

Domaine public maritime : plus de quarante ans à « patauger »

L'État contestait la propriété de deux sœurs sur une parcelle du domaine public maritime cédée à leur père selon un contrat de concession d'endigage du 8 août 1961 : cet acte était introuvable à la conservation des hypothèques. La preuve de la vente paraissait pourtant établie : l'acte avait été signé et le paiement du prix effectué.

L'État ne pouvait se prévaloir de l'inopposabilité de la vente tirée du défaut de publication de l'acte dès lors qu'il avait été partie au contrat. La régularisation de la concession d'endigage n'apparaissait pas envisageable, ni une nouvelle cession d'une parcelle répertoriée comme appartenant au domaine public.

La situation était inextricable depuis plus de quarante ans. Le Médiateur de la République a pu retrouver la trace de l'acte de vente qui avait été effectivement publié et enregistré à la conservation des hypothèques et contenait les informations déterminantes telles que la réception des travaux d'endigage. Cependant, cette parcelle n'avait pas de référence cadastrale propre à la suite d'une erreur sur un document d'arpentage et était restée inscrite au cadastre sous la mention « Domaine public ». Dès lors que l'acte d'acquisition a été retrouvé, il ne reste aux réclamantes qu'à faire publier le procès-verbal de délimitation de la parcelle approuvé par les services maritimes pour faire reconnaître définitivement leurs droits.

SOMMAIRE

Le dossier du mois pages 2/3

- Contraventions : Le Médiateur fait bouger les procédures

Synergies page 3

- Dominique Lamiot, directeur général de la comptabilité publique, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Sur le terrain page 4

- Régions Bourgogne et Franche-Comté : dix délégués. Une proximité adaptée aux spécificités des territoires

Contraventions : le Médiateur de la République fait bouger les procédures



Oppositions administratives, délais, procédures, etc., le Médiateur de la République a remis en cause l'ensemble du traitement des contraventions au code de la route, en particulier l'absence de droit à un recours effectif au juge et les mauvaises pratiques dans le recouvrement forcé des amendes. Grâce à son intervention, de réelles améliorations ont été obtenues.

pages 2 et 3

ÉDITORIAL



Vers une démocratie d'émotions ?

Il est regrettable que notre vie publique soit à ce point dominée par la mise en scène des émotions. Rien n'est plus contraire à l'exigence de réflexion que ce sentiment d'urgence qui pousse à réagir dans l'immédiat, à juger, à décider, à condamner et souvent à légiférer dès qu'une émotion collective s'exprime. Rien n'est plus dommageable à notre démocratie que ces emballements

successifs et passagers qui tiennent si souvent lieu de débats de fond. Il m'est déjà arrivé, ici-même, d'évoquer l'affaire d'Outreau parce qu'elle a été emblématique. D'abord, de la façon dont l'exaltation de l'opinion publique et le déchaînement médiatique peuvent se conjuguer pour faire pression sur le service public de la Justice. Ensuite, de la manière dont des êtres humains peuvent être broyés par un système, en l'espèce ce même service public, pourtant conçu pour les protéger. L'épilogue judiciaire de cette affaire, ainsi que certains gestes symboliques, mais forts, des autorités politiques, laissent penser que le temps était maintenant à la sérénité, à l'examen lucide des faiblesses éventuelles du système judiciaire et au travail de fond indispensable pour amener une réforme de nos procédures, celle de l'instruction notamment, pour éviter la répétition de telles fautes. Malheureusement, il n'en a rien été. Les auditions de la commission

d'enquête parlementaire ont certes créé un choc salutaire dans l'opinion publique, en révélant ce qu'ont été réellement le calvaire d'innocents, leur impuissance face à un système, le saccage de leur vie personnelle. Elles contribueront ainsi à ce que leur réhabilitation soit totale et à ce que la réparation des torts se fasse dans les meilleures conditions.

Mais, et c'est préoccupant, les auditions de la commission ont aussi été l'occasion d'un retour en force du « tribunal médiatique » où se sont exprimés l'indignation, la passion et les jugements à l'emporte-pièce. C'est cette fois un magistrat qui en a été la cible. Or, il faut le redire, les seules passions légitimes et excusables dans cette affaire sont celles des victimes de cette dramatique suite d'erreurs judiciaires. Les éventuelles fautes d'un juge d'instruction, ainsi que son attitude de « non-repentance », peuvent choquer, à juste titre. Mais elles ne doivent pas conduire à en faire l'unique bouc émissaire et à oublier que la responsabilité est avant tout celle d'un système.

C'est par ces réflexions que je mesure combien ce qu'on appelle le « temps de la médiation » est différent du rythme qu'imposent les médias, les modes et les exaltations de l'opinion et qui risque de changer notre vie publique en une démocratie d'émotions. La médiation, elle, a besoin de temps pour comprendre et de distance pour être impartiale. Je suis convaincu que le citoyen n'en est que plus respecté.

Jean-Paul Delevoye
Médiateur de la République

Contraventions : Le Médiateur fait bouger

La procédure d'avis à tiers détenteur – applicable en matière fiscale – ne doit pas être utilisée par le Trésor public pour le recouvrement des amendes pénales...

Le Médiateur a, voici plus d'un an, rappelé cet arrêt de la Cour de cassation aux trésoriers-payeurs généraux. À la suite de nombreuses réclamations, il a globalement remis en cause les procédures relatives au traitement des contraventions au code de la route, en particulier l'absence de droit à un recours effectif au juge et les mauvaises pratiques dans le recouvrement forcé des amendes. Depuis, de réelles avancées ont été obtenues.

À propos du « droit au juge » et du recouvrement forcé des amendes



CONTESTATION DES CONTRAVENTIONS : LES IMPERFECTIONS DE L'AMENDE FORFAITAIRE

« Inefficace, obsolète et peu transparente »... C'est ainsi qu'un rapport d'inspection de juin 2005 sur l'évolution du stationnement payant qualifie la « chaîne de traitement des amendes » !

Avec la possibilité de minorer l'amende, la procédure de l'amende forfaitaire, prévue aux articles 529-7 à 530-3 du Code de procédure pénale, vise à favoriser le paiement le plus rapide possible de l'amende. Ainsi, en énonçant le principe selon lequel le paiement de l'amende éteint l'action publique et équivaut à une reconnaissance de l'infraction, l'article 529 du Code de procédure pénale restreint le « droit au juge ».

LE REJET ILLÉGAL DES RÉCLAMATIONS PAR LES OFFICIERS DU MINISTÈRE PUBLIC

À cette limitation fondamentale apportée à l'accès au juge, vient s'ajouter la pratique illégale de certains officiers du ministère public (OMP) qui statuent directement sur le bien-fondé des réclamations qui leur sont adressées, au lieu de les adresser à la juridiction compétente. L'OMP délivre alors, sans avertir préalablement le contrevenant du rejet de sa réclamation, un titre exécutoire. La Cour de Strasbourg considère que cette pratique constitue « une violation des droits de la défense et une restriction illicite du droit d'accéder à un tribunal »⁽¹⁾. Pour la Cour européenne, une telle pratique est contraire aux stipulations de l'article 6-§1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales qui prévoit un « droit à un recours effectif ». L'officier du ministère public, qu'il soit saisi par voie de requête en exonération (article 529-2 de ce même code), par réclamation motivée (article 529-5) ou par une contestation du titre exécutoire (article 530), n'a

que trois options, en application de l'article 530-1 du Code de procédure pénale :

- il peut rejeter la réclamation pour irrecevabilité, si celle-ci est non motivée ou non accompagnée de l'avis de contravention ;
- il peut renoncer à l'exercice des poursuites pénales et classer l'affaire au bénéfice du contrevenant ;
- il doit, si la réclamation est recevable, procéder à la saisine du tribunal de police ou de la juridiction de proximité qui statuera soit par le biais de la procédure simplifiée d'ordonnance pénale, soit selon la procédure de droit commun.

Quarante-cinq jours ! C'est, actuellement, le délai légal de contestation d'une contravention. L'officier du ministère public, lui, n'est soumis à aucune contrainte de délai de traitement d'une contestation qui, dans les faits varie entre six et douze mois.

Or, en vertu de l'article 529-2 du Code de procédure pénale, à défaut de paiement ou d'une réclamation, « l'amende forfaitaire est majorée de plein droit et recouvrée au profit du Trésor public » par un titre exécutoire. Dans certains cas, le comptable public n'ayant pas connaissance de la contestation qui doit être portée devant l'officier du ministère public, il arrive que postérieurement à l'émission d'une amende forfaitaire majorée, un classement sans suite intervienne. Ce dont le Trésor public n'est pas toujours informé...

CE QUE PROPOSE LE MÉDIATEUR

C'est pourquoi le Médiateur a signalé au Garde des Sceaux et au ministre de l'Intérieur la nécessité du respect et de l'application stricte de l'article 530-1 par les OMP.

À Paris, au regard du nombre de contraventions dressées (2 818 936 procès-verbaux émis en 2004), et de leur taux de contestation (environ 9 % en 2004), le Médiateur préconise le recours à une procédure simplifiée d'accès au juge. Cela permettrait d'éviter l'encombrement des juridictions.

Le « droit au juge » pourrait ainsi se traduire par la saisine de la juridiction de proximité par l'officier du ministère public, soit sur le fondement de la procédure simplifiée d'ordonnance pénale prévue aux articles 524 à 528 du Code de procédure pénale, soit par le recours à une procédure spécifiquement adaptée.

Le Médiateur préconise donc la mise en place d'un groupe de travail, composé de représentants des ministères de l'Intérieur, de la Justice et de l'Économie et des Finances, afin de réfléchir concrètement à l'amélioration du système de contestation des contraventions. Notamment, de rendre effectif le « droit au juge » par des propositions visant à harmoniser les délais de traitement des contestations par le ministère public, et l'engagement par le Trésor public des actions en recouvrement.

LE RECOUVREMENT FORCÉ DES CONTRAVENTIONS

Le ministre des finances a, par l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2004, pris acte de l'intervention du Médiateur en substituant la procédure de l'opposition administrative à celle de l'avis à tiers détenteur pour les amendes.

Ce premier pas franchi, demeurait la question contestée du blocage de l'intégralité des comptes bancaires des contrevenants par certaines agences bancaires. C'est pourquoi, le Médiateur a invité, en mars dernier, le président de la Fédération bancaire française (FBF) et les représentants de la direction de la comptabilité publique du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie à s'associer à une réflexion commune qui s'est révélée fructueuse. Cette réunion a permis de rappeler à l'ensemble des adhérents de la Fédération bancaire française les règles applicables en matière de recouvrement forcé des amendes et, en particulier, celle relative au blocage du compte à seule « concurrence du montant de la créance du Trésor »⁽²⁾.

Enfin, le Médiateur a envoyé au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, début juin 2005, un courrier comportant deux propositions de réforme.

La première vise à obtenir que les établissements financiers limitent le montant des frais prélevés lors des procédures de recouvrement forcé. Actuellement, les commissions prélevées par les banques, d'un montant fixe et dénué de tout lien avec la créance du Trésor, peuvent être disproportionnées : les frais peuvent, selon la banque, varier de 47 à 120 € pour une même créance ! La mission d'audit sur la modernisation du paiement des amendes, dans son rapport de décembre 2005, reprenant la proposition du Médiateur, insiste « pour qu'un accord [avec la Fédération bancaire française] soit rapidement trouvé sur ce point, d'autant plus que le traitement dématérialisé des oppositions administratives se traduira pour les banques par de moindres frais ».

La saisie simultanée par le comptable public, qui en a la faculté mais non l'obligation, de l'ensemble des banques détenant un compte pour le même débiteur peut entraîner, pour les usagers, des frais multiples et injustifiés. C'est pourquoi le Médiateur a demandé « une notification successive [par le comptable public], et non plus simultanée, pour les créances d'un faible montant, inférieur à un certain seuil à déterminer ».

Sur ce point, le Médiateur a été entendu. Le Trésor public a pris des dispositions pour limiter le nombre d'oppositions administratives simultanées à un seul établissement bancaire par débiteur : une instruction a été prise en ce sens et un traitement informatique mis en place.

⁽¹⁾ CEDH, 21 mai 2002, *Peltier c/France*, n° 32872/96.

⁽²⁾ Communication n°2005/227 du 4 juillet 2005 de la FBF.

les procédures

À SAVOIR

Infractions au code de la route : recevabilité des réclamations auprès du Médiateur de la République

Les réclamations relatives aux amendes n'obéissent pas à des conditions de recevabilité spécifiques. Sur la forme, l'intéressé doit avoir accompli des démarches préalables auprès de l'administration concernée (officier du ministère public, Trésor...), puis saisi un parlementaire, ou consulté un délégué du Médiateur de la République.

Sur le fond, la sanction contestée doit relever d'un dysfonctionnement administratif. Citons, par exemple, des majorations exigées par le Trésor public malgré le paiement de l'amende dans les délais, une identification erronée du conducteur sanctionné pour excès de vitesse, une amende infligée après la vente d'un véhicule... En revanche, de nombreuses sanctions (amendes ou retraits de points) ne relèvent pas d'un mauvais fonctionnement du service public, car elles s'appuient sur des faits objectifs qui ne laissent pas de marge d'appréciation aux agents verbalisateurs, et revêtent ainsi un caractère automatique (non-respect d'un stop, excès de vitesse...).

Il en va de même pour les amendes attribuées avant un assouplissement de la réglementation locale (par exemple, en matière de vitesse autorisée) : c'est la réglementation applicable au moment des faits qui l'emporte.

Par ailleurs, les réclamants qui font état de faits subjectifs (insuffisante visibilité, défaut de lisibilité des panneaux...) pour obtenir l'annulation ou l'allègement de la sanction dont ils ont fait l'objet doivent savoir que le Médiateur est le plus souvent démuné de tout moyen d'intervenir en leur faveur : le procès-verbal fait foi, sauf preuve contraire (article 537 du code de procédure pénale). Il appartient donc aux réclamants d'apporter cette preuve contraire en produisant tous les éléments (notamment des photos) permettant d'envisager une intervention.

Ainsi, sur le nombre important de réclamations concernant les amendes, un faible pourcentage seulement aboutit conformément aux souhaits du requérant !

Modernisation du paiement des amendes : La mission d'audit en phase avec le Médiateur

Chargée d'élaborer des propositions sur la modernisation du paiement des contraventions aux règles de circulation et de stationnement des véhicules, « dans une optique de facilitation du civisme pour les verbalisés, de simplification et de gains de productivité et de rendement du recouvrement », la mission d'audit a remis son rapport en décembre dernier.

Cette mission s'est notamment appuyée sur les rapports des inspections générales sur « le contrôle sanction automatisé : évaluation du dispositif et propositions » (juillet 2005), et sur « l'évolution du stationnement payant » (juin 2005) et a, aussi, auditionné le Médiateur de la République.

Elle propose, pour le traitement de l'ensemble des contraventions aux règles de circulation et de stationnement des véhicules, de généraliser le système mis en place pour les infractions constatées par radars dont les avantages en termes de simplifications, gains de productivité et de rendement du recouvrement ont été démontrés.

POUR UNE CENTRALISATION DES CONTESTATIONS

Certaines recommandations de la mission d'audit rejoignent les préoccupations du Médiateur de la République. Ainsi, elle souhaite réformer le traitement des contestations dans un sens plus rapide et transparent. Pour clarifier les mesures de classement des procès verbaux, elle préconise qu'une note de politique pénale du Garde des Sceaux soit élaborée, afin de fixer des orientations nationales en matière de poursuites.

Par ailleurs, elle propose que toutes les contestations soient adressées à un officier du

ministère public (OMP) à vocation nationale qui serait localisé à Rennes, là où se situe le Centre national de traitement des contraventions (CNT). Sans procéder à un traitement au fond de la contestation, cet OMP, placé sous l'autorité du Procureur de la République, en examinerait la recevabilité formelle, assurerait sa dématérialisation, accepterait les réclamations dès lors qu'elles sont fondées, et renverrait les contestations rejetées – par voie électronique – vers les OMP territorialement compétents.

MIEUX INFORMER LES CONTREVENANTS

En matière de recouvrement forcé des contraventions, la mission est favorable, après intervention d'un huissier, au recours (uniquement à hauteur des sommes dues) à la procédure d'opposition administrative sur un seul des comptes bancaires du contrevenant ou de l'entreprise, assortie d'une main levée rapide... C'était une revendication formelle du Médiateur de la République.

Enfin, la mission d'audit souhaite la création d'un service d'information téléphonique pour délivrer en permanence des renseignements généraux et personnalisés aux contrevenants.

► Questions à Dominique Lamiot, directeur général de la comptabilité publique, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie



« Une expérimentation d'échanges dématérialisés des notifications d'oppositions administratives débutera dans les prochaines semaines avec la Caisse d'épargne en Île-de-France. Le dispositif devrait ensuite être proposé aux autres établissements bancaires. »

L'expérimentation de la dématérialisation des procédures entre la direction de la comptabilité publique et les établissements financiers, pour les notifications d'oppositions administratives, a été annoncée dans la presse.

Quelle est la durée prévue pour cette expérimentation et avec quels établissements ?

Une expérimentation d'échanges dématérialisés des notifications d'oppositions administratives débutera dans les prochaines semaines avec la Caisse d'épargne Île-de-France.

Le dispositif devrait ensuite être proposé aux autres établissements bancaires. Mais il restera, bien entendu, une démarche volontaire de la part des banques.

Dans un courrier du 3 juin 2005, le Médiateur de la République a préconisé la « notification successive [par le comptable public], et non plus simultanée, pour les créances d'un faible montant, inférieur à un certain seuil à déterminer ».

Quelles sont les suites que le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie entend donner à cette proposition de réforme ?

Il s'agissait d'une proposition très intéressante et elle a été mise en œuvre. Une instruction ainsi qu'une adaptation des traitements informatiques sont intervenues afin de limiter à une seule le nombre d'oppositions administratives simultanées que le comptable peut notifier à un redevable. Ce n'est qu'en cas d'échec de cette première opposition, qu'une seconde est, le cas échéant, adressée.

La direction générale de la comptabilité publique n'ayant pas connaissance de la contestation portée devant l'officier du ministère public, il peut y avoir, postérieurement à l'émission d'une amende forfaitaire majorée, un classement sans suite de l'avis de contravention initial...

Comment comptez-vous remédier aux dysfonctionnements administratifs causés par ces situations ?

Les incidents que vous évoquez sont relativement rares dans la masse des traitements que nous effectuons (8 millions d'amendes forfaitaires majorées sont prises en charges chaque année), mais leurs conséquences pour les personnes qui en sont victimes sont très dommageables. Il est donc essentiel de chercher à les éliminer.

Dès cette année, des instructions ont été données pour mieux prendre en compte le délai de traitement des contestations par les officiers du ministère public avant d'engager les poursuites. De cette façon, des délais plus longs seront laissés entre l'envoi de l'amende forfaitaire majorée et les premiers actes de poursuites, ce qui permettra aux officiers du ministère public de rendre leur décision avant l'engagement des procédures de recouvrement forcé.

► Régions Bourgogne et Franche-Comté : dix délégués



Une proximité adaptée aux spécificités des territoires

Si les huit départements des régions Bourgogne et Franche-Comté comportent des zones urbanisées, dont certaines relèvent de la politique de la Ville, leur image d'ensemble reste néanmoins plutôt rurale. Cette physionomie relativement équilibrée explique que l'Institution dispose d'une présence territoriale principalement ancrée sur le réseau des préfectures.

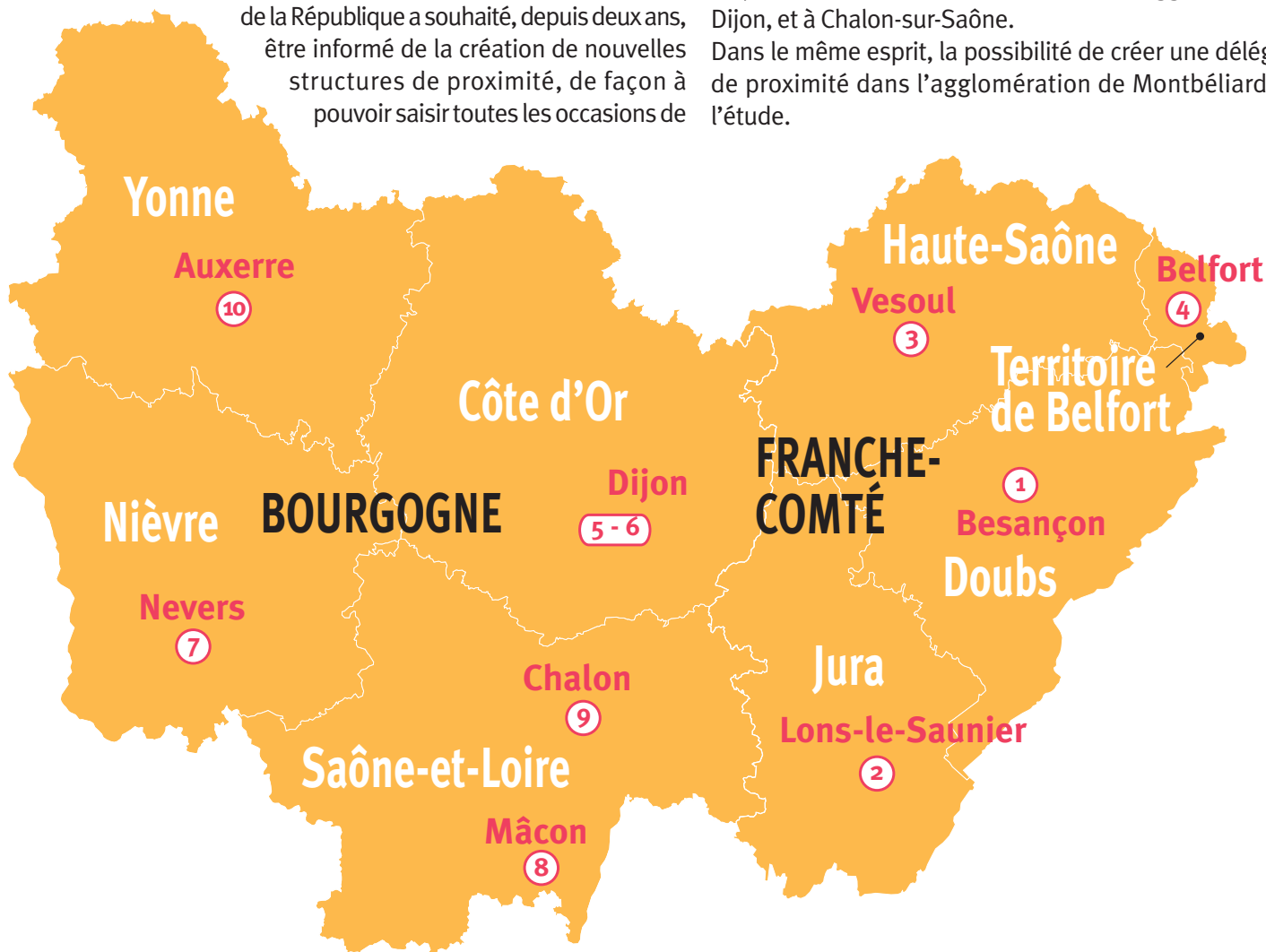
Dans des départements comme le Jura, la Nièvre ou la Haute-Saône par exemple, la préfecture représente non seulement un centre nerveux de la vie administrative, mais aussi une véritable structure de proximité pour le public. Le chiffre de 1830 dossiers traités en 2005 par les délégués bourguignons et franc-comtois témoigne de leur notoriété.

C'est pourquoi ces régions n'ont pas été spécifiquement concernées par un développement massif du réseau des délégués. Néanmoins, le Médiateur de la République a souhaité, depuis deux ans, être informé de la création de nouvelles structures de proximité, de façon à pouvoir saisir toutes les occasions de

renforcer l'accessibilité de l'Institution, notamment au bénéfice des populations les moins favorisées. Bref, allier la qualité à la proximité, pour que le service apporté à tous les publics soit à la hauteur des attentes suscitées par l'image d'une Institution dont les principes fondateurs sont « *indépendance et autorité morale* ».

Dans cet esprit, deux nouvelles délégations ont été créées depuis 2003, à l'occasion de l'ouverture de nouvelles maisons de justice et du droit : à Chenôve, dans l'agglomération de Dijon, et à Chalon-sur-Saône.

Dans le même esprit, la possibilité de créer une délégation de proximité dans l'agglomération de Montbéliard est à l'étude.



Les délégués aidés par l'Institution

La mission des délégués est difficile : résoudre les litiges, orienter, informer face à des situations humaines parfois dramatiques, dans un environnement administratif de plus en plus complexe et une société mouvante... Pour y répondre et apporter le meilleur service possible, les qualités humaines et les compétences que les délégués mobilisent doivent être appuyées par l'Institution. Pour cela, deux réalisations importantes ont été menées à bien : un plan de formation et un réseau informatique qui permet aux délégués de mieux communiquer et d'accéder à de vastes ressources documentaires.

BOURGOGNE - CÔTE D'OR



Pierre Girardot
Officier (gendarmerie) - À la retraite
⑤ Préfecture de la Côte d'Or
Rue de la Préfecture - 21000 Dijon
Tél. : 03 80 44 64 35 - Fax : 03 80 30 65 72
Permanences : lundi après-midi et mercredi matin



Richard Paulus
Colonel CR - À la retraite
⑥ Maison de justice et du droit
8, rue des Clématites
21300 Chenôve
Tél. : 03 80 51 78 30 - Fax : 03 80 52 90 83
Permanences : mercredi matin et vendredi après-midi

BOURGOGNE - SAÔNE-ET-LOIRE



André Lavigne
Directeur de CIO - À la retraite
⑨ Maison de justice et du droit
5, place de l'Obélisque
71100 Chalon-sur-Saône
Tél. : 03 85 90 87 80
Permanence : mercredi



Jean-Paul Galdiès
Attaché (préfecture)
⑧ Préfecture de Saône-et-Loire
196, rue de Strasbourg
71000 Mâcon
Tél. : 03 85 21 82 63 - Fax : 03 85 21 81 04
Permanence : mercredi

BOURGOGNE - NIÈVRE



Solange Dabert
Directeur départemental des affaires sanitaires et sociales - À la retraite
⑦ Préfecture de la Nièvre
64, rue de la Préfecture - 58000 Nevers
Tél. : 03 86 60 70 21 - Fax : 03 86 36 12 54
Permanence : jeudi

BOURGOGNE - YONNE



Gérard Brun
Directeur (préfecture)
⑩ Préfecture de l'Yonne
Place de la Préfecture
89000 Auxerre
Tél. : 03 86 72 78 10 - Fax : 03 86 51 02 48
Permanence : lundi au vendredi

FRANCHE-COMTÉ - DOUBS



Odile Arnould
Chef de bureau (préfecture) - À la retraite
① Préfecture du Doubs
8 bis, rue Charles Nodier - 25000 Besançon
Tél. : 03 81 25 11 71. Permanence : mercredi matin

FRANCHE-COMTÉ - JURA



Florence Bredin
Déléguée départementale aux droits des femmes
② Préfecture du Jura
55, rue Saint-Désiré - 39000 Lons-le-Saunier
Tél. : 03 84 86 84 00 - Fax : 03 84 86 84 28.
Permanences : lundi au vendredi

FRANCHE-COMTÉ - HAUTE-SAÔNE



Michel Saucerotte
Directeur (préfecture) - À la retraite
③ Préfecture de la Haute-Saône
1, rue de la Préfecture - 70000 Vesoul
Tél. : 03 84 77 71 49 - Fax : 03 84 76 49 60
Permanence : mercredi matin

FRANCHE-COMTÉ - TERRITOIRE DE BELFORT



Jean-Claude Paillot
Commandant de police - À la retraite
④ Préfecture du Territoire de Belfort
1, rue Bartholdi - 90000 Belfort
Tél. : 03 84 22 57 11.
Fax : 03 84 57 15 18.
Permanence : mardi après-midi

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



Pour améliorer la protection sociale des travailleurs de l'amiante

Le Médiateur de la République a apporté sa contribution à la réflexion menée par les pouvoirs publics sur les moyens de mieux réparer les conséquences de l'utilisation de l'amiante.

En premier lieu, Jean-Paul Delevoye a préconisé plusieurs améliorations au dispositif de l'Allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (ACAATA). Un dispositif créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 au bénéfice des salariés relevant du régime général de la sécurité sociale, puis étendu à d'autres catégories de travailleurs de l'amiante.

Il faut harmoniser

De quoi s'agit-il ? Tout d'abord, que l'ensemble des régimes de protection sociale soit en mesure d'attribuer cette allocation de préretraite aux personnes victimes d'une maladie professionnelle occasionnée par l'amiante ou exposées à ce risque. Actuellement, certains régimes ne couvrent pas les conséquences de la mise en contact avec l'amiante. C'est le cas, notamment, pour les fonctionnaires, les salariés du régime minier, les professions indépendantes...

Il faut aussi veiller à ne pas pénaliser certaines catégories de salariés, en particulier en prenant en compte dans le dispositif de l'ACAATA les travailleurs de l'amiante employés en sous-traitance dans les établissements ouvrant droit à cette allocation.

Il est aussi nécessaire d'harmoniser les conditions d'attribution de l'allocation au sein des différents régimes dans le sens le plus favorable aux victimes. Actuellement, certains régimes prennent en charge les travailleurs victimes d'une maladie professionnelle provoquée par l'amiante et ceux exposés à ce risque alors même qu'ils n'ont pas développé de maladie ; d'autres n'accordent l'allocation qu'aux travailleurs reconnus atteints d'une maladie professionnelle causée par l'amiante. Encore, pour établir la durée d'exposition à l'amiante, des régimes retiennent toutes les périodes

de travail où l'exposition a eu lieu, quel que soit le régime auquel sont affiliés les établissements en cause ; d'autres se limitent aux périodes d'activité relevant du régime concerné.

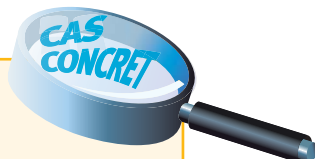
Les règles de prise en charge sont tout autant discordantes : certains organismes ne servent l'allocation qu'aux assurés qui leur sont rattachés au moment de la demande ; d'autres l'attribuent aussi à leurs anciens ressortissants.

Les logiques internes des régimes sont ainsi privilégiées par rapport aux intérêts de l'individu. Cette absence d'harmonisation est particulièrement dommageable dans le cas d'un assuré affilié successivement à différents régimes, ce qui est fréquent dans un contexte de mobilité professionnelle.

Coordonner la reconnaissance des maladies

Le Médiateur a, en second lieu, souligné les insuffisances des modalités de réparation des maladies professionnelles de droit commun qui peuvent aussi s'appliquer aux travailleurs de l'amiante.

Le principal problème provient du défaut d'harmonisation et de coordination pour la reconnaissance et la prise en charge des maladies professionnelles liées à l'amiante. Les difficultés sont d'autant plus récurrentes que la nature même de la pathologie présentée par les victimes de l'amiante évolue sur une longue durée ; les effets d'une affiliation à des régimes d'assurance successifs, qui appliquent des règles spécifiques non coordonnées, pénalisent en effet les victimes. Plusieurs cas portés à la connaissance de l'Institution ont montré l'existence de telles difficultés entre le régime des fonctionnaires et le régime général de la sécurité sociale.



De bonne foi...

M. B. se voit accorder, le 22 janvier 1988, une dotation d'installation jeune agriculteur de 11 891,02 €, pour la création d'un élevage de 250 « cages mères lapins ». De 1994 à 1997, l'exploitation connaît de grandes difficultés, notamment liées à une maladie qui décime une partie du cheptel. L'exploitant est donc contraint à une reconversion professionnelle : il devient chauffeur routier. L'activité agricole cesse donc en 1998... soit neuf ans et quatre mois après la date de l'installation effective.

Mais, M. B. s'était engagé à maintenir l'activité pendant dix ans. Cela entraîne la déchéance totale de ses droits à la dotation et l'oblige au remboursement de celle-ci... Ce que confirme le tribunal administratif, le 29 mai 2002.

Bien que sa situation financière soit difficile, l'intéressé respecte scrupuleusement l'échéancier des sommes dues, par versements mensuels de 150 €. Mais il ne produit pas les pièces nécessaires à la demande en remise gracieuse de sa dette, ce qui rend impossible l'examen de sa situation personnelle.

Selon lui, il n'a pas reçu les conseils qui lui auraient permis de respecter cette durée de dix ans d'activité requise par la réglementation, et ainsi d'éviter les difficultés financières auxquelles il doit faire face.

Il sollicite alors le Médiateur de la République qui demande au ministre de l'Agriculture le réexamen de cette situation, dans le cadre d'une saisine de la commission des recours gracieux. L'examen attentif de l'affaire démontre, sans conteste, la bonne foi de M. B. Le dossier de remise gracieuse peut donc être constitué et les poursuites de l'huissier de justice suspendues. Enfin saisie, la commission de recours a retenu les circonstances invoquées par le réclamant et a prononcé la remise de sa dette à hauteur de 7 785 €.



Gérard Paillard / INRA

... Et de mauvaise foi

M. F. et son épouse héritent, en 1981, d'un terrain bâti classé au plan d'occupation des sols dans une zone où ne sont autorisées, sous certaines conditions, que des extensions de construction limitées à 25 m².

Un premier permis de construire lui ayant été refusé, M. F. dépose alors un autre permis pour une extension de 23 m², qu'il obtient le 11 septembre 1996.

Cependant, vu l'ampleur des travaux, la gendarmerie mène, en février 2000, une enquête. Résultat ? Des travaux allant bien au-delà de ceux autorisés : M. F. a créé un niveau supplémentaire, une véranda de 31 m² et une construction d'une surface de 106 m². Aussi, le 14 janvier 2002, le tribunal correctionnel le condamne à une amende de 3 000 €, ordonne la remise en état des lieux et la démolition des surfaces excédentaires, sous astreinte de 60 € par jour.

Le 6 mars 2003, compte tenu de ce que la fraude a été commise par un professionnel, qui de surcroît met tout en œuvre pour maintenir depuis sept ans la construction illégale, la cour d'appel confirme l'amende et porte à 80 € par jour le montant de l'astreinte. Le 11 juin 2003, la Cour de Cassation confirme, à son tour, la décision.

M. F., qui n'a toujours pas exécuté les décisions de justice, sollicite alors l'intervention du Médiateur de la République, invoquant une sanction disproportionnée. Mais, ce dernier n'entend pas répondre favorablement à sa demande. Explication : un tribunal peut dispenser d'une partie des astreintes celui à qui une injonction est adressée, pour tenir compte de son comportement et des difficultés qu'il rencontre pour l'exécuter. Seule est confiée au juge la possibilité de prendre en compte les situations de fait en adaptant la mesure comminatoire au contexte. Cependant, « l'empêchement doit trouver sa cause dans un obstacle imprévisible et insurmontable ». Ce qui, en l'espèce, n'est pas le cas. De plus, le Médiateur ne peut remettre en cause le bien fondé de décisions de justice.

► Le Guide du bon sens : des lecteurs satisfaits !

Dans les librairies depuis octobre dernier, *Le Guide du bon sens* de Jean-Paul Delevoye a trouvé son lectorat. Témoin privilégié des malaises dans les rapports entre citoyens et administrations, le Médiateur de la République y présente cent histoires vécues dans lesquelles il est intervenu pour essayer de réparer une injustice.

Après avoir lu l'ouvrage, de nombreux citoyens ont écrit au Médiateur pour l'en remercier :

« En vous lisant, je me suis rendu compte des erreurs que j'ai pu commettre par le passé dans mes relations avec l'administration. Je ne les reproduirai plus ! »

« Pourquoi tant d'énergie dépensée pour résoudre nos problèmes avec les administrations, alors que les solutions seraient si simples si on voulait bien faire preuve de bon sens ? »

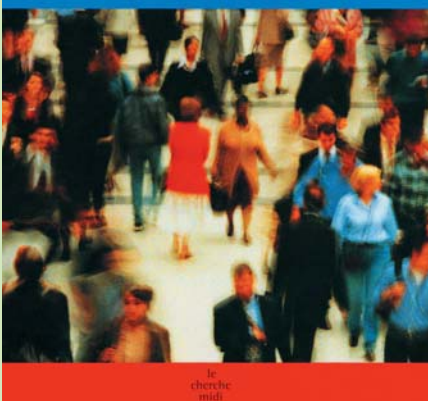
« Votre ouvrage m'a permis de mieux connaître les procédures à respecter et les recours à ma disposition. Merci ! »

Ce guide, à travers des conseils empruntés au bon sens, répond à une réelle attente des citoyens, très désireux de mieux connaître leurs administrations et les écueils à éviter dans leurs relations avec celles-ci.

D'ores et déjà, de nombreux parlementaires ont également profité de la parution du guide pour féliciter le Médiateur de la République de la pertinence des solutions qu'il sait donner aux différents dossiers qui lui sont transmis.

Le Guide du bon sens – Jean-Paul Delevoye – Éditions du Cherche-Midi – 220 pages – 15 €

JEAN-PAUL DELEVOYE
Médiateur de la République
**LE GUIDE
DU BON SENS**
ou
Comment rapprocher
les citoyens et l'administration



Cas traité par un délégué (Hérault)

Amendes : payer, c'est reconnaître l'infraction

Pour l'utilisateur, la réglementation en matière d'amendes est complexe, surtout quand l'information donnée au départ par le service verbalisateur est erronée... L'intervention d'un délégué est alors nécessaire pour « corriger le tir ».

Mlle C., qui réside dans l'agglomération de Montpellier, a la désagréable surprise de recevoir un avis de contravention pour un excès de vitesse commis à Béziers : 90 € d'amende et un retrait de trois points sur son permis de conduire.

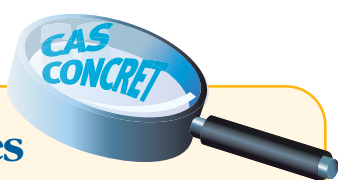
Certaine de son bon droit, puisqu'elle peut prouver ne pas avoir pu commettre cette infraction, Mlle C. contacte aussitôt la gendarmerie qui admet une erreur d'identification du véhicule mais explique à l'intéressée qu'elle doit d'abord payer l'amende avant de pouvoir contester l'infraction. Or, le Code de procédure pénale dit, au contraire, que le paiement de l'amende vaut acceptation !

De bonne foi, l'automobiliste suit le conseil des gendarmes et paie l'amende. Dans les semaines qui suivent, elle constate les conséquences de la mauvaise information qu'elle a reçue. En effet, l'officier du ministère public, qui reconnaît l'erreur dont Mlle C. a été victime, explique qu'il ne peut plus intervenir : il a été dessaisi par le paiement de l'amende...

Désespérant d'obtenir le remboursement des 90 € indûment versés, Mlle C. s'adresse à la déléguée du Médiateur. Celle-ci intervient à son tour auprès de l'officier du ministère public et se fait préciser la position des différents services, et notamment de la Trésorerie générale, en charge du recouvrement.

Après concertation, il a été convenu d'aider Mlle C. à constituer un dossier en vue d'une démarche auprès du trésorier payeur général qui lui permettra enfin d'être remboursée.

Voir notre dossier sur les contraventions, pages 2 et 3.



Personnes condamnées à remplacer des fonds détournés : « la double peine fiscale »

Entre 1990 et 1994, M. T. a détourné près de 400 000 € au préjudice de la banque qui l'emploie. Fin 1994, les faits sont dévoilés et M.T. est condamné à un an d'emprisonnement et au remboursement de la somme.

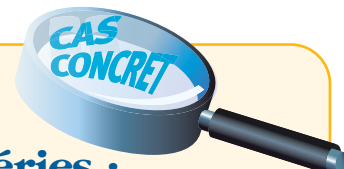
M. T. est imposé sur cette somme dans la catégorie des bénéficiaires non commerciaux, au titre des années au cours desquelles il a indûment perçu les fonds.

Mais, il ne peut déduire les remboursements que de revenus de même nature. Or, retraité depuis 2000, il n'a plus de revenus non commerciaux. D'ailleurs, il n'en a jamais eu durant sa vie professionnelle de cadre bancaire salarié... si ce n'est pour la circonstance des détournements de fonds que la loi fiscale rattache à des bénéficiaires non commerciaux.

Cette règle, combinée à celle de l'annualité de l'impôt, conduit à imposer M. T. sur toutes les sommes dont il a eu la disposition au cours d'une année. Cela est bien normal. Mais, cela lui interdit aussi la déduction des remboursements effectués les années suivantes. Cela s'apparente, en fait, à une double sanction : la taxation des manquements déclaratifs et les pénalités appliquées sont ainsi lourdement aggravées. Cette situation paraît d'autant plus injuste envers des personnes en état de précarité sociale et professionnelle extrême, après leur incarcération.

Le Médiateur de la République n'a pas manqué de le souligner auprès de l'administration fiscale qui, après avoir confirmé le bien-fondé des impositions, a néanmoins accepté sur le plan gracieux, pour des raisons humanitaires, de réduire la dette de M. T. d'environ 80 000 €. Son dossier sera réexaminé au fur et à mesure qu'il poursuivra le remboursement à la victime des sommes détournées.

Remplacement de documents administratifs détruits lors d'intempéries : exonération de taxe



Lors des inondations de la ville de N., en décembre 2003, les intempéries ont détruit les deux voitures de M. V. Contraint de les remplacer, celui-ci a dû en échelonner le rachat au long de l'année 2004.

Il achète un premier véhicule en mars 2004 et est donc exonéré de la taxe due lors de la délivrance de la carte grise et ce, conformément aux dispositions des arrêtés ministériels des 12 décembre 2003 et 9 février 2004 pris en faveur des victimes des intempéries.

En revanche, il n'a pu bénéficier de cette mesure pour son second véhicule acquis en septembre de cette même année, soit après la date du 1^{er} juin 2004 fixée par l'arrêté du 9 février 2004.

M. V. s'est plaint de cette situation au Médiateur de la République qui est intervenu auprès de la sous-préfecture de N. et des services fiscaux compétents. Il leur a demandé de faire bénéficier M. V. des nouvelles dispositions administratives prises en la matière en 2005, qui permettent l'octroi de l'exonération de taxe sollicitée.

M. V. a obtenu du Trésor public la restitution de la taxe, qu'il avait dû acquitter pour obtenir la carte grise du second véhicule.

Unification du régime

Cette affaire est l'occasion de rappeler les dispositions de l'instruction du 21 avril 2005 (Bulletin Officiel des Impôts 7.M.1.05 n°73) prise par le ministre délégué au Budget et à la Réforme budgétaire, qui a pour objet d'unifier le régime applicable aux victimes d'intempéries survenues depuis le 1^{er} janvier 2003, en matière de délivrance de certains documents administratifs.

Ainsi, la délivrance de passeports, titres de voyage aux réfugiés ou aux apatrides, sauf-conduits aux étrangers titulaires d'un titre de séjour, duplicata des différents permis de conduire et certificats d'immatriculation, ainsi que des primata des certificats d'immatriculation des véhicules acquis en remplacement de ceux détruits lors du sinistre, ne donnent lieu à la perception d'aucun droit ou taxe. Cette mesure bénéficie aux victimes des intempéries survenues dans les communes ou départements mentionnés dans un arrêté de catastrophe naturelle. Il faut justifier de la déclaration de perte de ces documents aux services de police ou de gendarmerie, et de celle de sinistre à la compagnie d'assurance. Ce dispositif s'applique au remplacement des documents délivrés à compter du 1^{er} janvier 2003.

Le Médiateur a réuni ses correspondants

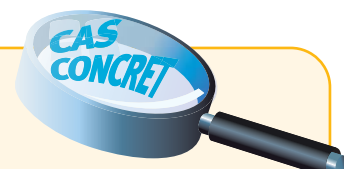
La première rencontre avec les correspondants ministériels du Médiateur de la République s'est tenue le 11 octobre dernier, au siège parisien, sous la présidence de Jean-Paul Delevoeye.

La loi du 3 janvier 1973 prévoit, en effet, dans ses articles 12 et 13, que les ministres et toutes les autorités publiques doivent faciliter la tâche du Médiateur de la République. Ainsi, des correspondants ministériels du Médiateur ont été institués par le décret du 2 décembre 1998 relatif aux simplifications administratives. Chaque ministre nomme, parmi les directeurs de l'administration centrale de son département, un correspondant du Médiateur de la République. Celui-ci est l'indispensable relais, le « facilitateur »

entre son ministère et l'Institution, pour les réclamations et les propositions de réforme.

De mémoire de participant, cette réunion – à laquelle ont participé, entre autres, Emmanuel Constans (ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie), Christine Le Bihan-Graf (Fonction publique), MM. Raysseguier (Justice), Barruet (Emploi et Cohésion sociale), Betrancourt (Sécurité sociale), Frisol (Outre-mer), Motsch (Éducation nationale)... – a constitué une première, unanimement appréciée.

Le Médiateur de la République a donc formé le vœu de renouveler régulièrement ces rencontres, occasions d'échanges de bonnes pratiques, dans le meilleur intérêt des citoyens.



Bonification pour enfant : le diplôme est-il nécessaire ?

Une bonification d'un an est attribuée aux femmes fonctionnaires ou militaires ayant accouché lors de leurs études, à condition qu'elles aient été recrutées dans les deux ans ayant suivi l'obtention du diplôme nécessaire pour se présenter au concours. Mme A. croyait répondre aux critères.

Infirmière en service psychiatrique, Mme A. prend sa retraite en 2004. En application des dispositions énoncées ci-dessus (article L 12 b bis du code des pensions civiles et militaires de retraite), elle sollicite auprès de la CNRACL* une bonification pour son fils, né durant ses années d'études. Mais cet organisme rejette sa demande de révision de pension.

Motif ? Elle ne détenait pas le baccalauréat avant son entrée dans la fonction publique... un diplôme jugé « nécessaire pour se présenter au concours ».

Toutefois, en 1968, lorsqu'elle a été recrutée en qualité d'élève infirmière des hôpitaux psychiatriques, ce diplôme n'était pas exigé. Cette condition de diplôme requise pour bénéficier de la bonification peut donc apparaître ici accessoire.

Prenant en compte la situation particulière de Mme A., la CNRACL a reconnu qu'il suffisait, en l'espèce,

d'avoir une « instruction suffisante sanctionnée par un examen probatoire » pour reconnaître que la condition de diplôme était satisfaite.

L'intervention du Médiateur auprès de la CNRACL, a permis à Mme A. d'obtenir la révision de sa pension.



* CNRACL : Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.