposition a montré qu'elle suscitait des objections non dénuées de pertinence :

- les régimes de retraite et d'invalidité qui seraient astreints à servir la MTP « universelle » étant constitués sur une base professionnelle et attribuant dans des conditions très variées des prestations très diverses, on peut s'interroger sur la justification d'une harmonisation limitée au cas des personnes ayant besoin de l'aide d'une tierce personne ;
- le financement des charges nouvelles qu'entraînerait la mise en œuvre de la proposition nécessiterait sans doute de mettre en place un mécanisme de péréquation dont le fonctionnement serait très complexe ;
- la prestation suggérée relève d'une logique de minima social, et non d'une logique d'assurance : or, il existe déjà des prestations de solidarité permettant de répondre au besoin d'aide d'une tierce personne, à savoir l'allocation compensatrice pour tierce personne avant 60 ans

et la prestation spécifique dépendance après cet âge.

Dans ces conditions, et compte tenu de l'acceptation de sa proposition de réforme 98-R008 qui demandait l'alignement de la MTP servie aux fonctionnaires sur celle attribuée par le régime général, le Médiateur de la République a décidé de clore le dossier.

3

AFFAIRES INTERNATIONALES ET DROITS DE L'HOMME

Au cours de l'année 2000, l'activité du secteur « Affaires internationales et droits de l'homme » du Médiateur de la République s'est encore amplifiée.

Les relations entre les médiateurs, constitués ou non en réseaux, s'étant considérablement développées, le Médiateur de la République a été de plus en plus sollicité pour aider à la création de nouveaux médiateurs dans le monde ou pour participer, dans de nombreux pays, à des réunions rassemblant des médiateurs et des Ombudsmans. Par ailleurs, les droits de l'homme occupant une place chaque jour plus importante au plan national comme au niveau international, le Médiateur de la République, défenseur des droits des citoyens, a été appelé à intervenir plus fréquemment pour garantir le respect des libertés fondamentales.

1. Le Médiateur de la République et les réseaux de médiateurs

Le Médiateur de la République entretient avec ses homologues étrangers des relations traditionnelles de coopération et d'échanges d'informations. Ces relations s'inscrivent, le plus souvent, dans le cadre de réseaux constitués au niveau

européen, dans le cadre de la francophonie ou à l'échelle mondiale.

A. Les médiateurs de l'Union européenne

Compte tenu du développement de la liberté de circulation des personnes et des biens sur le territoire de l'Union européenne, le nombre de dossiers relevant à la fois de la compétence du Médiateur de la République et de celle de plusieurs autres États européens a tendance à s'accroître particulièrement. Cette situation exige une coopération de plus en plus étroite du Médiateur de la République avec les médiateurs nationaux de l'Union ainsi qu'avec le Médiateur européen.

Actuellement, des médiateurs nationaux existent dans douze États membres de l'Union, font exception l'Italie qui s'est dotée de médiateurs régionaux, l'Allemagne et le Luxembourg qui ont mis en place une Commission parlementaire des pétitions.

Les médiateurs de l'Union européenne et le Médiateur européen ont défini un certain nombre de principes pour régir leurs relations et se réunissent régulièrement.

Jacob Söderman, élu Médiateur européen par le Parlement européen pour la première fois le 12 juillet 1995, a vu son mandat renouvelé le 27 octobre 1999.

Institué par le traité sur l'Union européenne, le Médiateur européen a pour mission d'examiner les plaintes adressées par tout citoyen de l'Union, ou par toute personne résidant sur le territoire d'un État membre. Les réclamations doivent porter sur des cas de mauvaise administration mettant en cause des institutions et organes de la Communauté européenne.

Depuis le séminaire organisé conjointement par le Médiateur de la République et le Médiateur européen, les 9 et 10 septembre 1999 à Paris, les médiateurs de l'Union européenne ont intensifié leurs relations et échangé de nombreux dossiers.

Le Médiateur européen a récemment interrogé ses homologues de l'Union européenne sur les règles régissant l'accès aux documents administratifs. Le Médiateur de la République a rappelé à cette occasion les termes de l'article 13 de la loi du 3 janvier 1973 modifiée, instituant un Médiateur en France, qui lui garantissent un libre accès à tout document ou dossier administratifs, sauf en matière de défense nationale, de sûreté de l'État ou de politique extérieure. Le Médiateur européen, estimant que cette disposition était pertinente, envisage de s'en inspirer et de proposer une modification de son statut en ce sens par le Parlement européen.

Par ailleurs, les agents de liaison du Médiateur européen (un représentant pour chacune des institutions de médiation ou organe similaire de l'Union européenne) qui se sont réunis les 22 et 23 septembre 2000 à Strasbourg pour un séminaire consacré aux droits de l'homme, ont également débattu de l'avenir du réseau de liaison des médiateurs de l'Union européenne :

- Les droits de l'homme

Les travaux ont porté essentiellement sur l'actualité des droits de l'homme dans le cadre de l'Union européenne aussi bien que dans celui du Conseil de l'Europe.

Par ailleurs, le Médiateur européen a présenté l'état d'avancement de l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui a, depuis, été proclamée sous la présidence française, au Conseil européen de Nice en décembre 2000. Le Médiateur européen a contribué à l'élaboration de cette charte, en particulier, à l'article 40 du texte qui prévoit le droit des citoyens à une bonne administration. Selon cette disposition, tout citoyen résidant sur le territoire de l'Union, a « *droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement, selon le principe de neutralité de l'action publique, et ce dans un délai raisonnable par les institutions et organes de l'Union* ».

Le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, M. Alvaro Gil-Robles, a ensuite présenté le bilan de son activité depuis son entrée en fonction en janvier 2000. Son rôle n'est pas celui d'un Ombudsman classique : il est plutôt politique et diplomatique. En effet, il ne peut pas traiter de réclamations individuelles mais participe à l'éducation et à la sensibilisation aux droits de l'homme, au repérage des insuffisances concernant les pratiques démocratiques ainsi qu'à la promotion et au respect des droits de l'homme dans les 41 États membres du Conseil de l'Europe.

Le juge belge à la Cour européenne des droits de l'homme, M^{me} Françoise Tulkens, a présenté la nouvelle Cour de Strasbourg, unique et permanente depuis l'application, en novembre 1998, du Protocole 11 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne, M^{me} Anne-Marie Descottes,

conseillère technique au cabinet du ministre délégué chargé des Affaires européennes, a, par ailleurs, exposé les conséquences de la mise en œuvre du traité d'Amsterdam en matière de liberté, de sécurité et de justice. Ces domaines, encore sous l'empire des souverainetés nationales, devraient faire l'objet d'une coopération renforcée entre les États membres, notamment pour lutter contre l'immigration clandestine.

- Le réseau de liaison des médiateurs

Cette rencontre a été également l'occasion pour les agents de liaison de faire le point sur le réseau des médiateurs européens et de réfléchir à son avenir. Un site Internet propre au réseau a été notamment inauguré et offrira la possibilité aux services des médiateurs européens de mieux coordonner leurs activités.

B. Les médiateurs francophones

Le Médiateur de la République s'investit également, de façon très active, dans ses relations avec ses homologues francophones, au titre de ses fonctions de secrétaire général de l'Association des Ombudsmans et médiateurs de la francophonie.

Les pays francophones, notamment ceux d'Afrique, constituent un cadre propice au développement des institutions de médiation. En effet, dans les pays où la pratique de la palabre est une tradition, la médiation est un mode de règlement des conflits plus adapté qu'un recours devant les tribunaux et s'insère plus aisément dans leur culture. En outre, contrairement aux procédures juridictionnelles, la médiation est moins coûteuse, techniquement plus simple et sa nature évolutive lui permet d'être facilement adaptée aux circonstances. Par ailleurs, ces pays de langue française, partageant le plus souvent les mêmes valeurs que la France, semblent naturellement prédisposés à créer de nouvelles institutions de médiateurs ou d'Ombudsmans.

> L'activité de l'Association des Ombudsmans et médiateurs de la francophonie (AOMF)

C'est en 1998 à Nouakchott, en Mauritanie, que l'AOMF a été créée, regroupant, à l'origine, 15 États sur les 52 membres actuels de la francophonie.

L'Association a pour objectif principal de faire connaître le rôle de l'Ombudsman ou du Médiateur et de développer le concept de l'Institution dans les pays francophones, afin de renforcer l'État de droit, de favoriser l'exercice de la démocratie et la paix sociale, ainsi que la défense et la promotion des droits de la personne. L'Association a déjà réalisé une grande partie de ses objectifs, en participant activement à la mise en place de nouvelles institutions indépendantes.

Aujourd'hui, 36 Ombudsmans et médiateurs font partie de l'Association. Le conseil d'administration est constitué d'un président, Daniel Jacoby, protecteur du Citoyen du Québec ; d'un vice-président qui devrait être prochainement nommé ; d'un secrétaire général, Bernard Stasi, Médiateur de la République française ; d'un trésorier, le Pr. Seydou Madani Sy, Médiateur de la République du Sénégal.

Les autres membres du conseil d'administration sont les médiateurs d'Andorre, de Djibouti, de Mauritanie, du Vanuatu, de Maurice, de la Vallée d'Aoste et le commissaire aux Langues officielles du Canada.

Les Ombudsmans et médiateurs d'Albanie, de Belgique, de Côte-d'Ivoire, du Gabon, de Grèce, d'Haïti, de Madagascar, du Mali, du Nouveau Brunswick, de Roumanie, de Sainte-Lucie, des Seychelles, de Tunisie, le Médiateur européen et le Défenseur des enfants de la France sont les autres membres votants de l'Association.

Les membres associés sont : l'ancien commissaire aux Langues officielles du Canada, l'ancien Médiateur du Vanuatu, le Médiateur français de l'Éducation nationale, le Médiateur du Tchad, le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, et le délégué général belge de la Communauté française aux droits de l'enfant.

M. Jacques Pelletier, ancien Médiateur de la République française, a été nommé membre honoraire de l'Association.

Le conseil d'administration de l'Association s'est réuni, au cours de l'année, à deux reprises.

- Le conseil d'administration de Bucarest

Le conseil d'administration de l'Association s'est réuni une première fois à Bucarest, à l'invitation de M. Paul Mitroi, avocat du Peuple de Roumanie, qui a adhéré en 1999 à l'AOMF, lors du premier congrès statutaire à Ouagadougou. La question des moyens financiers de l'Association a été examinée et le soutien apporté par l'Agence intergouvernementale de la francophonie a été salué. Cette réunion a été également l'occasion de rappeler le plan d'action de l'AOMF, dont les priorités portent sur la formation des collaborateurs des médiateurs, la documentation et l'informatisation de tous les services. Par ailleurs, le conseil d'administration a accepté l'adhésion de trois nouveaux membres : l'avocat du Peuple d'Albanie, M. Ermir Dobjani (l'Albanie est depuis novembre 1999 un État membre de la Francophonie) ; le Médiateur de la République du Mali, Me Demba Diallo, et le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, M. Alvaro Gil-Robles.

- Le conseil d'administration de Durban

L'AOMF a profité du déroulement du congrès de l'Institut international de l'ombudsman en Afrique du Sud, en présence de tous ses membres, pour tenir son assemblée générale et son dernier

conseil d'administration à Durban, le 2 novembre 2000. L'Ombudsman de la Grèce et la Défenseure des enfants de la France y ont été accueillis comme membres votants. Le Médiateur du Tchad et le délégué général aux droits de l'enfant de la communauté française de Belgique ont rejoint l'AOMF en qualité de membres associés.

> La promotion de l'Institution du Médiateur et des droits de l'homme dans l'espace francophone

- Le séminaire « francophone » organisé à l'Institut international d'administration publique.

À l'invitation de Bernard Stasi, secrétaire général de l'AOMF, des collaborateurs des médiateurs et Ombudsmans de l'AOMF ont participé, du 20 mars au 7 avril 2000, à un séminaire organisé par l'Institut international d'administration publique (IIAP) en liaison avec les services de l'Institution.

L'organisation d'un séminaire intitulé « La Médiation institutionnelle », dans le cadre d'un cycle « court » de formation de trois semaines, avait été proposée par Bernard Stasi à l'occasion du premier congrès statutaire de l'Association des Ombudsmans et médiateurs de la francophonie de Ouagadougou, en novembre 1999. Cette initiative avait suscité l'adhésion de tous les médiateurs qui y participaient.

Le programme du séminaire a été préparé par Philippe Bardiaux, conseiller pour les affaires internationales et les droits de l'homme du Médiateur de la République, et un expert de l'Institut international d'administration publique dont la mission est de développer la coopération administrative internationale, notamment, par des actions dans le domaine de la formation.

Les représentants de douze pays (Faso, Canada, Cameroun, Côte-d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Mali,

Mauritanie, Roumanie, Sénégal, Tchad, Rwanda) se sont donc retrouvés, à Paris, du 20 mars au 7 avril 2000, pour suivre une formation en trois phases portant sur :

- le concept et les différentes techniques de médiation ;
- une étude comparée des diverses institutions de médiation dans le monde ;
- l'activité concrète du Médiateur de la République (traitement des réclamations, procédure des propositions de réforme, élaboration du rapport annuel, politique de communication de l'Institution).

Les participants, ont, en outre, rencontré Jacques Pelletier, sénateur et ancien Médiateur de la République. Ils ont visité d'autres institutions et se sont entretenus avec des délégués du Médiateur de la République.

Le succès du séminaire a conduit l'IIAP et le Médiateur de la République française à décider de renouveler cette expérience, tous les deux ans, pour offrir la possibilité d'en bénéficier à toutes les institutions de médiateurs du monde francophone.

- Le Symposium sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone

L'Organisation internationale de la francophonie attache un prix particulier au respect des processus démocratiques, à la promotion des droits de l'homme et au renforcement de l'État de droit. C'est pourquoi le VIII^e Sommet de la Francophonie, réuni en septembre 1999, à Moncton (Canada), a décidé d'organiser, en l'an 2000, un « Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone ». Avec le concours de l'AOMF, ce symposium s'est tenu les 1^{er}, 2, 3 et 4 novembre 2000 à Bamako (Mali) et a permis à l'Organisation ainsi qu'à ses pays membres d'approfondir les conditions d'un ren-

forcement de leur concertation et de leur coopération.

Le bilan dressé pour les dix dernières années concernant les institutions démocratiques a notamment permis de souligner l'augmentation du nombre des médiateurs et Ombudsmans dotés de compétences de plus en plus larges. L'Agence de la francophonie a insisté sur l'importance de la mise en réseau de ces institutions et a notamment salué la création de l'AOMF.

Ce symposium a, par ailleurs, permis de réaffirmer le principe de l'indépendance des médiateurs et Ombudsmans, indépendance indispensable pour que soit assurée la primauté du droit et de la défense des droits de l'homme.

> Les missions effectuées par le Médiateur de la République, secrétaire général de l'AOMF

Bernard Stasi a effectué plusieurs missions d'évaluation et de renforcement d'institutions membres de l'AOMF.

- Mission au Gabon

Le Médiateur gabonais a été créé par un simple décret présidentiel (décret du 16 juillet 1992), et la durée de son mandat n'a pas été encore fixée. L'AOMF souhaite donc une modification du statut de cette institution afin que le principe d'indépendance exigé par l'Association soit respecté.

Invité par son homologue gabonais, M^{me} Jeanne Manomba-Kombila, le Médiateur de la République française a effectué une visite au Gabon, les 8 et 9 juin 2000, et a été reçu par les plus hautes autorités de ce pays. Il leur a présenté le statut et les missions du Médiateur français, en insistant sur l'importance de l'indépendance de cette institution.

Le Président de la République gabonaise, son Excellence El Hadj Omar Bongo, a reconnu que les pouvoirs de l'institution gabonaise devaient être accrus. Il s'est, en outre, déclaré favorable à l'adoption d'une loi assurant son indépendance et décidant de son inscription dans la Constitution.

Bernard Stasi a proposé de recevoir au siège de la Médiature, à Paris, une personnalité qui viendrait s'informer sur le fonctionnement de l'institution française pour enrichir sa réflexion sur l'amélioration du fonctionnement des services du Médiateur Gabonais.

- Mission en Haïti

Du 28 au 30 juin 2000, le Médiateur de la République française a effectué une mission d'évaluation en Haïti, à la suite d'une invitation du protecteur du Citoyen d'Haïti, le D^r Louis E. Roy. Bernard Stasi y a rencontré les plus hautes autorités de ce pays.

Le Président haïtien, René Préval, ainsi que le Premier ministre, Jacques Edouard Alexis, ont annoncé leur intention de faire voter, par le nouveau Parlement, une loi renforçant les pouvoirs du protecteur du Citoyen dont ils ont reconnu la très grande utilité.

Par ailleurs, l'ambassadeur de France à Port-au-Prince a annoncé la mise à disposition d'une aide financière de 250 000 francs français pour l'équipement de l'Office haïtien de la protection du citoyen, afin de lui permettre de fonctionner plus efficacement.

- Mission au Vanuatu

Le Médiateur de la République a rendu visite au Médiateur de la République du Vanuatu, du 29 septembre au 3 octobre 2000.

Cette rencontre a permis au Médiateur de la

République de prendre la mesure des difficultés rencontrées par le Vanuatu et d'envisager un soutien financier de la part de l'Agence intergouvernementale de la francophonie en faveur de cette institution qui semble manquer de moyens.

Les autorités vanuataises et le Médiateur de l'archipel se sont engagés, pour leur part, à renforcer l'indépendance de l'institution et à favoriser une augmentation du nombre des collaborateurs francophones.

- Mission au Bénin

À la demande des autorités béninoises, Bernard Stasi s'est rendu à Cotonou, du 20 au 22 octobre 2000, afin d'examiner les conditions de la mise en place d'un Médiateur dans ce pays. Il a rencontré les ministres intéressés par ce projet et le Président de la République, M. Mathieu Kérékou, qui a confirmé sa volonté d'instaurer rapidement une institution de Médiateur en l'intégrant dans la Constitution de son pays.

C. Les médiateurs/ombudsmans dans le monde

> Les relations au sein de l'Institut international de l'ombudsman (IOI)

Au-delà du cadre européen ou francophone, le Médiateur de la République a retrouvé ses homologues du monde entier lors de la 7^e conférence internationale de l'Institut international de l'ombudsman (IOI), du 30 octobre au 2 novembre 2000, pour une réflexion sur le thème : « Équilibrer l'exercice du pouvoir et la responsabilité du gouvernement : le rôle de l'ombudsman ».

L'IOI, qui compte aujourd'hui 240 membres répartis en 6 régions, est une organisation à but non lucratif, présidée par l'Ombudsman de Nouvelle-Zélande. Son objectif principal est de

promouvoir la mission de l'ombudsman et de la faire connaître dans le monde, notamment en élaborant et en mettant en œuvre des programmes de formation et des échanges mondiaux à l'intention des Ombudsmans et de leur personnel.

Le Médiateur de la République française a été réélu représentant de la région Europe au bureau directeur de l'IOI.

> Les relations bilatérales

En dehors de ces réseaux, le Médiateur de la République noue ou entretient des relations directes avec ses homologues étrangers. Dans de nombreux cas, ces échanges se concrétisent par des visites ou par des stages organisés au siège de l'Institution.

• Les visites

Le Médiateur de la République a rendu visite, le 23 mai 2000, à M^{me} Maria Grazia Vacchina, Médiateur de la Vallée d'Aoste (Italie) ainsi qu'aux autorités locales, ce qui a permis de valoriser, tant au niveau local qu'au niveau national, l'image de l'institution valdôtaine.

Le 20 juin 2000, Bernard Stasi a fait une conférence au Parlement de Catalogne, à Barcelone, sur le Médiateur de la République. À cette occasion, il a rencontré M. Anton Canellas, syndic de Greuges de Catalogne.

Par ailleurs, à l'occasion d'une conférence organisée du 4 au 9 octobre 2000 par l'École des sciences politiques de Moscou, le délégué général du Médiateur de la République, représentant l'Institution, a rencontré le commissaire aux droits de l'homme de la Fédération de Russie, M. Oleg Mironov, qui avait rendu visite à Bernard Stasi en 1999.

• Les stages

Le Médiateur de la République a reçu à Paris l'avocat du Peuple d'Albanie, le Médiateur du Tchad, des collaborateurs des médiateurs de Djibouti, de Grèce et de la Principauté d'Andorre pour des stages d'une durée de quatre à cinq jours. Il a également reçu, pour quelques jours d'information, des fonctionnaires marocains, la création d'une Institution de médiation étant prévue au Maroc.

Au cours de ces stages, une visite est organisée dans chaque secteur de l'Institution afin de permettre une présentation de l'ensemble de ses activités : orientation et traitement des réclamations, réformes, rapport, médiation de proximité...

2. Le Médiateur de la République, défenseur des droits de l'homme

Le Médiateur de la République défend les droits de l'homme au quotidien en traitant les réclamations des citoyens dont les droits ne sont pas respectés par l'administration. Par ailleurs, sa présence au sein de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, dont il est membre depuis 1993, ainsi que sa participation à de nombreuses conférences internationales, sous l'égide des Nations unies ou du Conseil de l'Europe, contribuent à faire progresser les initiatives pour lutter contre la violation des droits de l'homme au plan national comme au niveau international.

A. Activité au plan national

> La Commission nationale consultative des droits de l'homme

Le Médiateur de la République participe aux travaux des sous-commissions ainsi qu'aux réunions plénières de la Commission nationale consultative

des droits de l'homme. Au cours de cette année, deux sujets examinés par cette instance méritent d'être principalement signalés :

- La Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne

M. Guy Braibant, représentant de la France à la Convention chargée de rédiger la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, a fait le point sur l'état d'avancement des travaux au sein de la sous-commission traitant des questions internationales. À cette occasion, le Médiateur de la République a manifesté son soutien à l'élaboration de cette Charte, qui doit favoriser une meilleure visibilité des droits déjà reconnus aux citoyens, tout en consacrant de nouveaux droits tels que le droit à une bonne administration.

Depuis, la Charte a été adoptée au Conseil européen de Nice, en décembre 2000.

- Le Défenseur des enfants

La sous-commission chargée d'étudier les dispositions législatives et réglementaires relatives à la défense et à la protection de l'enfant, a auditionné M^{me} Claire Brisset, nommée Défenseure des enfants le 3 mai 2000. Cette nouvelle autorité indépendante dont le statut s'apparente à celui du Médiateur de la République, a des caractéristiques et des fonctions qui lui sont propres. Sa saisine est directe. Elle est compétente pour recevoir les réclamations des enfants portant sur des litiges d'ordre privé ou d'ordre public, mais s'agissant des dossiers relatifs aux litiges d'ordre public, elle les transmet au Médiateur de la République, pour instruction.

> Le Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations (GELD)

Créé en avril 1999 par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, le GELD est un groupement d'in-

térêt public qui compte le Médiateur de la République parmi ses membres.

Ce groupement a pour double objectif d'analyser les discriminations dont souffrent les populations à raison de leur origine étrangère, réelle ou supposée, et d'éclairer la mise en œuvre et la conduite des actions de lutte contre les discriminations, notamment à partir des recommandations qui pourront être formulées.

Le GELD est constitué de groupes de travail, au sein desquels pouvoirs publics, associations, syndicats, entreprises et chercheurs sont invités à confronter leurs expériences, leurs analyses et leurs pratiques.

Chaque année le GELD doit remettre un rapport annuel qui tient compte des renseignements collectés par les commissions départementales d'accès à la citoyenneté (composées notamment des délégués du Médiateur de la République), ainsi que des informations recueillies grâce au numéro 114, téléphone gratuit, à l'écoute des personnes victimes de discriminations raciales.

Ce service d'écoute téléphonique, ouvert depuis le 16 mai 2000, fait déjà l'objet de très nombreux appels justifiant sa création. Il permet, en outre, aux commissions départementales d'accès à la citoyenneté (CODAC) d'être informées du contenu des plaintes.

Dans ce contexte, les délégués du Médiateur de la République, notamment les nouveaux délégués de proximité, verront leur rôle s'accroître en matière de lutte contre les discriminations raciales.

B. Activité au plan international

Au cours de l'année écoulée, le Médiateur de la République a participé activement à plusieurs manifestations qui se sont déroulées dans le cadre des activités du Conseil de l'Europe ou hors de ce

contexte. Il a ainsi poursuivi ses efforts pour contribuer au développement de la protection des droits de l'homme et de la démocratie.

> Les activités du Conseil de l'Europe

- Une coopération renforcée entre les États membres

Les 16 et 17 mars 2000, la première table ronde du Conseil de l'Europe avec les institutions nationales de protection des droits de l'homme s'est tenue à Strasbourg en même temps que la troisième rencontre européenne de ces institutions. Ces manifestations ont été l'occasion d'évoquer les questions de la protection et de la promotion des droits économiques et sociaux, de la lutte contre le racisme et la discrimination. Elles ont permis également de préciser les relations des institutions nationales des droits de l'homme, à la fois entre elles et avec le Conseil de l'Europe. Ce point a fait l'objet d'une nouvelle discussion, en décembre 2000 à Paris, sur une initiative du commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, M. Alvaro Gil-Robles.

- Une mobilisation au service de la démocratie et des droits de l'homme

– La situation au Kosovo

En juin 2000, Bernard Kouchner, représentant spécial du secrétaire général des Nations unies au Kosovo, a retenu la proposition présentée par le groupe de travail de la Commission de Venise concernant la création d'un Ombudsman au Kosovo, création à laquelle le Médiateur de la République a été étroitement associé.

En juillet 2000, Bernard Kouchner a désigné le premier Ombudsman du Kosovo, M. Marek Nowicki. Le rôle essentiel de cette nouvelle institution sera de traiter les doléances des personnes physiques et

morales en cas de violation des droits de l'homme par les autorités locales ou par l'administration temporaire des Nations unies (UNMIK).

M. Nowicki, avocat polonais spécialiste des droits de l'homme, est nommé pour un mandat de deux ans. Il sera aidé dans sa tâche par deux adjoints issus de la communauté internationale et deux adjoints kosovars. L'Ombudsman s'attachera tout particulièrement à mettre fin aux discriminations raciales et religieuses.

– La situation en Bosnie-Herzégovine

Le 8 février 2000, l'Assemblée nationale de la République Srpska a voté une loi sur les Ombudsmans. Le texte adopté par le Parlement a globalement repris la proposition présentée par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe à l'élaboration de laquelle le Médiateur de la République française a largement collaboré.

Cette nouvelle institution est constituée par un collège de trois personnes, respectivement de nationalités serbe, croate et bosniaque.

> Les manifestations favorables à la démocratie dans le monde

- La 5^e rencontre des institutions nationales de protection des droits de l'homme à Rabat.

Au-delà du cadre du Conseil de l'Europe, les médiateurs et Ombudsmans, ainsi que les commissions nationales de droits de l'homme se sont réunis pour la 5^e fois au Maroc à l'invitation du Conseil consultatif des droits de l'homme, du 13 au 15 avril 2000. À l'instar de la 4^e rencontre organisée au Mexique, en novembre 1997, cette 5^e conférence à laquelle a participé le Médiateur de la République, a bénéficié du parrainage et de la coopération du Haut Commissariat aux droits de l'homme des Nations unies.

Le programme de ces deux journées a été consacré aux thèmes suivants : « Institutions nationales : activités et coopération », « Droits de l'homme et cultures », « la Déclaration universelle des droits de l'homme, horizon moral pour l'humanité », « Institutions nationales et lutte contre le racisme ».

- La conférence de Beyrouth

Les 8 et 9 septembre 2000, le Médiateur de la République a participé à une conférence internationale organisée par l'Institut des droits de l'homme du barreau de Beyrouth, au Liban.

Cette conférence, ayant pour thème « Le Médiateur/Ombudsman : universalisme et particularités de l'Institution », a permis de souligner le caractère universel de l'Institution du Médiateur, au niveau national ainsi qu'au niveau régional. Elle avait également pour but de créer les conditions favorables à la mise en place d'un Médiateur libanais. L'intervention du Médiateur de la République a notamment porté sur l'un de ses pouvoirs particulièrement original : le règlement des litiges en équité.

> Une mission spéciale : la facilitation du dialogue intertogolais

En marge de ses fonctions de Médiateur de la République, et dans le cadre de la mission qui lui a été confiée par le Président de la République et le Gouvernement français pour la facilitation du dialogue intertogolais, Bernard Stasi s'est rendu à plusieurs reprises à Lomé au cours de l'année 2000.

Après la signature d'un accord-cadre à Lomé, le 29 juillet 1999, l'Assemblée nationale togolaise a adopté, en mars 2000, un nouveau code électoral pour faciliter l'organisation d'élections démocratiques et transparentes, et a installé, en juillet 2000, une Commission nationale électorale indépendante (CENI).

Toutefois, des divergences persistantes entre la mouvance présidentielle et l'opposition togolaise ont engendré un important retard dans la mise en œuvre de cet accord. La composition paritaire des structures mises en place pour permettre le dialogue (Comité paritaire de suivi, CENI et diverses sous-commissions) ainsi que des procédures complexes de décision ont parfois constitué un obstacle pour parvenir à un consensus sur l'ensemble des questions abordées au cours du dialogue.

Néanmoins, la volonté des parties d'aboutir à la réconciliation nationale demeure et les négociations se poursuivent pour que de nouvelles élections législatives puissent se dérouler dans des conditions régulières.

Malgré l'impatience des partenaires du Togo, (l'Union européenne, l'Organisation internationale de la francophonie, l'Allemagne et la France), les facilitateurs, soutenus par les responsables politiques togolais, multiplient les efforts dans l'espoir de voir aboutir le « dialogue ». Le rétablissement de la démocratie devrait avoir pour effet de permettre au Togo et à son peuple de bénéficier à nouveau pleinement de la coopération internationale.



Rabat (Maroc), les 11-14 avril 2000

À l'occasion du V^e Atelier international des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'Homme, Bernard Stasi s'entretient avec M. Mohamed Auajjar, ministre chargé des Droits de l'homme.



Barcelone (Espagne), les 19-21 juin 2000

Visite officielle de Bernard Stasi (au centre), à M. Anton Cañellas, Syndic de Greuges de Catalogne (à gauche) et M. Joan Rigol i Roig, président du Parlement de Catalogne (à droite).



Port-au-Prince (Haïti), les 28-30 juin 2000

Bernard Stasi et Son Excellence M. René Préval, Président de la République d'Haïti (au centre), lors de sa visite à M. Louis Roy, Protecteur du Citoyen (à droite).



Bucarest (Roumanie), les 4-7 septembre 2000
 Bernard Stasi et Son Excellence M. Emil Constantinescu,
 Président de la République de Roumanie.



Bucarest (Roumanie), les 4-7 septembre 2000
 À l'occasion du conseil d'administration de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF), Bernard Stasi avec le président de l'AOMF, Me Daniel Jacoby, Protecteur du Citoyen du Québec (au centre) et les membres du conseil d'administration.