MÉDIATEUR ACTUALITÉS

LE JOURNAL DU MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

WWW.MEDIATEUR-REPUBLIQUE.FR

Mars 2010 - N° 55

ISSN 1769-9657

Vaincre la méfiance, restaurer la confiance

Il y a à peine un mois, je remettais mon rapport annuel au président de la République et aux parlementaires. Je dressais alors, sans cacher mon inquiétude, un bilan assez sombre de la relation entre l'administration et les administrés, empreinte de méfiance réciproque. Le problème du renouvellement des cartes d'identité évoqué dans le présent numéro fait figure de cas d'école.

Les instructions du ministère de l'Intérieur ne sont pas appliquées de manière identique dans toutes les mairies et préfectures. Plus que de particularismes locaux, il s'agit d'une rupture de l'équité territoriale et d'une rupture de l'égalité de traitement par le service public.

Ce traitement aléatoire n'est rendu possible que par les zones d'incertitude laissées par les différentes circulaires du ministère de l'Intérieur au regard du décret originel. Il est alors difficile de reprocher au fonctionnaire son comportement arbitraire dès lors qu'il se trouve de bonne foi dans l'incapacité de déterminer « la » bonne manière de procéder.

Face à la complexité des textes qui s'impose d'abord à l'agent avant de s'imposer à l'usager, il n'est pas illogique que le fonctionnaire adopte une prudence maximale – abusive diront certains – et applique l'adage populaire : deux précautions valent mieux qu'une. La peur – du supérieur hiérarchique, du procès, du lynchage médiatique – n'a pourtant jamais été le commencement de la sagesse ; en sécurisant ainsi sa décision, sa propre personne et son service, l'agent privilégie le confort du système au confort de l'individu. Ici réside le nœud gordien du problème : le changement de culture que j'appelle de mes vœux doit permettre d'inverser ces logiques et de remettre au cœur du système l'usager et au-delà de l'usager l'être humain qui se présente au guichet ou qui écrit son courrier.

Le renouvellement des cartes d'identité pose des difficultés au quotidien, la carte nationale d'identité étant un document de « première nécessité » exigé dans nombre de situations et pour nombre de démarches. En parallèle, certaines personnes vivent non pas une "tracasserie administrative" insignifiante mais la remise en question de leur nationalité, de leurs liens de filiation ou encore de leur intégration. Le contexte actuel n'aide alors en rien à désamorcer la crispation chez les protagonistes.

La prudence du fonctionnaire exigeant des pièces complémentaires est soit perçue comme une suspicion soit comme du formalisme pur, défiant le bon sens, au vu de la nature des pièces exigées et de la difficulté pour se les procurer. Cette tension monte jusqu'au point de blocage voire d'affrontement.

Il nous faut vaincre cette méfiance et restaurer la confiance, passer du refus a priori au contrôle a posteriori et à la sanction en cas de faute car le pouvoir de l'administration ne réside pas dans sa capacité à dire oui ou non mais à expliquer comment. Pour cela, il faut bien sûr que le fonctionnaire soit protégé par sa hiérarchie et non privé des lauriers quand tout va bien et sanctionné quand tout va mal.

Abondamment relayé par les médias, ce dysfonctionnement administratif est devenu problème de société. Je me réjouis que le sujet porté sur la place publique ait appelé davantage l'attention du parlementaire et du ministre.

JEAN-PAUL DELEVOYE, MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

CARTES D'IDENTITÉ UNE EXPLOSION DES RÉCLAMATIONS

RENOUVELER SA CARTE D'IDENTITÉ DEVRAIT ÊTRE UNE OPÉRATION RELATIVEMENT SIMPLE. Mais pour de nombreux Français nés à l'étranger ou de parents étrangers, la démarche se transforme de plus en plus souvent en parcours du combattant. Une situation dénoncée par le Médiateur de la République, qui accompagne les réclamants et demande la mise en place de règles claires et applicables par toutes les administrations concernées. Malgré les annonces du ministre, les problèmes persistent sur le terrain.

DOSSIER

© DR

TÉMOIGNAGE

Richard Yung, sénateur, représente les Français établis hors de France.

en page 3

© DR

SUR LE TERRAIN

Pôle emploi face à une conjoncture difficile

en page 4

ACTUALITÉS

Un véritable statut d'aide familial

en page 6

LE MOIS PROCHAIN

Le handicap

Contact : Médiateur de la République — 7, rue Saint-Florentin, 75008 Paris — Tél. : 01 55 35 24 24 — Fax : 01 55 35 24 25 — www.mediateur-republique.fr

Médiateur Actualités, le journal du Médiateur de la République paraît 10 fois par an • Éditeur : le Médiateur de la République • Directeur de la publication : Bernard Dreyfus • Rédacteur en chef : Christian Le Roux • Rédactrice en chef adjointe : Christine Tendel, assistée de Claire Lancry • Comité de rédaction : Nathalie Amat-Clot, Xavier Barat, Alain-Michel Ceretti, Mariam Chadli, Nadine Chauvet, Charlotte Clavreul, Jean-François Gratieux, Bruno Landi, Christine Jeannin, Céline Monestier, Loïc Ricour, Hervé Rose, Jean-Michel Rougié, Michel Savinas, Martine Timsit • Imprimeur : Terre de couleurs – Valmy • Conception et réalisation : SPHÈRE PUBLIQUE 34, avenue de Messine – 75008 Paris – agence@spherepublique.fr • Dépôt légal : 1er trimestre 2010

Le Médiateur de la République, ses délégués, ainsi qu'un grand nombre de parlementaires sont de plus en plus confrontés à l'incompréhension et au désarroi de nombreux citoyens français qui souhaitent renouveler leur carte d'identité ou leur passeport. Nés à l'étranger ou de parents étrangers, ils se voient opposer un doute quant à leur nationalité et l'administration exige la production d'un certificat de nationalité française (CNF), un document souvent compliqué à obtenir.

Cartes d'identité : une explosion des réclamations

D'une dizaine de dossiers par an reçus par les services du Médiateur, les réclamations sur ce thème passent progressivement à une dizaine par mois. Les Certificats de nationalité française (CNF) sont délivrés par les greffiers des tribunaux d'instance ou le service de la nationalité des Français nés et établis hors de France, à l'issue d'une procédure longue et fastidieuse. L'allongement des délais qui en résulte pour le renouvellement des papiers d'identité conduit à l'exaspération des demandeurs.

Les réclamants saisissent donc le Médiateur, parce que les démarches qu'il leur faut conduire sont incompatibles avec l'urgence de leur situation (déplacement professionnel par exemple), mais dans de nombreux cas aussi parce qu'ils sont indignés, blessés d'avoir vu remettre en question leur nationalité française dans des conditions parfois qualifiées « d'ubuesques ».
Ce problème résulte d'une situation juridique inadaptée – ce qui n'est d'ailleurs pas contesté par le ministère de l'Intérieur – face à laquelle les services de l'état civil chargés dans les mairies de réceptionner les dossiers et les services des préfectures chargés de les instruire, font preuve d'une prudence excessive face, notamment, aux personnes nées à l'étranger ou dans un ancien territoire ayant accédé à l'indépendance, ou dont les parents sont nés à l'étranger.

© IKZENON

Quel est le droit existant ?

Le décret du 22 octobre 1955 modifié instituant la carte nationale d'identité (CNI) pose les mêmes conditions pour une première délivrance que pour un renouvellement et renvoie à un arrêté pour préciser la nature des pièces exigées. L'arrêté du 24 avril 1991 indique qu'il s'agit de l'extrait d'acte de naissance du demandeur portant mention de la filiation ou du livret de famille. Rappelons que selon l'article 18 du code civil est français l'enfant dont l'un des parents au moins est français.
Mais le décret ajoute que lorsque ces actes de l'état civil ne suffisent pas, par eux-mêmes, à établir la qualité de Français du requérant, celle-ci pourra être établie par la production de l'une des pièces justificatives de la nationalité mentionnées aux articles 34 et 52 du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française, ou d'un certificat de nationalité française (CNF).
Le renouvellement d'une carte d'identité suppose que la nationalité a déjà été établie et que le demandeur a été considéré comme français pendant la durée de validité de la carte. Les exigences du décret et la marge d'appréciation laissée à l'administration sont donc apparues peu à peu excessives pour ce type de situation.
C'est pourquoi le ministère de l'Intérieur s'est trouvé dans l'obligation d'atténuer les effets négatifs du décret par voie de circulaires.
Trois circulaires, respectivement du 10 janvier 2000, du 31 décembre 2004 et du 24 septembre 2007, se sont successivement efforcées d'assouplir et d'harmoniser les conditions de renouvellement pour un certain nombre d'usagers.
Rien n'y a fait, et lors de la séance de questions au Gouvernement du mardi 19 janvier 2010 à l'Assemblée nationale, le secrétaire d'État chargé de l'Intérieur et des Collectivités territoriales a admis que des difficultés pratiques se posent dans certains départements, où les services préfectoraux exigent systématiquement des CNF. Il a indiqué que le ministre de l'Intérieur a rappelé aux préfets, le 2 décembre, par une nouvelle circulaire, la nécessité d'appliquer les dispositions de la précédente. Il a ajouté que « lorsqu'une personne dispose déjà d'une CNI et qu'elle en demande le renouvellement, dès lors qu'elle a toujours été reconnue comme française dans les actes de la vie courante, celui-ci est de droit. »
La pratique est pourtant éloignée de ces déclarations.
Une quatrième circulaire en date du 2 décembre 2009, évoquée le 13 janvier par le ministre de l'Intérieur en réponse à un autre député, s'est bornée à rappeler les termes de la précédente s'agissant notamment des usagers en possession d'une carte plastifiée dite « sécurisée ». Il indiquait dans cette réponse avoir demandé aux préfets de faire appliquer très largement **la notion de possession d'état de français** ce qui, selon ses termes, devrait « *éviter tout tracas administratif* ».
L'ensemble de ces dispositions peu claires, et de surcroît contraires à la lettre du décret, contribue à générer la perplexité

DERNIÈRE MINUTE

« J'ai donc décidé de changer en profondeur la réglementation, souvent trop tatillonne, afin de simplifier la tâche de l'ensemble de nos concitoyens. Nous signons, ce jour, avec Bernard Kouchner, une circulaire aux préfets, aux ambassadeurs et aux consuls. Qu'il s'agisse d'une première demande, d'un renouvellement, d'une perte ou d'un vol, cette circulaire simplifie de manière radicale les démarches administratives pour l'ensemble de nos concitoyens. (...) La carte nationale d'identité et le passeport sont désormais interchangeables, les démarches à accomplir en cas de renouvellement sont désormais allégées, enfin, dans les cas où elle demeure strictement nécessaire, la vérification de la nationalité est effectuée en priorité à partir des pièces les plus faciles à obtenir par l'usager. »

Extrait du communiqué de presse de Brice Hortefeux, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, du 1er mars 2010.

Les exigences du décret et la marge d'appréciation laissée à l'administration sont apparues peu à peu excessives.

dans les services administratifs. Ceux-ci adoptent en conséquence une démarche de précaution en considérant qu'il y a doute à chaque fois qu'ils ne sont pas en présence de personnes nées en France et de parents français. Ils imposent alors au demandeur de rapporter la preuve de sa nationalité malgré la possession d'une première carte.

Les services du Médiateur de la République accompagnent les réclamants en s'adressant directement aux services préfectoraux. Ils rappellent les mesures d'assouplissement prônées par les circulaires du 24 septembre 2007 et 2 décembre 2009, en faisant notamment application du concept de possession d'état français pour les ressortissants français nés à l'étranger ou nés de parents nés à l'étranger.

Les services du Médiateur suivent le réclamant dans sa démarche, rappellent les conditions dans lesquelles les demandes doivent être examinées, mais n'apportent pas d'éléments nouveaux… Ils aident à lever le doute.

Face à cette situation et doutant de l'efficacité de dispositions fondamentales prescrites par voie de circulaires ministérielles, le Médiateur de la République a engagé une réflexion sur la nécessité d'adopter une base normative claire et opposable, dans l'intérêt autant des usagers que des services administratifs.

Il note néanmoins avec satisfaction qu'une nouvelle circulaire en date du 1er mars 2010 cosignée par le ministre des Affaires étrangères et européennes et le ministre de l'Intérieur et abrogeant les précédentes, détaille clairement les mesures de simplification applicables aux demandes de renouvellement de CNI et de passeports.

Il était urgent en effet de poser clairement le principe selon lequel, face à la production d'une CNI ou d'un passeport, la nationalité n'a pas à être vérifiée avec autant de zèle.

Le Médiateur considère néanmoins qu'il demeure urgent de modifier le décret 55-1397 du 22 octobre 1955 s'agissant des conditions de renouvellement des cartes d'identité et le décret 2005-1726 du 30 décembre 2005 pour le renouvellement des passeports.

Le problème des descendants des « réintégrés » de 1918

« La question de la preuve de la nationalité française pour le renouvellement de papiers administratifs est ancienne. En Alsace-Moselle, après l'Armistice de 1918, un décret a fixé les conditions de réintégration des Alsaciens-Lorrains dans la nationalité française. Pour apporter la preuve de la nationalité, il suffisait d'obtenir un certificat de réintégration délivré par la commune. Dans les années 1990, l'exigence de ce certificat est apparue comme une mise en doute de la qualité de Français des Alsaciens-Mosellans. Pour mettre un terme à ces difficultés souvent perçues comme une humiliation, des circulaires limitent actuellement la production du certificat de réintégration. »

Armand Jung, député du Bas-Rhin et élu au Conseil général du Bas-Rhin

CAS D'URGENCE

- Monsieur L., officier de gendarmerie à la retraite, fils d'un militaire de carrière, qui avait sollicité la délivrance d'un passeport le 16 décembre 2008 pour un départ à l'étranger fin février 2009.
- Monsieur M., haut fonctionnaire du ministère de l'Économie, en retraite, né à Lyon en 1942, de parents nés à l'étranger, qui avait sollicité le renouvellement de son passeport auprès de la commune de C., et s'était heurté à son refus de prendre en considération sa demande sans CNF.
- Mademoiselle H., journaliste, née à Paris (et y résidant depuis) de parents nés à l'étranger, ayant égaré ses documents d'identité à Bruges, qui avait souhaité renouveler son passeport pour continuer à exercer son activité professionnelle.

TÉMOIGNAGE

Richard Yung, est sénateur. Il représente les Français établis hors de France.

QUELLES SONT LES DIFFICULTÉS PARTICULIÈRES AUXQUELLES SE HEURTENT LES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER POUR FAIRE RENOUVELER LEURS PAPIERS D'IDENTITÉ ?

Les Français nés à l'étranger ou de parents nés à l'étranger font face à des difficultés de plus en plus grandes lorsqu'ils souhaitent renouveler leur carte d'identité ou leur passeport. Certaines préfectures ou certains consulats leur demandent de façon systématique de prouver leur nationalité, ce qui est non seulement vexatoire mais aussi très compliqué. Ils doivent en effet produire un certificat de nationalité française. Concrètement, ils doivent constituer un dossier comportant une copie de l'acte de naissance, les documents prouvant la nationalité française de leurs parents, de leurs grands-parents… ainsi que d'autres pièces. Ensuite, il leur faut patienter six à huit mois avant de recevoir l'accusé de réception, puis attendre la décision du tribunal pendant deux à cinq ans !

En outre, le greffe du tribunal du 1er arrondissement de Paris, compétent pour les Français nés et résidant à l'étranger, a de plus en plus tendance à renvoyer, via les consulats français, les extraits d'actes d'état civil à la mairie du pays de naissance afin d'en certifier l'authenticité. Certains consulats ne transmettent pas toujours lesdits documents. Par ailleurs, les dysfonctionnements des systèmes locaux d'état civil, le manque de pièces et l'ancienneté des archives font que les mairies répondent souvent six mois plus tard, voire jamais. Ces problèmes sont particulièrement criants en Algérie et dans les pays d'Afrique noire.

« Un contexte politique très particulier, qui voit se développer la méfiance vis-à-vis des Français nés à l'étranger ou de parents nés à l'étranger»

CE PROBLÈME EXISTE DEPUIS LONGTEMPS, POURQUOI A-T-IL BRUTALEMENT PRIS UNE TELLE AMPLEUR ?

Le décret instituant la CNI date de 1955 et celui relatif aux passeports a été publié en 2005. Ces règlements précisent que la nationalité française est en principe établie à partir des actes de l'état civil et qu'elle peut l'être à titre subsidiaire et en cas de doute par la production d'un CNF.

L'exception est malheureusement devenue la règle. Ce durcissement des procédures administratives s'inscrit dans un contexte politique très particulier, qui voit se développer la méfiance vis-à-vis des Français nés à l'étranger ou de parents nés à l'étranger. Les gouvernements qui se sont succédés ont institutionnalisé le soupçon et la présomption de fraude qui pèsent sur eux.

SELON VOUS, FAUT-IL CHANGER LES TEXTES EXISTANTS (DÉCRET ET CIRCULAIRE) ?

Les Français doivent tous être soumis aux mêmes formalités. En 2008, le ministère des Affaires étrangères a adressé aux consulats une circulaire concernant les circonstances justifiant une demande de CNF. Fin 2009, le ministre de l'Intérieur a adressé aux préfets une circulaire pour « assouplir l'examen des demandes ». La production d'une CNI plastifiée ou d'un passeport électronique ou biométrique est censée suffire à justifier de la nationalité. Cependant, ces circulaires ne sont pas suffisamment claires, notamment en ce qui concerne la notion de possession d'État, et la pratique administrative ne change pas car les agents de guichet n'ont pas tous eu connaissance des circulaires.

Le rétablissement de l'égalité de traitement passe par une modification des décrets de 1955 et 2005. Il conviendrait également d'inverser la charge de la preuve en posant dans la loi le principe selon lequel il incombe à l'administration de démontrer que le demandeur n'est pas français. Une telle initiative pourrait être prise à l'occasion de l'examen de la proposition de loi de simplification du droit.

Pôle emploi face à une conjoncture difficile

Les délégués du Médiateur ont enregistré une forte hausse des réclamations concernant Pôle emploi ces derniers mois.

La création de Pôle emploi avait pour objectif, en regroupant les missions des Assedic et de l'ANPE de simplifier les démarches des demandeurs d'emploi. Si cet objectif ne peut qu'être approuvé, force est de constater qu'il n'est pas encore complètement atteint : d'une part, parce que la dégradation de la situation de l'emploi génère forcément des demandes supplémentaires et que tout traitement de masse peut être générateur d'erreurs ; d'autre part, parce que la fusion des deux organismes a entraîné une réorganisation qui ne va pas sans difficultés. Si l'on ajoute à ces éléments conjoncturels la complexité de la réglementation sur l'indemnisation du chômage, on ne s'étonnera pas que les réclamations traitées par les délégués concernant Pôle emploi aient été en forte augmentation ces derniers mois. En s'efforçant de remédier à des interprétations contestables des textes, en signalant les conséquences négatives d'un accueil insuffisant ou d'une information incomplète des demandeurs, les délégués apportent aux réclamants le service qu'ils sont en droit d'attendre de l'Institution, mais ils aident aussi les responsables de Pôle emploi à améliorer la qualité de leurs prestations. C'est bien cet objectif que vise le protocole d'accord, signé en octobre dernier par le Médiateur de la République et le directeur général de Pôle emploi, en s'efforçant de pérenniser les acquis du fructueux partenariat développé depuis de longues années entre les Assedic et notre Institution.

Aisne

UN POUVOIR D'APPRÉCIATION NON NÉGLIGEABLE

Madame V. saisit le délégué à propos de son fils, qui a perçu pendant un mois et demi l'allocation chômage. Il a rapidement retrouvé un emploi. Pendant sa période d'essai, il parcourait plus de cinquante kilomètres aller/retour par jour, condition requise pour bénéficier des frais de déplacement.
Mais l'agence locale de Pôle emploi a refusé de lui attribuer l'aide à la mobilité, au motif que sa demande avait été déposée avec quelques jours de retard. Compte tenu des efforts effectués par Monsieur V. pour retrouver un emploi et de ses difficultés à trouver un logement, le délégué est intervenu auprès du médiateur régional de Pôle emploi.
Dans un premier temps, Pôle emploi a accepté d'accorder l'aide au déménagement, soit 421,53 euros. Après une nouvelle intervention, Pôle emploi a décidé d'accorder aussi l'indemnisation au titre des frais de déplacement, soit la somme de 1 000 euros.
Dans ce cas, comme dans de nombreux autres, l'intervention du délégué a incité l'organisme à faire usage du pouvoir d'appréciation que les textes lui accordent, afin de mieux prendre en compte la situation du demandeur.

Gers

DES DOSSIERS TROP RAPIDEMENT ÉTUDIÉS

Monsieur L. conteste le rejet de sa demande d'allocation chômage au motif qu'il aurait quitté volontairement son dernier emploi. Après avoir examiné son dossier, la déléguée adresse un courrier motivé à la direction de Pôle emploi, faisant valoir notamment que la dernière mission en intérim effectuée par Monsieur L. a pris fin en août 2009 et que l'attestation Assedic de son dernier employeur faisait état d'une fin de mission et non d'une démission.
Dans sa réponse, le responsable de Pôle emploi reconnaît qu'il s'agissait bien d'une rupture anticipée du contrat de travail à l'initiative de l'employeur et non d'un départ volontaire. Une admission dans le cadre du règlement applicable aux travailleurs intérimaires a pu être prononcée.

Nord

UNE PÉRIODE DE RÉFÉRENCE ERRONÉE

Madame B. a été allocataire de l'allocation équivalent retraite (AER) jusqu'au 23 juin 2009. En juillet, elle a reçu une notification de refus de renouvellement car elle ne remplissait plus les conditions de ressources. L'intéressée explique au délégué que Pôle emploi s'est basé sur ses revenus de 2007 alors que le formulaire de renouvellement faisait référence à la période du 1er juin 2008 au 30 mai 2009. En prenant en compte ses revenus de 2007, Pôle emploi incluait notamment une pension alimentaire qui n'était plus versée en 2009.
Suite à l'intervention du délégué, le dossier de l'intéressée a été réexaminé et ses droits rétablis.

Isère

DISPOSITIFS MODIFIÉS, AGENTS MAL INFORMÉS

Monsieur X. a effectué une formation de technicien proposé par l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afpa). Le conseiller Pôle emploi lui a assuré que ses frais de transports, d'hébergement et de restauration seraient pris en charge. Une lettre fait état de toutes les conditions de prise en charge de cette formation. Mais dans le courant du mois de juin, il constate que ses frais ne sont plus remboursés.
Il se renseigne auprès de Pôle emploi qui lui confirme que l'indemnisation ne pouvait dépasser 2 000 euros. Le délégué écrit à Pôle emploi en faisant valoir le fait qu'un document délivré à l'intéressé avant le stage témoignait de leur engagement.
Pôle emploi a donné une suite favorable à cette réclamation, mais le délégué souligne avoir rencontré ce type de dysfonctionnement à plusieurs reprises. Il témoigne des difficultés rencontrées à Pôle emploi par des agents qui doivent s'adapter à ce nouveau dispositif.

Loire-Atlantique

DE L'IMPORTANCE DE L'ACCUEIL

Monsieur G., indigné par l'accueil et les explications évasives qui lui ont été données par son agence Pôle emploi, rencontre la déléguée. À la suite d'un dysfonctionnement, l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) a continué à lui être versée alors qu'il avait signé un contrat avenir. Il a obtenu une remise et un étalement de sa dette dont il a refusé de signer l'engagement, résolu à contester jusqu'au bout le reversement de l'indu, estimant qu'il avait informé les services de son changement de situation en temps et en heure. Malgré cela, il a observé que le remboursement du trop perçu avait commencé.
Considérant que cette situation était à prendre en compte sur la forme plus que sur le fond (Monsieur G. était bien redevable de la somme de 2 597,64 euros), la déléguée a saisi la médiatrice de Pôle emploi qui a accepté de recevoir l'intéressé pour lui donner des explications et lui proposer un calendrier plus adapté à sa situation financière.
Ce cas est significatif et n'est qu'un exemple parmi d'autres de requérants qui ont mal vécu l'accueil qui leur a été réservé par Pôle emploi, la non-considération étant vécue comme une atteinte à leur dignité.

Rhône

UNE DÉCISION DE JUSTICE NON APPLIQUÉE

Monsieur M. vient voir le délégué car il se trouve dans une situation financière critique et doit rembourser un indu à Pôle emploi. Malgré ses démarches, il n'a pu faire valoir une décision de justice qui lui accordait la possibilité de rembourser cet indu à raison de 20 euros par mois. Le service exige, pour sa part, un versement de 80 euros et prélève directement sur ses droits la somme de 350 euros ce qui le place dans une situation matérielle très délicate.
Un courriel immédiat du délégué permet d'obtenir en quelques jours le rétablissement des prélèvements à hauteur de 20 euros par mois, conformément à la décision de justice, et surtout le remboursement des 350 euros prélevés sur les droits à indemnités.

Essonne

LA GESTION HUMAINE DU MÉDIATEUR RÉGIONAL SOLLICITÉE PAR UN DÉLÉGUÉ POUR UNE ENTREPRISE EN DIFFICULTÉ

Frappée de plein fouet en 2008 par la crise économique, la société F. a été contrainte de licencier deux personnes. Ces licenciements, au lieu de diminuer les charges de fonctionnement, ont engendré des dépenses supplémentaires liées aux contributions spécifiques pour 9 949 euros.
En mars 2009, la société sollicitait Pôle emploi pour le réexamen de son dossier. N'ayant pas obtenu de réponse favorable, elle a demandé l'aide du délégué. Sur le conseil du Médiateur régional Pôle emploi, celui-ci a adressé un rapport circonstancié au directeur de Pôle emploi. En septembre 2009, une remise de 50 % était accordée à titre exceptionnel à l'entreprise, sous réserve de l'acquittement de la moitié des contributions dans les meilleurs délais. L'entreprise a accepté la proposition.

MODE D'EMPLOI

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

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

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

> DI@LOGUEZ avec notre agent virtuel e-mediateur pour vous informer au mieux et vous aider dans vos démarches. Il suffit de l'ajouter à vos contacts et de chatter avec lui. Avec MSN, rajoutez **mediateur-republique@hotmail.fr** à vos contacts et avec Google Talk, **mediateur.republique@gmail.com**

> PÔLE SANTÉ ET SÉCURITÉ DES SOINS. Le pôle Santé et sécurité des soins est à votre écoute, du lundi au vendredi de 9 h à 20 h, au 0810 455 455 (prix d'un appel local). Plus d'informations sur **www.securitesoins.fr**

À SAVOIR

Le Médiateur de la République n'est pas compétent et ne peut intervenir dans les litiges privés, dans les litiges opposant un agent public en fonction à l'administration qui l'emploie, ou encore dans une procédure engagée devant une juridiction. La saisine du Médiateur de la République ne suspend pas les délais de recours devant la justice.

DROITS DE L'HOMME

Un colloque avec la Ligue des États arabes

Le Médiateur de la République a organisé, le 1er février à Paris, une conférence internationale intitulée « Les droits de l'Homme aujourd'hui : principes universels, garanties régionales », en collaboration avec l'Université Paris II Panthéon-Assas, et The Protection Project de l'Université Johns Hopkins de Washington. Les thèmes de la peine de mort, du droit des femmes et de la liberté d'expression ont notamment été abordés.

Des institutions et organisations de 54 pays ont participé aux débats, incluant les ombudsmans, médiateurs, institutions nationales des droits de l'Homme et institutions opérant dans le champ de la médiation et des droits de l'Homme des pays membres du Conseil de l'Europe et de la Ligue des États arabes. Étaient également représentés le Haut commissariat aux droits de l'Homme des Nations unies, l'Organisation internationale de la Francophonie, la Ligue des États arabes, le Conseil de l'Europe, le Médiateur européen et l'Université de Sharjah des Émirats Arabes Unis.

Les participants ont relevé l'importance du rôle des ombudsmans, des médiateurs, des institutions nationales des droits de l'Homme, des juridictions internationales et nationales, ainsi que des ONG comme garanties effectives des droits de l'Homme.

Les institutions participantes ont ainsi convenu de créer un forum permanent ayant vocation à développer et renforcer le dialogue euro-arabe dans le domaine des droits de l'Homme, de poursuivre le dialogue pour le partage et l'échange d'expériences entre les mondes arabe et européen et de favoriser, par tous moyens, la promotion des droits de l'Homme.

© DAVID DELAPORTE

CAS CONCRET

Problème d'inscription à l'ordre régional des architectes

À la suite de la loi du 2 mars 1977 sur l'architecture, l'administration s'est prononcée sur la situation des maîtres d'œuvre en bâtiment qui, bien que ne possédant pas le diplôme d'État d'architecte, avaient exercé des missions architecturales. Ces professionnels avaient été autorisés, sur le fondement d'un récépissé et ensuite d'une attestation, reçus du ministère de la Culture, à poursuivre l'exercice de leurs missions. Ils ont été qualifiés de « détenteurs de récépissé ».

Leur sort n'a été définitivement réglé que par l'ordonnance du 26 août 2005, qui les invitait à déposer, sous certaines conditions, une demande individuelle d'inscription à une annexe du tableau régional de l'ordre des architectes (Croa) de la région où ils exerçaient leur activité principale.

Dans un premier temps, le Médiateur de la République constatant l'insuffisance de l'information faite sur ces nouvelles dispositions, est intervenu auprès du ministre de la Culture pour que le délai imparti d'un an soit reconduit pour permettre que chaque dossier soit soumis à l'appréciation des Croa. Ce délai a été porté à six mois supplémentaires, 296 professionnels ont ainsi obtenu satisfaction.

Pour ceux qui ont vu leur demande rejetée, souvent à un âge avancé, le Médiateur de la République est intervenu à nouveau lorsque les situations lui paraissaient répondre aux conditions légales.

C'est ainsi qu'il a relevé qu'un réclamant répondait à l'obligation d'assurance et que la décision par laquelle l'administration avait rejeté sa demande avait été annulée par le juge administratif. Pour autant, ce jugement ne comportait pas injonction pour l'administration de délivrer l'inscription sollicitée. Le Médiateur de la République a donc saisi le ministère de la Culture et obtenu de celui-ci que l'intéressé soit inscrit en qualité de détenteur de récépissé.

CAS CONCRETS

Un Conseil général récalcitrant

Madame F. est atteinte de cécité et la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) lui a accordé, au titre de la prestation de compensation du handicap (PCH) cinquante heures par mois d'aide humaine pour la période du 1er juillet 2006 au 30 juin 2016.

L'intéressée n'ayant fourni aucun justificatif de rémunération d'une auxiliaire de vie, le Conseil général lui a alloué une somme mensuelle de 168 euros, représentant la valorisation de cinquante heures d'aide à la personne au tarif de 3,36 euros par heure. Mais Madame F. conteste ce montant, faisant valoir qu'elle peut prétendre à une somme forfaitaire de 578,50 euros.

Déjà saisi de réclamations mettant en cause la régularité des pratiques de plusieurs Départements conduisant à « l'écrêtement » de la prestation et à des contrôles de l'utilisation des sommes allouées, le Médiateur a alerté la direction ministérielle concernée. Celle-ci, se référant à la volonté du législateur lors de l'élaboration de la loi du 11 février 2005, a confirmé la nature forfaitaire des cinquante heures accordées aux personnes atteintes d'un handicap visuel ainsi que le caractère dérogatoire des dispositions s'y rapportant. Cette direction a également indiqué que la réglementation devait être prochainement précisée sur ce point et signalé, qu'en date du 2 février 2009, une réponse confirmant la position de son administration avait été apportée à la question écrite posée par un parlementaire le 24 juin 2008.

Le Médiateur est donc intervenu auprès du Conseil général afin qu'il régularise le montant alloué à l'intéressée en rappelant les informations suivantes :

- les bénéficiaires n'ont pas à justifier de l'utilisation du forfait correspondant aux cinquante heures d'aide humaine ;
- le montant du forfait doit être calculé sur la base du tarif « emploi direct » fixé par le ministère chargé des personnes handicapées, en l'occurrence 578,50 euros au 31 décembre 2008 ;
- le forfait ne peut donc être réduit au seul motif que la personne atteinte de cécité n'apporte pas la preuve qu'elle a recouru aux services d'une tierce personne, et ce, aussi longtemps qu'elle remplit les conditions ayant justifié son attribution ;
- ces dispositions applicables aux personnes atteintes de cécité s'inscrivent dans la continuité de celles figurant antérieurement dans la réglementation relative à l'allocation compensatrice pour l'aide d'une tierce personne (ACTP), prestation que la PCH est amenée à remplacer.

Le Département a toutefois fermement maintenu sa décision, dans l'attente de la modification de la réglementation en faisant valoir que la loi n'avait pas prévu l'absence de contrôle d'effectivité pour les personnes atteintes de cécité et qu'il ne pouvait donc les dispenser des contrôles qui s'appliquent à l'ensemble des bénéficiaires de la PCH.

Le décret n° 2010-16 du 7 janvier 2010 est enfin venu confirmer le caractère forfaitaire de cinquante heures d'aide humaine ainsi que l'absence de contrôle de l'utilisation du montant versé à ce titre. Le Conseil général a alors informé le Médiateur du versement de l'intégralité du montant forfaitaire calculé sur la base du tarif emploi direct à compter de l'entrée en vigueur du texte. Toutefois, il refuse de régulariser rétroactivement les droits de Madame F. à compter de juillet 2006.

Un oubli réparé

Monsieur N. acquiert en 2006 un appartement destiné à la location qu'il place sous le régime fiscal de l'amortissement des logements neufs dit « de Robien ».

Mais l'administration remet en cause les déductions autorisées par ce dispositif parce que l'option exigée n'a pas été exercée lors de la déclaration de revenus 2006.

Monsieur N. saisit le Médiateur de la République, estimant pouvoir bénéficier de la loi « de Robien » dès lors qu'il a spontanément réparé cette omission en juillet 2007, ce que récuse l'administration.

Sans établir la réalité du dépôt de la déclaration de revenus 2006 rectificative, de toute façon tardif, le Médiateur est intervenu auprès de la direction générale des finances publiques pour demander une application raisonnée de la loi si toutes les autres conditions sont remplies.

Dans sa réponse, l'administration rappelle d'abord les règles fixées par le dispositif « de Robien », notamment l'obligation d'exercer l'option au moment de la déclaration de revenus, laquelle comporte l'engagement de location du logement nu pendant au moins neuf ans à usage d'habitation principale du locataire.

Elle précise toutefois que l'investissement locatif réalisé par Monsieur N. est conforme à la volonté du législateur : en conséquence, dans un souci d'application mesurée de la loi, Monsieur N. « est rétabli dans ses droits » pour en bénéficier dès l'imposition de ses revenus fonciers de 2006.

Cette position, certes propre au cas de Monsieur N., est intéressante parce qu'elle autorise, se référant à l'esprit de la loi, le maintien d'un avantage fiscal malgré une omission déclarative formelle, situation fréquemment rencontrée dans l'application des régimes fiscaux de faveur.

Aide fiscale à l'emploi des jeunes : plus de souplesse

Monsieur L. saisit le Médiateur de la République parce que l'administration refuse de lui accorder le crédit d'impôt de 1000 euros, institué par l'article 200 decies I du code général des impôts, en faveur des personnes de moins de 26 ans qui ont exercé, durant au moins six mois, un métier dans une branche d'activité connaissant des difficultés de recrutement.

L'administration considère en effet que la vocation incitative de ce dispositif d'aide à l'emploi conduit à le réserver aux personnes qui décident de s'orienter vers des métiers en proie à des difficultés récurrentes de recrutement, et donc à exclure de son champ d'application celles exerçant déjà l'une des activités concernées. Estimant dépourvue de base légale la condition d'absence d'antécédent dans l'activité éligible, le Médiateur a demandé au ministre du Budget un réexamen du dossier de Monsieur L.

Dans sa réponse, le ministre précise qu'il est « conscient des difficultés d'interprétation » que cette condition de début d'activité a pu causer et qu'il a donné instruction à ses services de la « reconsidérer de manière plus compréhensive et littéralement plus proche des dispositions de l'article 200 decies I du code général des impôts ».

Le rappel d'impôt mis à la charge de Monsieur L . a été abandonné.

PROPOSITIONS DE RÉFORME

Un véritable statut d'aide familial

Lorsqu'ils ont participé à l'exploitation de leur ascendant sans avoir reçu aucune rémunération, les descendants des exploitants agricoles peuvent bénéficier du dispositif du salaire différé qui leur permet, au moment de la liquidation de la succession, d'être rémunérés prorata temporis. À l'inverse, les aides familiaux des artisans et commerçants ne disposent pas d'une telle faculté : seuls leurs conjoints peuvent opter pour le statut de conjoint collaborateur (récemment étendu aux pacsés).
Face à ce constat, le Médiateur de la République a adressé aux ministères concernés une proposition de réforme visant, d'une part, à étendre aux aides familiaux des artisans et commerçants le bénéfice du salaire différé et, de manière plus globale, à mettre en place un véritable statut d'aide familial.
En effet, il semble indispensable que ces personnes jouissent d'une pleine couverture sociale. À l'heure actuelle, une simple couverture accidents du travail/maladies professionnelles, maladie, invalidité ainsi que le versement de prestations familiales sont en place pour les aides familiaux des exploitations agricoles. Seule existe la possibilité de rachat de cotisations vieillesse des périodes correspondantes. La couverture sociale des aides familiaux des artisans et commerçants se limite, quant à elle, à une validation gratuite par la caisse de retraite de ces périodes.
Bien que le ministre de l'Agriculture et de la Pêche ait répondu que l'orientation générale tendait plutôt vers la restriction de l'activité d'aide familial, le Médiateur entend que ne soient pas privées de ressources et de couverture sociale les quelque 30 000 personnes qui ont fait le choix d'être des aides familiaux.

Rendre plus cohérente et équitable l'indemnisation des victimes de dommages corporels

Les personnes qui subissent un dommage corporel dépendent pour leur indemnisation, et en fonction de l'origine de leur dommage, d'une multitude de dispositifs aux règles disparates. Tous n'offrent pas en outre les mêmes garanties aux victimes. La réparation du dommage corporel est en effet éclatée entre de nombreuses procédures (près d'une dizaine recensées !), tantôt juridictionnelles, tantôt amiables, et faisant intervenir des acteurs divers et variés (compagnies privées d'assurances, fonds d'indemnisation ou de garantie, juges, tiers payeurs…). Il en résulte d'importantes iniquités entre les victimes : ainsi, deux personnes présentant un dommage corporel similaire peuvent obtenir une indemnisation sensiblement différente, selon que l'indemnisation est décidée par la voie juridictionnelle ou amiable, mais également au sein même de ces voies de règlement, selon la localisation géographique des victimes, le type de juridiction compétente ou encore l'assistance dont elles ont pu bénéficier.

Face aux conséquences préjudiciables de cette situation, le Médiateur de la République a ouvert un chantier de réformes visant, sinon à fusionner ces dispositifs, du moins à rendre le système plus cohérent et plus juste.

Des outils méthodologiques communs
Il préconise en premier lieu la mise en place d'outils méthodologiques communs à tous les acteurs de l'indemnisation du dommage corporel et valables pour toutes les procédures. L'éclatement actuel des méthodes intervient en effet pour beaucoup dans les incohérences et effets inégalitaires du système de réparation.
Cette méthodologie commune reposerait sur les trois outils suivants :
- une nomenclature unique des postes de préjudices corporels, qui serait enfin officialisée et permettrait d'identifier clairement les différents types de préjudices indemnisables. Cette liste ne serait pas limitative, mais néanmoins suffisamment précise pour permettre la réparation la plus fine possible de l'ensemble des préjudices subis ;
- une base de données nationale de l'indemnisation du dommage corporel, dans laquelle seraient recensées les décisions d'indemnisation, juridictionnelles ou amiables, et qui permettrait de guider l'appréciation des acteurs en charge de l'indemnisation ;
- une table de capitalisation commune et officielle, à laquelle devrait se référer l'autorité chargée de l'indemnisation lorsqu'il est décidé de convertir la rente en capital d'indemnisation.

L'élaboration et la révision régulière de ces outils relèveraient de la compétence d'une commission nationale de l'indemnisation du dommage corporel, placée sous l'autorité d'un magistrat et composée de représentants de l'ensemble des acteurs de l'indemnisation : juges, fonds d'indemnisation ou de garantie, compagnies d'assurances, avocats spécialisés, associations de défense des victimes, tiers payeurs, experts médicaux.

Une proposition de loi visant à améliorer l'indemnisation des dommages corporels, en cours d'examen par le Parlement et à laquelle le Médiateur de la République a contribué, prévoit pour une large part, la mise en place de ces outils.

Renforcer les droits des victimes
Il apparaît nécessaire, en second lieu, de rapprocher et de renforcer les droits reconnus aux victimes dans les procédures d'indemnisation des dommages corporels, alors qu'actuellement ces droits varient d'un dispositif à l'autre.

Le Médiateur de la République propose à cet égard l'adoption de plusieurs mesures visant à :
- offrir aux victimes le même délai d'action pour obtenir réparation de leurs préjudices, en appliquant à tous les dispositifs la règle de la prescription décennale ;
- renforcer le droit à une assistance effective des victimes, surtout dans les procédures de règlement amiable, en généralisant l'obligation de les informer sur ce point et en leur permettant de bénéficier, si nécessaire, d'une aide financière à l'accès au droit ;
- favoriser le respect des délais tant pour la présentation de l'offre que pour le paiement des indemnités ;
- généraliser le droit de dénoncer une transaction pendant un délai de réflexion ;
- harmoniser le traitement fiscal des indemnités, qui varie aujourd'hui selon que celles-ci sont allouées sous forme de rentes ou de capital.

CAS CONCRETS

L'État mauvais payeur

Une entreprise spécialisée dans le déménagement et le garde-meubles, exerçant régulièrement son activité pour le compte de l'État ou de ses établissements publics, a été contrainte de saisir les services du Médiateur de la République. Le motif : des délais de paiement des factures largement dépassés, ce qui pose à cette société, notamment en cette période de crise économique, un grave problème de trésorerie, particulièrement pour le paiement des prochains salaires.
Deux organismes ont été mis en cause par l'entreprise : le ministère de la Justice, notamment pour la conservation de scellés, et l'Insee, pour des activités de déménagement.
Le Médiateur de la République leur a rappelé que, concernant les commandes publiques, les sommes dues aux entreprises doivent être payées dans un délai maximal (article 98 du code des marchés publics et décrets n° 2008-407 du 28 avril 2008 et n° 2008-1355 du 19 décembre 2008). Celui-ci est fixé à 30 jours pour l'État et ses établissements publics autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial, le dépassement du délai de paiement faisant courir de plein droit, et sans formalités, les intérêts moratoires.

Si les factures concernant l'Insee ont été finalement réglées, celles concernant le ministère de la Justice, plus précisément dues par un tribunal de grande instance, étaient toujours en attente de paiement fin 2009, faute de fonds disponibles. Les services comptables estiment que le budget alloué ne permet pas de couvrir les besoins annuels et, bien que sensibles aux difficultés rencontrées par les entreprises, ne peuvent liquider au-delà.

Le versement du budget annuel intervenant en février, les arriérés doivent enfin pouvoir être réglés après cette date.

Un titre de séjour pour des grands-parents

Monsieur et Madame F., ressortissants biélorusses, sont arrivés en France en 2002. Ils ont obtenu un titre de séjour, dont le renouvellement a été refusé en 2007. Or, au début de l'année 2008, le tribunal pour enfants de L. a désigné Madame F. en tant que tiers digne de confiance en assistance éducative pour leur petite-fille, née et scolarisée en France. La mère de la fillette, également biélorusse, a fait l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière et a du quitter le territoire. Le père de l'enfant, étranger en situation régulière vivant en France non loin des époux F., contribue financièrement à l'éducation de sa fille et la voit dès que ses contraintes professionnelles le lui permettent, étant souvent sur la route. Malgré ce jugement, le préfet considère que le couple et l'enfant peuvent mener une vie familiale tous les trois en Biélorussie, et maintient sa décision de refus. Désespérés à l'idée que leur petite-fille doive les suivre dans un pays qu'elle ne connaît pas et dont elle n'a jamais parlé la langue, Monsieur et Madame F. saisissent alors le Médiateur. Celui-ci fait valoir auprès du préfet qu'il est dans l'intérêt de l'enfant de poursuivre sa vie en France et de maintenir des liens avec son père qui y réside.
Faisant droit aux arguments du Médiateur, le préfet a régularisé la situation administrative de Monsieur et Madame F, pour « vie privée et familiale ».

Victime d'une homonymie

Le 8 juin 2009, Monsieur G., né le 15 septembre 1960 en France métropolitaine et demeurant sur l'île de la Réunion, reçoit un courrier l'informant qu'il n'a plus de point sur son permis de conduire. Le réclamant est très surpris, n'ayant jamais reçu aucun avis d'amende. Il s'aperçoit alors que les infractions ont été commises en France métropolitaine, alors que son véhicule est immatriculé à la Réunion.
Après avoir porté plainte devant les services de police, il sollicite en août 2009 l'intervention en urgence du Médiateur de la République, la préfecture l'ayant invité à restituer son permis de conduire.
À la suite de l'intervention du Médiateur, les officiers du ministère public compétents pour chacune des infractions constatées ont indiqué au ministère de l'Intérieur qu'il s'agissait d'une erreur administrative de transcription de numéro de plaque d'immatriculation. En effet, l'ensemble des infractions imputées au réclamant a été commis par une personne possédant un patronyme identique, né le même jour que Monsieur G. à Saint-Joseph de la Réunion, et demeurant en France métropolitaine. Compte tenu de ces éléments, le ministère de l'Intérieur a annulé l'ensemble des décisions de retrait de points.