

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

**Commission
des lois constitutionnelles,
de la législation
et de l'administration
générale de la République**

- Audition de M. Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République, à l'occasion du dépôt de son rapport annuel..... 2

Mercredi
26 mars 2008
Séance de 18 heures

Compte rendu n° 43

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

**Présidence
de M. Jean-Luc
Warsmann,
*Président***



La Commission a procédé à l'audition de M. Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République, à l'occasion du dépôt de son rapport annuel.

Le président Jean-Luc Warsmann, souhaite la bienvenue à M. Jean-Paul Delevoye et se félicite qu'après avoir remis officiellement son rapport à M. le président de l'Assemblée nationale, pour faire droit aux dispositions de l'article 14 de la loi du 3 janvier 1973 dans sa rédaction issue de la loi du 12 avril 2000, le Médiateur de la République vienne immédiatement le présenter devant la commission des lois dont le champ de compétences recouvre souvent les projets de réformes envisagés par l'institution.

M. Jean-Paul Delevoye, *Médiateur de la République*, après avoir remis son rapport au président de la commission des Lois, rappelle les compétences de l'institution – services publics, droits de l'homme et propositions de réformes – ainsi que les pouvoirs conférés par le législateur au Médiateur. Ce dernier dispose de 100 collaborateurs à Paris, de 275 délégués sur tout le territoire, de 375 points d'accueil, dont plus de la moitié en zone sensible, d'un référent auprès de chaque Maison départementale des personnes handicapées – MDPH – et de 35 délégués tenant une permanence en prison, l'objectif étant de toucher 100 % de la population carcérale d'ici à 2010.

65 077 demandes ont été traitées, soit, de 2004 à 2008, 20 % de dossiers en plus à effectif constant, tandis qu'un gain de deux à trois mois a été obtenu dans le traitement des dossiers avec la mise en place d'un comité de participation et d'intéressement des personnels de la Médiation. Plus de 50 % des affaires ont trait à des demandes d'information, ce qui pose la question de la modernisation de l'administration, car trouver la bonne information au bon moment et au bon endroit est un souci majeur pour les citoyens.

S'agissant des domaines d'intervention, 30 %, - 40 % dans le Nord -, de l'activité des délégués concerne le social, alors que les services centraux traitent beaucoup plus de dossiers en matière de justice et de droits des étrangers. Pour ce qui est des affaires générales, les réclamations font apparaître de vrais problèmes liés à l'urbanisme, notamment à la suite de la fragilisation des directions départementales de l'équipement en matière d'ingénierie.

Outre les demandes d'informations concernant tant la sphère privée que publique, qui alimentent d'ailleurs nombre de propositions de réformes, il convient de noter la relation nouvelle que le Médiateur a nouée avec la Cour de justice européenne de Luxembourg et la Cour européenne des Droits de l'homme de Strasbourg. Il réfléchit, dans ce cadre, à l'instauration d'un filtre, car 80 000 dossiers sont pendants auprès de cette dernière Cour, dont plus de la moitié seront déclarés irrecevables.

En matière de politique de la famille, les nouvelles pratiques de vie ont conduit à une première mesure législative relative au partage des allocations familiales en cas de résidence alternée. Un groupe de travail réfléchit au moyen d'étendre ce dispositif à d'autres prestations familiales. De même, les caisses d'allocations familiales ont été alertées sur le fait que, pour l'administration, partager un loyer avec un colocataire revient à créer un couple, ce qui entraîne une diminution de l'allocation logement.

Le secteur privé et la fonction publique ne semblent pas égaux au regard de la politique de l'emploi et des retraites, car le droit à l'information des fonctionnaires sur les possibilités de recours n'est pas toujours respecté.

Plus généralement, les circulaires doivent mieux répondre à la volonté du législateur. Ainsi, alors que la loi a instauré une déduction fiscale pour les doubles portes, de nombreux contribuables n'ont pu en bénéficier au motif que, faute de précision technique, l'administration fiscale a estimé qu'il fallait entendre par là deux portes et non une porte à double cloison. De telles circulaires devraient peut-être être soumises à l'aval du législateur avant d'être publiées...

Dans les domaines de la protection sociale et de la santé, l'attention du Gouvernement a été appelée sur le dispositif du chèque emploi service universel – CESU. Si cette formidable avancée a permis de sortir 650 000 personnes de la clandestinité, ces dernières peuvent toutefois être désavantagées, notamment en matière d'assurance maladie. De même, si le législateur a permis le recours subrogatoire des caisses de sécurité sociale, il faudra également aller, sinon vers la mise en place d'un numéro d'identifiant unique, du moins vers un croisement des fichiers si l'on veut que chacun puisse accéder à ses droits. Une étude sur deux départements montre en effet que 16 % des érémites ignoraient qu'ils avaient droit à la CMU.

S'agissant de la politique du handicap, il faut se féliciter de la réduction du délai de traitement des dossiers par les MDPH. Des problèmes demeurent toutefois. Ainsi, si les dossiers ont bien été transférés, nombre de personnels d'État ont refusé de l'être, contrairement aux TOS. On s'interroge également sur l'application des textes : le conciliateur de la MDPH doit-il être choisi en interne ou en externe ? Enfin, les voies de recours n'apparaissent pas clairement. Il convient en effet, selon la nature du litige, de saisir soit le tribunal administratif, soit le tribunal des affaires de sécurité sociale, soit le tribunal du contentieux de l'incapacité – TA, TASS, TCI.

Une enquête sur le terrain a montré d'autres difficultés rencontrées par les personnes handicapées. Faute en particulier de prime de retour à l'emploi, l'insertion professionnelle est particulièrement difficile, à tel point qu'il vaut mieux être érémitiste que handicapé ! Les conditions de cumul entre emploi et allocation aux adultes handicapés (AAH) sont également fort sévères puisque le travailleur handicapé dont l'incapacité est comprise entre 50 et 79 % ne peut prétendre à l'AAH que s'il n'a pas travaillé depuis un an. En outre, toute personne classée en catégorie 4 par l'ANPE ne peut bénéficier du service d'accompagnement à l'emploi alors que l'on sait combien le travail est important pour l'équilibre psychique de la personne concernée. Une telle gestion, en fonction non du potentiel, mais de la catégorie, n'est pas conforme à la loi handicap.

Par ailleurs, faute d'un dialogue entre les MDPH et l'éducation nationale, l'intégration des élèves handicapés se révèle particulièrement difficile. Même si c'est une conséquence de la décentralisation, il est en outre surprenant qu'à situation équivalente, une famille avec un enfant handicapé perde certains avantages simplement en changeant de département.

L'administration doit être exemplaire en matière d'accueil et d'écoute, afin de permettre l'accès de l'administré à l'information, ainsi qu'en matière de réponse à l'utilisateur. Il convient, par exemple, de savoir si le silence de l'administration vaut accord tacite ou rejet, et, surtout, d'éviter que le principe de précaution ne conduise à une double interprétation, ce qui ne peut qu'être source de difficultés entre l'administré et l'administration.

S'agissant de la preuve, le système repose sur le principe que l'administration ne peut qu'avoir raison. Ainsi, en cas d'usurpation d'identité, les déclarations des employeurs

faisant foi, un contribuable aura toutes les difficultés à prouver qu'il n'a pas perçu les salaires en cause. Il conviendrait donc de réfléchir à la notion de preuve et de faire en sorte que les préfets disposent d'une capacité de décision rapide.

Le Conseil d'État a été sollicité afin de clarifier le maquis des délais de recours. Peut-être y a-t-il d'ailleurs là un travail législatif à mener. Alors que l'utilisateur dispose d'un délai de deux mois, l'administration fiscale, au mépris de l'équité, ne s'en impose aucun, ce qui suscite l'incompréhension des administrés.

Au titre des dysfonctionnements, l'attention du ministre concerné a été appelée sur la précarité dans l'éducation nationale. Alors que l'exemplarité devrait conduire l'employeur public à s'imposer ce qu'il prescrit à l'employeur privé, le système de la vacance, prévue pour pallier les absences de professeurs, aboutit, par exemple, à ne pas verser au vacataire de frais de déplacement, voire à le recruter en septembre pour ne le payer qu'en mars. Dans de tels cas il convient, sans aller jusqu'à la titularisation, de réfléchir à une gestion des ressources humaines qui tienne compte de la dignité des personnes, ainsi qu'à un emploi public au statut adapté, à l'instar de la flexisécurité dans le secteur privé.

L'année dernière, plusieurs réformes proposées par le Médiateur ont été adoptées par le Parlement, qu'il s'agisse de la représentation devant les tribunaux par le concubin ou le partenaire d'un PACS, de l'opposition administrative en cas d'amende majorée, de la coordination du régime des travailleurs indépendants, de la simplification et de l'harmonisation de l'accès aux prestations familiales soumises à condition de ressources, du droit à décharge de solidarité fiscale du couple, de la recherche des bénéficiaires des contrats d'assurance-vie non réclamés et en déshérence – même si la réponse apportée en la matière n'est pas définitive puisque des problèmes restent posés, notamment en matière de délai de prescription –, ou encore de la possibilité pour le juge de relever d'office les règles protectrices du code de la consommation.

S'agissant du droit des parents d'enfants nés sans vie, le Médiateur avait alerté il y a deux ans le législateur sur l'absence de fondement de la circulaire de 2001, ce que la Cour de cassation a très clairement affirmé. Le décret et l'arrêté du 9 janvier 2008 ont étendu au bénéficiaire des parents d'enfants nés sans vie le congé paternité, mais, pour la femme, le critère des vingt-deux semaines défini par l'OMS devrait remplacer la définition subjective actuelle de la viabilité. De même, les officiers d'état civil ne devraient pas, en fonction de l'arrêt de la Cour de cassation, pouvoir refuser l'inscription dans le registre d'état civil d'un enfant mort-né. Le Médiateur sera attentif à l'intervention du législateur, sans qu'il soit pour autant question de rouvrir le débat sur la question du début de la vie.

En matière de violences conjugales, si le juge aux affaires familiales peut, dans le cas d'un couple marié, prononcer l'éviction du domicile de l'auteur des violences, seul le juge pénal peut prendre une telle décision en cas de concubinage ou de PACS. Aussi a-t-il été proposé, dans le cadre du rapport Guinchard, de mettre en place un pôle des affaires familiales pour résoudre cette question qui en pose bien d'autres, notamment en matière de droit au bail.

S'agissant de la réforme des tutelles, qui entrera en vigueur en 2009 et à laquelle les départements sont très attentifs, les décrets d'application seront très attentivement surveillés.

Si le Médiateur est extrêmement favorable à une politique vigoureuse en matière de sécurité routière, le droit à un recours effectif au juge, conformément à la Convention européenne des Droits de l'homme, doit être garanti.

La protection des victimes de l'amiante varie d'un régime à l'autre et dépend de l'inscription ou non de l'entreprise responsable sur la liste des établissements ouvrant droit à l'allocation de cessation anticipée de l'activité des travailleurs de l'amiante – ACAATA. Qui plus est, la victime perd le droit à cette allocation si elle a changé de métier entre-temps.

S'agissant des minima sociaux et du Grenelle de l'insertion, le Médiateur a repris les conclusions du rapport de Mme Valérie Létard notamment afin d'obtenir l'harmonisation des conditions d'appréciation des ressources.

Pour ce qui est de la mobilité européenne et internationale, les différences de nature entre les contrats de travail font que sa rupture ouvre droit aux Assedic si elle intervient en France, mais pas en Allemagne. De même, faute d'une reconnaissance européenne d'un document équivalent au PACS, un couple homosexuel uni en Norvège est obligé de divorcer s'il veut contracter un PACS français, par exemple afin de gérer un patrimoine de façon partagée. Quant à la domiciliation fiscale, elle exige un avis d'imposition français, ce qui pose problème à des nationaux revenant en France après être partis travailler ne serait-ce qu'en Belgique. La production d'un document équivalent devrait être possible.

Pour l'expertise judiciaire, les décisions étant de plus en plus lourdes à prendre dans les domaines politique, administratif, économique, judiciaire, c'est en fait la qualité de l'expert qui fait la qualité de la décision. Or la fragilité de certaines expertises est une réalité. Des pistes de réforme sont à l'étude.

En matière de don du corps à la science, l'attention du Médiateur a été notamment appelée sur le fait que l'établissement donataire impute des frais aux donateurs. L'ensemble de la procédure devrait relever d'un cadre légal qui reste à déterminer.

En 2008, les autres priorités porteront, d'une part, sur le « malendettement », dossier ouvert l'année dernière, d'autre part, sur la protection du droit des consommateurs, en particulier dans le domaine de la téléphonie mobile où l'explosion des contentieux montre que les consommateurs sont en position de faiblesse par rapport aux grandes entreprises du secteur.

Pour ce qui est des délégués dans les prisons, 100 % de la population carcérale sera concernée en 2010 contre 40 % aujourd'hui. Quant aux réclamations, seulement 30 % d'entre elles portent sur l'administration pénitentiaire. Elles concernent les pertes d'objets lors des transferts, le rapprochement familial ou encore le calcul de fin de peine. Dans ce contexte, il a été demandé à l'administration pénitentiaire et à la Chancellerie de réfléchir à un rapprochement familial européen permettant au détenu d'effectuer sa peine dans son pays plutôt que de faire payer au pays où la faute a été commise les frais d'incarcération.

Les relations sont très étroites avec le Conseil de l'Europe. Le Médiateur et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ont accueilli ensemble, à Paris, un colloque sur le thème « privation de liberté et droits de l'homme », qui a réuni les Médiateurs de quarante pays. Il faut souhaiter que le Gouvernement français nomme rapidement le contrôleur général des lieux privatifs de liberté. Par ailleurs, la France travaille avec trois autres pays sur la question de la saisine de la Cour européenne des droits de l'homme.

Pour ce qui est de la promotion de la médiation et de ses valeurs dans l'espace francophone, l'association des Ombudsmans et Médiateurs de la francophonie – AOMF – a

notamment consacré son congrès de Bamako aux droits des enfants et au contrôle extérieur des prisons, tandis que la rencontre des Ombudsmans du bassin méditerranéen, à Rabat, a souligné que, si les États pouvaient être en conflit, les défenseurs des droits de l'homme devaient pouvoir se parler. La prochaine réunion est prévue à Marseille, au deuxième semestre 2008.

Pour ce qui est du champ de compétence du Médiateur, il convient d'attendre la prochaine révision constitutionnelle, étant rappelé que nous le Médiateur a défendu, devant le comité Balladur, l'institution d'un défenseur des droits fondamentaux, c'est-à-dire d'un Ombudsman à la française.

Enfin, les délégués et l'ensemble du personnel de l'institution sera réuni en convention afin de travailler sur les iniquités et injustices qu'il conviendrait de corriger, sachant que la communication du Médiateur a été développée au moyen d'un site Internet, d'une lettre d'information ou encore d'une participation mensuelle à la chaîne LCP.

M. Bernard Derosier s'étonne, en tant que président d'un groupement d'intérêt public gérant une maison départementale des personnes handicapées, de ne jamais avoir été informé de la création de délégués correspondants auprès des MDPH.

Les textes et les procédures en la matière étant fort complexes pour le public, existe-t-il par ailleurs des statistiques quant au nombre de saisines du Médiateur au terme de deux années de fonctionnement des MDPH ?

Enfin, n'y a-t-il pas quelque disproportion à ce que la Lozère dispose d'un correspondant, au même titre que le Nord ?

M. Jean-Paul Delevoye répond que, conformément à la loi, une personne référente a été nommée auprès des MDPH, – qui ne doit pas être confondue avec le conciliateur nommé au sein de chaque maison – afin de permettre aux personnes handicapées de saisir les administrations de tout problème administratif.

Le Médiateur a été saisi de 200 affaires, mais les MDPH traitent elles-mêmes certains dossiers directement avec l'administration. À cet égard, il convient vraiment de clarifier les voies de recours entre les trois tribunaux – TA, TASS, TCI. Il faut en tout cas donner à ce dernier, dont les magistrats travaillent avec un dévouement remarquable – le plus souvent honoraires, ils ne bénéficient que de vacations de 85 euros pour les audiences qu'ils assurent –, des possibilités de traitement digne des réclamations des personnes handicapées.

Si les départements ont une approche différente des MDPH, lesquelles peuvent être plus ou moins déconcentrées et disposer de plus ou moins de personnels, tous ont fourni d'importants efforts en la matière. Il conviendrait d'ailleurs d'imaginer des systèmes de traitement rapide des dossiers, car plus de 50 % de ceux en attente sont surtout liés à des problèmes de stationnement et non de taux d'invalidité.

Enfin, les problèmes liés à la taille des départements peuvent être résolus par la déconcentration des MDPH.

M. Didier Quentin s'interroge sur l'approche, qui semble différente, du Médiateur et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés – CNIL – des problèmes posés par le croisement des fichiers.

M. Jean-Paul Delevoye répond que chacun est dans son rôle. Tandis que la Commission défend les libertés individuelles en estimant que l'interconnexion des fichiers peut leur être préjudiciable, le Médiateur estime que ne pas réfléchir à une telle connexion risque de poser un problème non de contrôle, mais de suivi de la personne en matière sociale, par exemple en cas d'indu d'allocation. Faute de connexion entre les tribunaux de grande instance, un administré est quand même parvenu à « s'inventer » pas moins de soixante-six femmes et cent onze enfants !

Peut-être conviendra-t-il de réfléchir à la possibilité d'instaurer un numéro d'identifiant unique comme en Belgique, d'autant qu'un chercheur du CNRS a pu démontrer qu'un fichier des RMI non croisé avec le fichier fiscal conduisait certains érémites à méconnaître leurs droits. Comment sera-t-il possible de faire autrement en cas de prélèvement fiscal à la source ou de modernisation des aides au logement ? La CNIL reconnaît d'ailleurs qu'elle accepte dans certains cas le croisement des fichiers. Ce qu'il faut craindre, ce n'est pas tant le fichier unique que le contrôle de son utilisation et la fiabilité de ses données. Si les procureurs ne peuvent corriger en temps réel des données sur les fichiers STIC et JUDEX, des décisions peuvent en effet être prises sur une base erronée.

M. Didier Quentin souhaite savoir s'il est possible de traiter plus rapidement le problème des cartes de stationnement des personnes handicapées, qui entraîne de nombreuses interventions des parlementaires.

M. Jean-Paul Delevoye indique qu'il s'agit précisément de l'une de ses propositions de réforme afin de transférer la compétence de délivrance de ces cartes des préfectures aux MDPH, si elles le souhaitent et si les départements y sont favorables. De même que les préfectures ne devraient pas mettre six mois à traiter informatiquement le changement de titulaire d'une carte grise, elles devraient pouvoir signer des contrats d'objectifs avec les MDPH, voire disposer d'une capacité d'interprétation des textes de manière à pouvoir régler des situations douloureuses.

