

RAPPORT

Droits des usagers des services publics : de la médiation aux propositions de réforme

Pour que le droit n'oublie personne

Défenseur des droits

— RÉPUBLIQUE FRANÇAISE —

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos 04

Introduction 06

PARTIE I

LA MÉDIATION DANS LES SERVICES

PUBLICS : DES DYSFONCTIONNEMENTS

ADMINISTRATIFS À LA PROTECTION DES

DROITS DES USAGERS 08

AUX ORIGINES DE LA MÉDIATION, UN RECOURS POUR LES ADMINISTRÉS CONFRONTÉS À DES DYSFONCTIONNEMENTS 08

Un médiateur pour recevoir les réclamations
des administrés 08

Du particulier au général : l'émergence
d'une logique inductive 10

Un rôle de « détecteur de réformes » 11

Des médiateurs sectoriels conçus d'emblée
pour proposer 12

DES DYSFONCTIONNEMENTS ADMINISTRATIFS AUX ATTEINTES AUX DROITS DE L'USAGER : UN CHANGEMENT DE PARADIGME 14

En France, une reconnaissance croissante
des droits des usagers des services publics 14

Ailleurs dans le monde, une évolution
du rôle de l'ombudsman 15

Du Médiateur au Défenseur : la nouvelle
place des droits dans la médiation 16

PARTIE II

LES DROITS À L'ŒUVRE DANS

LES PROPOSITIONS ISSUES DE LA

MÉDIATION NUMÉRIQUE 18

LE DROIT À L'INFORMATION DE L'USAGER 18

Une information générique et personnalisée 18

Une information accessible à toutes et tous ? 22

Les difficultés d'information à l'heure
du numérique administratif 22

LES DROITS PROPRES À LA DIMENSION RELATIONNELLE DU SERVICE PUBLIC 23

L'enjeu de la qualité des réponses
aux usagers 23

Une relation transformée par le numérique 24

Les usagers étrangers face à des obstacles
systémiques 27

Le risque d'une automatisation du service
sans relation 27

LE DROIT À UN RECOURS EFFECTIF 28

Motivation, notification... : le rôle des garanties
procédurales 28

L'encadrement des sanctions infligées
aux usagers 29

Le droit au juge, préoccupation constante
du Défenseur des droits 31

Faciliter le recours... à la médiation 32

LE DROIT À L'ERREUR 34

Une avancée obtenue après les
recommandations du Défenseur des droits 34

Une nécessaire consolidation dans
la pratique et dans la jurisprudence 35

LE DROIT À L'ÉGALITÉ D'ACCÈS ET DE TRAITEMENT	36	ANNEXES	53
Dans les textes, du principe d'égalité au droit de la non-discrimination	36	1 – COURRIER ADRESSÉ PAR LA DÉFENSEUR DES DROITS AUX MÉDIATEURS INSTITUTIONNELS	53
Dans les faits, de nombreuses inégalités d'accès aux services publics	37	2 – LES RECOMMANDATIONS TRANSMISES PAR LES MÉDIATEURS INSTITUTIONNELS	55
Pour les usagers en situation de handicap, le levier des aménagements raisonnables	38	Le médiateur de Pôle emploi / France Travail	55
Des inégalités systémiques subies par les usagers ultramarins	39	Le médiateur des ministères économiques et financiers	57
		La médiatrice de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur	60
PARTIE III		Le médiateur de l'Agence de services et de paiement	65
VERS LA RECONNAISSANCE DE NOUVEAUX DROITS	40	La médiatrice nationale de la Caisse nationale des allocations familiales	67
RECONNAÎTRE LE DROIT À UN ACCÈS OMNICANAL POUR TOUS	40	Le médiateur de l'Assurance maladie	70
ÉTENDRE LE DOMAINE DU DROIT À LA PARTICIPATION	43	L'Association des médiateurs des collectivités territoriales	72
TENIR COMPTE DES ÉVOLUTIONS DE LA SOCIÉTÉ	46	La médiatrice de la protection sociale des travailleurs indépendants	77
QUELS DROITS POUR L'USAGER FACE À L'ACTION PUBLIQUE ALGORITHMIQUE ?	48	La médiatrice de l'enseignement agricole	80
QUELS MOYENS POUR GARANTIR LE RESPECT CES DROITS ?	50	La médiatrice du Groupe Caisse des dépôts	82
Conclusion	52	Le médiateur d'électricité de France	85
		Le médiateur du Groupe La Poste	86
		La médiatrice de la SNCF	88
		La médiatrice de la RATP	90
		Le médiateur de l'eau	92
		Notes	94

AVANT-PROPOS

Garants de l'intérêt général et du respect de l'égalité, socles de notre cohésion sociale, les services publics tissent aussi une relation singulière avec chacun d'entre nous. Ils sont incontournables aux moments essentiels de nos vies – la naissance, l'enfance, la formation, la maladie, la mort... – et à chaque étape ils contribuent à structurer nos existences par le droit. Si nous sommes des sujets de droits, reconnus comme tels par les textes, c'est le fonctionnement des services publics qui peut seul assurer l'effectivité de ce statut.

Mais lorsqu'ils manquent à certaines de leurs obligations, que ce soit en raison d'une insuffisance de moyens humains ou matériels, d'un défaut de formation ou d'une carence organisationnelle, ces mêmes services publics peuvent être à l'origine d'importantes atteintes aux droits de leurs usagers. Dans ces situations, il est essentiel que ces usagers disposent de moyens leur permettant de faire valoir leurs droits, de faire connaître les défaillances dont ils ont été victimes, à la fois pour qu'ils puissent être rétablis dans leurs droits, et pour que ces défaillances soient corrigées pour l'avenir.

Les dispositifs de médiation entre les usagers et les administrations sont à la disposition de toutes et tous pour résoudre les litiges qu'ils peuvent rencontrer avec l'ensemble des services publics. Au premier rang de ces médiateurs, le Défenseur des droits, héritier du Médiateur de la République, a reçu en 2023 plus de 92 000 réclamations portant sur les relations avec les services publics – au sein des 138 000 réclamations dont il a été saisi – dont la grande majorité est traitée par la voie de la médiation, notamment lorsqu'elles sont adressées aux 600 délégués territoriaux de l'institution, présents dans près de 1000 lieux de permanence.

Fréquemment, le traitement des litiges individuels amène le Défenseur des droits à constater que les atteintes aux droits résultent,

non pas d'erreurs ou de fautes ponctuelles, mais de phénomènes structurels : mauvaises pratiques administratives, manque de contact humain, défaut de coordination entre les organismes, incohérences dans les textes, lois insuffisamment protectrices... Dans ces cas de figure, il est conduit à formuler des recommandations visant à faire évoluer ces pratiques ou ces textes afin d'assurer un meilleur respect des droits des usagers.

Les nombreux médiateurs institutionnels, sectoriels ou territoriaux, inspirés du modèle du Médiateur de la République, contribuent eux aussi au quotidien à cette résolution des litiges, dont le volume est chaque année croissant. Ils formulent également des propositions d'évolution du cadre juridique ou des pratiques administratives dans leur champ de compétence.

Pour cette raison, à l'occasion des 50 ans de la création du Médiateur de la République, nous avons voulu les associer à nos réflexions sur les propositions de nature à renforcer, de façon transversale, les garanties dont bénéficient les usagers des services publics.

Vous trouverez ainsi, dans ce rapport, une mise en perspective de l'apport que représentent les propositions de portée générale émises par l'ensemble des médiateurs institutionnels et celles qui figurent dans les recommandations du Défenseur des droits, tournées vers le respect des droits des usagers et vers l'amélioration des relations de ces usagers avec les administrations.

Si la Constitution prévoit l'existence d'un Défenseur des droits, si le législateur et le gouvernement ont créé un grand nombre de médiateurs institutionnels dans différents secteurs, il est essentiel que les pouvoirs publics écoutent ce qu'ils ont à dire de la réalité de la relation entre les administrations et leurs usagers, mais aussi entendent ce qu'ils proposent pour améliorer ces relations.



Au moment où les volumes de réclamations traitées par l'ensemble des acteurs de la médiation usager-administration connaissent une forte dynamique, qui fait courir le risque que ces médiateurs et le Défenseur des droits rencontrent des difficultés pour prendre en charge l'ensemble des litiges, il est plus important que jamais de tirer les leçons de ce qu'ils observent au quotidien, et de prêter attention aux propositions qu'ils formulent. C'est en définitive le levier le plus puissant pour transformer, au bénéfice de tous, les pratiques des administrations, dans un sens plus respectueux des droits, et pour contribuer à une relation de confiance renforcée entre les institutions incarnant le service public et leurs usagers.

Ainsi, ce document aura atteint son objectif s'il contribue à nourrir les débats sur les priorités de l'action publique, en mettant en lumière la richesse des propositions issues du traitement des réclamations adressées aux différents acteurs de la médiation entre usagers et administrations.

Claire Hédon
Défenseuse des droits

Daniel Agacinski
Délégué général à la médiation

INTRODUCTION

Plus de 92 % des réclamations reçues par le Défenseur des droits en 2023 concernent les droits des usagers des services publics¹. Cette activité est en augmentation constante ces dernières années. Retards, absence de réponse, erreurs, difficultés dans l'accès à certaines démarches ou dans le calcul et le versement de certaines prestations sociales, suppression du guichet dans les préfectures pour délivrer le permis de conduire, difficultés pour obtenir des renouvellements de documents d'identité ou de titres de séjour... Multiples sont les causes qui produisent les atteintes aux droits pour lesquelles les usagers saisissent le Défenseur des droits.

En parallèle, de nombreux médiateurs de la relation usager-administration ont vu le jour au cours des dernières décennies et interviennent sur une partie du même champ de compétences. Eux aussi connaissent une forte croissance du nombre des réclamations qu'ils reçoivent.

La mission première de chaque acteur de la médiation est certes de rechercher une solution amiable au litige qui lui a été soumis – c'est bien dans ce but que les usagers, parfois en désespoir de cause, font appel à eux. Mais la simple juxtaposition de ces résolutions individuelles, en particulier dans le contexte de cette dynamique forte des réclamations, ne permettrait pas de faire évoluer de façon structurelle les pratiques voire les règles qui sont à l'origine de ces litiges. C'est la raison pour laquelle les médiateurs sont invités à formuler des propositions de portée générale, visant notamment à prévenir la réédition des difficultés qu'ont rencontrées les personnes qui les ont saisis.

Chaque médiateur gravit ainsi, le plus souvent dans son rapport annuel, une partie du chemin de la montée en généralité, qui va de la réclamation individuelle à la proposition de portée générale, et tire des leçons de l'expérience. Ces leçons nourrissent le dialogue avec les pouvoirs publics, mais contribuent

également à la sensibilisation du grand public. C'est ici que s'éprouve une part importante de l'indépendance d'un médiateur, tant la liberté de parole est fondamentale dans cet exercice. C'est elle qui permet de faire entendre aux administrations la voix de celles et de ceux qu'ils ne rencontrent plus vraiment, ou de mettre à l'agenda un problème ou une piste de solution.

Pour renforcer la place de la médiation au service de la relation usager-administration, le rapport remis par France Stratégie à l'Assemblée nationale en 2019² préconisait de renforcer les liens existants entre le Défenseur des droits et ses « correspondants » que sont les médiateurs institutionnels. Le rôle de « tête de réseau » du Défenseur des droits avait ainsi vocation à se traduire notamment par des initiatives visant à « se faire l'écho des conclusions des rapports annuels des médiateurs et en promouvoir l'appropriation par les acteurs concernés », mais aussi par une mutualisation de certaines opérations de promotion de l'accès aux droits et par l'organisation du débat public sur les leçons à tirer de la médiation.

Le présent document s'inscrit pleinement dans cet esprit. Dans le prolongement du colloque organisé en janvier 2023, pour célébrer les 50 ans de la création du Médiateur de la République par la loi du 3 janvier 1973³, le Défenseur des droits a sollicité l'ensemble des médiateurs qui interviennent, comme lui, dans la relation entre les usagers et les administrations au sens large (l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics ou tout autre organisme investi d'une mission de service public), afin que chacun lui transmette une contribution mettant en avant les propositions de portée générale les plus importantes qu'il a émises, et qui visent à améliorer le respect des droits des usagers et la relation entre ces usagers et l'administration.

La lettre adressée par la Défenseure des droits aux médiateurs et les contributions reçues en réponse figurent en annexe du présent document, qui, dans le corps de son texte, reprend sous forme d'encadrés certaines des propositions des médiateurs, choisies parce qu'elles illustrent la logique générale dans laquelle elles s'inscrivent.

C'est sur le rôle constructif des médiateurs dans l'amélioration continue des services publics que ce document propose de porter l'attention, dans l'idée que les pouvoirs publics ont des enseignements⁴ à tirer s'ils se penchent sur l'activité des services qui sont en prise directe avec l'expérience des usagers. Au fil des propositions, on peut ainsi voir émerger, de façon transversale, la cohérence des orientations de l'action administrative qui favoriseraient le respect des droits des usagers, sans épuiser bien sûr la richesse des propositions sectorielles de chacun des médiateurs.

Dans cette perspective, la première partie effectue un retour historique et théorique sur les sources de la légitimité avec laquelle les acteurs de la médiation peuvent émettre des propositions de portée générale. Cette mission s'enracine d'abord dans les textes qui les instituent et dans l'expérience qu'ils forgent à partir des réclamations reçues, mais elle évolue au fil des décennies, en accordant une place de plus en plus importante aux « droits des usagers », par rapport à l'analyse en termes de simples « dysfonctionnements » des services.

La deuxième partie passe en revue les différents droits que les médiateurs contribuent à défendre : droit à l'information, droit à la participation, droit à un recours effectif, droit à l'égalité de traitement et à la non-discrimination et, plus récemment, droit à l'erreur. Un grand nombre des propositions émises par les différents acteurs de la médiation visent en effet à renforcer les garanties d'effectivité de ces droits reconnus par les textes qui encadrent la relation usager-administration.

Enfin, certaines propositions permettent d'aller, au-delà de la protection de droits déjà reconnus, jusqu'à la proposition de reconnaissance de nouveaux droits, dans une perspective de progrès. C'est ce à quoi s'attache la dernière partie, en prenant particulièrement appui sur les recommandations émises par le Défenseur des droits en vue d'un approfondissement de certains droits, au regard des évolutions de nos modes de vie induites par le numérique, mais aussi par l'évolution des structures sociales et familiales.

PARTIE I

LA MÉDIATION DANS LES SERVICES PUBLICS : DES DYSFONCTIONNEMENTS ADMINISTRATIFS À LA PROTECTION DES DROITS DES USAGERS

L'histoire des dispositifs de médiation entre les administrations et leurs usagers est marquée par plusieurs évolutions structurantes qui contribuent à donner une place croissante à la notion de droits, et à renforcer la mission de proposition de réformes dévolue aux médiateurs. Ce détour par l'histoire permet ainsi de comprendre les fondements de ce rôle singulier.

AUX ORIGINES DE LA MÉDIATION, UN RECOURS POUR LES ADMINISTRÉS CONFRONTÉS À DES DYSFONCTIONNEMENTS

Inspirée du modèle scandinave de l'« ombudsman », apparu dès le début du XIX^e siècle, l'instauration en France du premier Médiateur, par la loi du 3 janvier 1973, s'inscrit dans une période marquée par l'essor de la « démocratie administrative⁵ », qui vise à rapprocher l'État et le citoyen. C'est en effet au cours de cette décennie que l'on assiste également à la naissance de la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada) et de la Commission nationale informatique et libertés (Cnil), en 1978.

UN MÉDIATEUR POUR RECEVOIR LES RÉCLAMATIONS DES ADMINISTRÉS

Dans les débats préalables comme dans le texte de la loi de 1973, la mission du Médiateur trouve son point de départ dans les réclamations individuelles adressées à la puissance publique, qu'il s'agit pour ce tiers indépendant d'enregistrer et de tenter de résoudre par la voie amiable. C'est ainsi que l'article premier de ce texte dispose : « Un médiateur reçoit, dans les conditions fixées par la présente loi, les réclamations concernant, dans leurs relations avec les administrés, le fonctionnement des administrations de l'État, des collectivités publiques territoriales, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public. »

On note d'emblée le terme « administrés » qui, pour reprendre les termes de Jacques Chevallier⁶, « évoque l'imposition unilatérale d'une domination et implique un modèle administratif à base d'autorité, d'éloignement et de contrainte ». Or, c'est précisément cette dimension unilatérale qu'il s'agit de tempérer, grâce au médiateur, qui pourra constituer un canal « entrant » d'information sur les difficultés liées au fonctionnement de tous les



secteurs de l'action publique, qu'ils soient directement rattachés à l'État ou qu'il s'agisse d'une collectivité locale ou d'un organisme chargé d'une mission de service public, comme les caisses de sécurité sociale.

À aucun moment dans le texte de 1973 ne sont mis explicitement en avant des « droits » rattachés au sujet « administré » et qu'il s'agirait de faire respecter. On s'inscrit bien entendu dans le cadre « du droit », tel que mis en œuvre par l'administration, mais dans la perspective d'en limiter certaines rigueurs. On peut ainsi lire dans la première plaquette de présentation du Médiateur de la République, préfacée par Antoine Pinay à l'issue de la première année d'exercice de l'institution, cette définition de l'objectif auquel elle répond : « Comment corriger les inconvénients des interventions de plus en plus nombreuses des administrations dans la vie des citoyens ; comment protéger ceux-ci contre des décisions ou même simplement des comportements qui, sans être contraires au droit, n'en sont pas moins critiquables du point de vue de l'équité ou de l'humanité ? ».

L'équité et l'humanité sont ainsi présentées comme les vertus au nom desquelles le médiateur pourra adoucir « le droit » ou du moins la façon dont l'administration l'applique au détriment de certains « administrés ».

Et, pour ce faire, il ne dispose d'aucune force contraignante. Le cadre de son intervention est précisé à l'article 9 de la loi de 1973 :

« Lorsqu'une réclamation lui paraît justifiée, le médiateur fait toutes les recommandations qui lui paraissent de nature à régler les difficultés dont il est saisi et, le cas échéant, toutes propositions tendant à améliorer le fonctionnement de l'organisme concerné. »

D'emblée, sont évoqués les deux types d'intervention envisageables :

- d'une part, la « recommandation » particulière, qui – à une époque où le cadre juridique du droit souple et celui de la médiation ou de la conciliation ne sont pas encore définis – permet, dans le cas d'espèce, de « régler les difficultés » et d'éteindre le litige pour lequel il a été saisi ;
- d'autre part, les « propositions », dont la portée est générale, dans la mesure où elles peuvent « améliorer le fonctionnement » de l'administration – afin, on peut le supposer, d'éviter pour l'avenir la survenance de difficultés analogues.

Bien que la mention soit discrète, c'est dès la première loi relative au médiateur qu'est conçu ce rôle de « proposition », qui fait l'objet du présent document. Et sans le dire explicitement, la loi de 1973 crée également le

support qui sera le véhicule naturel de cette activité de proposition, à savoir le rapport annuel du médiateur, mentionné à l'article 14.

Cet article précise en effet que : « le Médiateur présente au Président de la République et au Parlement un rapport annuel dans lequel il établit le bilan de son activité. Ce rapport est publié. » L'intérêt de cet article est qu'il prévoit explicitement un triple destinataire pour ce rapport : l'exécutif, le législatif et le « public », ce qui tend à conforter la place de « tiers » du Médiateur. Il n'est ainsi ni enfermé dans un rôle de conseiller de l'exécutif – puisqu'il s'adresse librement au public – ni coupé des pouvoirs institués – puisqu'il formalise sa relation avec eux par la remise d'un rapport, dont il est attendu qu'ils prennent connaissance pour en tirer des enseignements.

DU PARTICULIER AU GÉNÉRAL : L'ÉMERGENCE D'UNE LOGIQUE INDUCTIVE

Dès le premier rapport du Médiateur, publié pour faire le bilan de l'activité de l'année 1973, on trouve à la fois la présentation de situations individuelles qui ont été résolues par la voie de la médiation, dans tous les domaines du service public, et l'effort de montée en généralité dans les leçons à tirer de l'examen de ces réclamations.

Cette dynamique se joue d'abord à l'intérieur de chaque thématique, avec des propositions qui portent sur certaines difficultés liées à la réglementation « sur lesquelles le Médiateur souhaite, dès maintenant, attirer l'attention des autorités compétentes », classées par grand domaine : sécurité sociale (dont assurance maladie, assurance vieillesse, etc.), fiscalité, douanes, ministère de l'éducation, ministère de la justice... On y trouve des propositions visant à assouplir les conditions pour bénéficier d'une prestation, des suggestions de simplification de telle ou telle procédure, ou d'harmonisation de différents dispositifs.

Émergent aussi de ce premier rapport des problématiques transversales, qui correspondent à des difficultés identifiées dans plusieurs secteurs administratifs et que le Médiateur souhaite mettre en avant : « En sus des problèmes propres à tel service ou telle administration déterminée, les réclamations

reçues par le Médiateur ont également laissé apparaître l'existence d'un certain nombre de défauts qui semblent affecter l'exécution du service public dans son ensemble⁷».

Dans cette partie du rapport, le raisonnement s'inscrit dans une logique de « diagnostic » visant à identifier des « défauts » de fonctionnement, dont le résultat est une dégradation du service. Même si le mot est absent, on se situe pleinement dans le registre de la « maladministration⁸ », qui est historiquement celui des ombudsmans classiques. C'est dans ce cadre que le Médiateur met en avant dès 1973 deux problèmes, qu'il définit lui-même comme « génériques », à savoir « l'information des administrés » et « le comportement de l'administration ».

Il est saisissant de voir ces deux sujets immédiatement mis en avant, quand on sait à quel point ils continueront d'alimenter les réclamations, les réflexions et les propositions du Médiateur et de ses successeurs pendant les décennies suivantes.

S'agissant du défaut d'information, le rapport précise qu'il est « présent dans un très grand nombre d'affaires soumises au Médiateur » : dans ces situations, c'est la conjugaison de la complexité de la règle et de son ignorance par l'administré qui a été la cause du litige – le Médiateur fait donc sien « le souhait, très légitime, et qui commence à être répandu, de voir la puissance publique s'adresser aux citoyens dans une langue plus simple et plus claire », et met l'accent sur le véhicule central de l'information à cette époque, l'« amélioration de l'imprimé administratif ». Et sans identifier de « droit » subjectif à l'information dont l'utilisateur serait le titulaire, il explicite sa proposition de voir reconnu un « devoir d'information » qui incomberait aux services publics et qu'il se fait fort de faire entrer dans la « conscience administrative ».

Pour ce qui est des défauts en matière de ce qu'il nomme le « comportement » de l'administration, on trouve là aussi des phénomènes qui ne cesseront d'être présents au fil des ans : la « lenteur » et les délais de traitement, l'absence de réponses, l'erreur de calcul ou encore le mauvais accueil, voire

l'inexécution de décisions de justice. Le Médiateur précise néanmoins la faiblesse quantitative des réclamations portant sur ces sujets de comportement.

UN RÔLE DE « DÉTECTEUR DE RÉFORMES »

Fort de ces constats, le Médiateur entreprend donc un dialogue avec les pouvoirs publics pour donner de l'écho aux leçons qu'il propose de tirer des difficultés rencontrées par les réclamants. La conclusion du premier rapport met l'accent sur les réformes comme horizon de cette montée en généralité : « Il importe de rappeler avec quelle rapidité les circonstances ont amené le Médiateur à la conviction que son rôle ne se bornait pas à tenter de redresser les situations individuelles qui lui étaient soumises, et que le moindre objectif de son action n'était pas d'informer les pouvoirs publics, à partir de ces situations, des défauts qu'il était amené à constater, non seulement dans le «fonctionnement», au sens concret du terme, de nos administrations, mais encore dans la réglementation, voire la législation, qu'elles appliquent – bref de participer, à sa manière et dans sa mesure, à l'entreprise de réforme administrative ».

Conscient de son rôle complémentaire de celui de l'exécutif, le Médiateur entend s'inscrire dans la dynamique de l'époque, marquée par l'existence d'un « ministère chargé des réformes administratives », à côté duquel il envisage son action propre de « personnalité indépendante » comme « plus modeste », mais ancrée « sur la base éminemment concrète que fournissent les réclamations des administrés ». En résumé, le caractère concret des réclamations permet de voir la réalité, et l'indépendance permet d'en tirer librement les leçons et de formuler des propositions. Ce cadre permet dès 1974 à Antoine Pinay, premier Médiateur, de définir son ambition en la matière : « On ne peut douter, écrit-il, que du jour où le Médiateur aura pu prendre une vue complète des critiques adressées à notre administration, il ne joue pleinement son rôle de "détecteur de réformes". » C'est à ce titre que l'on peut situer l'action du Médiateur de la République au cœur de ce que le sociologue Philippe Bezès appelle « le réformisme des

contre-pouvoirs⁹ », en vogue dans les années qui suivent 1968.

Cette mission sera explicitée dans la première révision de la loi de 1973, qui intervient en 1976 et précise ainsi l'article 9 précédemment évoqué : « Lorsqu'il apparaît au Médiateur, à l'occasion d'une réclamation dont il a été saisi, que l'application de dispositions législatives ou réglementaires aboutit à une iniquité, il peut recommander à l'organisme mis en cause toute solution permettant de régler en équité la situation du requérant, proposer à l'autorité compétente toutes mesures qu'il estime de nature à y remédier et suggérer les modifications qu'il lui paraît opportun d'apporter à des textes législatifs ou réglementaires. »

L'intérêt de cette nouvelle formulation est qu'elle explicite davantage l'articulation entre les différents niveaux d'intervention auxquels le Médiateur peut avoir recours à l'issue de l'analyse des réclamations : « recommander » la résolution individuelle en équité (avec une portée toujours limitée au cas d'espèce) ; « proposer » les mesures pour y remédier ; « suggérer » des modifications de textes. Et bien que le terme « suggérer » indique qu'en matière d'évolution législative ou réglementaire, le Gouvernement comme le Parlement ne sont en rien liés par les prescriptions du Médiateur, c'est bien la prérogative de proposition de réformes qui est ici formellement reconnue au Médiateur. Les titulaires successifs de la charge en feront un usage constant – jusqu'au dernier rapport de l'institution, en 2010, qui rappelle les vingt-deux fois où, au cours de cette année-là, il a été amené à proposer une « mesure corrective globale ».

DES MÉDIATEURS SECTORIELS CONÇUS D'EMBLÉE POUR PROPOSER

En parallèle, au fil des ans, la logique de la médiation entre administrés et administrations semble avoir fait ses preuves au point qu'apparaissent des médiateurs dédiés spécifiquement à certains secteurs de l'action publique. Ils sont systématiquement conçus sur le modèle initial du Médiateur de la République, à la fois quant à la modalité de saisine (les réclamants doivent avoir effectué des démarches préalables auprès des services concernés), quant à la voie de résolution des litiges (l'amiable) et quant à la possibilité de proposer des évolutions plus générales pour remédier aux dysfonctionnements structurels.

Cette filiation est perceptible à la lecture du décret créant, en 1998, la médiation de l'éducation nationale¹⁰. L'article premier dispose qu'« un médiateur de l'éducation nationale, des médiateurs académiques et leurs correspondants reçoivent les réclamations concernant le fonctionnement du service public de l'éducation nationale dans ses relations avec les usagers et ses agents ». Si les élèves sont ici appelés « usagers » et si, contrairement au Médiateur de la République, les agents publics du ministère peuvent la saisir, c'est dans le même registre du « fonctionnement » et du dysfonctionnement du service public qu'intervient la médiation de l'éducation nationale.

On retrouve cette notion dès l'article 2 du décret, lorsqu'il est question des propositions du médiateur national, lui aussi calqué sur le même modèle : « Chaque année, il remet au ministre chargé de l'éducation et de l'enseignement supérieur un rapport dans lequel il formule les propositions qui lui paraissent de nature à améliorer le fonctionnement du service public de l'éducation nationale ».

Il en va de même, quatre ans plus tard, avec le décret instituant un médiateur au sein des ministères économiques et financiers, qui « reçoit les réclamations individuelles concernant le fonctionnement des services du ministère dans leurs relations avec les usagers¹¹ » et qui « remet au ministre un rapport annuel dans lequel il établit le bilan de

son activité et formule des propositions de nature à améliorer le fonctionnement des services du ministère dans leurs relations avec les usagers ». Il est précisé que ce rapport est « rendu public », ce qui correspond à l'idée que l'influence des propositions de réformes émises par le médiateur peuvent aussi prospérer indépendamment de la suite qui leur est donnée directement par l'exécutif.

Et quand, en 2008, la loi créant Pôle emploi¹² instaure « un médiateur national dont la mission est de recevoir et de traiter les réclamations individuelles relatives au fonctionnement de cette institution », elle prévoit également qu'il « remet chaque année au conseil d'administration [...] un rapport dans lequel il formule les propositions qui lui paraissent de nature à améliorer le fonctionnement du service rendu aux usagers ». Toujours dans l'idée de faire vivre ces constats et ces propositions, la loi prévoit que ce rapport « est transmis au ministre chargé de l'emploi, au Conseil national de l'emploi [...] et au Médiateur de la République. »

Cette disposition contribue concrètement à la constitution d'un réseau réunissant les médiateurs intervenant dans le champ de l'administration, autour du Médiateur de la République dont ils sont les « correspondants ». L'existence d'un tel réseau vise, non seulement à faciliter la coopération pour la résolution de certains litiges individuels, mais aussi à faire émerger et à rendre visibles les propositions que les uns et les autres peuvent être amenés à formuler à partir des enseignements tirés des réclamations dont ils sont saisis.

Plus tard, en 2018, la loi « pour un État au service d'une société de confiance » (Essoc), lorsqu'elle organise la fonction de médiation au sein des différentes branches de la sécurité sociale, prévoit explicitement que le rapport annuel du médiateur national de chaque branche « propose, le cas échéant, des modifications de la réglementation », et que ce rapport est « présenté au conseil ou au conseil d'administration de la caisse nationale et transmis au Défenseur des droits¹³ ».

C'est dans le même esprit que la loi Engagement et proximité de 2019 a formalisé

le statut des médiateurs des collectivités territoriales – qui avaient déjà été instaurés ici ou là au cours des années précédentes. Elle dispose en effet que : « chaque année, le médiateur territorial transmet à l'organe délibérant de la collectivité territoriale [...] qui l'a nommé et au Défenseur des droits un rapport d'activité [qui] peut contenir des propositions visant à améliorer le fonctionnement de la collectivité territoriale¹⁴ ».

Destinataire de ces rapports locaux ou sectoriels, le Défenseur des droits est donc invité à analyser la façon dont les médiateurs exercent cette responsabilité consistant à proposer, en toute indépendance, des réformes inspirées par les difficultés observées au fil des réclamations, et à tirer des enseignements généraux à partir du recensement de ces propositions.

DANS LE CHAMP DE LA CONSOMMATION, UNE MÉDIATION ELLE AUSSI ASYMÉTRIQUE ET CENTRÉE SUR LES DROITS

Par différence avec d'autres médiations (familiales, civiles...) dont la mission consiste à rapprocher des parties de nature assez semblables, on peut identifier un point commun aux médiations de la relation usager-administration et de la médiation de la consommation (encadrée par la directive 2013/11 sur le règlement extrajudiciaire des litiges de consommation), qui tient à la profonde asymétrie entre les parties au litige : pour les premières, on trouve d'un côté la puissance publique et de l'autre un usager particulier ; pour les secondes, on trouve un professionnel, parfois très important, comme un distributeur d'énergie ou une compagnie aérienne, et de l'autre un consommateur.

C'est ce qui justifie que ces deux familles de médiation reçoivent des litiges émanant de parties présumées plus faibles ou plus vulnérables, dont les droits ont pu être lésés par la partie la plus forte, et vont s'efforcer, au regard de l'expertise juridique et technique dont elles disposent, de recommander, pour éteindre le litige, des solutions respectueuses de ces droits.

Comme le soulignent les juristes Delphine Bazin-Beust et Jean-Jacques Thouroude, « le droit de la consommation repose sur un double postulat : le consommateur est

potentiellement vulnérable face au professionnel et celui-ci est potentiellement susceptible d'abuser de sa supériorité. C'est sur un rapport de force inégal, dont la vulnérabilité contractuelle est sous-jacente, présumée, que repose ce droit social du marché¹⁵ ».

Parmi les médiateurs de la consommation, le Médiateur national de l'énergie, autorité publique indépendante, occupe une place à part dans la mesure où il dispose d'une compétence sectorielle sur l'ensemble des fournisseurs. Cela lui permet d'émettre des recommandations adressées à l'ensemble des acteurs, sous forme de guide de « bonnes pratiques » tournées vers les droits des consommateurs. Il précise en effet que ce guide « constitue également pour les consommateurs d'énergie un moyen de mieux connaître leurs droits et ce qu'ils sont légitimement en droit d'attendre de la part de leur fournisseur ou du gestionnaire de réseau de distribution, dans le cadre d'une relation contractuelle fondée sur la loyauté et le respect de leurs droits¹⁶ ».

Par ailleurs, certains de ces médiateurs de la consommation, lorsqu'ils interviennent auprès d'un service public à caractère industriel et commercial, prennent appui sur les deux cadres juridiques (consommation et service public) selon la nature du litige qui leur est soumis – par exemple la médiatrice de la RATP ou celle du Groupe Caisse des dépôts ; c'est la raison pour laquelle le Défenseur des droits les a sollicités dans le cadre du présent rapport.

DES DYSFONCTIONNEMENTS ADMINISTRATIFS

AUX ATTEINTES AUX DROITS DE L'USAGER :

UN CHANGEMENT DE PARADIGME

Par contraste avec les discours sur la maladministration et la bureaucratie, qui avaient préparé les lois de démocratie administrative dont sont issus les premiers médiateurs, les décennies qui suivent, à la fin du xx^e siècle, voient se consolider l'analyse de la relation entre le service public et ses usagers en termes de « droits » – et plus précisément de droits subjectifs rattachés à la personne de l'utilisateur et opposables à l'administration. C'est une tendance qui est à l'œuvre en France et qui se traduit dans plusieurs textes de lois.

En parallèle, à l'étranger, de nombreuses institutions qui appartiennent à la famille des ombudsmans évoluent également vers une approche davantage centrée sur les droits. C'est la rencontre de ces deux tendances qui donnera naissance en 2011 au Défenseur des droits, qui, en remplaçant le Médiateur de la République, en reprend notamment le domaine de compétence tout en décalant sa façon d'appréhender les réclamations qui lui sont soumises.

EN FRANCE, UNE RECONNAISSANCE CROISSANTE DES DROITS DES USAGERS DES SERVICES PUBLICS

La primauté des droits des « citoyens » (pris ici au sens large comme « sujet de droits politiques ») n'a pas attendu la fin du xx^e siècle pour être affirmée ; elle peut sans difficulté trouver ses racines dans l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, aux termes duquel « le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme ». Un tel principe fait des droits l'horizon, la justification ultime de tous les aspects de la construction politique.

Pour autant, la construction progressive du service public en France a bien davantage reposé sur la notion d'intérêt général que sur la représentation d'un droit subjectif de l'utilisateur individuel. Et si, concrètement, la mise en œuvre des services publics conditionne l'effectivité d'une série de droits fondamentaux

(comme le droit à la santé, au logement, à l'éducation, à la justice...), les principes historiques du service public « à la française », qu'on résume souvent avec les lois dites « de Rolland », à savoir continuité, adaptabilité et égalité, ne partent pas du point de vue de l'utilisateur sujet de droit mais de l'organisation du service garant de l'intérêt général.

C'est bien au fil des années que les relations entre l'administration et les citoyens sont progressivement encadrées par les droits, autrement dit par des textes et par la jurisprudence de la juridiction administrative, dont l'objet est notamment de protéger le citoyen contre les abus que l'administration pourrait commettre à son encontre. Dès les années 1960 et 1970, l'action administrative se trouve soumise à un nouvel impératif de transparence, incarné notamment par le droit d'accès aux documents administratifs, en rupture avec une forme de culture du secret et de l'anonymat¹⁷. Si les années 1980 sont surtout marquées par des évolutions managériales, qui visent à l'efficacité administrative, la fin du xx^e siècle voit émerger, pour de bon, une « nouvelle figure de l'administré » comme « citoyen », autrement dit comme sujet de droit, avec comme point culminant, après plusieurs tentatives, l'adoption de la [loi n° 2000-321 du 12 avril 2000](#) relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

La double ambition de cette loi est à la fois d'approfondir les droits des usagers, sur le fond, et de les rendre davantage accessibles et effectifs.

C'est ce double enjeu qui fonde l'importance centrale du droit à l'information dans ce texte, dont le chapitre I^{er} s'ouvre sur l'affirmation du « droit de toute personne à l'information (...) en ce qui concerne la liberté d'accès aux règles de droit applicables aux citoyens ». Et il s'agit bien d'un droit qui se traduit aussitôt en une série d'obligations positives qui pèsent sur les administrations, dans la mesure où « les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent », en conséquence précisément de l'affirmation de ce droit à l'information, sur lequel repose en dernière analyse la possibilité d'un accès effectif à tous les autres¹⁸.

En outre, cette loi étend l'obligation de l'administration d'accuser réception de toute demande, en précisant qu'elle doit notamment indiquer la date à partir de laquelle, faute de réponse, la demande sera acceptée ou rejetée selon les cas, ainsi que les délais de recours contentieux ; elle précise qu'en l'absence d'une telle mention, ces délais ne sont pas opposables à l'utilisateur ; et elle ramène, sauf exceptions, à deux mois le délai au terme duquel une décision implicite de rejet est née du silence de l'administration.

Si ce texte procède, pour l'essentiel, à une consécration au niveau législatif de principes déjà reconnus dans la jurisprudence, il « vise à renforcer les garanties procédurales des administrés » et contribue à « la construction de la citoyenneté administrative, conçue à la fois comme un nouveau prolongement de la citoyenneté politique, et comme une reconstruction du statut juridique de l'administré¹⁹».

C'est également dans cet objectif de cohérence et de lisibilité que l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 réunit dans un seul « code des relations entre le public et l'administration » (CRPA) les dispositions législatives générales qui définissent les droits des usagers dans leurs relations avec les administrations. Les buts recherchés en ce sens sont l'exhaustivité et l'accessibilité, aux dires des deux membres du Conseil d'État chargés d'en coordonner la rédaction²⁰.

Cet effort d'explicitation et de codification doit permettre aux citoyens de faire valoir et de faire respecter des droits désormais formalisés, reconnus. Si l'on résume, au terme de ces évolutions, la liste des principaux droits dont les usagers sont devenus explicitement détenteurs, on peut identifier :

- le droit d'accès aux documents administratifs²¹,
- le droit de connaître la motivation des décisions individuelles défavorables²²,
- le droit à connaître le nom de l'agent public qui est chargé d'instruire son dossier²³,
- le droit à la mention des voies et délais de recours contre une décision défavorable,
- le droit au recours contre une décision implicite de refus de l'administration, si elle garde le silence pendant deux mois après une demande²⁴,
- le droit à recevoir un accusé de réception d'une demande²⁵,
- le droit à voir sa demande retransmise au service compétent quand on ne l'a pas adressée au bon service²⁶...

Chacun de ces droits reconnus à l'individu dans ses relations avec les administrations crée en miroir autant d'obligations qui s'imposent à ces administrations et qui encadrent donc leur activité de façon de plus en plus étroite.

Cela offre aussi aux acteurs de la médiation un point d'appui juridique pour inviter, par la voie amiable, les administrations à réexaminer la situation d'un usager dont ils auraient méconnu tel ou tel droit subjectif. Or, ces acteurs se transforment en parallèle, sous l'impulsion de plusieurs modèles internationaux.

AILLEURS DANS LE MONDE, UNE ÉVOLUTION DU RÔLE DE L'OMBUDSMAN

En s'adaptant aux divers contextes nationaux et aux différentes périodes politiques qu'elle traverse, l'institution de l'ombudsman change à la fois de nom, de forme et de modalités d'intervention. Ainsi, au cours du dernier quart du xx^e siècle, elle connaît des métamorphoses qui touchent à la fois la façon dont elle appréhende les litiges dont elle est saisie et sa manière d'exercer son rôle dans les débats relatifs aux politiques publiques.

On l'a vu, le modèle scandinave initial était tourné vers la lutte contre la « maladministration » et peut être analysé comme une sorte de pont entre l'administration et le citoyen, permettant de combler l'écart, localement, lorsqu'une faille apparaît. Le chercheur et juriste britannique Nick O'Brien, ancien directeur juridique d'une commission consacrée aux droits des personnes handicapées, s'efforce de distinguer ce premier modèle de deux autres qui sont apparus ultérieurement²⁷.

Il identifie d'une part un modèle qu'il appelle « consommériste », qui conçoit et pratique la défense des usagers face à l'État sur le modèle de la défense des consommateurs face aux professionnels, autrement dit qui s'inscrit dans une relation marquée par un antagonisme intrinsèque ; à ce modèle correspondent par exemple les ombudsmans parlementaires et sectoriels du Royaume-Uni.

Et d'autre part, il met en évidence l'émergence d'un modèle d'ombudsman centré sur les droits humains, qui emprunte sa dimension ouvertement antagoniste avec l'État aux ombudsmans « consomméristes », mais surtout qui s'enracine dans la dynamique de promotion des droits de l'homme que connaissent, dès les années 1970, l'Espagne postfranquiste et le Portugal sorti du salazarisme et, dans les années 1980 et 1990, les pays ibéro-américains, au gré des chutes des dictatures.

L'universitaire péruvien Carlos Alza Barco, ancien adjoint du *Defensor del Pueblo* de son pays, chargé des services publics et de l'environnement, met en avant les trois évolutions majeures qui caractérisent ce nouveau modèle d'ombudsman :

- de la lutte contre la maladministration à la défense des droits humains ; bien que l'ombudsman demeure une « magistrature de la persuasion », ce modèle bénéficie souvent, dans les textes qui l'instituent, de nouvelles prérogatives qui lui reconnaissent un rôle de « protection, de transmission et de promotion des droits humains²⁸ » ;
- d'une approche « centrée sur le cas » à une approche en termes de « politiques publiques » ; afin d'augmenter son impact sur les processus de décision à l'œuvre dans l'action publique, il argumente à partir des droits, au-delà des seules difficultés spécifiques identifiées dans les réclamations ;
- d'un rôle de supervision de l'administration, à une mission de mise à l'agenda de réformes (*policy agenda*²⁹), qui lui permet de dépasser une ambition simplement corrective pour envisager un horizon de progrès.

C'est ce que Carlos Alza Barco résume en disant que l'ombudsman, dans sa version étroitement articulée aux droits humains,

devient une sorte d'« entrepreneur politique » et, pour cela, adopte souvent une « rhétorique liée à une approche des politiques publiques fondée sur les droits³⁰ ». Cette évolution s'accompagne le plus souvent, en parallèle, d'un élargissement de la palette d'outils dont dispose ce médiateur pour traiter les sollicitations qu'il reçoit, avec notamment la faculté d'intervenir comme *amicus curiae* dans des procédures contentieuses, pour contribuer à faire évoluer la jurisprudence dans un sens favorable au respect des droits.

Cette double référence (par « en bas », aux réclamations qu'il reçoit, et par « en haut » aux droits qu'il s'agit de faire respecter) contribue à renforcer la légitimité de l'ombudsman à jouer un rôle dans la défense du cadre institutionnel démocratique en tant que garant des droits fondamentaux.

DU MÉDIATEUR AU DÉFENSEUR : LA NOUVELLE PLACE DES DROITS DANS LA MÉDIATION

L'évolution que représente, en France, l'intégration de l'ancien Médiateur de la République au sein du nouveau Défenseur des droits s'inscrit de façon délibérée dans cette logique, comme le soulignent les références répétées au *Defensor del Pueblo* espagnol au cours des travaux préparatoires à la réforme constitutionnelle de 2008. Cela se lit bien entendu dès le choix de la dénomination de l'institution, avec l'explicitation de la place des « droits » et la définition d'un rôle de « défense », autrement dit d'une orientation déterminée dans le cadre d'une relation potentiellement conflictuelle ou déséquilibrée.

La loi constitutionnelle de 2008 crée l'article 71-1 aux termes duquel « le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences ». Elle précise ainsi que c'est à l'aune du respect des droits et libertés que le Défenseur exerce sa mission de vigilance sur les services publics, et non pas, par exemple, à l'aune du « bon fonctionnement » des administrations.

La loi organique qui définit, en 2011, le cadre d'intervention du nouveau Défenseur des droits précise bien qu'il est chargé « de défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public » (article 4) et qu'il peut être saisi « par toute personne physique ou morale qui s'estime lésée dans ses droits et libertés par le fonctionnement d'une administration de l'État, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public ou d'un organisme investi d'une mission de service public » (article 5). Ce sont ainsi les *atteintes aux droits et libertés* qui sont situées au cœur de la réclamation qui déclenchent l'action de l'autorité indépendante, dont l'objet premier est alors de les faire cesser.

Bien sûr, la médiation trouve toute sa place parmi les modalités d'action de la nouvelle institution, comme le précise l'article 26 de la même loi organique : « le Défenseur des droits peut procéder à la résolution amiable des différends portés à sa connaissance, par voie de médiation ». Mais, outre la possibilité de présenter des observations en justice, elle s'accompagne d'autres possibilités d'intervention, dont certaines s'inscrivent ouvertement au-delà de la résolution du cas individuel :

- d'une part, le pouvoir de recommandation, défini à l'article 25 : « le Défenseur des droits peut faire toute recommandation qui lui apparaît de nature à garantir le respect des droits et libertés de la personne lésée et à régler les difficultés soulevées devant lui ou à en prévenir le renouvellement » ;
- d'autre part, la faculté de proposer des réformes, explicitée à l'article 32 : « le Défenseur des droits peut recommander de procéder aux modifications législatives ou réglementaires qui lui apparaissent utiles », y compris sans que ce type de recommandation soit nécessairement ou directement articulé à l'examen d'une réclamation.

Au sein même de l'article 25, il importe de distinguer deux niveaux de recommandations : celles qui s'appliquent au cas d'espèce et relèvent du « droit souple » et celles qui,

« de nature à (...) prévenir le renouvellement » des difficultés, sont nécessairement de portée générale et concernent des évolutions des pratiques ou des règles – qui en cela s'apparentent à celles de l'article 32.

Les premières, qui portent sur l'application du droit positif au cas d'espèce, sont certes formalisées comme des « décisions » mais ne créent pas par elles-mêmes de droits ou d'obligations – et elles ne sont pas l'objet du présent rapport. Les secondes, dont il est ici question, consistent quant à elles à proposer des évolutions générales des pratiques, mais aussi de la règle de droit, au niveau législatif ou réglementaire, et s'apparentent davantage, on l'a vu, à des propositions ayant vocation à irriguer le débat public, dont les acteurs politiques peuvent, par la suite, s'emparer pour les mettre à l'agenda.

À la lecture de ces dispositions, on ne peut que constater l'insistance avec laquelle le législateur organique a souhaité expliciter ce rôle de proposition dévolu à la nouvelle institution, qui l'invite à extraire, à partir des litiges qu'il traite et des constats qu'il dresse, certains enseignements, qu'il lui revient d'adresser aux acteurs susceptibles d'en tirer des conséquences pratiques, dans un sens plus favorable aux droits³¹.

L'ensemble des textes relatifs au Défenseur des droits contribuent ainsi à la fois à faire évoluer ses missions et donc sa lecture des réclamations qu'il reçoit, au prisme des atteintes aux droits, et à orienter les recommandations qu'il est amené à faire vers le renforcement des garanties des droits des usagers, plutôt que vers la simple amélioration du fonctionnement du service.

PARTIE II

LES DROITS À L'ŒUVRE DANS LES PROPOSITIONS ISSUES DE LA MÉDIATION

Comment les différents médiateurs de la relation usager-administration exercent-ils cette faculté de présenter des propositions de portée générale ? Si chaque médiateur sectoriel formule des propositions qui concernent son champ spécifique, on peut cependant identifier dans la diversité des secteurs couverts par la médiation une certaine récurrence de thèmes, qui font également écho aux recommandations que peut émettre le Défenseur des droits.

L'objectif des pages qui suivent est de mettre en lumière ces thématiques récurrentes, tous secteurs confondus, en les reliant aux principaux droits des usagers qui leur correspondent : droit à l'information, droits propres à la dimension relationnelle du service public, droit au recours effectif, droit à l'erreur et droit à l'égalité de traitement.

CONTRIBUTIONS

DES MÉDIATEURS INSTITUTIONNELS

Chaque encadré mis en page sous cette forme présente un exemple de recommandation formulée par un médiateur institutionnel. Chaque recommandation n'engage bien sûr que le médiateur qui l'émet. Les exemples repris dans le présent document sont choisis pour leur capacité à illustrer la thématique générale dans laquelle ils s'inscrivent.

LE DROIT À L'INFORMATION DE L'USAGER

Comment faire respecter et faire valoir ses droits si l'on ne dispose pas de l'information permettant de savoir à quoi l'on a droit et quelles démarches l'on peut engager ? Au-delà du droit d'accès aux documents administratifs, prévu par le livre III du code des relations du public avec l'administration, et sur lequel veille la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada), nombreuses et diverses sont les situations dans lesquelles l'accès à un droit est, pour un usager, conditionné par le fait de disposer, sous une forme adaptée, de l'information relative à ce droit – une information que seule l'administration est en mesure de lui fournir, qu'il s'agisse de l'administration spécifiquement compétente pour la mise en œuvre de telle ou telle prestation, ou plus largement des outils administratifs d'information, comme le site internet www.service-public.fr.

Récemment mis en avant parmi les causes du phénomène appelé « non-recours » aux droits et aux services publics³², le défaut d'information est assurément préjudiciable aux usagers et constitue à ce titre un sujet de préoccupation essentiel pour les médiateurs de la relation usager-administration.

UNE INFORMATION GÉNÉRIQUE ET PERSONNALISÉE

C'est dans le champ de la protection sociale que le droit à l'information semble aujourd'hui le plus nettement défini et encadré, à la fois au niveau de l'information « générale » délivrée aux assurés sociaux qu'au niveau de l'information



personnalisée permettant à chaque assuré de savoir à quoi il a droit. On trouve ainsi depuis 1985, à l'article R. 112-2 du code de la sécurité sociale, la disposition qui prévoit que « avec le concours des organismes de sécurité sociale, le ministre chargé de la sécurité sociale prend toutes mesures utiles afin d'assurer l'information générale des assurés sociaux ». Plus récemment, en matière de retraites, les lois de 2003, 2009 et 2010 ont étendu l'obligation d'information qui incombe aux différentes caisses, en disposant qu'elles doivent « informer et conseiller les assurés et leurs employeurs sur la législation de l'assurance vieillesse », mais aussi délivrer, sur demande, un relevé individuel de situation dématérialisé et proposer à tout assuré, à partir de 45 ans, un « entretien information retraite³³ ».

En dépit de ces avancées consacrées par les textes, les réclamations traitées par le Défenseur des droits en matière de retraite, ainsi que celles reçues par les médiateurs chargés de ce sujet, révèlent que les assurés rencontrent encore de nombreuses difficultés à comprendre les dispositions législatives qui s'appliquent à leur situation et la complexité des calculs opérés pour déterminer leurs droits à pension.

C'est pourquoi le Défenseur des droits a souligné que le droit à l'information sur la retraite devait permettre à chaque assuré de disposer, tout au long de sa carrière et au moment de la préparation de son départ à la retraite, d'une vision consolidée de ses droits acquis et d'une évaluation du futur montant de sa retraite.

Sur ces sujets, les évolutions permettant de mieux garantir les droits de l'utilisateur tiennent sans doute moins à la norme elle-même qu'à la manière dont les organismes concernés la mettent en œuvre.

CONTRIBUTIONS

Le médiateur du Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI) recommande une amélioration de l'information des travailleurs indépendants optant ou ayant opté pour le régime de la microentreprise quant aux conditions particulières de détermination des droits aux prestations maladie, maternité et retraite attachés à ce mode d'exercice, notamment lors de la déclaration de grossesse, et notamment de communiquer sur la notion de revenu cotisé.

L'effectivité de ce droit à l'information suppose alors que soit établie, réciproquement, une obligation positive incombant à l'administration, consistant à adresser une information à l'utilisateur et à s'assurer qu'il en a bien pris connaissance.

Il importe notamment de s'assurer que l'utilisateur est pleinement informé des obligations auxquelles il est soumis, en fonction de sa situation administrative. C'est en particulier le cas des allocataires de prestations sociales, qui ne sont pas toujours au clair avec la portée exacte de leurs obligations déclaratives : quelles ressources faut-il communiquer, pour quelle prestation, et à quelle fréquence. Afin de réduire les risques de voir un allocataire accusé de fraude, dans la situation où il a simplement omis de transmettre une information qu'il ne pensait pas devoir communiquer, le Défenseur des droits a recommandé, dans le rapport qu'il a consacré en 2017 à la lutte contre la fraude aux prestations sociales³⁴, d'« accompagner les demandes de prestations d'un document à signer par le demandeur, rappelant les obligations de l'utilisateur relatives notamment aux déclarations de changement de situation », et de « mettre ce document à disposition des usagers sous forme numérique et imprimée ».

Ces situations où l'utilisateur risque une sanction s'il méconnaît une règle font partie de celles où l'enjeu de l'information est particulièrement important.

CONTRIBUTIONS

Le médiateur du groupe La Poste par ses recommandations souhaite contribuer à la modernisation de l'information des usagers notamment concernant la procédure de rejet de chèques pour insuffisance de provision.

Le rejet d'un chèque pour provision insuffisante sur le compte de l'émetteur fait l'objet d'une information à la Banque de France, qui se traduit par une inscription au FCC (fichier central des chèques) qui perdure jusqu'à la régularisation du paiement dans la limite de cinq ans. La Banque Postale s'acquiesce de son obligation d'information préalable au rejet d'un chèque au moyen d'un

courrier adressé en lettre simple au titulaire du compte. Cependant, le médiateur juge souhaitable que La Banque Postale transmette l'information préalable au rejet d'un chèque par sms, courriel ou notification de l'application, en plus ou à la place du courrier papier automatique.

Plus largement, c'est l'effectivité même de certains dispositifs publics ouvrant des droits aux usagers qui est entravée par un défaut d'information du public. Dans le cadre de son rapport sur l'accès aux services publics aux Antilles³⁵, le Défenseur des droits a pu constater le faible recours aux dispositifs mis en place pour procéder à l'indemnisation des personnes ayant subi des préjudices à la suite de leur exposition au chlordécone. Ce « non-recours » semble s'expliquer, entre autres, par une méconnaissance du dispositif, si bien que l'institution a recommandé de « renforcer l'information du public sur la procédure d'indemnisation des victimes de pesticides ».

D'autres manquements caractérisés à l'obligation d'information qui incombe au service dans le cadre du déploiement de son activité viennent porter atteinte aux droits des usagers ; c'est par exemple le cas en Guadeloupe, où le syndicat unique de l'eau n'avait pas, fin 2022, transmis aux usagers le nouveau règlement de service – ce que le Défenseur des droits lui a donc recommandé dans le cadre du même rapport, afin de permettre aux usagers d'adhérer formellement à ce règlement et afin d'informer le public sur l'avancement des diverses opérations conduites par ce syndicat.

Parfois aussi, le cadre applicable est mal connu des usagers, ce qui peut les conduire à croire qu'un de leurs droits a été lésé quand ce n'est pas le cas. Par exemple, dans les réclamations qu'il a eu à traiter en matière de droit funéraire, le Défenseur des droits a fréquemment constaté que les familles n'étaient tout simplement pas informées du projet de reprise de concession (ou de sépulture en terrain commun) que la municipalité avait entrepris. Ces situations engendrent de graves incompréhensions et suscitent des litiges très difficiles à résoudre

s'ils interviennent trop tard. Pour y remédier, le Défenseur des droits a recommandé d'incorporer dans le code général des collectivités territoriales « l'obligation d'information des ayants droit sur leur droit à renouvellement, à l'échéance d'une concession temporaire » (recommandation suivie d'effet depuis la loi du 21 février 2022 qui a précisé en ce sens l'article L. 2223-15 du CGCT) et de « mettre à la charge des communes une obligation de moyens visant à informer les héritiers ou successeurs lors de la reprise d'une sépulture en terrain commun ».

Dans certaines situations, le flou engendre des réclamations qui seraient évitables, au moyen d'une information de qualité ; en ce qui concerne les services de collecte et d'élimination des ordures ménagères, les réclamations reçues par le Défenseur des droits mettent en évidence l'insuffisance de l'information mise à disposition des usagers, aussi bien sur les modalités de collecte et de tri que sur la nature et le montant de ce qu'ils doivent payer (taxe ou redevance) pour ce service. Dans le rapport qu'il a consacré à ces litiges, le Défenseur des droits a donc recommandé de renforcer ce droit à l'information des usagers.

De même, saisi par des usagers des réseaux régionaux de transport ferroviaire (TER) contraints de monter à bord des trains dans des « points d'accès non gérés » (PANG), autrement dit dans des gares sans guichet, et rencontrant des difficultés à utiliser les titres de transports dématérialisés, le Défenseur des droits a observé que les modalités de régularisation à bord n'étaient pas suffisamment bien indiquées aux usagers, ce qui contrevenait à leur droit à l'information, tel que défini à l'article 9 du règlement 1371/2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires³⁶. Pour y remédier, le Défenseur des droits a notamment recommandé de porter clairement à la connaissance des voyageurs les barèmes de régularisation lors de la montée dans un train au départ d'un PANG, par tout moyen utile, y compris par un affichage sur les quais en caractères suffisamment lisibles et accessibles aux voyageurs en situation de handicap.

Ce sont aussi les évolutions des règles applicables qui sont parfois à l'origine d'un litige, faute d'une information satisfaisante de l'utilisateur concerné. Saisi par une personne détentrice de bons du Trésor, pour une valeur de 90 000 €, valables 30 ans à partir de leur date d'émission mais qui s'est vu opposer par la trésorerie les dispositions de la loi du 17 juin 2008, qui a ramené le délai de prescription à 5 ans, le Défenseur des droits a d'abord sollicité, sans succès, le réexamen bienveillant de la situation de la réclamante. Les services de Bercy lui ont en effet opposé l'absence « d'obligation d'information sur la loi nouvelle ». Cependant, la circulaire que le ministère avait adressée aux trésoreries précisait : « il est plus que jamais impératif d'informer les porteurs de votre ressort de cette mesure législative et de ses effets ». Autrement dit, l'État s'était imposé à lui-même une obligation d'information personnalisée à destination des porteurs de bons susceptibles de voir leur prescription drastiquement réduite. C'est sur ce fondement (dont le principe est au demeurant tout à fait positif) que le Défenseur des droits a demandé à Bercy de reconnaître, dans le cas d'espèce, un manquement à cette obligation, et d'indemniser la réclamante du préjudice subi – ce qui a été fait, après la publication d'un rapport spécial³⁷. Cependant, du fait des singularités de ce cas d'espèce ou d'autres cas analogues, et puisque la circulaire avait opportunément donné instruction aux trésoreries de diffuser l'information utile, le Défenseur des droits n'a pas été conduit à émettre, sur ce sujet, de proposition de portée générale.

Cette préoccupation pour le droit à l'information est partagée par les médiateurs de grandes entreprises publiques, qui émettent eux aussi des propositions centrées sur l'information de l'utilisateur-consommateur.

CONTRIBUTIONS

Les actions de médiation du Médiateur SNCF Voyageurs visent à améliorer la qualité du service rendu mais plus particulièrement à améliorer les informations communiquées aux consommateurs, en préconisant notamment une plus grande clarté des indications sur le périmètre exact de la validité des billets TER, Transilien, « T+ », etc. ; et une information plus précise sur le montant des indemnités forfaitaires à régler en cas de régularisation à bord.

De même, le médiateur de la RATP propose d'améliorer l'information à destination des voyageurs, afin d'éviter qu'ils se trouvent en situation d'infraction sans le savoir. Ces propositions consistent par exemple à améliorer l'affiche « mode d'emploi » présente dans toutes les gares et stations, à renforcer la signalétique pour les montées irrégulières à l'arrière des bus.

UNE INFORMATION ACCESSIBLE À TOUTES ET TOUS ?

Autre obstacle, et non des moindres, au respect du droit à l'information des usagers : le défaut d'intelligibilité de l'information communiquée. Pour en faire bon usage, encore faut-il comprendre l'information qui est délivrée, ce qui risque de ne pas être le cas si elle est communiquée sous une forme et dans un langage difficilement intelligibles : d'où la recommandation du Défenseur des droits visant à renforcer l'usage du « facile à lire et à comprendre » et plus largement la clarification des écrits, qu'il a lui-même mise en œuvre dans le cadre de la refonte de son site internet, du formulaire permettant de le saisir et des courriers qu'il adresse aux réclamants.

Cette préoccupation est partagée par de nombreux médiateurs publics, en particulier ceux des collectivités territoriales, légitimement soucieux de proximité et d'accessibilité des écrits (qu'ils soient numériques ou imprimés).

CONTRIBUTIONS

Le médiateur de la région Sud Provence-Alpes-Côte-d'Azur recommande d'adapter le langage en fonction des destinataires des courriers. Il est important d'adapter le langage en fonction des destinataires de ces courriers qui ne correspondent pas forcément au langage des processus administratifs internes de la collectivité.

Le médiateur de la ville d'Angers recommande également de simplifier les courriers adressés aux usagers. Trop de courriers sont encore soit trop techniques, soit trop juridiques, soit trop riches en informations. Les services sont invités à trouver les bonnes formulations, à la fois pour ne pas infantiliser mais aussi pour ne pas laisser l'utilisateur dans une difficile compréhension de ce qu'il reçoit.

Le médiateur de l'Agence des services et de paiement (ASP) recommande d'améliorer encore la rédaction des documents écrits destinés aux usagers.

LES DIFFICULTÉS D'INFORMATION À L'HEURE DU NUMÉRIQUE ADMINISTRATIF

Si le Médiateur de 1973 portait son attention sur la qualité de « l'imprimé administratif », le Défenseur des droits et les médiateurs institutionnels sont aujourd'hui soucieux de la fiabilité de l'information apportée par les canaux numériques, utilisés par une part croissante de nos concitoyens.

Mais au-delà de l'enjeu de l'accessibilité de cette information numérique (voir section suivante), il existe aussi des raisons de se préoccuper de la bonne identification de l'information publique, dans la « jungle » informationnelle que peut constituer Internet. En effet, l'information publique officielle y est mêlée à la communication d'acteurs privés, plus ou moins légaux, qui en imite les codes, dans une époque marquée, en outre, par l'intervention d'acteurs marchands dans l'accès aux services publics. C'est la difficulté à laquelle ont été confrontés de nombreux usagers qui, croyant accéder au site officiel permettant de renouveler leurs titres d'identité, leur droit à

conduire, ou leur titre de séjour, ont été orientés malgré eux vers des sites frauduleux.

Dans sa décision-cadre n° 2018-226 relative aux procédures de délivrance des titres d'immatriculations et des permis de conduire, le Défenseur des droits avait ainsi émis une recommandation visant à « renforcer la communication sur le site public de l'Agence nationale des titres sécurisés [ANTS, devenu « France titres »] en veillant notamment à améliorer son référencement dans les moteurs de recherche », pour qu'il puisse être mieux identifié des internautes que les sites marchands, éventuellement trompeurs. Le ministre de l'intérieur a d'ailleurs indiqué qu'il avait, à la suite de cette recommandation, fait appel à une société afin d'améliorer son référencement naturel et engagé des négociations avec Google afin de faire mieux apparaître les sites publics.

C'est aussi dans cette perspective, et pour sécuriser le parcours des usagers dans leurs démarches en ligne, que le Défenseur des droits a recommandé, dans le cadre de son second rapport sur la dématérialisation d'« améliorer l'information des usagers afin de faire mieux connaître la gratuité des démarches administratives et de mettre fin aux pratiques d'orientation des usagers vers un service privé payant ».

LES DROITS PROPRES À LA DIMENSION RELATIONNELLE DU SERVICE PUBLIC

Si le code des relations du public avec l'administration prend le soin de définir son périmètre d'application en précisant ce qu'il entend par « public » et par « administration » dans ses dispositions préliminaires, il ne donne pas de définition spécifique de la notion de « relation ». Cela traduit sans doute le caractère d'évidence de la dimension relationnelle du service public, qui implique l'existence d'échanges entre des personnes – personnes physiques ou morales de droit privé d'une part –, « administrations » au sens large d'autre part.

Le code définit ainsi un certain nombre d'obligations qui incombent aux administrations dans leurs échanges avec les usagers, obligations que les médiateurs sont

fréquemment conduits à rappeler aux administrations dans leurs recommandations.

L'ENJEU DE LA QUALITÉ DES RÉPONSES AUX USAGERS

Sur bien des points qui concernent le traitement des demandes des usagers, la loi et le règlement sont tout à fait clairs quant aux obligations de l'administration : « toute demande adressée à l'administration fait l'objet d'un accusé de réception³⁸ » ; « toute personne a le droit de connaître le prénom, le nom, la qualité et l'adresse administratives de l'agent chargé d'instruire sa demande³⁹ » ; l'accusé de réception « indique si la demande est susceptible de donner lieu à une décision implicite de rejet ou à une décision implicite d'acceptation⁴⁰ » ; « lorsqu'une demande adressée à l'administration est incomplète, celle-ci indique au demandeur les pièces et informations manquantes exigées par les textes législatifs et réglementaires en vigueur⁴¹ ».

Année après année, on lit cependant que l'effectivité et la qualité des réponses administratives aux demandes des usagers demeurent une préoccupation majeure des médiateurs institutionnels, en particulier de ceux qui officient au sein des collectivités territoriales.

CONTRIBUTIONS

Le médiateur du département de la Seine-Saint-Denis recommande d'instaurer un contrôle interne de l'effectivité des réponses aux usagers car les saisines du médiateur restent, pour l'essentiel, des réclamations n'ayant pas abouti faute de réponse de l'administration départementale dans les délais réglementaires et/ou qu'elle s'est elle-même fixés.

Dans le même sens, le médiateur du département du Val-de-Marne recommande de contrôler les délais de réponse aux usagers et aux prestataires de services.

Le médiateur de la ville de Nice et de la métropole de Nice-Côte-d'Azur recommande qu'une réponse soit systématiquement adressée aux administrés, car certaines saisines font suite à l'absence de réponse. Certains services n'informent pas le requérant

lorsque la réponse à la demande de subvention est négative, seuls les dossiers recevables font l'objet d'une réponse.

Le médiateur du département de la Charente-Maritime recommande que soit apportée une réponse à tout recours gracieux formé auprès des services du département et cela dans un délai de deux mois.

Le médiateur de la ville d'Angers recommande de réduire les délais de réponse aux usagers. Les services doivent veiller à répondre rapidement à l'utilisateur, même s'il s'agit d'une réponse d'attente, ceci afin d'éviter que certaines situations soient transmises au médiateur. Cette démarche est de nature à envoyer un signal à l'utilisateur sur la prise en considération de sa requête.

Le médiateur de la ville de Paris recommande d'améliorer les courriers de refus. En cas de rejet d'une demande, le courrier de l'administration devrait indiquer à l'utilisateur non seulement le motif du rejet mais également les solutions alternatives qui s'offrent à lui lorsqu'elles existent, afin de l'aider dans ses démarches. Lorsqu'une demande ne comporte pas toutes les pièces requises, il convient d'indiquer clairement à l'utilisateur s'il peut compléter son dossier en transmettant les pièces manquantes ou s'il doit déposer un nouveau dossier intégral afin d'éviter les incompréhensions et la perte de temps.

Le médiateur de l'Agence de services et de paiement (ASP) recommande de permettre à l'utilisateur d'identifier le service expéditeur d'une information.

De même, le médiateur de la région Île-de-France recommande de faire apparaître le pôle ou la direction opérationnelle en charge du dossier sur tous les courriers de notifications de décisions de rejet.

Pour sa part, le Défenseur des droits souligne lui aussi chaque année le volume important de réclamations qui lui sont adressées par les usagers à la suite d'une absence de réponse de l'administration. Dans son rapport annuel 2018 en particulier, il avait attiré l'attention sur les différentes formes de « silence gardé par l'administration » qui sont trop souvent à

l'origine de l'abandon des démarches, et donc des droits, notamment pour les personnes en situation de précarité.

En effet, même si le principe codifié à l'article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration est désormais que « le silence gardé par l'administration vaut acceptation », de très nombreuses exceptions viennent en affaiblir significativement la portée et obligent l'utilisateur à vérifier à chaque fois si la démarche qu'il entreprend s'inscrit dans un cas ou dans l'autre ; cette vérification doit s'effectuer sur le site service-public.fr qui recense, en 2024, les 1422 procédures pour lesquelles le silence de l'administration vaut accord – dans des délais divers.

La conjonction de la dégradation de l'accueil physique et de la pratique de la « non-réponse » ont ainsi conduit le Défenseur des droits à « se demander si la réponse, le cas échéant dans des délais lui permettant de revêtir une certaine pertinence, fait toujours partie de la relation avec les usagers⁴² ».

Bien entendu, ces évolutions s'inscrivent dans le contexte de la transformation numérique de l'administration et du transfert vers Internet d'un grand nombre de démarches, qui ont fait évoluer le rôle et les obligations de l'utilisateur. Si, dès 2015, le code des relations entre le public et l'administration a défini le cadre de la « saisine par voie électronique⁴³ », les difficultés liées à la « dématérialisation » des services publics ont largement occupé le Défenseur des droits et les médiateurs institutionnels au cours de la décennie qui a suivi.

UNE RELATION TRANSFORMÉE PAR LE NUMÉRIQUE

Le développement des services publics numériques représente certes un progrès du point de vue de la simplification pour les usagers qui en maîtrisent l'usage, et du point de vue de la gestion publique. En revanche, les usagers qui n'ont pas accès au numérique, par méconnaissance, par absence d'équipements ou par manque de maîtrise de leurs usages, qui, ensemble, représentent près d'un tiers de la population française adulte, soit 16 millions de personnes⁴⁴, rencontrent les plus grandes difficultés à accomplir leurs démarches au fur

et à mesure du mouvement de dématérialisation des services publics.

Saisi de milliers de réclamations sur les difficultés rencontrées par les usagers face à la généralisation de la dématérialisation des démarches administratives, le Défenseur des droits n'a eu de cesse d'alerter les pouvoirs publics et les organismes de protection sociale sur les risques qu'une transformation numérique excessive entraînait pour les publics fragiles, tout en soulignant des inégalités territoriales flagrantes.

Dès la dématérialisation exclusive de la délivrance des permis de conduire et des certificats d'immatriculation (via la plateforme de l'Agence nationale des titres sécurisés), le Défenseur des droits a recommandé au Premier ministre et au ministre de l'intérieur l'adoption de nombreuses évolutions concrètes dans le déploiement du service ([décision 2018-226](#)), permettant de remédier aux difficultés rencontrées par les usagers (automatisation des renouvellements de récépissés, mise en place d'une communication ciblée sur les délais, mise en place de service d'urgences au sein des directions compétentes, clarification de plusieurs pages du site web de l'ANTS...). Le ministère, qui a admis que les réclamations reçues par l'institution lui avaient permis de remédier à plusieurs difficultés et que certains aspects de la réglementation concernant la délivrance des certificats d'immatriculation demeuraient mal adaptés à la numérisation, a fait état des mesures mises en œuvre⁴⁵.

À partir des travaux menés sur ces situations, élargis aux difficultés que les usagers rencontraient avec les démarches administratives d'autres services, le Défenseur des droits a publié en 2019 un premier rapport sur ce sujet, [Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics](#). Au cœur des préconisations émises dans ce premier rapport, figuraient notamment le maintien d'accueils physiques des usagers, l'accompagnement et la montée en compétences des usagers en difficulté avec le numérique, et plus largement la simplification des démarches. Autant de principes dont se font régulièrement l'écho plusieurs médiateurs institutionnels, qui observent, chacun dans son

secteur, les obstacles que rencontrent les usagers éloignés du numérique.

CONTRIBUTIONS

Le médiateur de la région Sud Provence-Alpes-Côte-d'Azur recommande de permettre systématiquement une alternative aux démarches dématérialisées, aux citoyens qui seraient dans l'incapacité ou simplement éloignés des ressources informatiques.

Le médiateur de la ville d'Arles recommande de développer la présence de conseillers numériques dans les villages et les hameaux pour lutter contre la fracture numérique.

Les mises en garde répétées du Défenseur des droits ont ainsi amené le sujet sur le devant de la scène et permis une prise de conscience bien plus large des difficultés des usagers ; elles ont incité les décideurs publics à questionner leurs pratiques et à améliorer leurs processus de dématérialisation ainsi que les réponses en termes d'accompagnement ou de niveau de service fournis aux usagers.

De ce point de vue, la création des espaces France services, lieu d'accueil généraliste en proximité, a constitué un élément de réponse aux préconisations émises par le Défenseur des droits en 2019 – à cette différence près que le Défenseur des droits a toujours insisté sur la nécessaire présence, au sein de ces lieux d'accueil de proximité, de « représentants » de chacun des services concernés, ce qui ne figure pas dans le cahier des charges de France services. De même, la mise en œuvre d'une politique d'ampleur inédite en faveur de l'inclusion numérique, portée notamment par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), qui pilote le déploiement des 4 000 conseillers numériques, vise à répondre aux recommandations du Défenseur des droits en faveur de l'accompagnement des personnes éloignées du numérique.

En dépit de ces efforts, le volume des réclamations liées aux difficultés d'accès aux services publics a continué d'augmenter, à mesure que s'étendait le domaine de la dématérialisation, ce qui a poussé le Défenseur

des droits à produire un rapport de suivi en 2022, *Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?* Dans ce nouveau rapport, il fait le bilan des suites données aux recommandations de 2019, en constatant notamment que la possibilité d'un accès à une démarche non numérique n'est pas garantie.

En outre, il fait état de la persistance des difficultés pour certains publics spécifiques, mais néanmoins nombreux (les personnes en situation de handicap, les personnes âgées, mais aussi les jeunes, les personnes détenues, les bénéficiaires d'une mesure de protection, les ressortissants étrangers, les personnes en situation de précarité sociale), ainsi que de l'exposition au risque de rupture de droits qui concerne tout un chacun, dès lors qu'une difficulté apparaît dans l'échange numérique avec l'administration, à défaut de canal de substitution.

Au cours des années 2022 et 2023, le Défenseur des droits a été saisi de plus de deux mille réclamations relatives aux difficultés rencontrées par les demandeurs de l'aide dénommée « MaPrimeRénov' », qui était conçue pour les aider, dans un contexte de transition écologique, à réaliser des travaux de rénovation énergétique dans leur logement. Dans le cadre de l'examen de ces litiges, il a constaté les écueils auxquels les usagers se confrontaient dans le traitement de leurs demandes. De nombreux blocages ont mis les demandeurs les plus fragiles économiquement dans une situation très précaire : face à la nécessité de se chauffer l'hiver, et en attente du versement de « MaPrimeRénov' », qui peut atteindre plusieurs milliers d'euros, certains foyers ont été dans l'obligation de contracter des prêts bancaires ou familiaux pour financer les travaux et payer les artisans.

Le fait est que ce dispositif a été déployé en ne prévoyant pas d'alternative au dépôt de la demande par la voie dématérialisée, ce qui a pu faire obstacle, pour certains usagers, à la bonne compréhension des différentes étapes de la démarche. C'est pourquoi le Défenseur des droits a recommandé, dans sa décision 2022-199⁴⁶ d'« améliorer l'information des usagers notamment par la mise en place d'interlocuteurs qualifiés voués à assurer un meilleur suivi des dossiers et des réclamations

et la communication dans les décisions des éléments d'analyse de nature à les justifier ».

Au terme de nombreux échanges avec l'Agence nationale de l'habitat (Anah), chargée de la mise en œuvre de cette subvention, plusieurs avancées ont pu être obtenues, notamment le renforcement des équipes dédiées à l'accompagnement des usagers et, à partir de janvier 2024, la possibilité de bénéficier d'une prise en charge dans les espaces France services pour la réalisation de la démarche administrative de demande de la subvention. Pour autant, des réclamations arrivent encore en nombre auprès des délégués du Défenseur des droits, du fait de la complexité et de la rigidité de la réglementation applicable.

Dans d'autres situations, c'est le caractère complexe et évolutif des modalités mises en œuvre par l'administration pour échanger des informations avec leurs usagers, notamment par la voie dématérialisée, qui exposent ces derniers à des ruptures de droits. Plusieurs acteurs de la médiation, dont le Défenseur des droits, l'ont observé en matière de retraite.

CONTRIBUTIONS

Les caisses de retraite françaises peuvent demander chaque année aux retraités qui résident à l'étranger un certificat de vie pour continuer à leur verser leur pension de retraite. Désormais, les personnes concernées n'ont plus à fournir qu'un seul certificat de vie par an pour l'ensemble de leurs régimes de retraite, cette démarche pouvant être effectuée par Internet sur le site « info-retraite.fr ». Or, la médiatrice du groupe Caisse des dépôts a constaté qu'un certain nombre de pensionnés rencontrent toujours des difficultés pour s'y connecter ou pour adresser leur certificat de vie par voie postale.

Elle a formulé une recommandation à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) afin qu'elle alerte la plateforme « Info Retraite » sur les difficultés rencontrées pour joindre les certificats de vie.

LES USAGERS ÉTRANGERS FACE À DES OBSTACLES SYSTÉMIQUES

Si les risques d'atteintes aux droits liés à la dématérialisation des démarches administratives sont susceptibles de concerner tous les usagers, les très nombreuses saisines reçues depuis 2020 par le Défenseur des droits montrent en particulier que les ressortissants étrangers rencontrent des difficultés persistantes pour mener à bien leurs demandes de titre de séjour auprès des services préfectoraux.

Modules de prise de rendez-vous en ligne saturés et donc inaccessibles⁴⁷, téléservices mis en place hors de tout cadre légal et réglementaire, déploiement de l'Administration numérique des étrangers en France (ANEF) assortie de nombreux bugs : les droits des étrangers sont devenus à partir de 2022 le premier motif de saisine du Défenseur des droits et ont dépassé, en 2023, les 30 % des saisines relatives aux services publics.

Au-delà des très nombreuses tentatives de résolution amiable de ces litiges, qui occupent aujourd'hui une part importante de l'activité des délégués territoriaux, le Défenseur des droits a formulé de nombreuses recommandations visant à améliorer, de façon très concrète, les procédures applicables aux demandes de titre de séjour ou de renouvellement de titres, afin de mieux assurer le respect des droits des usagers étrangers dans leurs relations avec les préfetures.

Dans le cadre du rapport de suivi sur la dématérialisation, il a notamment recommandé de doter d'effectifs supplémentaires les préfetures dans lesquelles les délais de traitement sont trop longs, et repris les recommandations figurant dans la décision de juillet 2020 relative aux procédures dématérialisées⁴⁸. Il s'agissait notamment de permettre aux usagers de contacter l'agent en charge du traitement de leur demande, d'instaurer une procédure permettant à l'utilisateur de signaler une difficulté technique, ou encore de permettre aux agents auxquels ces difficultés sont signalées de disposer des prérogatives suffisantes pour les lever.

Au regard de la persistance des très nombreuses difficultés de ces usagers dans leurs démarches avec les préfetures – qui ont souvent des incidences graves sur leur accès à d'autres droits (au logement, au travail, aux prestations sociales), le Défenseur des droits continue d'alerter les pouvoirs publics et d'intervenir auprès des juridictions pour faire reconnaître un droit à un accès omnicanal aux démarches administratives pour tous les usagers et pour s'assurer que les moyens nécessaires à l'effectivité de ce droit soient mis en œuvre (voir partie 3).

LE RISQUE D'UNE AUTOMATISATION DU SERVICE SANS RELATION

La numérisation de l'administration ne se limite pas à la question de la dématérialisation des démarches, mais peut aussi transformer le traitement de l'information relative aux usagers. Si certaines formes d'automatisation du traitement de données peuvent alléger la charge qui pèse, par exemple, sur un bénéficiaire de prestation sociale dont les obligations déclaratives peuvent être réduites par ce procédé, elles font courir le risque d'une perte de toute dimension relationnelle, et donc d'une régression de la connaissance et de la conscience des droits.

À titre d'exemple, la distribution du chèque-énergie repose sur une liste de foyers éligibles, définie au niveau national à partir du croisement des fichiers de l'administration, qui recoupe la déclaration de revenus et la taxe d'habitation. Cette liste est transmise à l'Agence de services et de paiement (ASP), qui émet les chèques, sans que les usagers aient à effectuer de démarche. Cette automatisation est certainement plus favorable à la lutte contre le non-recours qu'un dispositif qui aurait exigé une démarche active de la part des foyers éligibles, mais elle laisse dans le flou les ménages qui seraient éligibles, mais qui ne sont pas sur les listes en raison d'un changement de situation ou de toute autre erreur envisageable, sans savoir pour autant comment bénéficier du chèque. Saisi de nombreuses réclamations sur ce sujet, le Défenseur des droits a procédé au règlement amiable de ces situations au cas par cas en faisant rectifier l'information dont disposait l'administration.

De même, la mise en œuvre de la réforme récente des aides au logement « en temps réel » (consistant à en calculer le montant en se fondant sur les revenus des derniers mois, et non plus ceux de l'année antérieure) s'est appuyée sur la connaissance, par les organismes de protection sociale, des ressources des allocataires via le « dispositif ressources mensuelles » (DRM), qui agrège les données de salaires issues de la déclaration sociale nominative et les informations relatives aux revenus de remplacement. Cette réforme, là encore théoriquement favorable à la réduction du non-recours et à limitation du nombre d'erreurs dans les données des allocataires, a néanmoins montré les risques d'une certaine automatisation du partage de données entre administrations, dès lors qu'une donnée est erronée.

Saisi par des allocataires qui ne parvenaient pas à effectuer les rectifications qui auraient été indispensables pour que leur soit versé le juste droit, le Défenseur des droits a appelé en 2021 l'attention du ministre chargé des solidarités sur la nécessité de mettre en place une cellule spécifiquement dédiée à la correction des erreurs signalées par les allocataires. Seuls des « forçages » manuels au cas par cas ont pu être effectués, ce qui nourrit les inquiétudes du Défenseur des droits, pour l'avenir, dans la perspective de la mise en place de la « solidarité à la source », qui devrait étendre ce principe d'automatisation du calcul des droits à d'autres prestations sociales, en particulier le RSA et la prime d'activité.

L'ensemble de ces exemples permet de mesurer l'importance qu'il y a à préserver la dimension relationnelle du service public, seule garantie pour un égal accès de chacune et de chacun à ses droits. Cela suppose sans doute, au-delà de l'application du droit existant, la reconnaissance de droits nouveaux (voir partie 3).

LE DROIT À UN RECOURS EFFECTIF

Parmi les conditions qui contribuent à garantir de façon générale le respect des droits des usagers de service public, l'effectivité du droit au recours tient assurément un rôle central.

Elle repose elle-même sur plusieurs impératifs, dont le premier est la notification, sous les formes prévues par la règle de droit, des décisions défavorables à l'utilisateur et des voies et délais de recours dont il dispose. Plus largement, le respect par l'administration des obligations procédurales qui s'imposent à elle fait partie des garanties dont doivent pouvoir bénéficier les usagers, pour se protéger du risque de l'arbitraire.

Ces enjeux font l'objet d'une attention constante de la part de ces vigies de l'effectivité des droits que sont les médiateurs et le Défenseur des droits.

MOTIVATION, NOTIFICATION... : LE RÔLE DES GARANTIES PROCÉDURALES

La loi du 11 juillet 1979 (dont les éléments sont repris ultérieurement dans le CRPA) énumère des catégories de décisions défavorables soumises à motivation⁴⁹ : notamment les décisions qui retirent ou abrogent une décision créatrice de droits (comme un permis de construire par exemple) et les décisions qui refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir. Et le décret du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers pose de surcroît l'exigence de respect d'une procédure contradictoire préalable à ce type de décisions, en disposant que « les décisions qui doivent être motivées en vertu de la loi du 11 juillet 1979 ne peuvent légalement intervenir qu'après que l'intéressé [a] été mis à même de présenter des observations écrites ».

Au-delà des obligations strictes pesant sur l'administration en matière de respect des règles de forme et de procédures applicables aux actes administratifs, l'entrée en vigueur d'une décision administrative individuelle est conditionnée à la notification de cette dernière. Sans notification, l'acte n'est pas opposable à

son destinataire et les délais de recours administratif et contentieux ne commencent pas à courir⁵⁰. En outre, l'exigence de notification doit répondre à des conditions et mentions strictes permettant utilement à l'usager d'exercer son droit à un recours effectif (délai, juridiction compétente...). Certes, la jurisprudence historiquement très rigoureuse par rapport au respect de ces exigences et aux conséquences en cas de violation de ces dernières s'est montrée plus tempérée dans la période contemporaine⁵¹ principalement sous effet du principe de sécurité juridique, mais le respect des règles applicables en matière de notification reste une condition sine qua non d'opposabilité de l'acte administratif.

Or, en dépit de ces obligations légales et réglementaires, désormais codifiées au sein du CRPA⁵², de nombreuses sollicitations adressées au Défenseur des droits font état de décisions défavorables, en particulier en cas d'indus de prestations sociales, prises sans qu'aient été respectés, selon les cas, le contradictoire, la motivation, ou la notification des voies et délais de recours. C'est pour cette raison que, dès le premier rapport qu'il a consacré à la lutte contre la fraude aux prestations sociales, en 2017, le Défenseur des droits avait recommandé de revoir les modèles de notifications d'indus afin de faire apparaître, de manière détaillée, la motivation en fait et en droit de la décision, et les mentions des voies et délais de recours administratif et contentieux (procédure, adresses et délais pour chaque recours)⁵³.

Pour qu'un recours puisse être exercé en connaissance de cause, il est en outre essentiel que sa nature et sa portée soient bien connues et comprises par l'usager. Dans cette perspective, le Défenseur des droits a également recommandé de distinguer la contestation (exprimée dans le cadre du recours) de la possibilité de solliciter une remise de dette (ouverte uniquement pour les indus non frauduleux) et d'informer les usagers des conséquences de cette distinction sur la reconnaissance du principe même de l'indu.

De plus, le contexte de dématérialisation des services publics, déjà évoqué, induit par ailleurs un risque spécifique, pour des usagers

éloignés du numérique, d'une perte de chances consécutive à l'absence d'accès à une notification créatrice de droit au recours. Pour y remédier, le Défenseur des droits a recommandé, dans le cadre de son second rapport sur la dématérialisation d'« instaurer le principe d'un envoi sous forme papier, des notifications d'attribution, de suppression ou de révision de droits comportant les délais et voies de recours, sauf si la personne consent expressément et au préalable aux échanges dématérialisés ».

L'ENCADREMENT DES SANCTIONS INFLIGÉES AUX USAGERS

De façon générale, les médiateurs peuvent être saisis par des usagers qui entendent contester une sanction qui leur a été infligée, et dont ils considèrent qu'elle est infondée ou qu'elle n'a pas été prise en respect des garanties procédurales dont ils auraient dû bénéficier.

CONTRIBUTIONS

Le médiateur de l'enseignement agricole a été saisi à plusieurs reprises de litiges résultant de décisions d'exclusion des élèves, prises à la suite de conseils de discipline. En particulier dans l'enseignement agricole privé, où le règlement intérieur et la mise en œuvre des mesures disciplinaires relèvent du seul établissement, le médiateur a pu percevoir la détresse de certaines familles, déroutées, exprimant le sentiment d'avoir été dépourvues du moyen de se faire entendre et de se défendre, et dans l'incapacité de faire appel à une instance supérieure susceptible de respecter, pour leur enfant, le droit à une véritable procédure contradictoire.

Afin d'améliorer les relations avec les familles confrontées à ce type de situation, la recommandation de la médiation à l'adresse des établissements privés est d'être le plus explicite possible quant au règlement disciplinaire et le plus rigoureux sur le principe du contradictoire, du droit de la défense, et du fonctionnement du conseil de discipline afin d'être transparent avec les familles et les élèves.

Les organismes de sécurité sociale, quant à eux, disposent du pouvoir d'infliger des sanctions administratives, notamment financières, lorsqu'ils détectent une fraude ; il s'agit de sanctions immédiatement exécutoires qui ne nécessitent pas la saisine du juge et permettent ainsi aux organismes d'intervenir directement et, le plus souvent, de recouvrer les sommes indûment versées et les pénalités en les prélevant sur les prestations ultérieures de l'assuré ou de l'allocataire. Ces décisions de sanctions doivent néanmoins à ce titre être prononcées au terme d'une procédure spécifique.

Toujours dans ses premiers travaux sur la lutte contre la fraude, le Défenseur des droits avait constaté que les organismes de sécurité sociale s'affranchissaient dans de nombreuses circonstances de l'obligation qui leur était faite de recueillir les observations de l'intéressé avant de prononcer une sanction. C'est la raison pour laquelle il a recommandé à la direction de la sécurité sociale de diffuser « des instructions interbranches rappelant l'obligation d'assurer le principe du contradictoire avant toute qualification frauduleuse des indus et le prononcé d'une pénalité⁵⁴ ». Cette préoccupation est partagée par certains médiateurs de la sécurité sociale.

CONTRIBUTIONS

La médiation de la branche famille de la sécurité sociale a signalé en 2016 que, dans certains cas, en l'absence de contrôle sur place, aucun contradictoire n'était prévu. Certains dossiers étaient alors qualifiés en fraude sans que les parties aient fait valoir leurs observations. C'est pourquoi elle a préconisé, dans son rapport de 2016, de mettre en place une procédure contradictoire plus systématiquement, notamment en matière de contrôle sur pièces.

L'identification d'une décision comme étant constitutive d'une sanction (par exemple la radiation de la liste des demandeurs d'emploi) entraîne également un certain nombre de garanties procédurales (entre autres sur sa date d'effet), dont les médiateurs veillent à ce qu'elles bénéficient bien aux usagers concernés.

CONTRIBUTIONS

Jusqu'au 31 décembre 2012, Pôle emploi situait la date d'effet d'une radiation à celle de son fait générateur : absence à une convocation ou déclaration de reprise d'emploi, par exemple. De ce fait, la notification de la radiation comportait un effet rétroactif et déclenchait le plus souvent un trop-perçu car le versement de l'indemnisation s'était poursuivi entretemps.

La date d'effet d'une décision de radiation était un sujet déjà largement débattu du temps de l'ANPE. En effet, le ministère chargé de l'emploi (délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle) considérait à l'époque qu'une décision de radiation n'avait pas la nature d'une sanction et que ses effets devaient remonter à son fait générateur, d'où l'application de la rétroactivité.

Pour les demandeurs d'emploi, cette pratique prenait l'aspect d'une « double peine », puisqu'ils se trouvaient à la fois privés de revenus et redevables d'une somme qu'ils avaient souvent déjà dépensée, ignorant qu'elle n'était pas due.

Pour les services de Pôle emploi, elle dégradait les relations entre le conseiller et la personne sanctionnée et engendrait une gestion inutilement lourde et compliquée : saisie de la radiation, notification du trop-perçu, mise en recouvrement, traitement des réclamations, procédures... Les services en charge de ces recouvrements faisaient régulièrement part de leur débordement face à une activité qui n'est de surcroît ni très productive, ni satisfaisante sur un plan humain.

Cette pratique contrevenait, aux yeux de la médiation nationale de Pôle emploi, à un principe général du droit qui veut que les décisions administratives individuelles n'entrent en vigueur et ne produisent leurs effets qu'à leur date de notification aux intéressés.

Dans son rapport annuel 2011, le médiateur national préconisait que les décisions de radiation prennent effet à la date de leur notification par Pôle emploi, mettant ainsi fin à leur rétroactivité.

Présentée au ministre du travail et à l'Unedic, cette préconisation, malgré sa répercussion

sur la liste des demandeurs d'emploi et les finances de l'assurance chômage, a été approuvée et formalisée dans l'instruction n°2012-166 du 10 décembre 2012 entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Dans une décision rendue en 2016⁵⁵, le Conseil d'État entérine le caractère illégal de la rétroactivité d'une décision de radiation dès lors qu'elle vise à sanctionner le demandeur d'emploi.

LE DROIT AU JUGE, PRÉOCCUPATION CONSTANTE DU DÉFENSEUR DES DROITS

C'est en dernier ressort devant une juridiction qu'un usager peut faire reconnaître et respecter ses droits, s'il considère qu'ils ont été méconnus par une administration ; c'est pourquoi il est essentiel que la possibilité effective de recourir au juge soit préservée pour l'usager.

Ainsi, à chaque étape du développement des possibilités de résolution amiable, par la voie de la médiation, des litiges entre un usager et une administration, le Défenseur des droits a tenu à souligner qu'il était important que cette possibilité laissée à l'usager ne constitue pas un obstacle sur le chemin du juge – compte tenu du statut de droit fondamental que revêt le droit à accéder à un tribunal impartial, garanti notamment par l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

En particulier, avant que le législateur envisage la pérennisation du dispositif de « médiation préalable obligatoire » (MPO) relatif à certains contentieux sociaux relevant des juridictions administratives, le Défenseur des droits, qui avait participé à l'un des volets de l'expérimentation de la mesure, s'est efforcé d'en évaluer l'impact à l'aune de l'accès effectif aux droits des allocataires concernés, et non pas uniquement en fonction de la réduction du nombre de contentieux soumis aux tribunaux. Dans le cadre de l'étude⁵⁶ conduite à cette fin par l'Observatoire du non-recours aux droits et aux services (Odenore), le Défenseur des droits a ainsi pu mettre en évidence que le non-recours au juge, à l'issue de la médiation préalable obligatoire,

résultait essentiellement, aux dires des réclamants, d'une non-connaissance (ce qui renvoie aux enjeux d'information et de notification des voies de recours), plutôt que d'une lassitude liée à la médiation elle-même, rarement vue, en définitive, comme un obstacle.

De ce point de vue, les dispositions législatives qui prévoient que l'intervention de certains médiateurs institutionnels interrompt les délais de recours contentieux, en ce qu'elle apporte à l'usager une garantie supplémentaire du droit d'accès au juge, gagneraient à être étendues à l'ensemble des médiateurs qui interviennent dans la relation usager-administration, y compris au Défenseur des droits.

Indépendamment de la médiation, le Défenseur des droits a été amené à se prononcer sur la procédure des amendes forfaitaires délictuelles (AFD), sanction pénale applicable à certains délits et qui est prononcée en dehors d'un procès. Concrètement, le policier, le gendarme ou l'agent public habilité qui constate l'infraction dresse un procès-verbal électronique puis adresse un avis d'amende par voie postale à l'intéressé, qui doit payer une somme forfaitaire dont le montant est fixé par la loi sans adaptation en fonction de la situation de la personne verbalisée. Mise en œuvre de longue date en matière contraventionnelle, la procédure de l'amende forfaitaire s'étend à certains délits à partir de la loi de 2016 pour la modernisation de la justice au XXI^e siècle ; elle déroge largement à certains principes du droit pénal comme le principe d'individualisation des peines, le droit au respect de la présomption d'innocence, le principe du contradictoire, les droits de la défense, et le droit d'accès au juge.

Parmi les réclamations reçues par le Défenseur des droits en lien avec des AFD, un nombre important concernent les modalités d'information du justiciable, tant au moment de l'infraction elle-même qu'au moment de la réception de l'avis d'amende. Par exemple, certains usagers étaient dans l'impossibilité de contester l'amende faute de ressources suffisantes pour verser la consignation obligatoire ; d'autres n'ont pas reçu l'avis initial et ont été dans l'impossibilité de contester la majoration ; plusieurs cas de confusion entre différentes infractions

ont également été relevés : « conduite sans assurance », au lieu de « non-présentation du certificat d'assurance », ou encore « conduite sans permis » au lieu de « conduite malgré l'invalidation administrative du permis de conduire pour solde de points nul »...

C'est pourquoi, au terme d'une instruction et dans une « décision-cadre⁵⁷ », le Défenseur des droits a recommandé, à titre principal, de supprimer la procédure d'amende forfaitaire délictuelle et, à titre subsidiaire, de procéder à différentes améliorations, entre autres d'améliorer l'information dont bénéficie l'auteur supposé de l'infraction pour lui permettre de faire valoir ses droits, notamment : de mentionner clairement sur le procès-verbal électronique le caractère délictuel de l'infraction reprochée et le fait que l'amende forfaitaire délictuelle définitive entraîne une mention au casier judiciaire ; d'améliorer la présentation des informations figurant sur l'avis d'amende forfaitaire délictuelle majorée, notamment en mentionnant sur le recto de l'avis les voies et délais de recours ainsi que l'inscription de l'amende forfaitaire délictuelle au casier judiciaire.

Au-delà du droit d'accès au juge, le Défenseur des droits se préoccupe du droit à l'exécution des décisions de justice, qui fait partie intégrante du droit au recours ; il l'a rappelé dans son rapport annuel d'activité 2023, en mettant en lumière son inquiétude face aux inexécutions répétées, par l'administration, de différentes décisions de justice, qu'elles viennent de la Cour européenne des droits de l'homme ou des juridictions nationales, administratives ou judiciaires – en matière de droit au logement opposable, d'accès des ressortissants étrangers aux démarches qu'ils doivent accomplir auprès des préfectures, de destructions de campements ou d'habitats informels, ou encore de protection de l'enfance...

La vigilance du Défenseur des droits à l'égard de ces pratiques est d'autant plus forte qu'elles fragilisent les droits fondamentaux et contribuent ainsi à fragiliser les fondements de l'État de droit.

FACILITER LE RECOURS... À LA MÉDIATION

Bien qu'elle ne constitue pas un « recours » au sens strict du terme et qu'elle ne soit, dans la plupart des cas, pas une étape obligatoire dans le parcours de l'utilisateur-justiciable, la médiation constitue assurément un mode de règlement des litiges avec l'administration susceptible de permettre à l'utilisateur de faire valoir ses droits. Ainsi, dans le contexte du développement de la médiation institutionnelle, il est important que les usagers soient bien informés de l'existence de cette voie de recours, des conditions dans lesquelles elle peut être utilisée, ainsi que de ses effets juridiques. Face aux inerties administratives, voire parfois à un défaut de volonté de faciliter l'accès à la médiation, les médiateurs sont amenés à recommander une amélioration des modalités d'information de l'utilisateur sur cette possibilité.

CONTRIBUTIONS

Le médiateur de la ville de Nice et de la métropole de Nice-Côte-d'Azur recommande de faire évoluer les mentions des délais et voies recours sur les correspondances en précisant la possibilité de saisir le médiateur.

Le médiateur du département de Charente-Maritime recommande également de systématiser l'information relative à la possibilité de recours au médiateur dans tous les courriers de l'administration départementale et la formaliser sur le site web du département : mettre un lien vers la page du médiateur sur toutes les pages concernant les dispositifs, formulaires et aides mis en ligne par le département.

Plus largement, et même au-delà de l'administration au sens strict, lorsque la médiation est encadrée par des dispositions qui en délimitent les conditions de recevabilité, comme c'est le cas de la médiation de la consommation, il importe que ces conditions soient clairement explicitées pour que l'utilisateur-consommateur puisse saisir le médiateur en connaissance de cause. Il s'agit là encore de rappels, souvent nécessaires, au cadre légal applicable en la matière.

CONTRIBUTIONS

Le médiateur du groupe La Poste a recommandé à l'ensemble des services destinataires de réclamations, dès la première réclamation, qui peut être téléphonique, d'inviter le consommateur à la confirmer auprès d'eux sur support durable (courriel ou courrier daté et signé). Ce document marquera le point de départ du délai de deux mois courant à partir de la première réclamation écrite. Au terme de ce délai de deux mois, tout courrier de réponse ultérieur devrait être conclu par une mention informant le réclamant que désormais il est recevable, s'il le souhaite, à saisir le médiateur de la consommation et lui indiquer les coordonnées de celui-ci.

Le médiateur a également rappelé aux services que le code de la consommation demande au professionnel de communiquer à ses clients de manière lisible et compréhensible les coordonnées du médiateur de la consommation, l'adresse de son site Internet et les conditions suffisantes pour sa saisine, sur son site Internet, sur l'ensemble de ses documents contractuels et brochures d'information ainsi que sur les réponses adressées à ses clients par les services en charge des réclamations.

Il a donc recommandé que cette mention soit utilisée uniformément sur l'ensemble des documents cités.

Certains médiateurs veillent aussi à la lisibilité de l'information relative au droit de saisir un médiateur, même lorsqu'il s'agit de litiges pour lesquels il ne sont pas eux-mêmes compétents.

CONTRIBUTIONS

Le médiateur du groupe Caisse des dépôts a constaté un certain nombre de manquements de la part des organismes de formation concernant l'obligation qui leur incombe d'informer leurs stagiaires de la possibilité de saisir une instance de médiation en cas de litige, obligation figurant dans les conditions générales d'utilisation (CGU) de Mon Compte Formation. Le médiateur a proposé à Mon Compte Formation de ne plus accepter de référencer un organisme de formation qui ne respecterait pas l'obligation de proposer une instance de médiation, imposée par les dispositions de l'article L. 616-1 du Code de la consommation.

LE DROIT À L'ERREUR

Interrogés fin 2022 par l'institut Paul Delouvrier, dans le cadre de la 23^e édition de son baromètre, les Français n'ont été qu'un sur deux à répondre que, de manière générale, les services publics « se montrent compréhensifs à l'égard des erreurs de bonne foi commises par les usagers », ou « proposent des solutions en cas d'erreur de la part des usagers ». Ils sont même près de 6 sur 10 à dire qu'ils « n'accompagnent pas suffisamment les usagers pour leur éviter de commettre des erreurs⁵⁸ ». Ces données traduisent l'importance de la crainte de l'erreur dans la relation à l'administration, et soulignent la nécessité d'éviter que celle-ci sanctionne un usager pour une simple erreur, dès lors qu'elle n'est pas intentionnelle.

UNE AVANCÉE OBTENUE APRÈS LES RECOMMANDATIONS DU DÉFENSEUR DES DROITS

Dès son premier rapport 2017 sur la lutte contre la fraude, le Défenseur des droits met l'accent sur la nécessité de démontrer l'existence d'une intention de frauder pour sanctionner la fraude. Il estime alors « qu'un allocataire ou assuré de bonne foi, même s'il demeure responsable de son erreur ou de son oubli, ne saurait être qualifié de fraudeur et se voir appliquer des sanctions, dont les conséquences lui sont par ailleurs gravement préjudiciables, sans que la preuve de l'élément intentionnel soit rapportée⁵⁹ ». C'est dans cette perspective que le rapport préconise de « modifier les dispositions de l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale afin que l'intention frauduleuse devienne un élément constitutif de la fraude et de rappeler aux organismes locaux la nécessité de rapporter la preuve de l'élément intentionnel constitutif d'une fraude avant de qualifier les faits⁶⁰ ».

C'est chose faite à partir de la loi du 10 août 2018 « pour un État au service d'une société de confiance » (Essoc), dont l'article 3 précise que les sanctions prévues à l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale ne trouvent pas à s'appliquer « en cas de bonne foi de la personne concernée », et dont l'article 2, créant l'article L. 123-1 du code des relations du public avec l'administration, prévoit plus

généralement qu'une sanction ne peut être prononcée contre l'usager qui commet une erreur de bonne foi et s'attache à la rectifier spontanément ou à la demande de l'administration.

Or, dans son rapport de suivi publié en 2019, *Le droit à l'erreur et après ?*, le Défenseur des droits, prenant appui sur les réclamations qu'il reçoit en nombre croissant sur ce sujet, souligne que, malgré l'inscription dans la loi de ce droit, les pratiques des organismes n'ont que peu évolué en matière de présomption de la bonne foi des assurés ou des allocataires, et ne respectent donc pas toujours l'obligation de démontrer le caractère intentionnel de la fraude pour pouvoir infliger des sanctions. Sur cette base, il réaffirme les recommandations qu'il formulait en 2017, afin que l'objectif à valeur constitutionnel de lutte contre la fraude soit poursuivi dans le respect des droits fondamentaux des personnes concernées.

En outre, le Défenseur des droits constate que le traitement des bénéficiaires accusés de fraude aux prestations sociales reflète souvent la primauté des impératifs budgétaires sur le respect du principe de dignité de la personne humaine. Il rappelle que les bénéficiaires de prestations sociales, y compris ceux considérés comme fraudeurs, doivent conserver certains droits. Pour cela, les organismes doivent tenir compte du « reste à vivre » et mettre en place des plans de recouvrement personnalisés, même en cas d'indus frauduleux.

Là encore, les médiateurs directement concernés par ces sujets partagent souvent ces constats et ces recommandations.

CONTRIBUTIONS

La médiation de la branche famille reconnaît, dans son rapport de 2018, qu'il existe une tension entre la performance attendue en matière de recouvrement et la prise en compte de la situation financière de chaque débiteur, et que les pratiques en matière de recouvrement ne sont pas homogènes sur l'ensemble du territoire. Elle préconise ainsi de clarifier les règles de dérogation au plan de recouvrement personnalisé (PRP) et de rappeler le principe de son application, en particulier en cas de

réclamation ou de reste à vivre insuffisant. Enfin, elle recommande de revoir le barème national appliqué en l'absence de PRP, afin de ne pas limiter la durée de remboursement à 4 ans.

Depuis son adoption dans le code des relations du public avec l'administration, le droit à l'erreur est mobilisé par les acteurs de la médiation institutionnelle et par le Défenseur des droits, en vue de la résolution de litiges individuels, comme un levier pour mettre en évidence l'absence d'intention frauduleuse de la part de certains usagers.

La même loi (Essoc) introduit ce droit à l'erreur et définit le cadre de la médiation dans les différentes branches de la sécurité sociale ; on pouvait donc imaginer qu'il serait au cœur des dossiers traités par ces médiateurs. Mais, sollicités par le Défenseur des droits pour conduire une recherche-action sur l'articulation entre la médiation et le droit à l'erreur en matière de prestations sociales, plusieurs élèves de l'École nationale supérieure de sécurité sociale (EN3S) ont conclu en 2021 que l'introduction législative du droit à l'erreur n'avait pas modifié les pratiques des médiateurs des organismes de protection sociale, en partie en raison du flou quant au périmètre d'application de ce droit à l'erreur, en partie en raison de la difficulté que rencontraient, à cette date, la plupart des médiateurs à s'emparer des dossiers relevant du champ de la lutte contre la fraude⁶¹.

UNE NÉCESSAIRE CONSOLIDATION DANS LA PRATIQUE ET DANS LA JURISPRUDENCE

Dans le traitement de réclamations individuelles, le Défenseur des droits s'efforce de faire valoir le droit à l'erreur des usagers qui ont omis, de bonne foi, de transmettre une information qui leur aurait permis de bénéficier, par exemple, d'une tarification favorable, considérant que la privation d'un droit auquel leur situation les rendait éligibles, du simple fait d'une erreur qui a été ensuite rectifiée, constitue une sanction infondée.

C'est le cas par exemple pour la tarification sociale de la restauration scolaire et des activités périscolaires. Une mère de famille

allocataire du RSA était redevable de factures émises par sa mairie et rencontrait des difficultés, en raison de sa santé, pour effectuer dans les délais requis les démarches qui lui auraient permis de justifier de son quotient familial et de bénéficier d'une moindre tarification. Se présentant en mairie pour solliciter une régularisation de son dossier, elle se voit opposer un refus et saisit le Défenseur des droits. Afin de résoudre le litige par la voie de la médiation, le Défenseur des droits met en avant le droit à l'erreur, en dépit du règlement qui prévoit que la prise en compte du quotient familial ne peut intervenir qu'à partir du moment où les pièces justificatives sont transmises.

Pour cela, il s'appuie sur une décision du tribunal administratif de Strasbourg qui, en 2021, a, sur le fondement de ces dispositions, annulé des titres exécutoires pour les services de restauration scolaire et d'activités périscolaires, émis sur la base d'un plein tarif, en l'absence d'élément relatif au quotient familial, en jugeant que la requérante devait « être regardée comme ayant commis une simple erreur matérielle lors du renseignement de sa situation », et en concluant qu'elle « ne pouvait pas, alors qu'elle a régularisé sa situation dans un délai très bref après avoir elle-même alerté l'administration, se voir appliquer le tarif maximal pour les prestations servies [avant la rectification], mesure qui constituait une sanction pécuniaire au sens des dispositions de l'article L. 123-1 du code des relations entre le public et l'administration⁶² ».

Au terme de la médiation, la mairie concernée a accepté de tenir compte de l'argumentation présentée par le Défenseur des droits et a appliqué la tarification adaptée à la situation sociale de la réclamante dès le moment où elle y était éligible au regard de ses justificatifs, même transmis tardivement.

L'enjeu est aujourd'hui de faire reconnaître, dans ce type de situations, l'existence d'un véritable droit bénéficiant à l'utilisateur ayant commis et rectifié une erreur, et de ne pas se contenter d'aménagements accordés au cas par cas par l'administration. Cela passe à la fois par le renforcement d'une culture du droit à l'erreur au sein des services publics, et par

une consolidation de la jurisprudence relative à la mise en œuvre de ce droit, tel qu'il est défini par le code des relations du public avec l'administration.

De façon cohérente, on observe aussi que, dans d'autres secteurs, la pleine application de ce nouveau droit fait partie des préconisations émises par les médiateurs institutionnels.

CONTRIBUTIONS

Le médiateur de l'Agence de services et de paiement (ASP) recommande d'intégrer le droit à l'erreur dans les manuels de procédure des différentes aides et d'y sensibiliser les donneurs d'ordre.

Le médiateur du groupe EDF prône la reconnaissance du droit à l'erreur dans des cas de refus par les services de l'État du bénéfice par des particuliers de la prime énergie.

Des ménages engagent des investissements souvent conséquents dans des travaux d'économie d'énergie au regard de la promesse de versement de la prime énergie qui leur est faite. Mais certains se voient refuser le versement de la prime au motif que des règles de forme ne sont pas respectées alors que sur le fond leur dossier est éligible à la prime. Face à des situations inéquitables, le médiateur du Groupe EDF alerte les services de l'État sur ces situations et plaide la reconnaissance d'un droit à l'erreur des demandeurs de prime, dans la constitution de leur dossier. Cependant, si des situations particulières ont pu être rétablies grâce à l'intervention du médiateur auprès des pouvoirs publics, ou si certains assouplissements des règles ont pu être mis en place par l'administration, la reconnaissance d'un droit à l'erreur dans cette matière n'est pas encore acquise.

LE DROIT À L'ÉGALITÉ D'ACCÈS

ET DE TRAITEMENT

Plusieurs fondements juridiques contribuent à garantir un traitement égal de tous les usagers par les services publics. Ils peuvent être à divers titres mobilisés par les médiateurs pour obtenir le réexamen de la situation de leurs réclamants ou l'évolution des pratiques de l'administration, selon les domaines de compétences de chacun.

DANS LES TEXTES, DU PRINCIPE D'ÉGALITÉ AU DROIT DE LA NON-DISCRIMINATION

En premier lieu, l'égalité devant le service public découle du principe général d'égalité devant la loi, tel qu'il est formulé notamment à l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; il devient ainsi un des principes du service public, tel que résumé dans les « lois de Rolland » : toute personne a un droit égal à l'accès au service et doit être traitée de la même façon que tout autre usager. Le Conseil d'État le consacre même dès 1951 comme faisant partie des « principes généraux du droit ». Quant au code des relations du public avec l'administration, il fait également figurer ce principe dans ses dispositions préliminaires, en précisant que « l'administration (...) se conforme au principe d'égalité⁶⁹ ».

C'est aussi de là que découlent les obligations des agents publics posées à l'article L. 121-1 du code général de la fonction publique, qui prévoit que « dans l'exercice de ses fonctions, l'agent public est tenu à l'obligation de neutralité », qu'il « exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité » et « traite de façon égale toutes les personnes ».

Plus récemment, l'affirmation du droit à la non-discrimination a permis d'approfondir la question de l'égalité d'accès et de traitement en matière de services publics. L'article 2 de la loi du 27 mai 2008 interdit tout traitement défavorable reposant sur un des critères définis à l'article premier (origine, sexe, situation de famille, grossesse, apparence physique, particulière vulnérabilité économique...) « en matière de protection sociale, de santé, d'avantages sociaux,

d'éducation, d'accès aux biens et services ou de fourniture de biens et services ». Si les services publics ne sont pas visés en tant que tels dans le texte, on comprend qu'ils sont concernés par l'interdiction posée par l'article, à la fois de façon générale, en tant que leur activité relève de l'accès aux biens et aux services ou de la fourniture de biens et de services, et de façon spécifique, s'agissant des services de protection sociale, de santé, d'avantages sociaux ou encore d'éducation.

C'est sur cette base, et au titre de sa compétence en matière de lutte contre les discriminations, que le Défenseur des droits, lorsqu'il est saisi par des usagers qui s'estiment victimes d'un traitement défavorable de la part d'un service public, peut rappeler à l'administration qu'elle est tenue au respect du droit de la non-discrimination et, selon le cas, régler le litige à l'amiable ou recommander une évolution des pratiques.

DANS LES FAITS, DE NOMBREUSES INÉGALITÉS D'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS

Les inégalités d'accès aux services publics, qu'elles correspondent ou non à un critère de discrimination prohibé par la loi, sont les plus simples à mettre en évidence. Saisis de difficultés rencontrées par des usagers dans leurs tentatives d'accès à un service, les médiateurs ou le Défenseur des droits peuvent constater que, de fait, l'accès à ce service est inégal, et formuler des recommandations pour le garantir à toutes et tous.

Cette question de l'accès inégal est au cœur des deux rapports du Défenseur des droits sur la dématérialisation, qui insistent l'un et l'autre sur les populations qui rencontrent des difficultés dans l'usage du numérique administratif, et dont les caractéristiques correspondent, dans certains cas, à des critères de discrimination (situation de handicap, âge, lieu de résidence, vulnérabilité économique...). C'est à ce titre que ces rapports affirment que la dématérialisation des démarches administratives, du moins telle qu'elle a été conduite jusqu'alors, souvent sous une forme exclusive de toute autre modalité d'accès, fragilise l'égalité devant le service public, et qu'ils préconisent de conserver plusieurs voies d'accès.

Cependant, l'inégalité ne se cantonne pas à ce qui se passe en ligne et le respect du droit à la non-discrimination se joue aussi dans la mise en œuvre de services publics très matériels. La question se pose, par exemple, dans le cas de la collecte des ordures ménagères : dans son rapport de 2018, le Défenseur des droits souligne que le « déploiement de l'apport volontaire doit se concilier avec le principe d'égalité et de proportionnalité entre les usagers, ce qui peut impliquer, dans certains territoires, une prise en compte accrue de certaines catégories d'usagers pour lesquelles une adaptation se révèle nécessaire, notamment quant à l'éloignement des points de collecte⁶⁴ ». En effet, l'absence d'adaptation du service pourrait être considérée comme une discrimination indirecte de certains usagers « fondée sur le handicap, mais aussi sur l'âge, l'état de santé, la perte d'autonomie, le lieu de résidence, voire la particulière vulnérabilité résultant de leur situation économique ». C'est pourquoi le Défenseur des droits a recommandé de tenir compte de ces situations dans l'organisation des services de collecte et d'élimination des ordures ménagères.

C'est le même raisonnement qui a conduit le Défenseur des droits, saisi de réclamations relatives à des refus d'inscriptions d'enfant à la cantine scolaire, à considérer que les refus motivés par le fait que les parents de l'enfant ne travaillaient pas, par le fait qu'ils logeaient dans un habitat précaire, étaient discriminatoires – au regard notamment de la particulière vulnérabilité de ces familles. De même, lorsque le refus est prononcé en raison du handicap de l'enfant. Face à toutes ces situations, le Défenseur des droits a insisté sur la nécessité de garantir le droit d'accès à la restauration scolaire pour tous les enfants, ce qui passe par la suppression de toute forme de discrimination à l'égard des enfants ou de leur famille, quel qu'en soit le motif.

À la rentrée 2022, le Défenseur des droits s'est saisi d'office de la situation de nombreux élèves ayant rencontré d'importantes difficultés pour poursuivre leur scolarité au lycée en l'absence de place pour les accueillir, lors de la rentrée scolaire 2022/2023. Outre l'atteinte à l'intérêt supérieur des enfants

concernés et au droit à l'éducation, ces situations apparaissent contraires au principe d'égalité devant le service public de l'éducation. Afin d'y remédier, le Défenseur des droits a notamment recommandé au ministre de l'éducation nationale de réformer le système d'affectation des élèves des lycées de façon à « organiser, tant pour l'affectation en seconde que pour l'affectation en première, les commissions d'ajustement avant le début des vacances d'été » et à garantir que « les affectations tardives à la fin de la période estivale voire après la rentrée scolaire soient limitées à des situations exceptionnelles et imprévisibles, par exemple en cas de déménagement de la famille de l'élève⁶⁵ ».

POUR LES USAGERS EN SITUATION DE HANDICAP, LE LEVIER DES AMÉNAGEMENTS RAISONNABLES

Les personnes en situation de handicap font partie des usagers qui rencontrent le plus de difficultés d'accès aux services publics, et ces difficultés ne peuvent être évitées qu'à condition que le service lui-même s'adapte à la situation de handicap de ces usagers. C'est ce que recouvre la notion d'« aménagement raisonnable », qui suppose de mettre en œuvre des mesures nécessaires et appropriées afin de permettre l'égalité d'accès que ne permettrait pas d'atteindre un traitement identique de personnes placées dans des situations différentes. L'absence de mise en œuvre de ces aménagements raisonnables peut constituer une discrimination en raison de la situation de handicap de l'utilisateur concerné.

C'est sur ce raisonnement que s'appuie régulièrement le Défenseur des droits lorsqu'il est saisi par des usagers en situation de handicap qui s'estiment victimes d'un traitement défavorable de la part d'un service public. Par exemple, au regard des très nombreuses saisines relatives au défaut d'accompagnement, dans leur scolarité, des élèves reconnus en situation de handicap, le Défenseur des droits a recommandé de garantir des aménagements effectifs de la scolarité, adaptés aux besoins de chaque élève⁶⁶.

Les médiateurs institutionnels ont eux aussi souvent été saisis des enjeux d'égalité soulevés

par les difficultés rencontrées par les usagers en situation de handicap et ont formulé plusieurs recommandations visant à les résoudre.

CONTRIBUTIONS

La médiatrice de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur a formulé à plusieurs reprises des recommandations relatives aux aménagements des parcours scolaires pour les élèves et les étudiants en situation de handicap. Par exemple, elle a proposé de modifier le décret relatif aux délais de dépôt des demandes d'aménagement d'épreuves d'examen pour permettre aux familles de déposer un dossier médical actualisé. Elle a également recommandé de mieux prendre en compte les situations de handicap sur la plateforme Admission post-bac (APB, devenue Parcoursup).

Le médiateur de Bercy a recommandé l'amélioration du dispositif prévoyant, en matière de droits de mutation à titre gratuit, la mise en œuvre d'un abattement en faveur des personnes atteintes d'un handicap.

L'article 779-II du code général des impôts prévoit un abattement sur la part de tout héritier, légataire ou donataire, incapable de travailler dans des conditions normales de rentabilité, en raison d'une infirmité physique ou mentale, congénitale ou acquise.

Les conditions d'application du dispositif ne se limitent pas à la seule prise en compte d'un handicap réel, mais ses conséquences doivent être justifiées par des considérations économiques liées à l'incapacité des intéressés de travailler dans des conditions normales de rentabilité.

Ainsi, il ne s'agit pas d'une exonération destinée à couvrir les travailleurs handicapés, du fait de l'existence d'un handicap caractérisé. Cela entraîne la nécessité d'une appréciation par l'administration de l'impact économique de celui-ci, sans considération de son caractère parfois évolutif dans le temps.

Un taux d'invalidité minimal serait plus à même de prendre en compte la réalité d'un handicap.

Afin de permettre une application plus uniforme sur le territoire de ce dispositif et dès lors qu'il convient de tenir compte des efforts fournis par les intéressés pour exercer une profession alors qu'ils sont en situation de handicap, le Médiateur de Bercy a préconisé une amélioration du dispositif afin que les critères de bénéfice de cet abattement soient rendus plus objectifs.

DES INÉGALITÉS SYSTÉMIQUES SUBIES PAR LES USAGERS ULTRAMARINS

L'éloignement à l'égard des services publics et des administrations prend un sens encore plus radical lorsque l'on évoque la situation des habitants des départements, régions et collectivités d'Outre-mer. À plusieurs reprises, le Défenseur des droits a alerté les pouvoirs publics sur les inégalités dont ces habitants étaient victimes, et a recommandé d'adapter l'organisation des services publics pour qu'ils garantissent l'accès aux droits à toutes et tous.

Lors de sa visite en Guyane en 2016, le Défenseur des droits a pu constater les difficultés spécifiques rencontrées par les habitants éloignés du littoral, et a recommandé en conséquence « un accompagnement des populations des forêts et des fleuves pour les informer des offres de services publics, des règlements administratifs et les assister en tant que de besoin », ainsi que le renforcement du « dispositif des missions administratives itinérantes sur les fleuves, qui apparaît comme une adaptation nécessaire à une situation singulière d'éloignement⁶⁷ ».

De même, l'institution a diligenté une mission aux Antilles fin 2022 pour établir un état des lieux des difficultés d'accès aux droits que rencontrent les habitants de Guadeloupe et de Martinique, et pour formuler des préconisations visant à y remédier⁶⁸. Saisi des difficultés massives d'accès à l'eau potable et à l'assainissement en Guadeloupe, le Défenseur des droits a ainsi recommandé de mettre en œuvre rapidement les engagements pris sur la remise en état des réseaux d'eau et d'assainissement pour garantir un accès à l'eau pour tous les habitants, et améliorer, à court terme, l'équité des tours d'eau. En

parallèle, afin de rétablir la confiance des usagers, dégradée compte tenu des défaillances du service de distribution de l'eau et de sa facturation, il a préconisé de prononcer un abandon de créances pour les factures d'eau aux particuliers émises avant le 1^{er} janvier 2021 – ce qui a été fait, début 2024, par l'une des intercommunalités concernées.

Dans ce cadre, le Défenseur des droits a également été alerté des atteintes au droit à l'éducation que représentaient, en Martinique comme en Guadeloupe, les fréquentes fermetures de classes, à l'école et au collège, liées aux aléas climatiques, aux sargasses ou aux mouvements sociaux divers, et a recommandé au rectorat de mettre en place un dispositif permettant de rattraper les heures de cours manquées, afin d'éviter la persistance des inégalités devant le service public de l'éducation dont sont victimes les élèves antillais.

En définitive, c'est une profonde adaptation de la façon dont est rendu le service public qui est préconisée pour répondre aux défis spécifiques auxquels font face ces populations. À défaut, l'inégalité persistante dans l'accès aux droits et aux services publics, par rapport à l'hexagone, aggraverait inévitablement la défiance dans les institutions, déjà forte en Outre-mer.

S'agissant de Mayotte, la situation est très différente dans la mesure où ce n'est pas le défaut d'adaptation qui engendre une inégalité de traitement, mais plutôt l'existence d'une différenciation dans la règle de droit elle-même, qui est défavorable aux habitants du territoire insulaire. C'est pour cette raison que, dans son premier rapport consacré à ce territoire, le Défenseur des droits avait recommandé que différents dispositifs, notamment en matière de protection sociale (en particulier la complémentaire santé solidaire et l'aide médicale de l'État) soient mis en œuvre à Mayotte comme dans les autres départements français⁶⁹. De façon plus générale, c'est l'alignement sur le droit commun qui est recommandé par le Défenseur des droits, au titre de l'égalité de traitement par les services publics.

PARTIE III

VERS LA RECONNAISSANCE DE NOUVEAUX DROITS

L'évolution des missions du Défenseur des droits par rapport à celles du Médiateur de la République l'a conduit à élargir le champ des recommandations qu'il peut émettre : il ne s'agit plus uniquement de veiller au respect effectif des droits des usagers tels qu'ils sont déjà établis par le droit positif, mais aussi de proposer, en vue de garantir le respect de certains principes fondamentaux, une évolution des textes permettant la reconnaissance de nouveaux droits.

Là encore, c'est souvent à partir des réclamations reçues, en particulier de celles qui ne peuvent trouver de résolution (amiable ou contentieuse) à droit constant, que le Défenseur des droits, mais aussi parfois certains médiateurs institutionnels, proposent des innovations juridiques visant à une meilleure protection des droits des usagers.

Ces évolutions concernent plusieurs aspects de la relation usager-administration qui ont déjà été évoqués : la place du numérique bien sûr, s'agissant de l'accès aux services mais aussi du traitement algorithmique des données des usagers par les administrations ; la participation des usagers-citoyens à l'élaboration et à l'évaluation des politiques qui les concernent, qui peut constituer à la fois un droit et un vecteur d'amélioration de la prise en compte de la situation de ces usagers. Plus largement, les acteurs de la médiation peuvent prendre appui sur certaines évolutions de la société pour recommander des ajustements du droit applicable.

Enfin, il conviendra de poser la délicate question de la place des moyens des administrations publiques dans les préconisations des acteurs de la médiation : ces derniers doivent-ils tenir compte des limitations des ressources publiques lorsqu'ils formulent des recommandations, ou au contraire

prescrire de porter à un certain niveau le financement des services publics pour garantir le respect des droits ?

RECONNAÎTRE LE DROIT À UN ACCÈS

OMNICANAL POUR TOUS

Si le développement du numérique administratif continue de marquer une évolution radicale dans la relation de service public, la mise au jour, ces dernières années, des difficultés d'accès au numérique que connaissent des parts importantes de la population, a conduit les décideurs publics à ne plus revendiquer une administration « 100 % numérique », auprès de laquelle on ne pourrait plus effectuer ses démarches qu'en ligne. Sur ce point, le message du Défenseur des droits semble largement entendu.

Néanmoins, le rapport de suivi de la dématérialisation des services publics, sorti en 2022, met l'accent sur le fait que des démarches nouvelles sont encore conçues pour n'être accessibles que sous un format numérique : c'est le cas par exemple des demandes de titres de séjour qui passent par « l'administration numérique des étrangers en France » (l'Anef), des demandes de subvention « MaPrimeRénov' » auprès de l'Agence nationale de l'habitat (Anah), ou encore des inscriptions dans le second cycle de l'enseignement supérieur sur la plateforme « MonMaster ».

Afin d'éviter ces situations, qui lui semblent constitutives d'une rupture d'égalité entre les usagers du service public, et font courir des risques de ruptures de droits pour un nombre non négligeable de personnes concernées, le Défenseur des droits a recommandé à plusieurs reprises d'« adopter une disposition législative,



au sein du code des relations entre les usagers et l'administration, imposant de préserver plusieurs modalités d'accès aux services publics pour qu'aucune démarche administrative ne soit accessible uniquement par voie dématérialisée ». Cette idée a été reprise dans une proposition de loi adoptée à une large majorité en première lecture à l'Assemblée nationale le 30 novembre 2023⁷⁰, mais dont la suite du parcours parlementaire n'est pas encore connue.

En attendant que le législateur décide d'une éventuelle évolution en la matière, c'est le droit actuel qui s'applique et qui fait l'objet de plusieurs contentieux récents visant à définir le périmètre précis des obligations incombant à l'administration en matière d'accès aux démarches en ligne, d'accompagnement des usagers et de mise en place d'éventuelles solutions de substitution.

S'agissant de la mise en place du téléservice dénommé « administration numérique des étrangers en France » (Anef), le Conseil d'État a lui-même sollicité en 2022 les observations du Défenseur des droits après avoir été saisi par plusieurs associations, avocats et syndicats, en vue de l'annulation du décret du 24 mars 2021 qui instaurait le dispositif. C'est en prenant appui sur les très nombreuses réclamations reçues par le siège et par les délégués que le Défenseur des droits a pu faire état des difficultés récurrentes rencontrées

par les usagers à chaque stade de la procédure et du caractère insuffisant des mesures d'accompagnement mises en œuvre. Il a considéré, sur cette base, que les actes réglementaires visés étaient susceptibles de porter atteinte au principe d'égalité devant le service public, et d'entraîner des risques de discrimination⁷¹.

Dans sa décision du 3 juin 2022, le Conseil d'État reconnaît certes le droit pour l'administration de créer une procédure totalement dématérialisée mais précise que le pouvoir réglementaire ne saurait édicter une telle obligation qu'à la condition de permettre l'accès « normal » des usagers au service public et de garantir aux personnes concernées l'exercice effectif de leurs droits. Pour ce faire, le pouvoir réglementaire doit tenir compte « de l'objet du service, du degré de complexité des démarches administratives en cause et de leurs conséquences pour les intéressés, des caractéristiques de l'outil numérique mis en œuvre ainsi que de celles du public concerné, notamment, le cas échéant, de ses difficultés dans l'accès aux services en ligne ou dans leur maniement ». S'agissant précisément des démarches relatives au séjour, il a considéré qu'elles étaient « particulièrement complexes et sensibles », si bien que le texte qui impose l'usage obligatoire d'un téléservice doit prévoir un accompagnement et une solution de substitution.

Pour se conformer à cette décision, le Gouvernement a pris le décret du 22 mars 2023 créant une solution de substitution à ce téléservice, et l'arrêté du 1^{er} août 2023 qui en définit les modalités d'application, à savoir, d'une part, la possibilité pour l'usager de solliciter le « centre de contact citoyen » en cas de difficulté avec la démarche, ou de prendre rendez-vous au « point d'accueil numérique » dédié aux ressortissants étrangers dans les préfectures, afin de la mener à bien et, d'autre part, si ces deux démarches n'ont pas permis d'aboutir, la proposition d'une solution de substitution à l'usager pour le dépôt de sa demande.

Autrement dit, dans l'état du droit en vigueur et de la jurisprudence, il n'existe pas de droit à effectuer, en toute circonstance, ses démarches administratives par un canal non dématérialisé, mais seulement une obligation, pour l'administration, d'offrir à l'usager qui, face à une démarche particulièrement sensible et complexe, a fait la preuve de son impossibilité de faire aboutir le dépôt de sa demande, une solution subsidiaire lui permettant de contourner la voie numérique qui reste obligatoire pour les autres.

C'est de façon cohérente avec sa décision relative à l'Anef que le Conseil d'État, saisi cette fois d'une demande d'annulation du décret instaurant une procédure exclusivement dématérialisée pour l'inscription en master, a considéré « l'objet », le « public concerné » par la démarche et les « caractéristiques de l'outil numérique mis en œuvre », pour apprécier la nécessité de prévoir des dispositions spécifiques d'accompagnement des usagers ou la mise en œuvre d'une solution de substitution – et a décidé que cela n'était, en l'espèce, pas nécessaire⁷².

Si le Défenseur des droits reconnaît dans la possibilité d'accès à une solution de substitution pour certaines démarches un progrès par rapport à une situation dans laquelle la voie dématérialisée serait la seule possible, il s'inquiète cependant de voir se dessiner une différenciation structurelle entre diverses catégories d'usagers, en matière d'accès aux services publics.

Considérer en effet que c'est prioritairement la caractéristique du « public concerné » qui détermine le fait de disposer ou non d'un droit d'accès à un service public non dématérialisé, revient à exiger de l'usager qu'il fasse lui-même la preuve de sa propre difficulté pour bénéficier d'une voie d'accès au service devenue subsidiaire, et ce uniquement « pour certaines démarches particulièrement complexes et sensibles ». Une telle logique aboutit à légitimer le développement d'un service public qui n'est pas conçu d'emblée comme inclusif ou universel, et dont l'accès ne serait garanti à tous que sous certaines conditions, par des dispositifs correctifs ou dérogatoires, lorsque l'absence de tels dispositifs porterait une atteinte trop importante aux droits des usagers concernés.

Le risque est à terme de laisser s'installer des services publics à deux ou à plusieurs vitesses, à l'encontre du principe d'égalité, et donc de fragiliser l'ensemble de l'édifice de ces services publics, pourtant essentiels à la cohésion sociale et, en définitive, au respect des droits de chacune et de chacun. Et c'est pour conjurer ce risque que le Défenseur des droits réitère sa recommandation visant à « garantir plusieurs modalités d'accès effectif aux services publics afin qu'aucune démarche administrative ne soit accessible uniquement par voie dématérialisée ». Cette proposition conduit à aller plus loin que le droit positif actuel, dans la mesure où elle suppose à la fois d'étendre l'accès aux voies non numériques pour les démarches mêmes « moins sensibles » ou « moins complexes », et de permettre cet accès à tout usager, même s'il ne présente pas de vulnérabilité spécifique.

En résumé, le Défenseur des droits recommande, dans son rapport de 2022 sur la dématérialisation, que tout usager puisse « choisir le mode de communication le plus approprié à sa situation lorsqu'il échange avec l'administration ». Seule la reconnaissance d'un droit universel à la relation « omnicanale » avec le service public semble en mesure de garantir durablement le respect des grands principes du service public et des droits fondamentaux des usagers.

ÉTENDRE LE DOMAINE DU DROIT

À LA PARTICIPATION

Issue des premières réformes de « démocratie administrative », la notion de droit des usagers à la participation repose sur l'idée que l'utilisateur d'un service public doit disposer – au-delà de son rôle de contribuable et de citoyen électeur – d'une voix au chapitre sur le fonctionnement du service, en sa qualité d'utilisateur précisément. Il n'est plus, on l'a vu, « l'administré » passif face à l'administration toute puissante mais peut se faire entendre d'elle pour exprimer, non seulement ses attentes et ses opinions, mais surtout son expérience, qui peut être riche d'enseignements utiles pour améliorer la qualité du service.

Tous les secteurs de l'action publique ne se sont cependant pas emparés avec la même intensité de ce principe. Si de plus en plus d'administrations rencontrent de nos jours, à intervalles plus ou moins réguliers, un « comité des usagers⁷³ », toutes ne lui accordent pas le même rôle.

C'est sans doute le domaine de la santé qui a été précurseur en la matière, autour notamment de la loi du 4 mars 2002, qui, tournée vers « les droits des malades » et « la qualité du système de santé », crée dans le code de la santé publique un chapitre spécifiquement dédié à la « participation des usagers au fonctionnement du système de soins ». Reposant sur le droit à l'information, à la fois de chaque patient sur son propre état de santé et de façon plus collective sur le système de santé, l'idée de « démocratie sanitaire » traduit la reconnaissance du patient comme sujet de droits et lui donne un rôle résolument actif, aussi bien dans son propre parcours que dans la gouvernance des établissements de soin, où il est représenté par des associations agréées.

L'article L. 1111-4 du code de la santé publique reconnaît même le droit au patient de « décider », en ce qu'il dispose que « toute personne prend, avec le professionnel de santé et compte tenu des informations et des préconisations qu'il lui fournit, les décisions concernant sa santé » et que « toute personne a le droit de refuser ou de ne pas recevoir un

traitement ». Dans ce cas, le patient dispose explicitement d'un pouvoir qui garantit ce rôle actif, venant contrebalancer l'asymétrie profonde qui existe entre le malade, vulnérable par définition, et le professionnel de santé, que son savoir met en position de surplomb. Ce qui conditionne ce rééquilibrage, ce n'est d'ailleurs pas uniquement la disposition juridique qui accorde un pouvoir de décision au patient, mais aussi la capacité effective du patient à disposer de l'information pertinente pour décider en connaissance de cause – et ce n'est donc pas un hasard si la figure du patient-acteur et sujet de droit s'est développée en parallèle de celle du patient-expert, qui a émergé en particulier autour de l'épidémie de Sida, dans les années 1990.

En matière d'environnement aussi, le droit à la participation du public a fait l'objet d'une reconnaissance particulièrement forte. La convention d'Aarhus, en 1998, engage les États signataires, dont la France, à favoriser la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement. L'adoption de la Charte de l'environnement en 2005 donne même une valeur constitutionnelle à ce principe, aux termes de son article 7, qui lie ainsi droit à l'information et droit à la participation : « toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

De même que la notion de « démocratie sanitaire », l'idée de « démocratie environnementale », mise en avant dans les lois qui ont suivi le Grenelle de l'environnement, traduit la revendication de l'exercice actif du droit à la participation, non plus cette fois des usagers individuels d'un service qui touche à l'intime mais plus largement de riverains ou de citoyens soucieux de s'impliquer à la définition de l'intérêt général, au-delà des seuls processus électifs. Pour rendre ce principe effectif, le code de l'environnement consacre un titre entier à l'information et à la participation des citoyens (qui sont liées entre elles dans la mesure où la première est une condition de possibilité de la

seconde) ; et le chapitre préliminaire de ce titre explicite la reconnaissance de quatre « droits » dévolus au « public » : accéder aux informations pertinentes, demander la mise en œuvre d'une procédure préalable, bénéficier de délais raisonnables pour formuler des observations et des propositions, être informé de la manière dont les contributions du public ont été prises en compte⁷⁴.

En dehors de ces domaines, d'autres administrations mettent en œuvre des démarches consultatives sous des formes diverses : que l'on pense aux « conseils de quartier » dans les collectivités locales par exemple, ou à la notion de « communauté éducative », qui, dans le domaine de l'enseignement scolaire, traduit l'idée que les élèves et leurs parents, dans une optique de coéducation, sont encore bien plus que de simples « usagers » du service public de l'éducation.

De façon plus générale, l'attention à « l'expérience usager » est aujourd'hui une démarche volontaire qu'adoptent certains services publics, stimulés en cela par les initiatives de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et de la direction interministérielle du numérique (Dinum) notamment, mais elle ne repose pas encore, de façon générale, sur des droits reconnus à l'usager en matière de participation.

Pourtant, la capacité à être reconnu comme sujet de droit et à voir ses droits fondamentaux respectés ne peut qu'être renforcée par l'existence de garanties institutionnelles permettant d'être directement entendu. Au-delà de la conviction pragmatique selon laquelle le retour d'expérience des utilisateurs est riche d'enseignements pour tout responsable de service, la conception de l'usager comme sujet de droit suppose que lui soit notamment reconnu le droit à la parole et suppose également qu'incombe à l'administration une obligation de prise en compte de ce qu'il dit du service, de sa qualité, des difficultés éventuelles qu'il a rencontrées pour y accéder et pour faire valoir ses droits⁷⁵.

Instruit des difficultés spécifiques que les usagers en situation de précarité rencontrent avec le numérique administratif, le Défenseur

des droits a ainsi recommandé de mettre en œuvre des processus de participation à l'élaboration et à l'évaluation des services numériques qui permettent de prendre en compte les conditions réelles d'usage de ces services. Trop souvent déployées à marche forcée, les nouvelles démarches en ligne ou les évolutions des sites internet des administrations mettent en effet en péril la continuité des droits des usagers qui ne parviennent pas à actualiser leur situation ou à effectuer leurs demandes par ces canaux dans lesquels ils ne se repèrent pas.

C'est pourquoi le rapport de suivi du Défenseur des droits sur la dématérialisation des services publics, après les nombreuses rencontres organisées avec les personnes en situation de précarité et les associations qui les accompagnent, formulait une recommandation visant à « associer les usagers précaires ou pauvres, les associations qui les accompagnent et les travailleurs sociaux, à la conception et à l'évaluation continue des sites publics afin de comprendre leurs difficultés et d'étudier leurs propositions pour adapter leur ergonomie et le vocabulaire des formulaires », mais aussi plus largement d'« inclure des usagers en difficulté avec le numérique dans l'élaboration et dans l'évaluation des processus de dématérialisation des services publics ».

D'autres médiateurs ont, dans leur secteur spécifique, formulé des recommandations analogues.

CONTRIBUTIONS

La médiatrice de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur a recommandé, dans son rapport 2018 « Vers une administration inclusive », d'adosser la conception de toute application à un comité d'usagers et de porter une attention particulière à l'expérience utilisateur, s'agissant en particulier de la lisibilité et de l'intelligibilité des informations dispensées ou de l'accessibilité des démarches aux personnes présentant un handicap.

LA PARTICIPATION DES PERSONNES CONCERNÉES

AUX TRAVAUX DU DÉFENSEUR DES DROITS

Par souci de cohérence avec les recommandations qu'il émet à l'attention des pouvoirs publics, le Défenseur des droits s'est attaché à renforcer la participation du public, en particulier des personnes les plus précaires, dans le cadre de plusieurs de ses travaux.

Tout d'abord, dans le cadre de l'expérimentation de la procédure de médiation préalable obligatoire en matière de contentieux sociaux, à laquelle il a pris une part active, le Défenseur des droits a tenu à interroger les allocataires ayant eu recours à ce dispositif, afin de mieux en comprendre les effets concrets sur l'accès aux droits – et l'accès au juge en particulier⁷⁶.

Ensuite, chaque année, en parallèle des auditions visant à préparer le rapport annuel du Défenseur des droits consacré aux droits de l'enfant, une « consultation nationale⁷⁷ » des enfants est organisée pour donner la parole aux enfants et aux adolescents sur le thème du

rapport, en cohérence avec l'article 12 de la Convention internationale des droits de l'enfant qui vise à garantir « à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant ».

Plus ponctuellement, dans le processus de refonte de son site internet, de plusieurs éléments de communication au grand public, et surtout du formulaire permettant de le saisir en ligne, il s'est attaché à recueillir les avis de plusieurs associations en lien avec des personnes rencontrant des difficultés avec l'écrit administratif ou avec le numérique, afin de s'assurer d'être réellement accessible à toutes et tous.

Enfin, lorsqu'il édite des documents destinés à un public particulier, susceptible d'être victime de discriminations ou de certaines atteintes aux droits liées à sa situation spécifique, comme c'est le cas pour les « Gens du voyage », le Défenseur des droits a le souci constant d'associer activement les personnes concernées à l'élaboration de ces outils, gage de leur pertinence et de leur effectivité.

Au-delà de ces exemples spécifiques, l'idée de démocratie administrative, qui était à l'origine des réformes ayant, il y a cinq décennies, inspiré les institutions de la médiation, ne trouvera de réalité à la hauteur de la promesse qu'elle constitue que si la participation effective des usagers au fonctionnement des services publics est reconnue comme un droit, et non pas simplement comme une faveur accordée par l'administration – voire comme une simple action de communication.

À côté du droit collectif à la participation à la décision, certains médiateurs ont également formulé des préconisations visant à étendre le droit pour les usagers de faire eux-mêmes des choix éclairés, relatifs à leur situation. C'est par exemple ainsi qu'est né le « droit d'option » pour les demandeurs d'emploi.

CONTRIBUTIONS

Le médiateur de Pôle emploi, devenu au 1^{er} janvier 2024 France travail, au regard des saisines reçues relatives à l'ouverture du droit rechargeable à l'assurance chômage et de la non prise en considération de l'évolution professionnelle du demandeur d'emploi, a obtenu l'introduction du droit d'option dans l'ouverture de droit rechargeable.

Entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2014, la convention d'assurance chômage du 14 mai 2014 introduisait la notion des droits rechargeables, en rupture avec les principes prévalant jusqu'alors dans l'assurance chômage gérée par l'Unedic.

Visant à sécuriser les parcours professionnels par l'allongement de la durée d'indemnisation, les droits rechargeables partent du principe que plus une personne travaille, plus elle accumule de droits à l'assurance chômage.

Par conséquent, en cas de perte d'emploi, elle conserve ses anciens droits – si elle en a – puis peut en recharger de nouveaux ultérieurement. En d'autres termes, cela contraignait à épuiser les droits en cours avant de repartir sur de nouveaux.

Devant une telle évolution réglementaire et face à l'absence d'antériorité, le médiateur national a déployé une veille active pour mesurer les effets de la réforme sur les demandes de médiation. Cela a conduit, dès le 10 décembre 2014, à adresser une note d'alerte aux directeurs généraux de Pôle emploi et de l'Unedic. En effet, la reprise systématique des anciens droits jusqu'à leur épuisement complet ne permettait pas à une personne en situation de chômage de bénéficier immédiatement de droits nouveaux parfois plus avantageux qu'elle aurait pu acquérir. Le dispositif frappait particulièrement ceux dont les anciens droits étaient issus d'activités salariées faiblement rémunérées, alors qu'ils auraient pu bénéficier de nouveaux droits, calculés sur une activité plus récente et mieux rémunérée.

Ces nouvelles règles posaient donc la question suivante : comment un demandeur d'emploi qui avait trouvé une activité bien rémunérée pouvait-il accepter d'être indemnisé sur la base de droits anciens dont le montant serait largement inférieur à ceux auxquels il pensait prétendre ?

En janvier 2015, une rencontre entre le médiateur national et le directeur général de l'Unedic a permis d'évoquer les difficultés de mise en œuvre des droits rechargeables et de présenter une préconisation (droit d'option) susceptible d'apaiser les tensions. Informés de ces difficultés, les partenaires sociaux ont signé l'avenant du 25 mars 2015 à la convention d'assurance chômage, prévoyant l'accès à un droit d'option.

Applicable au 1^{er} avril 2015, cet avenant offre la possibilité aux demandeurs d'emploi d'exercer un droit d'option qui permet une nouvelle ouverture des droits en renonciation des anciens. La principale condition d'accès est de pouvoir bénéficier, en raison des dernières périodes d'emploi, d'une nouvelle allocation supérieure d'au moins 30 % à celle qu'offrirait le reliquat des anciens droits.

TENIR COMPTE DES ÉVOLUTIONS DE LA SOCIÉTÉ

La mission de protection des droits, telle qu'elle est conduite par le Défenseur des droits, comprend l'enjeu de l'adaptation du droit aux évolutions de la société – non pas dans l'idée que le droit ne serait que le reflet des pratiques sociales d'une époque donnée, mais avec l'objectif d'approfondir la mise en application des droits fondamentaux dans un contexte déterminé. Dans cette perspective, il est essentiel de prêter attention à la façon dont les modes de vie actuels rencontrent les normes héritées d'hier, afin de dégager des solutions toujours plus respectueuses des droits.

La structure de la famille a considérablement évolué, faisant apparaître de nouvelles formes d'unité familiale. Si le droit a été amené à s'adapter à certaines des évolutions induites sur ce sujet par le développement des divorces, il arrive que les organismes se réfugient derrière une application stricte et uniforme des règles de droit pour refuser leur application à des situations complexes. Les situations individuelles dont sont saisis les médiateurs et le Défenseur des droits peuvent être l'occasion de réfléchir aux évolutions à apporter à ces règles, voire à l'émergence de nouveaux droits adaptés à ces configurations familiales.

Saisi par des parents séparés ayant obtenu la résidence alternée pour leurs enfants, mais qui se heurtaient à la règle dite de « l'allocataire unique », qui empêche aux caisses d'allocations familiales de partager les prestations entre les deux parents dans ces situations de garde alternée, le Défenseur des droits a recommandé⁷⁸ que les allocations familiales puissent être partagées entre les deux parents qui en font la demande. Pour les autres prestations versées par les caisses d'allocations familiales, par exemple les aides au logement, la législation ne prévoit pas non plus, à ce jour, de dérogations au principe de l'allocataire unique, malgré les recommandations du Défenseur des droits⁷⁹.

De même, les familles dites « recomposées » doivent souvent affronter des difficultés concrètes quotidiennes liées au fait que cette situation n'est pas prise en compte par de nombreux dispositifs publics. C'est ainsi qu'en 2016, la SNCF a apporté une réponse positive à

la recommandation du Défenseur des droits visant à ouvrir le bénéfice de la carte « Familles nombreuses » aux parents dans cette situation⁸⁰.

La médiation du réseau des caisses d'allocations familiales est évidemment concernée par ces réflexions et apporte, elle aussi, ses propositions d'évolution de certaines règles.

CONTRIBUTIONS

En 2022, près de la moitié des demandeurs qui ont eu recours à un médiateur de la branche famille de la sécurité sociale (Cnaf ou Caf) étaient des personnes isolées et avec un quotient familial souvent faible et 19 % de familles monoparentales. Les médiateurs mènent un « accompagnement personnalisé » pour ces familles. Ils ont également pour mission d'identifier les défauts de la réglementation et de proposer des points d'évolution de celle-ci.

Après avoir constaté diverses difficultés autour de l'allocation journalière de présence parentale (AJPP) versée aux parents qui s'occupent de leur enfant gravement malade, accidenté ou handicapé, la médiation de la Cnaf a effectué plusieurs préconisations en vue d'améliorer la réglementation. Celles-ci ont été suivies d'effets et ont ainsi permis :

- Le versement automatique de l'allocation, sans attendre la réception de l'avis du service du contrôle médical, depuis le 21 juillet 2023, dans l'hypothèse d'une demande de renouvellement exceptionnel de l'AJPP ;
- la possibilité, depuis le 25 décembre 2022, pour les parents agents de la fonction publique de demander eux aussi le renouvellement exceptionnel de l'AJPP ;
- la clarification sur le fait que tous les chômeurs sont éligibles à l'AJPP, les seules conditions étant qu'ils soient inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi et indemnisés ou indemnisables ;
- la mise en place d'une expérimentation qui doit être menée par les CAF dans plusieurs départements pendant trois ans en vue d'améliorer l'accompagnement des familles bénéficiaires de l'AJPP.

Par ailleurs, la mise en place de l'intermédiation financière qui a pour objet de prévenir les difficultés financières pour les parents séparés et de faciliter la gestion des pensions alimentaires s'est accompagnée de difficultés pour les allocataires. C'est pourquoi la médiation de la Cnaf préconise, notamment, d'adapter les modalités de recouvrement de pensions alimentaires impayées, en allongeant la durée de l'échéancier pour les parents débiteurs qui rencontrent de grandes difficultés.

En outre, pour plus de simplicité, elle recommande de rendre automatique l'intégration des pensions alimentaires dans les déclarations trimestrielles de RSA et de prime d'activité pour les allocataires bénéficiaires de l'intermédiation financière.

Ces propositions n'ont, pour l'heure, pas été suivies d'effets, mais sont « en cours de résolution », d'après le dernier rapport de la médiation nationale.

Ces évolutions des familles concernent aussi les droits en cas de décès. Le Défenseur des droits a été plusieurs fois saisi de litiges qui tenaient à la définition du périmètre des « concessions de famille » ; dans ce cadre, les « étrangers à la famille », y compris les membres de la famille élargie (beaux-parents dans une famille recomposée, oncle ou tante par alliance, cousins éloignés, partenaire d'un couple en concubinage n'ayant conclu ni PACS ni mariage...), sont limités dans leurs possibilités d'accès aux concessions de famille, accès qui est décidé par la mairie. Alors même qu'ils sont unanimement reconnus comme membres par la famille, ils ne sont pas retenus comme tels par la jurisprudence. Pour tenir compte de ces nouvelles configurations familiales, qui peuvent élargir le cercle des personnes susceptibles de se considérer comme membres d'une même famille, le Défenseur des droits a recommandé, après avoir traité plusieurs réclamations relatives à des difficultés, d'« autoriser la co-titularité des actes de concession, afin d'ouvrir plus largement l'accès aux concessions de famille aux tiers actuellement qualifiés d'« étrangers »

sans mettre en cause la responsabilité des communes, tenues par le respect du droit en vigueur, dans l'attente de l'aboutissement d'une réflexion sur la notion même de « famille », dans le contexte particulier de la réglementation funéraire ». Plus largement, seule une refonte de la réglementation funéraire intégrant les nouvelles formes de parentalité et de composition familiale permettrait de réduire la fréquence des litiges en la matière.

Au-delà du droit de la famille, l'évolution de la société a également permis des avancées en matière de droit des personnes. Les réformes relatives à l'état civil⁸¹, influencées en partie par le droit européen⁸², ont ainsi, au moins théoriquement, permis de simplifier la transition administrative des personnes transgenres. Pour autant, la reconnaissance des droits de ces dernières n'est pas encore pleinement efficiente. Régulièrement saisi de réclamations mettant en exergue les difficultés pratiques auxquelles font face les personnes trans, notamment dans le cadre des relations avec les services publics, le Défenseur des droits a publié une décision-cadre présentant spécifiquement dix recommandations⁸³. Ces dernières n'ont certes pas encore toutes été suivies d'effet mais celle qui porte sur l'amélioration de la prise en charge des enfants trans par le service public de l'Éducation nationale a été rapidement prise en considération par une circulaire du 29 septembre 2021⁸⁴ qui prend explicitement appui sur la décision cadre du Défenseur des droits.

QUELS DROITS POUR L'USAGER FACE À L'ACTION PUBLIQUE ALGORITHMIQUE ?

Au-delà des enjeux liés à l'accès dématérialisé aux démarches administratives, la transformation numérique des services publics pose plusieurs questions de droit au niveau du traitement des demandes et des données des usagers. Si les traitements algorithmiques dits « déterministes » sont déjà anciens et font l'objet d'une régulation, ils soulèvent encore de nombreuses difficultés ; quant aux algorithmes « auto-apprenants », qui relèvent de ce qu'on appelle « machine learning » ou, selon le terme aujourd'hui le plus

utilisé « intelligence artificielle », ils sont amenés à occuper une place importante dans les administrations au cours des années à venir et nécessitent pour cette raison une attention particulière au regard des droits des usagers.

La loi informatique et libertés prévoit depuis plus de quarante ans un droit à ne pas faire l'objet d'une décision « produisant des effets juridiques à l'égard d'une personne ou l'affectant de manière significative » qui serait « prise sur le seul fondement d'un traitement automatisé de données à caractère personnel⁸⁵ » et, en 2016, la loi pour une République numérique a fait entrer dans le code des relations entre le public et l'administration l'obligation, pour l'administration qui prend « une décision individuelle sur le fondement d'un traitement algorithmique » d'y inclure « une mention explicite en informant l'intéressé » et de communiquer à l'intéressé qui en fait la demande « les règles définissant ce traitement ainsi que les principales caractéristiques de sa mise en œuvre⁸⁶ ».

En dépit de la formulation de ces règles qui protègent les droits des usagers à la fois par une interdiction de principe et par une obligation de transparence, il n'est pas toujours aisé de s'assurer si, dans les faits, elles sont effectivement respectées. C'est en particulier le cas de l'absence de décision entièrement automatisée, sans intervention humaine, par exemple dans les saisines que le Défenseur des droits a été amené à traiter au sujet des plateformes d'affectation des élèves ou des étudiants.

Saisi par des lycéens qui contestaient l'affectation que la plateforme Affelnet leur avait attribuée en fin de collège, le Défenseur des droits a considéré, à l'issue de l'instruction, que l'académie en cause ne fournissait pas d'élément permettant d'établir avec certitude que la décision d'affectation de l'élève n'était pas entièrement automatisée. Afin de prévenir la réédition de litiges de cette nature, le Défenseur des droits a recommandé au ministère chargé de l'éducation de s'assurer qu'aucune décision individuelle d'affectation n'est prise de façon entièrement automatisée dans le cadre d'Affelnet, de clarifier les responsabilités dans le traitement des données personnelles sur Affelnet, entre les établissements scolaires et les académies, et

de s'assurer du respect des obligations de transparence prévues par le RGPD et le CRPA par les académies⁸⁷. Comme dans les litiges liés à l'automatisation du calcul de certaines prestations (voir partie 2), se pose aussi la question de la capacité à rectifier les erreurs qui peuvent figurer dans la base de données ; c'est pourquoi, à cette occasion, le Défenseur des droits a également recommandé à l'académie concernée de s'assurer, dès lors qu'une erreur dans le processus d'affectation est portée à sa connaissance, de sa prise en compte et de sa régularisation.

Au-delà des algorithmes de traitement « déterministes » évoqués jusque-là, ce sont aujourd'hui les systèmes « auto-apprenants » qui concentrent l'attention, sous la notion d'intelligence artificielle, et qui alimentent des représentations parfois fantasmées sur ce que peuvent devenir les services publics – entre espoirs de gains d'efficacité et craintes d'atteintes systémiques aux droits et libertés. Face à la tentation de procéder à un déploiement rapide de ces technologies dans les administrations, il est particulièrement important d'exercer une vigilance renforcée sur ses effets et de conserver un regard critique dans l'objectif de « garder la main » sur les conséquences de ses usages.

C'est une préoccupation pointée par le Défenseur des droits depuis plusieurs années, au-delà même des sujets spécifiquement liés aux services publics. Ainsi dans le premier rapport consacré à cette question en 2020 et intitulé *Algorithmes, prévenir l'automatisation des discriminations*⁸⁸, il mettait en avant la nécessité de se mobiliser sans attendre pour prévenir et corriger ces discriminations qui peuvent surgir des multiples biais que ces algorithmes peuvent relayer – de leur conception à leur mise en œuvre, en passant par leur entraînement sur des données elles-mêmes porteuses de biais.

Plus récemment, dans le contexte des négociations européennes qui préparaient, fin 2023, l'élaboration du règlement sur l'intelligence artificielle (IA), le Défenseur des droits a mis en avant certains enjeux spécifiques aux services publics, comme le fait que, afin de lutter contre la fraude aux prestations sociales, l'utilisation des

algorithmes, notamment de data mining, pourrait conduire à concentrer les contrôles sur certaines personnes en raison de leur lieu de résidence et de leur situation de famille.

C'est la raison pour laquelle il a recommandé, en lien avec le réseau Equinet et ses homologues européens, que le texte issu des négociations permette de garantir le droit de la non-discrimination dans le développement d'une telle technologie à l'échelle européenne. En particulier, il a recommandé de faciliter le recours pour les personnes victimes de discrimination liée à un système d'IA via les organismes nationaux de promotion de l'égalité tels que le Défenseur des droits ; d'assurer une application harmonisée et cohérente du principe de non-discrimination par un mécanisme de pleine coopération entre les futures autorités nationales de contrôle et les organismes nationaux de promotion de l'égalité (en France, le Défenseur des droits) ; enfin, de favoriser la capacité des personnes affectées par un système d'IA à demander une protection contre la discrimination, notamment en s'assurant qu'elles disposent d'une information claire et complète et en prévoyant que les organismes nationaux de promotion de l'égalité pourront saisir les futures autorités de contrôle.

Le défi spécifique que ces développements posent pour les acteurs de la médiation et de la défense des droits porte sur la capacité d'analyse des systèmes d'intelligence artificielle mis en cause, afin de comprendre leur fonctionnement ou du moins leurs effets, en particulier en matière de discrimination. Dans cette perspective, la coopération avec les agences techniquement compétentes est fondamentale, ainsi que la mise en œuvre systématique d'analyses d'impact visant spécifiquement à auditer le caractère potentiellement discriminatoire d'un algorithme, sur le modèle de l'analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD) déjà prévue par l'article 35 du règlement général sur la protection des données (RGPD).

Le 13 mars 2024, les députés européens ont adopté le règlement portant cadre juridique de l'intelligence artificielle. Ce texte, qui doit encore être validé par le Conseil, prend notamment appui sur les différentes recommandations des autorités

administratives indépendantes intervenues en amont de son entrée en vigueur, dont celles du Défenseur des droits⁸⁹, de la CNIL et de la CNCDH⁹⁰. À ce titre, il est important de souligner que les recommandations relatives à l'exigence d'un cadre juridique strict et contraignant et à la nécessaire prise en compte des risques discriminatoires liés à l'usage de l'intelligence artificielle sont en partie reprises et consacrées par le texte adopté. Le nouveau règlement européen interdit ainsi, sous peine d'amendes administratives, de recourir à l'IA lorsque la finalité de son usage met en exergue des pratiques considérées comme inacceptables (reconnaissance des émotions, notation sociale, police prédictive, abus de faiblesse, reconnaissance faciale...).

Cependant, le texte comporte encore de nombreuses carences juridiques. Du fait de la limitation de son champ d'application et des nombreuses exceptions ouvrant la possibilité de recourir à l'IA y compris dans des domaines sensibles d'une part⁹¹. Du fait de l'applicabilité limitée de l'obligation de transparence, qui aurait dû être généralisée à l'échelle de l'ensemble des IA, y compris à celles présentant des risques mesurés, d'autre part. En l'état du texte, la survenance de réels risques discriminatoires reste à craindre. Le Défenseur des droits poursuivra donc sa mission de vigilance sur les risques d'atteintes aux droits des usagers qu'impliquent les différents usages de l'intelligence artificielle dans la pratique administrative.

QUELS MOYENS POUR GARANTIR LE RESPECT DES DROITS ?

Si toutes les recommandations adressées aux pouvoirs publics par les médiateurs et par le Défenseur des droits ne supposent pas une aggravation des charges publiques, c'est néanmoins le cas d'un nombre significatif d'entre elles – tantôt directement et explicitement, tantôt de façon plus indirecte.

Lorsque le Défenseur des droits recommande d'améliorer le taux d'encadrement des personnes âgées dépendantes dans les Ehpad,

d'assurer la mise en œuvre effective des prescriptions d'accompagnement pour les élèves en situation de handicap, ou encore de renforcer les services chargés d'instruire, dans les préfectures, les demandes de titres de séjour, il est pleinement conscient que la mise en œuvre de ces recommandations suppose un surcroît de dépense publique de la part de l'administration concernée. Il en va de même pour le médiateur de France Travail lorsqu'il propose la création du droit d'option ou le report de la date d'effet de la radiation des demandeurs d'emploi, et pour la médiation de la Cnaf lorsqu'elle évoque la nécessité de respecter les plans de recouvrement personnalisés et de tempérer le rythme de récupération des indus pour respecter le « reste à vivre » des allocataires.

Cette démarche est-elle critiquable, et faut-il considérer que les médiateurs devraient, par principe, raisonner à dépense publique constante ? Ce serait leur donner une compétence et un rôle qu'ils n'ont pas. En partant des atteintes aux droits, leur mission est d'en identifier, dans la mesure du possible, les ressorts et de proposer, s'ils le peuvent, des pistes pour y remédier. Il ne leur revient pas d'arbitrer ni même de proposer des arbitrages en opportunité entre différentes politiques publiques ou entre différentes allocations des ressources de la collectivité. À l'inverse, analyser, dans les causes des atteintes aux droits constatées, ce qui relève de facteurs structurels, tenant à l'organisation du service ou à sa dotation, est une condition nécessaire pour ne pas s'en tenir à des explications individuelles ou locales à courte vue, et pour proposer des leviers plus puissants afin d'y remédier.

Prendre en compte les limitations de moyens qui, de fait, dans un contexte donné, peuvent aboutir à des atteintes aux droits, ce n'est pas renoncer à l'objectif de mettre un terme à ces atteintes, c'est au contraire faire en sorte de ne pas se tromper de destinataire lorsqu'on adresse des recommandations. À des infirmiers ou à des aides-soignants que le taux d'encadrement de leurs patients contraint à réduire le temps consacré à chacun, il serait vain et même indécent de recommander des évolutions de pratiques en pensant que ces

pratiques peuvent, à elles seules, dans un contexte inchangé, suffire à garantir le respect de la dignité de ces patients. C'est pourquoi le Défenseur des droits a considéré, par exemple, pour les Ehpad, que les droits des résidents ne pouvaient être raisonnablement garantis avec un taux d'encadrement de moins de 8 personnels pour 10 résidents⁹².

Reconnaître explicitement et publiquement les situations dans lesquelles les agents publics de terrain, faute de moyens humains et matériels suffisants, ne peuvent pas assurer la relation de service public dans des conditions respectueuses des droits des usagers, c'est contribuer à alléger la pression morale qui pèse sur ces agents, habités par l'esprit du service public mais soumis à un cadre d'exercice qui risque de leur faire perdre le sens de leur mission, s'il ne leur permet pas de prendre en charge les demandes des usagers.

Il serait alors erroné de considérer certaines recommandations des médiateurs ou du Défenseur des droits comme n'étant pas « réalistes » au regard des efforts qu'elles demandent et des ressources publiques disponibles. Le manque de moyens publics pour assumer telle ou telle mission ne relève pas d'une sorte de « réalité » immuable et intangible, que l'on pourrait opposer sans appel à l'objectif du respect des droits, puisque l'affectation et la répartition de ces moyens dépendent de décisions politiques qui sont censées refléter des préférences collectives et sont susceptibles d'évoluer dans le temps.

Le « réalisme » n'est pas, de surcroît, une notion univoque. La Cour des comptes a elle-même pu reconnaître que les réductions d'effectifs intervenues récemment dans les préfectures (dix années de réductions ininterrompues d'effectifs, conduisant à la perte de plus de 11 000 équivalents temps plein soit 14 % de l'effectif initial), en particulier dans les services chargés d'instruire les demandes de titres des ressortissants étrangers, n'avaient pas été « réalistes⁹³ », au sens où elles ont fortement dégradé la qualité du service – et par là-même porté atteinte aux droits de ses usagers (« aujourd'hui, les préfectures ne fonctionnent qu'au moyen de contrats courts qui précarisent leurs titulaires

et désorganisent les services », précise la Cour).

Sans compter que les dépenses supplémentaires préconisées à court terme peuvent, dans certains cas, en éviter d'autres à moyen ou à long terme, dans une logique qui s'apparente à celle de l'investissement social – dans laquelle il n'appartient cependant pas au Défenseur des droits d'entrer, n'ayant ni pour mission ni pour compétence technique la mise en œuvre d'un calcul socio-économique⁹⁴ portant sur l'impact des recommandations qu'il formule.

Il ne s'agit pas non plus d'orienter le débat sur les dépenses publiques, en énonçant la nécessité de certaines d'entre elles, qui se déduirait de l'exigence du respect des droits fondamentaux. L'absence de pouvoir contraignant dévolu aux médiateurs, et même au Défenseur des droits, en particulier dans leur rôle de proposition de réforme, permet de laisser toute sa place au politique.

Combinée à l'indépendance, cette absence de pouvoir de décision permet au Défenseur des droits de dire et de redire l'inconditionnalité des droits fondamentaux, de recommander de les mettre en œuvre en toute circonstance, et d'insister sur le fait qu'ils ne doivent pas être la variable d'ajustement des évolutions des ressources publiques.

Le Défenseur des droits ne met pas en avant de préférences quant à la répartition des dépenses publiques ou à la socialisation des risques. En revanche, il peut – et il doit – dire à quelles conditions (y compris budgétaires) l'action publique est cohérente avec les droits qui sont reconnus par nos textes, en particulier par les textes les plus fondamentaux, et recommander cette mise en cohérence, chaque fois qu'il constate que le respect de ces droits n'est pas garanti.

En adressant ses constats et ses recommandations aux pouvoirs publics ainsi qu'à l'ensemble des citoyens, il œuvre pour que le débat démocratique soit éclairé par l'exigence du respect des droits, qui en est une composante essentielle.

CONCLUSION

L'utilité de l'existence de médiateurs de la relation usager-administration ne se limite assurément pas à la résolution des atteintes individuelles aux droits. Ces instances peuvent et doivent jouer un rôle de vigie et de sismographe des atteintes qui reposent sur des ressorts structurels ; elles en analysent les causes et proposent des pistes permettant d'y remédier.

De ce point de vue, le développement d'une « culture de la médiation » dans les organisations publiques doit aller au-delà du principe de l'ouverture au dialogue pour la résolution amiable des litiges, et s'accompagner d'une écoute attentive des retours d'expérience que les médiateurs peuvent apporter à la lumière des litiges dont ils sont saisis.

Il est même essentiel de veiller à ce que la multiplicité des résolutions amiables individuelles ne fasse pas obstacle à la « montée en généralité » qui s'opère dans les propositions de réforme. En effet, au-delà de l'intérêt à tirer des enseignements plus généraux pour les autres usagers, se contenter de la résolution des litiges ponctuels devient vite insoutenable pour le dispositif de médiation, pour l'administration et pour les usagers, si aucun correctif ne vient tarir, à la source, le flux de réclamations engendré par la défaillance originelle du service.

Une telle fonction est donc d'une utilité certaine pour toutes les branches de la puissance publique dont les capteurs sont parfois fragilisés par la défiance réciproque qui marque aujourd'hui sa relation avec les citoyens. Dans cette perspective, le Défenseur des droits appelle de ses vœux l'émergence d'un « État apprenant⁹⁵ », qui saurait se configurer pour tirer les conséquences, en pratique, des situations sur lesquelles les médiateurs attirent son attention et sur leurs propositions. Là réside l'enjeu essentiel, comme le souligne le juriste écossais Chris Gill, pour qui la capacité d'un gouvernement à apprendre quelque chose des leçons des

ombudsmans « dépend au moins autant, si ce n'est plus, de la façon dont le gouvernement fonctionne que des approches, des pouvoirs ou des fonctions spécifiques de l'ombudsman⁹⁶ ».

Concrètement, cette approche supposerait de faire entrer une « culture des droits » dans chaque secteur de l'administration, en mettant le respect des droits des usagers au cœur des objectifs assignés aux managers publics comme aux agents de terrain et, corrélativement, de ne pas laisser l'administration se concentrer exclusivement sur des indicateurs qui reflètent l'activité moyenne, pour au contraire porter son attention sur les situations marginales, qui sont celles dans lesquelles les atteintes aux droits peuvent apparaître. Une telle démarche contribuerait ainsi à sécuriser l'ensemble de la relation administrative et favoriserait un renforcement de la confiance entre la puissance publique et les citoyens, essentielle à la cohésion sociale et à l'efficacité de l'action publique.

Il reviendrait ainsi à chaque administration d'organiser elle-même un suivi attentif et public des suites qu'elle a données aux recommandations émises par les ombudsmans qui interviennent sur son champ de compétence, et d'en partager publiquement les motifs. Ce pourrait être le point de départ d'un cercle vertueux de l'amélioration continue des services publics, tourné vers le progrès constant des garanties des droits des usagers.

ANNEXES

ANNEXE 1 – COURRIER ADRESSÉ PAR LA DÉFENSEUSE DES DROITS AUX MÉDIATEURS INSTITUTIONNELS



La Défenseuse des droits

Nos réf : DPEAD/NB

Paris, le 27 février 2023

Objet : Recueil de la liste de vos préconisations de portée générale

Monsieur le Médiateur,

À l'occasion du cinquantenaire de la loi du 3 janvier 1973 instituant un médiateur, j'ai souhaité revenir, dans le cadre d'un colloque qui s'est tenu le 23 janvier dernier, sur l'ancrage historique de notre pratique de la médiation, mais également sur les transformations que notre pays a connues, dans le fonctionnement de ses services publics, dans leurs relations avec l'utilisateur, dans les modes de résolution des litiges...

Dans le cadre de ces « 50 ans de médiation dans la République », je souhaite publier à l'automne prochain une synthèse des préconisations portées par l'ensemble des médiateurs publics qui tendent au meilleur respect des droits des usagers, ainsi qu'à l'amélioration des relations entre les usagers et les administrations.

Plutôt qu'un recueil des dysfonctionnements ou des difficultés, cette publication mettrait en avant le rôle constructif des médiateurs dans l'amélioration continue des services publics. Elle donnerait également à voir les points de consensus qui ressortent de vos différents rapports annuels d'activités.

Dans cette perspective, vous serait-il possible de me communiquer, avant le 1^{er} juin 2023, la liste des recommandations de portée générale que votre association souhaiterait voir figurer dans la synthèse précitée ?

Cette liste ne devrait pas dépasser 12000 à 15000 signes afin de nous permettre d'analyser les recommandations et d'identifier les convergences dans des conditions raisonnables.

Afin d'illustrer ce futur document, nous vous sollicitons également pour renseigner une fiche d'identité qui comprendrait : le nom de la médiation, le nom du médiateur, la photo du médiateur, la date d'entrée en fonction, la définition sommaire du champ de compétence, le nombre de saisines reçues (recevables/non-recevables) au cours de l'année 2022 et le texte fondateur.

À l'occasion de la publication de cette synthèse, dont nous pourrions assurer ensemble la valorisation auprès des autorités comme du grand public, je proposerai de vous réunir, en format fermé, afin de faire vivre le dialogue entre l'ensemble des acteurs de la médiation publique, dans toute leur diversité.

La diversité des échanges contribuera, j'en suis persuadée, à faire progresser les collaborations entre le Défenseur des droits et les autres médiateurs institutionnels, qui ont un rôle complémentaire à jouer en faveur de l'accès aux droits et de la promotion d'une culture du dialogue, tournée vers les droits de toutes et tous.

Avec le délégué général à la médiation, nous vous prions de croire, Monsieur le médiateur, en l'expression de nos sentiments les plus distingués et les meilleurs.

Claire Hédon
Défenseure des droits

ANNEXE 2 – LES RECOMMANDATIONS TRANSMISES PAR LES MÉDIATEURS INSTITUTIONNELS**ANNEXE 2.1 – LE MÉDIATEUR DE PÔLE EMPLOI / FRANCE TRAVAIL****Le Médiateur de Pôle emploi devenu France Travail**

Le médiateur a été créé en 2008 par la loi n°2008-758 du 1^{er} août 2008 créant Pôle emploi

Le médiateur est régi par les articles L. 5312-12-1 du Code du travail.

Monsieur Jean-Louis Walter a été nommé Médiateur National de France Travail (anciennement pôle emploi) en juillet 2010.

Il a compétence pour recevoir et traiter les réclamations des demandeurs d'emploi, proposer des modifications et évolutions pour améliorer le service rendu aux usagers (demandeurs d'emploi, employeurs et partenaires France Travail dans la mise en œuvre du service public de l'emploi), présenter un rapport annuel au conseil d'administration de France Travail et au gouvernement et diriger une équipe de médiateurs régionaux.

En 2022, il a reçu 43 316 réclamations dont 60 % étaient recevables.

LA SUPPRESSION DE LA RÉTROACTIVITÉ DES RADIATIONS

Jusqu'au 31 décembre 2012, Pôle emploi situait la date d'effet d'une radiation à celle de son fait générateur : absence à une convocation ou déclaration de reprise d'emploi, par exemple. De ce fait, la notification de la radiation comportait un effet rétroactif et déclenchait le plus souvent un trop-perçu car le versement de l'indemnisation s'était poursuivi entre temps.

La date d'effet d'une décision de radiation était un vieux sujet, déjà largement débattu du temps de l'ANPE. En effet, la DGEFP considérait à l'époque qu'une décision de radiation n'avait pas la nature d'une sanction et ses effets devaient remonter à son fait générateur, d'où l'application de la rétroactivité.

Pour les demandeurs d'emploi, cette pratique prenait l'aspect d'une double peine, puisqu'ils se trouvaient à la fois privés de revenus et redevables d'une somme qu'ils avaient souvent déjà dépensée, ignorant qu'elle n'était pas due. À cet effet, un grand nombre d'usagers demandait une médiation car l'impact sur leur situation et sur celle de leur famille devenait souvent compliqué.

Pour les services de Pôle emploi, elle dégradait les relations entre le conseiller et la personne sanctionnée et générait une gestion inutilement

lourde et compliquée : saisie de la radiation, notification du trop-perçu, mise en recouvrement, traitement des réclamations, procédures... Les services en charge de ces recouvrements faisaient régulièrement part de leur débordement face à une activité qui n'est de surcroît ni très productive, ni satisfaisante sur un plan humain.

Cette pratique contrevenait, à notre avis, à un principe général du droit qui veut que les décisions administratives individuelles n'entrent en vigueur et ne produisent leurs effets qu'à leur date de notification aux intéressés.

Dans son rapport annuel 2011, le Médiateur National préconisait que les décisions de radiation prennent effet à la date de leur notification par Pôle emploi, mettant ainsi fin à leur rétroactivité. Présentée au Ministre du Travail et à l'Unedic, cette préconisation, malgré sa forte répercussion sur la liste des demandeurs d'emploi et les finances de l'assurance chômage, a été approuvée et formalisée dans l'Instruction n°2012-166 du 10 décembre 2012 entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Dans un arrêt rendu en 2016, le Conseil d'Etat entérine le caractère illégal de la rétroactivité d'une décision de radiation dès lors qu'elle vise à sanctionner le demandeur d'emploi.

L'INTRODUCTION DU DROIT D'OPTION DANS L'OUVERTURE DU DROIT RECHARGEABLE À L'ASSURANCE CHÔMAGE

Entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2014, la convention d'assurance chômage du 14 mai 2014 introduisait la notion des droits rechargeables, en rupture avec les principes prévalant jusqu'alors dans l'assurance chômage gérée par l'Unédic.

Visant à sécuriser les parcours professionnels par l'allongement de la durée d'indemnisation, les droits rechargeables partent du principe que plus une personne travaille, plus elle accumule de droits à l'assurance chômage. Par conséquent, en cas de perte d'emploi, elle conserve ses anciens droits – si elle en a – puis peut en recharger de nouveaux ultérieurement. En d'autres termes, cela contraignait à épuiser les droits en cours avant de repartir sur de nouveaux.

Devant une telle évolution réglementaire et face à l'absence d'antériorité, le Médiateur National a déployé une veille active pour mesurer les effets de la réforme sur les demandes de médiation. Cela a conduit, dès le 10 décembre 2014, à adresser une note d'alerte au Directeurs Généraux de Pôle emploi et de l'Unédic. En effet, la reprise systématique des anciens droits jusqu'à leur épuisement complet ne permettait pas à une personne en situation de chômage de bénéficier immédiatement de droits nouveaux parfois plus avantageux qu'elle aurait pu acquérir. Le dispositif frappait particulièrement ceux dont les anciens droits étaient issus d'activités salariées faiblement rémunérées, alors qu'ils auraient pu bénéficier de nouveaux droits, calculés sur une activité plus récente et mieux rémunérée.

Ces nouvelles règles posaient donc la question suivante : comment un demandeur d'emploi qui avait trouvé une activité bien rémunérée pouvait-il accepter d'être indemnisé sur la base de droits anciens dont le montant serait largement inférieur à ceux qu'il pensait prétendre ?

En janvier 2015, une rencontre entre le Médiateur National et le Directeur Général de l'Unédic a permis d'évoquer les difficultés de mise en œuvre des droits rechargeables et de présenter une préconisation (droit d'option) susceptible d'apaiser les tensions. Informés de ces difficultés, les partenaires sociaux ont signé l'avenant du 25 mars 2015 à la convention d'assurance chômage, prévoyant l'accès à un droit d'option.

Applicable au 1^{er} avril 2015, cet avenant offre la possibilité aux demandeurs d'emploi d'exercer un droit d'option qui permet une nouvelle ouverture des droits en renonciation des anciens. La principale condition d'accès est de pouvoir bénéficier, en raison des dernières périodes d'emploi, d'une nouvelle allocation supérieure d'au moins 30% à celle qu'offrirait le reliquat des anciens droits.

ANNEXE 2.2 – LE MÉDIATEUR DES MINISTÈRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS



La Médiation de Bercy – Médiation des ministères économiques et financiers

Le Médiateur de Bercy est régi par le décret n°2002-612 du 26 avril 2002 instituant un médiateur du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et le décret 2021-449 du 15 avril 2021 tendant à l'expérimentation d'une médiation RH (complété par l'arrêté du 24 décembre 2021).

Christophe Baulinet, inspecteur général des finances, a été nommé par arrêté du ministre des finances et des comptes publics et du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique en date du 8 juillet 2016.

Il a compétence depuis 2002, pour les différends persistants entre une personne ou une entreprise et une administration des ministères économiques et financiers et depuis 2022, pour les différends entre un agent public de ces ministères et leur employeur. (médiation RH)

En 2022, il a reçu 5 459 demandes :

- 3 386 demandes réorientées
- 1 800 médiations recevables
- 1 964 médiations effectivement réalisées dans l'année.

220 PROPOSITIONS DE RÉFORMES DU MÉDIATEUR DE BERCY DEPUIS SA CRÉATION EN 2002

Depuis 2002, date de création de la médiation des ministères économiques et financiers, 220 propositions de réforme ont été portées par le médiateur des Ministères économiques et financiers (MEF) pour l'essentiel pour améliorer les relations entre les usagers et les directions relevant de ce Ministère plus rarement dans la perspective de permettre un meilleur respect des droits des usagers, mais aussi pour proposer des mesures administratives, doctrinales réglementaires ou légales destinées à éviter des litiges.

Les propositions formulées dans le rapport public du médiateur des MEF sont de natures très diverses tendant à :

- Améliorer l'information des usagers, par exemple sur les conséquences d'un choix d'option de régime d'imposition des revenus fonciers ;
- Harmoniser le traitement des usagers qui relèvent de ressorts territoriaux différents ;
- Améliorer la qualité des échanges avec l'utilisateur, ainsi dès 2005 il a été proposé d'ériger le rendez-vous en pratique usuel ;

- Adapter les nouvelles technologies au service des usagers (télédéclaration, télépaiement, dématérialisation des documents) ;
- Faire respecter le droit des usagers, par exemple, en 2019 l'obligation de transmission au service compétent prévue à l'article L 114-2 du code des relations entre le public et l'administration ;
- Modifier des règles d'organisation administrative, de doctrine, du règlement ou de la loi (120 mesures de cette catégorie ont été proposées depuis 2002).

Dans cette dernière catégorie de propositions de réforme, le Médiateur de Bercy a soutenu la mesure instituant la retenue à la source en 2015, laquelle a été instituée en 2018, ce qui réduit les litiges liés au décalage entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt et y est revenu en 2021 pour l'application du CIMR au titre de l'année 2018 (rapport 2021).

Trois mesures récentes sont relevées ci-après et sont directement tirées des médiations réalisées par la Médiation de Bercy.

AMÉLIORATION DU DISPOSITIF PRÉVOYANT, EN MATIÈRE DE DROITS DE MUTATION À TITRE GRATUIT, LA MISE EN ŒUVRE D'UN ABATTEMENT EN FAVEUR DES PERSONNES ATTEINTES D'UN HANDICAP

L'article 779-II du code général des impôts prévoit un abattement sur la part de tout héritier, légataire ou donataire, incapable de travailler dans des conditions normales de rentabilité, en raison d'une infirmité physique ou mentale, congénitale ou acquise.

Les conditions d'application du dispositif ne se limitent pas à la seule prise en compte d'un handicap réel, mais ses conséquences doivent être justifiées par des considérations économiques liées à l'incapacité des intéressés de travailler dans des conditions normales de rentabilité.

Ainsi, il ne s'agit pas d'une exonération destinée à couvrir les travailleurs handicapés, du fait de l'existence d'un handicap caractérisé. Cela entraîne la nécessité d'une appréciation par l'administration de l'impact économique de celui-ci, sans considération de son caractère parfois évolutif dans le temps.

Un taux d'invalidité minimal serait plus à même de prendre en compte la réalité d'un handicap.

Afin de permettre une application plus uniforme sur le territoire de ce dispositif et dès lors qu'il convient de tenir compte des efforts fournis par les intéressés pour exercer une profession alors qu'ils sont en situation de handicap, le Médiateur de Bercy a préconisé une amélioration du dispositif afin que les critères de bénéfice de cet abattement soient rendus plus objectifs.

REPLACEMENT DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT ACCORDÉE AUX RÉSIDENTS EN EHPAD PAR UN CRÉDIT D'IMPÔT AFIN QUE L'AIDE AU FINANCEMENT DES DÉPENSES ENGAGÉES BÉNÉFICIE À TOUS LES RÉSIDENTS ET NON SEULEMENT AUX PERSONNES IMPOSABLES

Les personnes qui résident dans des établissements pour personnes dépendantes bénéficient d'une réduction d'impôt égale à 25 % du montant des dépenses qu'ils supportent effectivement au titre de la dépendance et de l'hébergement. Le montant annuel des dépenses ouvrant droit à la réduction d'impôt (base de la réduction d'impôt) ne peut pas excéder 10 000€ par personne hébergée (article 199 quindecies du code général des impôts).

Ainsi, ces dépenses donnent droit à une réduction d'impôt et non à un crédit d'impôt. Dans le cas où le montant de la réduction d'impôt serait supérieur au montant de l'impôt dû, il ne peut y avoir de remboursement (l'impôt est ramené à 0 €). Si les dépenses supportées donnaient droit à un crédit d'impôt, celui-ci serait remboursé si son montant dépassait celui de l'impôt dû.

Dans ces conditions, les personnes non imposables ou acquittant moins de 2 500 € d'impôt (montant maximum de la réduction d'impôt par personne) se trouvent désavantagées par rapport à celles qui ont des revenus plus importants.

Le Médiateur de Bercy a ainsi proposé que les dépenses supportées par les résidents en EHPAD bénéficient d'un crédit d'impôt et non plus d'une réduction d'impôt, en rappelant qu'une telle mesure (remplacement d'une réduction d'impôt par un crédit d'impôt) a été adoptée à compter de l'imposition des revenus de l'année 2017 pour les dépenses d'emploi d'un salarié à domicile supportées par les personnes retraitées. L'octroi d'un crédit d'impôt a permis aux usagers retraités non imposables de bénéficier du même avantage fiscal que ceux qui étaient imposables.

ALIGNEMENT DU DÉLAI DE REMBOURSEMENT DES PRODUITS HOSPITALIERS AUPRÈS DE LA SÉCURITÉ SOCIALE ET DE LA COMPLÉMENTAIRE SANTÉ SUR LE DÉLAI DONT DISPOSENT L'HÔPITAL ET LE COMPTABLE DES FINANCES PUBLIQUES SUR LES PATIENTS

L'action de l'assuré pour le paiement des prestations de l'assurance maladie se prescrit par deux ans à compter du premier jour du trimestre suivant celui auquel se rapportent lesdites prestations (article L.332-1 du code de la sécurité sociale).

Par ailleurs, l'action des comptables publics chargés de recouvrer les créances des régions, des départements, des communes et des établissements publics locaux se prescrit par quatre ans à compter de la prise en charge du titre de recettes (article L.1617-5, 3°).

Ainsi, lorsqu'un centre hospitalier adresse les avis des sommes à payer aux usagers après un délai de deux ans, ces derniers ne peuvent plus demander le remboursement de leurs dépenses, alors qu'ils étaient affiliés à la sécurité sociale et bénéficiaires d'une complémentaire santé au moment des soins ou de l'hospitalisation.

Il en résulte un décalage entre les droits de l'hôpital (et accessoirement de son comptable assignataire) à l'égard du patient et les droits de ce dernier à l'égard de la sécurité sociale et de sa complémentaire santé.

Le Médiateur de Bercy a ainsi proposé de permettre aux assurés sociaux de pouvoir bénéficier du remboursement auprès de leur caisse primaire d'assurance maladie des factures hospitalières dont ils sont redevables tant que celles-ci sont exigibles de l'établissement public de santé via son comptable public. Le même dispositif a également été préconisé pour les complémentaires santé.

ANNEXE 2.3 – LA MÉDIATRICE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

**Le Médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur**

Le décret n°98-1082 du 1 décembre 1998 instituant des médiateurs à l'éducation nationale, a été abrogé et remplacé par l'article L. 23-10-1 du code de l'éducation, créé par l'article 40 de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, qui étend la compétence du médiateur à l'enseignement supérieur.

Catherine BECCHETTI-BIZOT, inspectrice générale de l'éducation, des sports et de la recherche, a été nommée le 3 novembre 2017.

Le médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et les médiateurs académiques reçoivent les réclamations concernant le fonctionnement du service public de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur dans ses relations avec les usagers et ses agents.

En 2022, 18 477 saisines ont été reçues et 16 976 clôturées, dont 13 022 réalisées par des usagers (soit 78 % du total). 16 261 saisines traitées étaient recevables, 401 irrecevables en raison de l'absence de démarche préalable et 314 car hors champ de compétence.

Sélection de recommandations du médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur suivies d'effet ou ayant contribué à l'amélioration des relations entre les usagers et l'administration

1. ENSEIGNEMENT SCOLAIRE :

Domaine examens et concours : transparence des évaluations ; aménagements des épreuves au titre du handicap ; amélioration de la procédure d'inscription dématérialisée ; droit au redoublement après échec à un examen.

AMÉNAGEMENTS DES ÉPREUVES D'EXAMENS AU TITRE DU HANDICAP

ReMedia 16-07 : Porter une grande attention aux demandes d'aménagement d'épreuves

ReMedia 16-08 : Veiller à la mise en œuvre des aménagements d'épreuves (recommandation précisée par 11 sous-recommandations)

Dans ces deux recommandations, la médiation préconisait, d'une part, de modifier le décret n° 2015-1051 du 25 août 2015 en conservant une règle uniforme pour la date limite de dépôt

des demandes d'aménagement mais postérieure à la date d'inscription à l'examen, afin de prendre en considération la contrainte des familles soumises à la nécessité du dépôt d'un dossier médical actualisé, de faciliter et d'unifier la procédure de dépôt des demandes d'aménagement d'épreuves, quel que soit l'âge du candidat ou sa situation (candidat scolarisé, individuel), d'autre part, d'examiner l'opportunité de lier juridiquement les aménagements accordés durant l'année scolaire, via l'octroi d'un Plan d'accompagnement personnalisé (PAP) ou d'un Projet personnalisé de scolarisation (PPS), avec les aménagements d'épreuves à l'examen. L'objectif était de garantir une cohérence et une continuité entre la scolarité et les examens.

SUITES

Une refonte de la procédure de demande et du régime d'octroi des aménagements aux examens de l'enseignement scolaire est intervenue, après 4 années de réflexion dans le cadre de groupes de travail, grâce à la publication du décret n° 2020-1523 du 4 décembre 2020 portant diverses dispositions

relatives à l'aménagement des épreuves des examens et concours de l'enseignement scolaire et modifiant le code de l'éducation et le code rural et de la pêche maritime, précisé par une circulaire du 8 décembre 2020. Ces évolutions ont été travaillées avec le concours de la médiation et ont permis, comme les recommandations du médiateur y invitaient, de simplifier la procédure et de mieux anticiper et lier les aménagements mis en place au cours de la scolarité de l'enfant à ceux réellement accordés le jour de l'examen.

AMÉLIORATION DE LA PROCÉDURE DÉMATÉRIALISÉE D'INSCRIPTION AUX EXAMENS

ReMedia 21-1 : Repenser le parcours en ligne du point de vue de l'utilisateur

ReMedia 21-2 : Assouplir le traitement des dossiers de candidats scolarisés au CNED et au-delà celui des candidats individuels

ReMedia 16-13 : Simplifier l'inscription aux examens et mieux informer les candidats.

La médiation a consacré de nombreuses recommandations à « l'administration numérique », notamment dans son **rapport 2018** « Vers une administration inclusive », dans lequel elle préconisait notamment d'adosser la conception de toute application à un comité d'usagers et de porter une attention particulière à l'expérience utilisateur, s'agissant en particulier de la lisibilité et de l'intelligibilité des informations dispensées ou de l'accessibilité des démarches aux personnes présentant un handicap.

Ayant constaté que l'inscription à la quasi-totalité des examens, qui se fait généralement en deux étapes, était source de problèmes et de blocages pour les candidats dits « individuels » qui recevaient au cours de la démarche un document intitulé à tort « Confirmation d'inscription » et voyaient leur inscription annulée, la médiation a recommandé à plusieurs reprises depuis 2016 de renforcer la lisibilité du parcours de l'utilisateur et l'accessibilité des informations délivrées au sein des plateformes numériques et de se donner une marge de souplesse dans le traitement et la régularisation des dossiers.

SUITES

En s'attachant à un problème concret (renommer un document et améliorer à chaque étape une procédure spécifique d'inscription), cette recommandation a permis de réduire sensiblement le nombre d'erreurs d'inscription. Plus largement, par cette recommandation, la médiation a appelé de nouveau l'attention de l'administration sur le caractère déterminant du vocabulaire employé et sur la façon dont la conception d'un outil conditionne en amont non seulement les pratiques des utilisateurs mais aussi leur accès aux droits et aux services publics. Elle a également permis d'alerter sur les difficultés spécifiques des usagers qui ne disposent que d'un téléphone portable ou doivent se rendre dans des cybercafés pour accomplir leurs formalités en ligne, supports pour lesquels les outils ne sont pas toujours bien pensés. Enfin, la médiatrice préconise de maintenir systématiquement des voies alternatives de saisine et de traitement non dématérialisé, recommandation qui, après avoir fait l'objet de discussions, est maintenant entendue et mise en œuvre par l'administration.

DROIT AU REDOUBLEMENT DANS LE MÊME ÉTABLISSEMENT APRÈS UN ÉCHEC À L'EXAMEN

ReMedia 11-02 : Ne pas obérer les possibilités de redoublement

Les classes de fin de cycle (troisième et terminale) représentent un enjeu particulier au regard de l'objectif de lutte contre le décrochage scolaire. Le médiateur avait reçu de nombreuses réclamations concernant des élèves auxquels était opposé un refus de redoublement après un échec à l'examen sanctionnant la fin du cycle et conditionnant la poursuite d'une formation qualifiante (enseignement supérieur ou formation professionnelle) dans le cas du baccalauréat. Aux élèves de terminale, on opposait tant leur âge et donc la fin de l'obligation scolaire, que la capacité d'accueil de l'établissement. Le médiateur recommandait qu'au niveau de chaque établissement, les prévisions d'effectif intègrent une réservation de places pour les élèves redoublants, compte tenu du taux de réussite à l'examen.

ReMedia 20-18 : Améliorer la prise en compte des publics à besoins spécifiques et éviter les ruptures de scolarité : (...) réserver un nombre suffisant de places ans les classes de terminale ou de BTS des lycées pour anticiper l'accueil d'élèves redoublants grâce à un repérage en amont (à l'occasion des conseils de classe notamment)

SUITES

La recommandation *ReMedia 11-02* de la médiation avait fait l'objet d'échanges réguliers au cours des comités de suivi 2012, 2013 et 2014. Le médiateur a insisté sur les avantages que présentaient cette mesure en termes de lutte contre le décrochage scolaire et contre les inégalités sociales. L'article 14 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République a créé un « droit au retour en formation initiale » pour tous les jeunes sortis du système scolaire sans diplôme. Les échanges avec la Direction générale de l'enseignement scolaire (Dgesco) se sont poursuivis et ont ensuite permis de parvenir à une solution satisfaisante d'un droit au redoublement dans son établissement d'origine explicitement prévu par l'article D. 331-42 du code de l'éducation. Sur le plan national, la Dgesco indique que moins de 500 élèves étaient encore sans place en lycée après un échec au baccalauréat en septembre 2022, élèves pour lesquels le redoublement dans un autre établissement était recherché. Plusieurs DSDEN (directions des services départementaux de l'éducation nationale) ont mis en place un guichet dématérialisé unique et identifiable pour traiter ces situations. Le médiateur reste toujours vigilant sur cette question et a réitéré sa recommandation en 2020 (*ReMedia 20-19*).

2. ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR :

Amélioration de la procédure d'entrée en master ; mesures d'aides sociales aux étudiants et accès aux bourses ; situations de handicap ; difficultés propres à l'enseignement supérieur privé

SÉLECTION À L'ENTRÉE EN MASTER ET DROIT À POURSUITE D'ÉTUDES

ReMedia 20-19 : Améliorer la configuration du portail TrouverMonMaster

ReMedia 20-20 : Clarifier le dispositif d'admission en master, réduire les contraintes qui obèrent la formulation de propositions par les recteurs

La médiatrice demandait notamment à l'administration de réfléchir à la création d'un portail s'inspirant de celui de Parcoursup intégrant à la fois l'offre de formation, les vœux des candidats et les résultats d'admission, et d'harmoniser le calendrier de campagne de recrutement en master de toutes les universités ou a minima des universités d'une même région académique afin que le recours au recteur intervienne seulement à la fin du processus de recrutement pour les jeunes sans solution et qu'il puisse se faire avec une visibilité des services d'orientation sur le nombre réel de places encore disponibles dans les formations.

SUITES

Ces recommandations ont été mises en place au printemps 2021 avec une réflexion conduite sur la réalisation dès 2022 d'une plateforme nationale unique de candidature.

A la demande des représentants des établissements et des étudiants, le lancement de la plateforme Monmaster.fr a été différé jusqu'en mars 2023. Allant dans le sens des recommandations de la médiation, cette plateforme prévoit une commission d'accès au second cycle de l'enseignement supérieur pour les étudiants sans solution au terme de la campagne de recrutement (en septembre), sur le modèle de la commission d'accès à l'enseignement supérieur (CAES) créée pour Parcoursup à la suite d'une recommandation du médiateur portant sur APB en 2016

(ReMedia 16-12 : Accentuer le traitement individualisé des néo-bacheliers ou des étudiants en réorientation et rencontrant des difficultés d'admission dans le supérieur.)

Elle permet de formuler des vœux et sous-vœux de candidature en master de manière non hiérarchisée et particulièrement simplifiée. Elle devrait faciliter également l'organisation d'une procédure plus lisible et rapide de réception des propositions d'admission ou de rejet des candidatures. L'effectivité du droit à poursuite d'études devrait ainsi être facilitée puisque les services des rectorats de région pourront s'appuyer sur les listes d'attente des formations intégrées à la plateforme et obtenir une visibilité sur les places encore vacantes en vue de réaliser les propositions d'admission dans les conditions prévues par l'article L. 612-6 du code de l'éducation.

LES AIDES FINANCIÈRES ET LE SOUTIEN À LA VIE ÉTUDIANTE

ReMedia 19-6 : Mieux informer et communiquer avec les étudiants et leurs familles

La médiation demandait notamment de compléter la circulaire annuelle sur les modalités d'attribution des bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux, des aides au mérite et des aides à la mobilité internationale et de publier cette circulaire à une date antérieure à l'inscription des candidats sur Parcoursup. Elle demandait également de rassembler et mieux structurer une information, encore trop éparse, sur les aides financières.

SUITES

Cette recommandation a fait l'objet de nombreux échanges en comité de suivi depuis 2020. Elle a encouragé la Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (Dgesip) à améliorer chaque année l'information aux étudiants sur la constitution du dossier social étudiant (DSE) et les aides ou dispositifs liés au logement, à l'emploi, etc. dont ils peuvent bénéficier, en la

rassemblant dans un document « unique » aujourd'hui les sites etudiants.gouv.fr et messervices.etudiant.gouv.fr pour réaliser ces démarches en ligne. Elle a incité la Dgesip à permettre une meilleure identification sur Parcoursup des formations ouvrant droit à l'obtention d'une bourse et à rapprocher la date de publication de la circulaire annuelle du calendrier de Parcoursup.

Elle l'a également incitée à améliorer la procédure de traitement des recours, ce qui se traduit notamment par la mise en place d'une commission mensuelle d'examen au niveau ministériel des recours, la systématisation, après plusieurs années de travaux, de l'envoi d'un accusé de réception en cas de recours et une meilleure explicitation des motifs de rejet.

ReMedia 20-23 : Soutenir les étudiants, moralement et financièrement, afin qu'ils puissent effectuer leurs études dans les meilleures conditions

La médiation préconisait notamment de prolonger les dispositifs de prise en charge des difficultés sociales et psychologiques créés pendant la crise sanitaire, de réfléchir à l'attractivité des emplois et à la montée en charge des recrutements des personnels médicaux et notamment de psychologues.

SUITES

La réforme des services de santé étudiante (SSE), opérée par le décret n° 2023-178 du 13 mars 2023 relatif aux services universitaires et interuniversitaires de santé étudiante, a permis d'allouer des moyens à la revalorisation des emplois tandis qu'une subvention spécifique destinée à recruter des psychologues a été mise en place. Par ailleurs, les dispositifs Santé Psy Etudiants (séances sans frais auprès de psychologues conventionnés), qui a été pérennisé, et des Etudiants Relais Santé (formés par les SSE et chargés d'actions d'information et de sensibilisation) sont encore pleinement mobilisés, même si ces derniers ne sont pas présents sur tout le territoire.

L'ACCÈS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DES ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP

ReMedia 13-06 : Améliorer l'accès à l'enseignement supérieur pour les bacheliers handicapés

ReMedia 16-06 : Bien préparer l'orientation et l'insertion professionnelle (des élèves en situation de handicap)

ReMedia 17-07 : Anticiper la rupture à l'entrée dans l'enseignement supérieur

Le médiateur a réfléchi depuis plusieurs années à l'aide qui pourrait être apportée aux bacheliers en situation de handicap, notamment lors de la procédure informatisée APB (devenue Parcoursup) pour leur permettre d'obtenir l'affectation la mieux adaptée à la poursuite d'études et à leur insertion dans la vie professionnelle.

SUITES

L'administration a longtemps été réticente à la mise en place de mesures de discrimination positive dans la procédure APB puis Parcoursup. Les efforts fournis se sont concentrés sur l'amélioration de l'information en lycées sur les dispositifs d'accueil à destination des étudiants en situation de handicap afin d'éviter l'auto-censure dans les choix d'orientation et la création d'une page dédiée sur APB. Dans le cadre du passage à la plateforme Parcoursup, de nombreux éléments soutenus par la médiation ont ensuite été pris en compte et intégrés : la possibilité de signaler sa situation de handicap notamment pour expliquer un parcours complexe ou une absence de notes, la possibilité d'adresser à l'avance au référent handicap de l'établissement des éléments relatifs aux besoins d'aménagements, le traitement prioritaire des dossiers devant la CAES (commission d'accès à l'enseignement supérieur, mise en place pour aider les candidats qui n'ont pas reçu de proposition d'admission, et notamment les étudiants en situation de handicap qui souhaitent se signaler, à trouver une formation au plus près de leur projet).

ANNEXE 2.4 – LE MÉDIATEUR DE L'AGENCE DE SERVICES ET DE PAIEMENT



Le Médiateur de l'Agence de services et de paiement

Créé en 2012, dans une perspective de médiation interne et extension en 2022 à la médiation en externe envers les usagers.

Francis Lambert a été nommé par le Président-directeur général de l'ASP le 1^{er} juin 2021.

Il est compétent dans les champs d'intervention de l'ASP en sa qualité d'organisme payeur public.

En 2022, il a reçu 395 demandes de médiation, 260 ont reçu un avis favorable, 138 un avis défavorable et 17 une autre issue.

L'analyse des demandes de médiation externe et des demandes de renseignements fait apparaître des situations particulières, qui sont à l'origine des recommandations suivantes :

CONSTAT N°1

Au prisme des seules demandes de médiation externe ou de renseignements, les difficultés de communication des services de l'ASP peuvent induire :

- Pour les usagers, un sentiment de déconsidération, de manque d'écoute et de bienveillance de la part des services, qui s'accompagne d'une absence de réponse à leur préoccupation immédiate d'obtention, ou de paiement, de l'aide à laquelle ils prétendent ;
- Pour les services administratifs de l'ASP et l'assistance aux utilisateurs, le ressenti d'une inefficacité de leur action, dès lors qu'ils ne donnent pas de réponse concrète à l'utilisateur, une perte de temps du fait de l'absence de traçage des demandes des usagers, un coût indirect supplémentaire, qui s'assimile à une perte d'efficacité des ressources.

Le médiateur de l'ASP recommande :

- La mise en œuvre d'outils de type GRC (Gestion de la relation client) permettant de garder une trace des appels ou interactions entre les services et les usagers, dans un but d'historicisation de ces interactions, en soulignant que l'ASP est inscrite dans cette démarche ;

- Une nouvelle stratégie pour l'assistance aux utilisateurs, afin de mieux répondre aux attentes des usagers, et leur donner le sentiment de prendre en compte leurs préoccupations ;

- Une réponse effective écrite aux demandes des usagers, dans des délais les plus courts possibles ; il convient de s'assurer que les boîtes méls génériques sont consultées et que des réponses sont faites aux usagers ;

- La mise en place de permanences téléphoniques en directions régionales, qui permettent de répondre effectivement aux appels téléphoniques passés à leur standard.

CONSTAT N°2

Les demandes de médiation ou de renseignements sont accompagnées de documents qui permettent aux usagers de mieux expliquer la difficulté qu'ils rencontrent.

Parmi ces documents, provenant des services de l'ASP, des courriers ou des méls montrent encore, dans leur rédaction, des informations peu adaptées aux usagers.

Le médiateur de l'ASP recommande :

- D'apporter une attention particulière à la rédaction des courriers, qui doivent être rédigés de façon à informer clairement l'utilisateur sur le message à lui communiquer ;
- De veiller à toujours mentionner les références réglementaires sur les courriers de rejet des demandes d'aide.

CONSTAT N°3

De nombreuses demandes de médiation montrent une absence d'identification du service qui est en relation avec l'utilisateur.

L'absence d'adresse postale dans les courriers ou méls empêche certains usagers de transmettre des informations par voie postale.

L'examen des demandes de médiation montre qu'il est parfois délicat de localiser les services auxquels ces demandes doivent être envoyées.

Pour mémoire, et a contrario, les avis de paiements ou les courriers d'OR mentionnent les coordonnées des services émetteurs de ces documents.

Le médiateur de l'ASP recommande :

- De mentionner les coordonnées des sites qui ont transmis des réponses aux usagers, afin de faciliter les échanges par voie postale.

CONSTAT N°4

Le déploiement massif d'aides à destination de publics fragiles montre le besoin de se mettre à la portée de publics fragilisés par la dématérialisation et le contact avec une culture administrative à laquelle ils ne sont pas habitués.

Le découragement de certaines personnes face à la complexité d'outils dématérialisés ou de procédures peu explicites est source de perte de droits.

Le médiateur de l'ASP recommande :

- Qu'une attention particulière soit apportée à l'accompagnement des publics les plus fragiles au regard de la dématérialisation, ou de leurs difficultés de compréhension, au moment de leur demande d'aide, ou face au refus de leur demande.

CONSTAT N°5

La perte de droits a parfois pour origine des erreurs commises de bonne foi par les usagers lors du dépôt de leur demande d'aide.

Si la bienveillance des agents permet d'effacer certaines, d'autres erreurs ne sont pas prises en compte, alors que les usagers disposent des moyens de prouver leur bonne

foi et les difficultés qu'ils rencontrent.

Le droit à régularisation en cas d'erreur (ou droit à l'erreur - DAE) est prévu par le Code des relations entre le public et l'administration (CRPA), article L.123-1.

L'utilisateur devrait pouvoir en bénéficier de façon automatique, dès lors qu'il respecte les conditions de l'article L.123-1.

Le médiateur de l'ASP recommande :

- Que le droit à l'erreur soit intégré de façon opératoire dans les manuels de procédure des différentes aides. L'ASP doit aussi pouvoir faire part de son expertise auprès des donneurs d'ordre en matière de DAE.

CONSTAT N°6

La réponse aux demandes de médiation n'est pas encadrée par un délai réglementaire. De ce fait, le médiateur de l'ASP donne aux services un délai de réponse non contraignant, d'un mois, prolongeable d'un mois.

En dépit de ces indications, et dès lors qu'aucune difficulté particulière ne s'y oppose, de nombreuses demandes de médiation ne font toujours pas l'objet de réponse dans le délai indicatif d'un mois, voire de deux mois, au détriment des usagers.

Le médiateur de l'ASP recommande :

- Aux services de DR comme du siège, en médiation externe et interne, de répondre aux demandes de médiation dans le délai fixé par le médiateur, dès lors qu'aucune difficulté particulière ne s'y oppose. Les demandes de médiation doivent être insérées dans les processus de gestion des demandes d'aide pour respecter ces délais.

ANNEXE 2.5 – LA MÉDIATRICE NATIONALE DE LA CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES

**Le Médiateur national de la Cnaf**

Le bureau de la médiation de la Caf a été créé en 1991.

Sur l'ensemble du territoire national, 149 médiateurs administratifs, répartis dans les 101 Caf, sont ainsi chargés d'examiner les demandes déposées par les allocataires ou encore la Défenseure des droits et d'y apporter une réponse, si le dossier est recevable.

Christelle Dubos a été nommée en 2022 Médiatrice de la Cnaf.

L'action du médiateur concerne les prestations familiales et sociales individuelles versées par la Caf. La médiation administrative est un service offert à tous les allocataires c'est-à-dire les personnes qui perçoivent déjà des prestations de la Caf ou qui vont en percevoir (en cours d'affiliation à la suite d'une demande de prestation). Les personnes qui ont déjà eu un dossier sont toujours considérées comme « allocataires » même si leur dossier est radié. (fermé)

En 2022, 22 352 contacts médiation dans les Caf et 457 au niveau national.

FOCUS SUR LES PRÉCONISATIONS

L'ensemble des préconisations de la médiation depuis la mise en place du réseau des médiateurs et les suites apportées sont compilés chaque année dans une annexe du rapport annuel.

Si des actions restent encore à mettre en œuvre, de nombreuses améliorations ont été apportées aux sujets identifiés dans nos rapports.

Ces résultats sont le fruit de la collaboration de la médiation avec les différentes directions de la Cnaf (Direction des politiques familiales et sociales, Direction comptable et financière, Direction du réseau...) sans lesquelles ces avancées n'auraient pas été possibles.

Ce focus a pour finalité de dresser un bilan de l'action de la médiation au cours des dernières années en mettant en exergue les principaux résultats obtenus.

TABLEAU**PRÉCONISATIONS FORMULÉES DE 2014 À 2021**

	<i>Sur l'organisation</i>	<i>Sur la réglementation</i>	<i>Total</i>
Nombre de préconisations	30	36	66
Taux de mise en œuvre	66,6 % (20)	66,7 % (24)	66,7 %
Taux d'engagement	26,7 % (8)	27,8 % (10)	27,3 %
Taux d'abandon	6,7 % (2)	5,5 % (2)	6 %

2/3 des préconisations formulées par le pôle médiation nationale ont été mises en œuvre. Ce résultat, très positif, révèle la pertinence des propositions émises par la médiation et l'intérêt porté à celles-ci par la Branche. En effet, si la plupart des préconisations sont le produit d'une concertation avec les équipes, leur mise en œuvre traduit l'engagement des différentes directions dans ce processus d'amélioration de la qualité.

Quelques exemples de réalisations parmi les plus emblématiques :

• Sur la réglementation

- L'évolution des conditions d'attribution du complément de mode de garde en faveur des allocataires en service civique ;
- L'introduction d'un délai de rétroactivité d'un mois pour l'ouverture des droits au complément de mode de garde ;
- L'actualisation des consignes permettant d'accorder aux artistes-auteurs réduisant leur activité pour élever leurs enfants le bénéfice de la PreParE à taux partiel ;

Ces trois évolutions étant le résultat de la collaboration avec le Département enfance jeunesse et parentalité de la Direction des politiques familiales et sociales de la Cnaf.

- La suppression de la prise en compte des ressources des ex-conjoints pour le calcul de l'allocation différentielle grâce aux efforts conjugués de la médiation et de la Direction des affaires internationales de la Cnaf.

• Sur l'organisation

- Le déploiement de l'offre tuteurs et la mise à disposition d'un nouvel espace numérique dédié, projet longtemps porté par les services et attendu par les usagers ;
- Les précisions apportées à la notion d'isolement, résultat d'un travail conjoint entre la médiation nationale et les directions de la Cnaf, consacrant le principe que « le doute doit bénéficier aux allocataires » ;
- Les précisions apportées sur le réexamen des dossiers frauduleux dans le cadre de l'intervention de la médiation, apportant également des précisions sur le traitement

des dépôts de plainte classés sans suite à des fins d'harmonisation ;

- La fin du recours à un numéro téléphonique surtaxé, avancée permise par la loi Essoc du 10 août 2018.
 - 27 % des préconisations sont à l'étude ou en cours de mise en œuvre. Dans l'attente, des évolutions intermédiaires ou des expérimentations ont été mises en place pour répondre à certaines problématiques par exemple :
 - La création de nouvelles rubriques dans « Mon Compte » permettant à l'allocataire de consulter, par type de prestations, quelles ressources sont prises en compte pour le trimestre de droit. La proposition d'illustration par des graphiques est toujours à l'étude ;
 - L'évolution du système d'information concernant les retenues intégrales sur les versements de CMG permettant de ne plus considérer les paiements du droit M en M+1 comme des rappels mais comme un paiement mensuel (application du PRP). L'extension de cette évolution à d'autres prestations devrait prochainement être mise en œuvre ;
 - La poursuite de l'expérimentation de recentralisation du RSA. Après le département de la Seine-Saint-Denis, premier à intégrer le dispositif, les Pyrénées Orientales (2022) et l'Ariège (2023) ont rejoint l'expérimentation. Cette expérimentation prendra fin le 31 décembre 2026.
- D'autres sujets de grande ampleur poursuivent leur progression (nouvelle phase de refonte des notifications de dettes, travaux de modernisation des échanges avec les Carsat engagés, programmation du partage des prestations pour le complément dz mode de garde, ...).
- Seules 6 % des préconisations n'ont pas abouti. A l'origine de ces abandons :
 - Des préconisations reposant sur une jurisprudence fluctuante (solidarité entre concubins) ou n'ayant pas trouvé d'écho favorable auprès des pouvoirs publics (pas de prolongation des mesures dérogatoires en matière de dégressivité des aides au

logement, pas de suppression du calcul trimestriel de l'AAH pour les allocataires exerçant une activité professionnelle) ;

- Une préconisation générant finalement plus de contraintes et des solutions palliatives mises en œuvre en parallèle (suppression des mouvements comptables dans caff.fr).

A ces résultats s'ajoutent les préconisations émises pour l'année 2022. Au total 17 recommandations ont été formulées autour de 5 thématiques portées dans le rapport annuel :

- 1 sur le recouvrement (sur l'organisation) ;
- 2 autour du sujet PreParE / Micro-entrepreneur (sur l'organisation) ;
- 4 sur les mutations (sur l'organisation) ;
- 5 sur l'AJPP (1 sur l'organisation + 3 sur la réglementation) ;
- 6 sur l'Aripa et l'intermédiation financière (4 sur l'organisation + 2 sur la réglementation).

TABLEAU
PRÉCONISATIONS 2022

	<i>Sur l'organisation</i>	<i>Sur la réglementation</i>	<i>Total</i>
Nombre de préconisations	12	5	17
Taux de mise en œuvre	0 % (0)	40 % (2)	12 %
Taux d'engagement	100 % (12)	60 % (2)	88 %

Grâce au travail conjoint mené avec les équipes de la Direction des politiques familiales et sociales, 2 propositions portant sur la réglementation relative à l'AJPP ont déjà été mises en œuvre.

Les travaux portant sur les autres préconisations ont été engagés en lien avec les différents services de la Cnaf.

Ces nouvelles recommandations 2022 portent à 83 le nombre total de préconisations formulées par la médiation depuis la mise en place du réseau.

ANNEXE 2.6 – LE MÉDIATEUR DE L'ASSURANCE MALADIE



Le Médiateur national de l'Assurance maladie

La loi du 13 août 2004, codifiée à l'article L. 162-15-4 du code de la sécurité sociale, prévoit la mise en place d'un conciliateur dans les différentes caisses d'assurance maladie.

Au niveau national une direction de la médiation et sur l'ensemble du territoire national un réseau de 112 médiateurs, de 87 assistants de médiation et de 25 correspondants régionaux des médiateurs.

François -Xavier Brouck a été nommé en décembre 2020 médiateur national de l'Assurance maladie.

Le médiateur est saisi des réclamations n'ayant pas abouti auprès d'une caisse d'assurance maladie. Pour les dossiers relevant de sa compétence, son objectif est de faire émerger, dans le respect de la règle de droit, une solution acceptable par les deux parties, assortie de toutes les explications nécessaires à une bonne compréhension. Le médiateur est compétent dans les cas où une personne estime être victime d'un refus de soins.

En 2022, 47 922 saisines ont été traitées par les médiateurs et le recours à la direction de la médiation pour 3 901 dossiers dont 493 en saisines directes et 3 408 en saisines indirectes (Ministère des solidarités et de la santé (2 225), Présidence de la République (885), Défenseur des droits (15), ...)

PROPOSITION D'ÉVOLUTION DU CADRE JURIDIQUE DE LA MÉDIATION AFIN DE REMPLACER LA SUSPENSION PAR L'INTERRUPTION DES DÉLAIS EN CAS DE SAISINE DU MÉDIATEUR

Les médiateurs nationaux des différentes branches de la sécurité sociale (Cnam, Cnaf, Cnav, Urssaf Caisse Nationale), du CPSTI, de la CCMSA et de l'Agirc-Arrco ont unanimement souhaité faire évoluer le cadre juridique de la médiation dans un souci de renforcement des droits des usagers et de simplification de gestion.

Ils ont ainsi décidé de porter auprès de la Direction de la Sécurité Sociale du Ministère de la Santé et de la Prévention une proposition commune visant à remplacer le principe de suspension du délai de recours en cas de saisine du médiateur par une interruption de ce délai.

Actuellement, le délai de recours est suspendu lorsque le médiateur est saisi. Le délai écoulé avant saisine reste donc comptabilisé et le délai reprend son cours à la fin de la suspension pour la durée restant à courir. Cette suspension peut s'appliquer selon le moment de la saisine du médiateur, au délai de

saisine de la Commission de Recours Amiable (CRA) ou au délai de saisine de la juridiction.

Or, ce principe de suspension n'est pas à l'avantage des usagers. En effet, selon le moment où la médiation a été engagée, le délai restant à courir à la fin de la médiation peut parfois être de très courte durée et laisser en pratique peu de temps à la personne pour prendre connaissance, de l'issue de la médiation, déterminer la suite à donner et former éventuellement un recours.

Il n'est pas forcément facile à comprendre pour les usagers.

Il n'est pas en cohérence avec d'autres médiations institutionnelles et conventionnelles où le principe d'interruption s'applique (en matière administrative, civile ou encore dans la médiation territoriale).

Enfin ce principe de suspension entraîne une complexité de gestion pour les organismes avec un calcul du délai écoulé et du délai restant qui n'est pas automatisé dans les systèmes d'information et se fait donc manuellement.

C'est pourquoi les médiateurs nationaux ont proposé de substituer au principe de suspension le principe d'interruption des délais de recours qui permettrait en cas de saisine du médiateur d'arrêter le cours du délai et de faire courir un nouveau délai de recours « complet » à compter de la fin de la médiation.

La modification est de nature législative pour la médiation des CAF, CPAM, URSSAF, CARSAT et CGSS et pour la médiation MSA (modification des articles L.217-7-1 du code de la sécurité sociale et L.723-34-1 du code rural et de la pêche maritime) et nécessite donc de trouver un véhicule législatif adéquat dans lequel la proposer. Elle est de nature réglementaire pour la médiation du CPSTI (modification de l'article R.612-9 du code de la sécurité sociale) et pourra donc être faite par décret concomitamment à la modification législative pour les autres branches et régimes.

FIN DU PLAFONNEMENT À 60 JOURS DES INDEMNITÉS JOURNALIÈRES POUR LES PERSONNES EN RETRAITE PROGRESSIVE

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 est venue plafonner le versement des indemnités journalières maladie (IJ) à 60 jours aux titulaires bénéficiant d'un avantage vieillesse pour les salariés.

L'article 84 (V) de la LFSS pour 2020 a ainsi modifié l'article L.323-2 du code de la sécurité sociale afin de prévoir que « Par dérogation à l'article L. 323-1, le nombre d'indemnités journalières dont peuvent bénéficier les personnes ayant atteint un âge déterminé et titulaires d'une pension, rente ou allocation de vieillesse servie par un régime de sécurité sociale ou par le régime des pensions civiles et militaires, ou par tout autre régime législatif ou réglementaire de retraite, ne peut dépasser une limite fixée par décret pour l'ensemble de la période pendant laquelle, ayant atteint cet âge, elles bénéficient de cet avantage. »

Le décret n°2021-428 du 12 avril 2021 a quant à lui fixé cette limite du nombre d'IJ mentionnée à l'article L323-2 précité à 60 jours « pour l'ensemble de la période pendant laquelle l'assuré perçoit un avantage vieillesse à compter de l'âge prévu au premier alinéa » (Article R323-2 CSS), c'est-à-dire l'âge

d'ouverture du droit à une pension de retraite prévu par l'article L161-17-2 du code de la sécurité sociale.

Au regard des textes précités, et de la rédaction retenue, cette limitation s'est appliquée aux assurés en cumul emploi-retraite (CER) mais également aux assurés en retraite progressive alors même que les situations sont différentes. Le salarié en situation de retraite progressive continue de cotiser des trimestres pour sa retraite alors qu'un assuré en CER ne se crée plus de droits à la retraite. Dans le cas du CER, la pension en tant que revenu de remplacement peut prendre le relais, ce qui n'est pas le cas de l'assuré qui est en retraite progressive et qui doit encore travailler pour avoir un taux de remplacement le plus élevé possible.

Face aux difficultés engendrées par cette disposition, et à l'appui de dossiers qui lui ont été remontés, la Direction de la Médiation a porté en 2022 une proposition d'évolution législative afin de ne limiter la durée de versement des indemnités journalières que pour les seuls assurés en CER et d'en exclure les assurés en retraite progressive.

Un temps envisagée dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale, cette évolution a finalement été reprise et adoptée à l'article 26 de la loi n°2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale.

Cet article prévoit d'exclure de la limitation à 60 jours d'indemnités journalières les personnes en retraite progressive. Deux situations distinctes sont envisagées :

L'article 26 précité crée tout d'abord un article L.161-22-1-5 du code de la sécurité sociale qui instaure un nouveau dispositif de retraite progressive et prévoit que le plafonnement à 60 jours des indemnités journalières ne sera pas appliqué pour les personnes bénéficiant de ce dispositif, qui entrera en vigueur au 1^{er} septembre 2023.

Il prévoit par ailleurs que les personnes bénéficiaires de « l'ancien dispositif », c'est-à-dire celles actuellement en retraite progressive, sont également concernées par cette exclusion de la limitation des indemnités journalières et ne doivent plus être soumises au plafond des 60 jours, à compter du 1^{er} mai 2023.

ANNEXE 2.7 – L'ASSOCIATION DES MÉDIATEURS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



L'Association des Médiateurs des Collectivités Territoriales

L'article 81 de la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (art. L 1112-24 du Code général des collectivités territoriales) a introduit un cadre juridique harmonisé mais souple fixant les règles communes applicables aux médiateurs territoriaux et qui permet aux collectivités de déterminer librement en fonction de la volonté locale, le champ des compétences du médiateur et certaines conditions d'exercice de ses fonctions.

Chaque année, le médiateur territorial transmet à l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui l'a nommé et au Défenseur des droits un rapport d'activité rédigé dans le respect du principe de confidentialité de la médiation. Ce rapport peut contenir des propositions visant à améliorer le fonctionnement de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

L'AMCT, créée en 2013, regroupe aujourd'hui une cinquantaine de collectivités : régions, départements, communautés d'agglomérations et villes.

Christian LEYRIT, médiateur du département de la Charente-Maritime depuis 2018, préside l'AMCT depuis octobre 2020.

Médiateur de la Région Ile-de-France

Mis en place en 2014

Laurent Batsch a été nommé Médiateur de la Région Île-de-France le 16 décembre 2019

En 2022, le Médiateur a traité 774 requêtes

Revoir ou supprimer la barrière des 26 ans dans les demandes de financement des formations sanitaires et sociales. La pénurie de personnel médical doit être prise en compte dans les demandes de dérogation de demandes de financement.

Faire apparaître le Pôle ou la Direction opérationnelle en charge du dossier sur tous les courriers de notifications de décisions de rejet.

Faire apparaître les motifs de décision de refus dans la notification écrite.

Développer une meilleure coordination entre Pôle emploi et le service de la formation professionnelle de la Région pour faciliter et fluidifier le parcours des stagiaires.

Donner au stagiaire l'accès en lecture à son dossier sur la plateforme mesdemarches. iledefrance.fr afin qu'il puisse constater l'état d'avancement du dossier, vérifier les pièces transmises et émettre éventuellement des remarques.

Médiateur de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur

Mis en place en avril 2016

Michel Sappin a été nommé Médiateur de la Région en 2016

En 2022, 109 nouvelles demandes ont été traitées par la Mission Médiation et 4 saisines de l'année 2021 ont vu leur traitement finalisé en 2022

Permettre une alternative aux démarches dématérialisée Le Médiateur recommande de permettre systématiquement une alternative aux démarches dématérialisées, aux citoyens qui seraient dans l'incapacité ou simplement éloignés des ressources informatiques. Également le Médiateur recommande à l'administration d'examiner les dossiers avec une certaine marge de tolérance lorsque le délai prévu dans un dispositif régional dépend

de délais d'autres administrations.

Adapter le langage en fonction des destinataires des courriers Pour les courriers destinés aux usagers des services régionaux, il est important d'adapter le langage en fonction des destinataires de ces courriers qui ne correspond pas forcément au langage des processus administratifs internes de la collectivité.

Médiateur de la Ville de Paris

Mis en place en 2008

Éric Ferrand a été nommé Médiateur de la ville de Paris en 2014

En 2022, le médiateur a traité 3 523 dossiers

Améliorer les traitements des courriers de refus en cas de rejet d'une demande, le courrier de l'administration devrait indiquer à l'utilisateur non seulement le motif du rejet mais également les solutions alternatives qui s'offrent à lui lorsqu'elles existent afin de l'aider dans ses démarches. Lorsqu'une demande ne comporte pas toutes les pièces requises, il convient d'indiquer clairement à l'utilisateur s'il peut compléter son dossier en transmettant les pièces manquantes ou s'il doit déposer un nouveau dossier intégral afin d'éviter les incompréhensions et la perte de temps.

Établir les actes d'état civil en conformité avec la loi de 2013 Le Conseil de Paris a adopté à l'unanimité un vœu destiné à remplacer dans les formulaires de demandes d'actes d'état civil les mentions «père» et «mère» par celles de «parent 1» et «parent 2».

Cette formulation sous-entend involontairement la prééminence d'un des deux parents. Or, la loi du 17 mai 2013 (dite du mariage pour tous), reconnaît seulement des «parents» sans aucune distinction entre eux. Il est donc souhaitable de n'indiquer que la mention neutre de «parent» dans les formulaires d'état civil et d'étendre cette solution à tous les formulaires municipaux.

Simplifier le dossier de demande de Carte Imagin'R, simplifier les dossiers dans le cas d'une famille avec plusieurs enfants concernés en demandant un seul justificatif pour les mêmes membres d'une famille et en créant un seul dossier pour tous les enfants d'une seule famille.

Médiateur du Département de la Seine-Saint-Denis

Mis en place en 2009

Santiago Serrano a été nommé Médiateur du Département de la Seine-Saint-Denis en juillet 2019

En 2022, le médiateur a reçu 600 saisines dont 36 % ne relèvent pas du domaine de compétence du Département

Modifier la procédure d'accès aux chèques réussite remis aux élèves entrant en 6^{ème}. Il est recommandé au Département, sur la base de son expérimentation réalisée dans 25 collèges, de modifier le processus administratif d'obtention des chèques réussite en les faisant distribuer dans tous les collèges, via la direction de l'établissement scolaire. Par ailleurs, il est également recommandé que la durée de validité du Chèque soit portée à un an ou, a minima, jusqu'à la fin de l'année scolaire.

Simplifier les critères d'éligibilité au forfait Améthyste (transport) (Titre de transport réservé aux personnes de plus de 60 ans et aux personnes en situation de handicap attribué sous conditions de ressources). Les réclamations concernent, pour l'essentiel, des demandes de renouvellement faites en temps et en heure et qui n'aboutissent pas avant l'échéance créant ainsi des ruptures de droits. Il est recommandé au Département de prolonger la durée de validité du Forfait

Améthyste d'un an, pour la porter à deux ans. Il est également recommandé de réduire les critères d'éligibilité au Forfait Améthyste en ne retenant que le revenu fiscal de référence et le statut d'ayant droit afin d'alléger la procédure.

Instaurer un contrôle interne de l'effectivité des réponses aux usager.ère.s. Les saisines du Médiateur restent, pour l'essentiel, des réclamations n'ayant pas abouti faute de réponse de l'administration départementale dans les délais réglementaires et/ou qu'elle s'est elle-même fixée.

Fixer des critères d'acceptation ou de refus des remises gracieuses alignés sur les positions du Tribunal administratif Suite à des échanges avec le Tribunal Administratif (TA) de Montreuil, il avait été noté que cette juridiction, même si elle n'était pas en capacité de le chiffrer, donnait partiellement ou totalement droit à l'usager.ère sur les contestations d'indus et sur les demandes de remises gracieuses.

Médiateur du Département du Val de Marne

Mis en place en en 2014

Claude Roussel-Brun assure la médiation au Conseil départemental du Val-de-Marne

En 2021, la médiatrice a reçu 412 saisines

Réduire les délais de traitement des recours contre les refus de RSA et simplifier les demandes de remises de dette liées au RSA.

Présenter systématiquement des excuses au nom de la collectivité en cas d'erreur ou de retard qui lui sont imputables.

Contrôler les délais de réponse aux usagers et aux prestataires de service.

Médiateur de la Ville de Nice et de la Métropole de Nice

Mis en place en 2016 et délibération du Conseil municipal du 31 juillet 2020 portant création du médiateur de la Ville de Nice

Sophie Henry a été nommée médiatrice de la Ville de Nice en 2016

En 2022, la médiatrice a reçu 501 demandes dont 18 % recevables, 9 % irrecevables et 73 % réorientées

Inscrire une clause de recours à la médiation dans tous les dossiers précontentieux

La possibilité d'inscrire systématiquement une formule sur le recours possible au médiateur NCA dans les courriers adressés par les services de la Direction des Affaires Juridiques aux administrés concernant tous les dossiers précontentieux a été soumise au service.

Certains services n'informent pas le requérant lorsque la réponse à la demande de subvention est négative, seuls les dossiers recevables font l'objet d'une réponse.

Faire évoluer « les mentions des délais et voies de recours » sur les correspondances en précisant la possibilité de saisir le Médiateur régional.

Répondre systématiquement aux administrés

Certaines saisines font suite à l'absence de réponse.

Médiateur du Département de la Charente-Maritime

Mis en place en 2019

Christian Leyrit a été nommé médiateur du Département de la Charente-Maritime en 2019

En 2022, le médiateur a reçu 380 saisines dont 48 % hors du champ de compétence

Mettre en œuvre le partage du RSA en cas de résidence alternée :

Le médiateur du département de la Charente-Maritime, dans sa qualité de président de l'Association des médiateurs des collectivités territoriales, a attiré récemment l'attention de Madame la Défenseure des droits, de Monsieur le Directeur Général de la CNAF ainsi que de Monsieur le secrétaire général du Conseil d'État, sur les modalités complexes de mise en œuvre dans les départements, de partage du RSA en cas de résidence alternée des enfants, situation qui est de plus en plus fréquente. En effet, depuis 2017, il a été reconnu par la jurisprudence administrative qu'un parent peut faire prendre en compte des enfants en résidence alternée dans le calcul des droits au Revenu de Solidarité Active.

Aucune décision de saisine du procureur, pour motif de fraude notamment, ne sera prise par le Département avant qu'un débat contradictoire ne soit organisé sous l'égide du médiateur, avec les services du Département et la CAF d'une part, et la famille d'autre part.

Apporter une réponse à tout recours gracieux auprès des services du département et cela dans un délai de deux mois.

Systématiser l'information relative à la possibilité de recours au médiateur dans tous les courriers de l'administration départementale et la formaliser sur le site web du Département : mettre un lien vers la page du médiateur sur toutes les pages concernant les dispositifs, formulaires et aides mis en ligne par le Département.

Médiateur de la Ville d'Angers

Mis en place en 2012

Christine Le Sollicec a été nommée médiatrice de la Ville d'Angers en 2020

En 2022, la médiatrice a reçu 163 dossiers dont 55 % ont été traités en médiation et 45 % ont été réorientés

Simplifier les courriers adressés aux usagers :

Trop de courriers sont encore soit trop techniques, soit trop juridiques, soit trop riches en informations. La compréhension des expressions, du vocabulaire ou des formulations n'est pas égale chez tous les citoyens. Les services sont invités à trouver les bonnes formulations, à la fois pour ne pas infantiliser mais aussi pour ne pas laisser l'utilisateur dans une difficile compréhension de ce qu'il reçoit.

Réduire les délais de réponse aux usagers :

Les services doivent veiller à répondre rapidement à l'utilisateur, même s'il s'agit d'une réponse d'attente. Ceci afin d'éviter que certaines situations soient transmises à la médiatrice. Cette démarche est de nature à envoyer un signal à l'utilisateur sur la prise en considération de sa requête.

Médiateur de la Ville d'Arles

Créé par délibération du Conseil municipal du 25 septembre 2020

Frédéric Mison a été nommé médiateur de la Ville d'Arles en août 2021

En 2022, le médiateur a reçu 105 saisines

Développer la présence de conseillers numériques dans les villages et les hameaux pour lutter contre la fracture numérique.

Améliorer l'équité de traitement des dossiers de mise en cause de la responsabilité civile de la Ville : mieux assurer le rôle d'accueil et de conseil auprès des requérants fragiles.

Porter attention au volet pédagogique des mesures nouvelles. Favoriser l'assistance et le conseil aux usagers en matière de réglementation patrimoniale et réchauffement climatique.

Réaliser un dépliant d'information à destination des usagers en matière de stationnement (réglementation, régime de sanction, paiement et contestation).

Médiateur du Département d'Ille-et-Vilaine

Mis en place en 2011

En 2022, la médiation du Département a traité un total de 171 sollicitations et a accompagné et réorienté 127 sollicitations en dehors de son champ de compétences

Respecter le choix de la civilité des personnes transgenres dans les courriers.

ANNEXE 2.8 – LA MÉDIATRICE DE LA PROTECTION SOCIALE DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS



La Médiation nationale du Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants - CPSTI

Créé par la loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018 et codifié aux articles L.612-3 et L.612-4 et R 612-9 du code de la sécurité sociale

Isabelle Blondeau a été désignée médiatrice nationale par l'Assemblée générale du CPSTI le 17 février 2022. Elle anime un réseau de 17 médiateurs régionaux.

Le législateur a confié au médiateur du CPSTI la mission d'accompagner les travailleurs indépendants amenés à former une réclamation relative au service de leurs prestations de l'assurance maladie, de l'assurance retraite et le recouvrement des cotisations et contributions par les organismes du régime général. Ce champ de compétence permet notamment d'appréhender les problématiques transverses aux branches de la sécurité sociale, comme le lien entre le paiement des cotisations et le droit aux prestations.

En 2022, les médiateurs du CPSTI ont reçu 4 093 saisines dont 1 805 déclarées recevables, soit 45 %.

RECOMMANDATION N° 2022-1

Permettre la prise en compte dans le calcul des droits aux prestations en espèces maladie et maternité :

des périodes d'exercice effectif de l'activité indépendante (hors arrêt de travail ou période d'interruption de l'activité).

des revenus de la nouvelle activité exercée au moment de l'arrêt de travail.

Lorsqu'au cours des 3 années précédant l'arrêt de travail, le travailleur indépendant a interrompu l'exercice de son activité ou changé d'activité indépendante, la CPAM calcule ses droits comme si l'activité avait été continue. Or, ces événements sont déterminants pour la prise en compte des revenus entrant dans le calcul des droits :

Interruption de l'activité : la CPAM prend en compte dans le calcul des droits le nombre de jours pendant lequel le compte cotisant était actif et ceux qui sont inclus dans les échéances de cotisations payées à la date de l'arrêt.

Mais, lorsque l'activité est interrompue pour cause de maladie ou maternité, le compte Urssaf reste actif, la période de cotisation n'est pas impactée. Dès lors, ces données ne correspondent pas à un nombre de jours réellement travaillés par l'indépendant.

L'interruption de l'activité doit être incluse en routine dans les procédures de calcul des droits aux prestations des travailleurs indépendants.

Changement d'activité indépendante : lorsqu'un TI cesse une activité indépendante et en débute une autre totalement différente, il est considéré par l'Urssaf comme étant en début d'activité et non comme ayant repris son ancienne activité.

Or, la CPAM cumule les revenus issus de plusieurs activités différentes pour calculer ses droits.

Dans ces situations, il est plus cohérent de retenir les seuls revenus issus de la nouvelle activité pour calculer les droits au regard notamment de la notion de revenu de remplacement.

RECOMMANDATION N° 2022-2

Informers les travailleurs indépendants optant ou ayant opté pour le régime de la micro-entreprise des conditions particulières de détermination des droits aux prestations maladie, maternité et retraite attachés à ce mode d'exercice, notamment lors de la déclaration de grossesse. Communiquer sur la notion de revenu cotisé.

Les micro-entrepreneurs bénéficient d'un dispositif simplifié de calcul et de paiement des cotisations sociales. Celles-ci représentent un pourcentage de leur chiffre d'affaires brut, qui varie selon la nature de leur activité⁹⁷.

Le choix de ce dispositif dérogatoire emporte des conséquences sur les droits aux prestations. En effet, le niveau des droits peut d'une part différer de manière significative par rapport à un TI classique et d'autre part, le mécanisme déterminant le niveau des droits n'est pas aisément accessible.

Les droits aux prestations sont déterminés à partir du revenu cotisé qui correspond au chiffre d'affaires après abattement forfaitaire fiscal pour lequel les cotisations ont été effectivement versées.

Pour les prestations maladie et maternité, les droits seront nuls ou réduits si la moyenne des revenus cotisés des 3 années précédant l'arrêt de travail n'atteint pas un certain seuil⁹⁸.

En assurance retraite, c'est la part du revenu cotisé affecté à la retraite qui va permettre de déterminer les éléments de carrière portés au compte retraite chaque année d'activité : revenu, nombre de trimestres et de points de retraite complémentaire. Bien qu'un décret de décembre 2022^{99 100} soit venu préciser la répartition par risques des montants de cotisations recouverts pour les micro-entrepreneurs, les règles de calcul sont complexes.

Or, le micro-entrepreneur connaît le montant de son chiffre d'affaires, c'est une donnée qu'il maîtrise. Tel n'est pas le cas du montant du revenu cotisé qui est utilisé pour déterminer ses droits.

Le micro-entrepreneur doit disposer d'une information claire et précise sur ses droits lorsqu'il est conduit à s'interroger sur l'étendue

de sa couverture sociale. D'autant plus que l'on sait que les revenus des micro-entrepreneurs sont modestes : 90 % d'entre eux ont des revenus inférieurs au SMIC¹⁰¹.

RECOMMANDATION N° 2022-3

Uniformiser les formalités pour bénéficier de l'ACRE pour tous les travailleurs indépendants afin de rendre le dispositif plus lisible et plus simple.

La complexité administrative associée à l'ACRE (aide à la création ou à la reprise d'une entreprise) emporte des effets à l'origine de difficultés et d'incompréhensions récurrentes pour les indépendants.

La persistance du caractère irritant des refus d'attribution réside, au moins en partie, dans la rigidité des conditions d'attribution qui génèrent structurellement des situations inéquitables, ce qui appelle une évolution vers plus de souplesse.

Ainsi, les travailleurs indépendants relevant du régime de la micro-entreprise qui créent ou reprennent une entreprise doivent obligatoirement déposer une demande d'ACRE à l'aide d'un formulaire alors que les travailleurs indépendants ne relevant pas de ce régime, n'ont pas de démarche particulière à effectuer. Leur éligibilité est examinée de manière automatique dès la création ou la reprise de l'activité, sans formalités.

On peut s'interroger sur la pertinence de l'existence de conditions d'attribution différentes selon le statut qui est source de confusion pour les travailleurs indépendants (qui peuvent adopter successivement les deux statuts) et dont la justification est, au regard de l'objectif poursuivi par le dispositif, non identifiée.

La complexité des conditions d'attribution de l'aide est source de confusion également pour les services instructeurs.

Le développement des relations de la branche recouvrement notamment avec Pôle emploi devrait permettre de réaliser les contrôles liés au bénéfice de certaines prestations pour obtenir l'ACRE sans faire porter de contrainte supplémentaire sur l'indépendant. La suppression pure et simple de cette condition pourrait également être expertisée.

RECOMMANDATION N° 2022-4**Clarifier les modalités de transmission d'informations et pièces justificatives ainsi que de dépôt d'une réclamation auprès des services compétents de l'Urssaf.**

L'activité courante des médiations régionales montre que dans un nombre croissant de cas, les travailleurs indépendants saisissent le médiateur plutôt que les services de l'organisme.

Or, le médiateur n'est valablement saisi que lorsque l'assuré social s'est préalablement adressé à son organisme, et n'a pas obtenu de réponse dans un délai raisonnable ou lorsqu'il est en désaccord avec la réponse qui lui a été apportée. La médiation intervient après que les services ont traité la demande initiale ou la réclamation consécutive à cette demande initiale.

Près de la moitié des demandes adressées aux médiateurs régionaux du CPSTI ne remplit pas ces conditions (exemples : simple transmission de documents, demande d'information formulée pour la première fois). Ces demandes sont réorientées vers les services compétents.

Le taux d'irrecevabilité des demandes reçues est ainsi en constante hausse depuis 2020 (47 % en 2020, 49 % en 2021, 56 % en 2022) malgré les efforts déployés dans les différents réseaux pour offrir des informations complètes et précises sur les sites internet et pour développer des espaces personnels destinés à favoriser des échanges sécurisés et personnalisés. Une réflexion doit être conduite pour analyser et résoudre ce phénomène.

RECOMMANDATION N° 2022-5**Veiller au maintien d'un niveau de qualité de service satisfaisant lors de la réalisation des formalités administratives liées à la création, la modification et la cessation de l'activité indépendante.**

En 2022, les médiateurs du CPSTI ont reçu des demandes portant sur le nouvel opérateur en matière d'enregistrement des formalités des entreprises : le guichet unique géré par l'Institut national de la propriété industrielle (INPI).

Le dispositif du guichet électronique de formalités des entreprises a été instauré par la loi PACTE ¹⁰² et a vocation à remplacer les centres de formalités des entreprises (CFE).

Ce guichet unique doit simplifier le parcours des créateurs d'entreprise. Ainsi, toutes les formalités de création, mais aussi de modification et de cessation d'activité, quelle que soit la forme juridique ou le secteur d'activité, sont réalisées uniquement via le guichet de formalités des entreprises sur le site suivant : www.formalites.entreprises.gouv.fr.

Au cours du second semestre 2022, des travailleurs indépendants ont été orientés vers la plateforme électronique afin de procéder à des formalités de création d'activité ou de changement d'adresse.

Des difficultés liées au fonctionnement de la plateforme elle-même comme au traitement effectif des informations transmises ont été soumises au médiateur par des travailleurs indépendants orientés tantôt vers le guichet unique, tantôt vers l'Urssaf ou vers les chambres de métier et de l'artisanat (CMA) ou vers les greffes des tribunaux de commerce pour traiter leur réclamation.

La réalisation de ces formalités dans de bonnes conditions de rapidité et d'efficacité conditionne le démarrage ou la poursuite effective de l'activité indépendante elle-même et sont donc particulièrement importantes.

Une attention particulière doit être apportée à la fiabilisation et la pérennisation des circuits et fonctionnalités se rapportant au guichet unique afin de veiller à ce qu'ils soient pleinement opérationnels et ainsi éviter que les entrepreneurs ne soient pénalisés par une réforme qui ambitionne de faciliter la réalisation des obligations déclaratives attachées à leur activité professionnelle.

* * *

Retrouvez l'exposé intégral de la problématique illustrée d'un cas concret et la solution proposée par la recommandation de portée générale dans le rapport d'activité : [RA 2022 Médiation CPSTI](#)

ANNEXE 2.9 – LA MÉDIATRICE DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE



Le Médiateur de l'enseignement agricole technique et supérieur

Le médiateur est régi par les articles L 810-2 et D 810-2 à D 810-5 du Code rural et de la pêche maritime.

La médiation de l'enseignement agricole est placée auprès du Directeur Général de l'Enseignement et de la Recherche (DGER) au Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire.

Elle est constituée d'une équipe de deux médiateurs : Marie Pierre MULLER, médiatrice et Joëlle GUYOT, médiatrice déléguée.

Les médiatrices reçoivent les litiges opposant les usagers (élèves, étudiants, apprentis, stagiaires ou parents) ou les personnels des établissements d'enseignement agricole technique et supérieur avec l'administration, concernant le fonctionnement du service public de l'enseignement agricole technique et supérieur.

En 2022, 312 réclamations individuelles (99 par des usagers et 213 par des personnels d'établissement agricole) ont été traitées, soit une augmentation de 71,4 % par rapport à 2021.

PRÉCONISATIONS PORTÉES PAR LA MÉDIATION DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE TECHNIQUE ET SUPÉRIEUR TENDANT AU MEILLEUR RESPECT DES DROITS DES USAGERS, AINSI QU'À L'AMÉLIORATION DES RELATIONS ENTRE LES USAGERS ET LES ADMINISTRATIONS

Depuis l'an passé, on constate une progression, lente mais certaine, des litiges opposant familles et établissements portant sur la discipline. Dans les saisines traitées, les familles dénoncent souvent un traitement à charge vis-à-vis de l'élève et une sanction disproportionnée : absence du principe du contradictoire, absence de progressivité dans la sanction émise, conseil de discipline expéditif, impossibilité de faire appel de la sanction.

Pour les établissements publics la procédure est cadrée par le code rural et de la pêche maritime et une note de service en précise clairement à la fois les modalités, les règles, le droit de la défense. Cette réglementation offre aux parents une lisibilité qui leur permet de mieux s'y retrouver et se défendre. Cette réglementation a été remise à plat en 2020, et a eu pour effet une nette amélioration des relations avec les familles. Les cas de saisines sont très peu nombreux.

Pour le médiateur lui-même qui n'a pas compétence pour juger de la pertinence de la sanction mais va s'intéresser à la conformité ou pas de sa mise en œuvre, ces textes lui sont très utiles et constituent le fondement de l'analyse qu'il va conduire. Son rôle va consister à faire connaître cette réglementation aux parents et la leur expliciter, et le cas échéant, mettre en évidence certains points de dysfonctionnements dans sa mise en œuvre du côté de l'établissement. La recommandation de la médiation à l'adresse des établissements publics est de prendre le plus grand soin dans la façon de rendre la justice, de lui offrir une portée éducative, en s'appuyant sur la commission éducative, telle que prévue dans les textes.

Dans les établissements privés sous contrat, le règlement disciplinaire est du ressort et de la responsabilité de l'établissement. La procédure et les sanctions encourues par les élèves en cas d'infraction à la règle sont inscrites dans le règlement intérieur. Dans les saisines traitées par la médiation, les familles exprimaient le sentiment d'être sans moyen de se faire entendre, de se défendre, dans l'incapacité de faire appel à une instance supérieure et

l'impression d'une justice à charge contre leur enfant. Le médiateur a pu percevoir la détresse de la famille, déroutée, perdue, très inquiète pour le devenir de l'enfant, qui est dans certains cas déscolarisé. Le médiateur a accepté de traiter le litige lorsqu'une sanction conduisait à une exclusion de l'élève. Il ne revient pas sur la sanction mais accompagne la famille dans cette phase délicate de recherche d'un établissement, en lien avec l'autorité académique.

Afin d'améliorer les relations avec les familles confrontées à ce type de situation, la recommandation de la médiation à l'adresse des établissements privés est d'être le plus explicite possible quant au règlement disciplinaire et le plus rigoureux sur le principe du contradictoire, du droit de la défense, et du fonctionnement du conseil de discipline afin d'être transparent avec les familles et les élèves. L'enjeu se situe tant au niveau de la famille qu'au niveau de l'établissement. Une procédure claire et mise en œuvre dans les règles de l'art permet à l'élève et sa famille de mieux comprendre la sanction et de l'accepter. C'est essentiel pour la suite de son parcours pour rebondir et se reconstruire. Elle sécurise aussi l'établissement en offrant une assise juridique plus solide à la décision prise. Ce travail autour du règlement disciplinaire est d'autant plus important que l'enseignement agricole privé sous contrat occupe une place prépondérante dans l'enseignement agricole. Ces établissements relèvent de trois fédérations. Parmi elles, le CNEAP, qui constitue la composante agricole de l'Enseignement Catholique a conduit un travail d'harmonisation qui se concrétise par un guide d'accompagnement des établissements en matière de procédures disciplinaires et l'instauration de commissions d'appel au niveau des délégations interrégionales. Indéniablement les relations avec les familles en sont facilitées.

Les saisines émanant de parents d'élèves en situation de handicap demeurent stables et concernent dans leur ensemble des problématiques de recrutement de personnel accompagnant l'élève (AESH) ou l'application des aménagements notifiés par la MDPH, pour leur scolarité ou leur examen. Toutefois, au cours de l'année 2022, la médiation a constaté un nombre de saisines en augmentation

émanant de parents d'élèves présentant des troubles de l'attention et du comportement. Ceux-ci sont complexes à comprendre, ils impactent la relation à l'autre, et inéluctablement la gestion de la classe et de la vie scolaire peuvent en être affectés.

Dans les saisines traitées les deux parties sont en souffrance : parents d'élèves qui ont projeté sur l'enseignement agricole beaucoup d'espoir pour leur enfant, en échec scolaire en collège, et les équipes pédagogiques, en difficulté et dépassées dans leur gestion de la classe. En effet, ce trouble nécessite un environnement adapté qui rassure l'élève. Or, celui-ci n'est pas mis en place notamment faute de professionnalisation des équipes ou en raison des modifications conséquentes dans l'organisation pédagogique que cela demande. Dans la plupart des cas rencontrés le comportement des élèves mal pris en charge conduit inexorablement à des infractions à la discipline et une exclusion de l'élève. La famille en sort fortement découragée, voire désespérée. Pour améliorer les relations avec les familles, la recommandation de la médiation à l'adresse des établissements est en premier lieu, au moment du recrutement, de bien cerner avec elle le handicap dont il souffre et clarifier les besoins de l'élève qui en découlent, informer la famille des engagements que l'établissement peut tenir, des devoirs incombant aux élèves. La direction de l'établissement doit s'attacher à prévenir et préparer l'équipe pédagogique qui formera et encadrera l'élève. Les difficultés doivent ainsi être anticipées et faire l'objet d'un travail en concertation. Ce travail en équipe doit se poursuivre tout au long de l'année en privilégiant l'analyse de pratique. La professionnalisation des enseignants par la formation est incontournable. Pour cela l'établissement doit faire appel à l'autorité académique afin d'accéder et de bénéficier des ressources et des dispositifs d'accompagnement développés par le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire en particulier le réseau national handicap. Pour ces situations, la lisibilité et la rigueur dans l'application du règlement disciplinaire sont absolument indispensables.

ANNEXE 2.10 – LA MÉDIATRICE DU GROUPE CAISSE DES DÉPÔTS



Le Médiateur du groupe Caisse des dépôts

Créée en mai 1997, la fonction de Médiateur du Groupe de la Caisse des Dépôts a été organisée sur la base d'une Charte revue en août 2007.

Anne Guillaumat de Blignières était en fonction jusqu'au 30 novembre 2023. Marie-Caroline de Lussy a été nommée médiatrice institutionnelle du Groupe Caisse des dépôts (CDC) par son Directeur général Eric Lombard le 1^{er} décembre 2023.

Il est à la fois médiateur institutionnel, pour les litiges en lien avec les missions confiées à la Caisse des Dépôts (Ciclade, Mon Compte Formation (CPF), Retraite (CNRACL, IRCANTEC, Mines, FSPOEIE), Consignations, Logement) et médiateur de la consommation, pour les litiges en lien avec un contrat qui lie le réclamant (Compte bancaire, Prêt auprès de la Mission Sociale Groupe, Transports, Assurances, Loisirs, Théâtre des Champs-Élysées) à la Caisse des Dépôts ou une de ses filiales.

En 2022, il a reçu 1 828 saisines et 2 053 dossiers ont été traités pendant l'année.

MONCOMPTEFORMATION (MCF)

1. Actuellement, MonCompteFormation (MCF) associe le changement de siège social d'un organisme de formation (OF) à un changement des modalités pédagogiques délivrées par cet OF et, pour cette raison, ne lui permet pas de conserver les évaluations et notes qui lui ont été jusque-là attribuées par des stagiaires.
2. Pour remédier à cette situation pénalisante pour la visibilité des OF, la médiatrice recommande que le transfert des évaluations d'une action de formation puisse se faire dès lors que le contenu et les modalités pédagogiques des formations sont restées les mêmes y compris après le changement de siège social d'un OF.
3. Recommander de ne plus limiter à 67 ans l'âge d'utilisation des droits du CPF (donc modification des termes des articles L 6323-3 et L 5421-4 du Code du travail).
4. Et dans le prolongement de cette recommandation demander à MCF de faire apparaître un encart 6 mois avant le départ en retraite pour que les titulaires aient le temps de mobiliser leurs droits avant qu'ils ne partent en retraite.

RECOMMANDATION 2021-05

Non référencement d'un organisme ne proposant pas d'instance de médiation à ses stagiaires (Mon Compte Formation). La médiatrice a constaté un certain nombre de manquements de la part des organismes de formation concernant l'obligation qui leur incombe d'informer leurs stagiaires de la possibilité de saisir une instance de médiation en cas de litige, obligation figurant dans les Conditions générales d'utilisation (CGU) de Mon Compte Formation. La Médiatrice propose à Mon Compte Formation de ne plus accepter de référencer un organisme de formation qui ne respecterait pas l'obligation de proposerait pas une instance de médiation, imposée par les dispositions de l'article L. 616-1 du Code de la consommation.

Suivi : depuis octobre 2022, la procédure d'enregistrement des OF sur la plateforme MCF a évolué ; le formulaire de demande d'accès mentionne explicitement que l'OF doit préciser le nom de son médiateur (art. R616-1 du Code de la consommation). A défaut, la demande d'enregistrement de l'OF peut être rejetée.

RECOMMANDATION 2021-06

Optimisation de la rédaction des voies et délais de recours dans les décisions transmises aux organismes de formation défaillants (Mon Compte Formation) Les « voies et délais de recours » figurent au terme des décisions transmises aux organismes de formation par la Direction des politiques sociales, responsable de la gestion de Mon Compte Formation.

La Médiatrice a proposé d'améliorer la rédaction des « voies et délais de recours » qui figurent à la fin du courrier de décision transmis aux organismes de formation. Elle propose que la saisine de la médiation s'articule au mieux avec les recours gracieux que ces mêmes organismes peuvent engager. Cette nouvelle rédaction permettrait à la fois de mentionner la médiation, de laisser la primauté aux recours gracieux/hierarchiques éventuels, et de permettre aux requérants de bien situer la saisine de la médiation en termes de chronologie, par rapport aux recours et contentieux déjà engagés.

Suivi : Les décisions de sanction que MCF notifie aux OF contiennent aujourd'hui la formulation des « voies et délais de recours » permettant aux organismes de distinguer les recours possibles (gracieux, hiérarchiques, contentieux) et la saisine de la Médiation du Groupe.

MCF EDOF

1. Améliorer la plateforme MCF afin qu'elle soit plus « communicante », pour tenir compte des besoins des Titulaires de droits à formation, et pas seulement des CGU (qui sécurisent essentiellement la Caisse des Dépôts).
2. Problème posé par la suppression de 100 % de prélèvement du compte d'un stagiaire à Recommander une modification des CGU de MCF, avec une réduction de 50 % du prélèvement : ainsi la vigilance des utilisateurs de MCF serait quand même recherchée, mais ils ne seraient pas totalement privés de leurs droits.
3. Enfin, pour mémoire, une préconisation 2021 demandait d'exiger que tous les organismes de formation mentionnent les coordonnées

de leur instance de médiation à La disposition figure désormais dans les Conditions générales de MonCompteFormation pour référencer les OF sur la plateforme EDOF.

RETRAITES

Comprendre pour quelle raison tant le FSPOEIE que l'Ircantec refusent la mise à jours du relevé de carrière et du dossier des affiliés tant qu'ils n'ont pas demandé à prendre leur retraite. « l'Ircantec a refusé de modifier votre dossier en vous indiquant que ceci correspondait à des « points gratuits », et que votre situation serait régularisée uniquement lors de votre demande de retraite ».

La CNRACL a été saisie par un requérant auquel elle a été contrainte de refuser le bénéfice du droit à une majoration de pension de 10% habituellement servie au fonctionnaire qui a élevé au moins 3 enfants pendant au moins 9 ans. En effet, ce père de famille a perdu une enfant âgée de 8 ans et 11 mois. Les collaborateurs de la CNRACL ont été bouleversés de ne pas pouvoir, pour respecter la réglementation en vigueur, apporter une réponse positive au requérant.

Je préconise donc une modification de la réglementation en vigueur.

Cette dernière consisterait en une modification des articles L. 512-3 et R. 512-2 du Code de la sécurité sociale, de manière à ce que le délai de 9 ans précité débute dès la conception de l'enfant au sens de l'article 311 du Code civil.

CICLADE**RECOMMANDATION 2021-01**

Faire progresser le montant des restitutions de fonds issus de comptes en déshérence (Ciclade) :

Afin de faire progresser le montant global restitué aux bénéficiaires, la médiatrice a proposé que la Caisse des Dépôts poursuive la communication sur sa gestion des comptes inactifs, initiée début 2022, tant à l'égard du grand public que des associations de consommateurs.

Suivi : En 2022, la plateforme Ciclade a permis à différents ayants droits de récupérer 133,6 millions d'euros. Depuis sa création, ce sont 684 millions d'euros qui ont été restitués, pour un montant moyen par bénéficiaire de 2 583 euros. La Médiatrice maintient donc sa proposition d'une large communication par Ciclade dans la mesure où 6,7 milliards d'euros sont toujours en attente d'être réclamés par leurs bénéficiaires.

RECOMMANDATION 2021-02

Recourir à un notaire en cas de succession (Ciclade) :

Dans le cadre d'une succession, la loi impose de recourir dans la plupart des cas à un notaire pour obtenir de Ciclade le versement des avoirs successoraux. La Médiatrice avait suggéré que Ciclade rende cette obligation plus explicite sur son site Internet.

Suivi : Sur le site internet de Ciclade figure désormais explicitement dans la rubrique « Qu'est-ce que Ciclade ? » un encart intitulé « Notaires » suivi du texte « Exemple : Dans le cadre d'une succession, je recherche des sommes issues de comptes inactifs et transférés à la Caisse des Dépôts ».

RECOMMANDATION 2021-03

Visibilité de l'adresse postale (Ciclade)

Certains publics rencontrent des difficultés pour communiquer avec Ciclade par d'autres biais que le site Internet, notamment les personnes qui n'ont pas accès à Internet ou ne sont pas familières de la culture digitale.

La proportion des saisines par voie postale est significative (13%), témoignant des difficultés liées à l'illectronisme. C'est pourquoi la Médiatrice a recommandé une meilleure visibilité de l'adresse postale de Ciclade.

Suivi : à ce stade, l'adresse postale « Ciclade - 56 rue de Lille 75007 Paris » n'étant pas visible sur le site internet Ciclade, la Médiatrice réitère sa recommandation pour permettre à tous les publics de pouvoir rechercher des avoirs en déshérence.

RECOMMANDATION 2021-04

Certificats de vie (Retraites) Les caisses de retraite françaises peuvent demander chaque année aux retraités qui résident à l'étranger un certificat de vie pour continuer à leur verser leur pension de retraite. Désormais, les personnes concernées n'ont plus à fournir qu'un seul certificat de vie par an pour l'ensemble de leurs régimes de retraite, cette démarche pouvant être effectuée par Internet sur le site « info-retraite.fr ». Or, la médiatrice a constaté qu'un certain nombre de pensionnés rencontrent toujours des difficultés pour s'y connecter ou pour adresser leur certificat de vie par voie postale.

Suivi : La Médiatrice a porté cette problématique à la connaissance de la CNRACL, laquelle a pu alerter Info Retraite.

AMÉLIORATION DE LA VISIBILITÉ DU MÉDIATEUR DU GROUPE CAISSE DES DÉPÔTS

RECOMMANDATION 2021-07

Amélioration de la visibilité de la médiation du Groupe ou de médiations référencées (Filiales du Groupe). Certains internautes éprouvent des difficultés à trouver sur le site de certaines filiales du groupe Caisse des Dépôts un lien avec une instance de médiation à laquelle recourir en cas de litige. En lien avec la direction juridique du Groupe, la médiatrice a contacté certaines de ces entités, en préconisant d'améliorer la visibilité de l'instance de médiation sectorielle existante et de signaler également la possibilité de recourir aussi à la Médiation du Groupe.

Suivi : La Médiatrice réitère sa recommandation, certaines filiales n'ayant pas donné à la médiation la visibilité attendue.

ANNEXE 2.11 – LE MÉDIATEUR D'ÉLECTRICITÉ DE FRANCE



Le Médiateur du groupe EDF

Le Médiateur du groupe EDF est un médiateur d'entreprise, mis en place par le Président d'EDF, François Roussely en 1999.

Depuis 2016, le Médiateur du groupe EDF est désigné par une commission mixte paritaire composée de représentants du groupe EDF et de représentants d'associations de consommateurs.

Il est référencé médiateur de la consommation par la Commission d'Évaluation et de Contrôle de la Médiation de la Consommation.

Olivier Fontanié a été désigné médiateur de la consommation du groupe EDF le 18 juillet 2023.

Le Médiateur du groupe EDF est compétent pour instruire tout litige opposant EDF SA ou l'une de ses filiales, à une partie prenante externe (clients, fournisseurs, producteurs autonomes d'énergie, partenaires, citoyens) ayant un différend avec EDF.

En 2022, le médiateur a reçu 5 407 saisines, 1 283 ont été déclarées recevables en médiation, 1 301 dossiers ont été instruits.

NOTE DE SYNTHÈSE – RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA PRIME ENERGIE (DISPOSITIF CEE)

Ce dispositif a été introduit par la loi sur l'énergie du 13 juillet 2005 (loi POPE) avec pour objectif d'inciter les consommateurs d'énergie à réaliser des économies dans les secteurs tels que le bâtiment, la petite et moyenne industrie, l'agriculture ou encore les transports.

Les fournisseurs d'énergie comme EDF appelés « Obligés » sont des acteurs du dispositif des certificats d'économie d'énergie (CEE).

Pour respecter leur obligation, trois voies s'offrent aux Obligés :

- Ils peuvent tout d'abord inciter les consommateurs à investir dans des équipements économes en énergie et obtenir en échange du versement de la Prime Energie aux consommateurs des CEE ;
- Les Obligés peuvent aussi faire appel au marché et y acheter des CEE ;
- Les Obligés peuvent investir financièrement dans des programmes éligibles et recevoir en contrepartie des CEE.

Le dispositif CEE vise à inciter les consommateurs, en échange du versement de la Prime Energie, à réaliser des travaux d'économies d'énergie et à améliorer ainsi les performances énergétiques de leurs équipements / installations (exemple : chauffage, isolation, énergie verte, etc.).

Mais l'obtention de cette aide est soumise à des exigences réglementaires et au respect d'un formalisme très strict. La conformité des dossiers est contrôlée par l'Administration (Pôle National des Certificats d'Economie d'Energie au sein du Ministère de la Transition Ecologique).

Les refus de prime énergie donnent lieu à de nombreux litiges soumis au médiateur du groupe EDF.

Des ménages engagent des investissements souvent conséquents dans des travaux d'économie d'énergie au regard de la promesse de versement de la prime qui leur est faite. Certains se voient ensuite refuser le versement de la prime au motif que des règles de forme ne sont pas respectées alors que sur le fond leur dossier est éligible à la prime.

Face à des situations inéquitables, le médiateur alerte les services de l'Etat (DGEC-PNCEE) sur ces situations et plaide pour la reconnaissance d'un droit à l'erreur des demandeurs de prime, dans la constitution de leur dossier.

Si des situations particulières ont pu être rattrapées grâce à l'intervention du médiateur auprès des pouvoirs publics, ou si certains assouplissements de règles ont pu être mis en place par l'Administration, la reconnaissance d'un droit à l'erreur dans cette matière n'est pas encore acquise.

ANNEXE 2.12 – LE MÉDIATEUR DU GROUPE LA POSTE



Le Médiateur de la consommation du Groupe La Poste, Médiateur de la consommation de La Banque Postale

Le Médiateur du groupe La Poste est régi par l'article R 1-1-18 du Code des Postes et des communications électroniques.

Le Médiateur figure depuis le 17 mai 2016 sur la liste des médiateurs qui satisfont aux exigences du code de la consommation (articles L 613-1, L 613-2 et L 615-1).

Il figure également depuis le 17 mai 2016 sur la liste des médiateurs accrédités par la Commission Européenne pour traiter les litiges transfrontaliers.

Eric Moitié a été nommé Médiateur de la consommation du groupe La Poste, Médiateur de la consommation de La Banque Postale, à compter du 5 janvier 2022, par décision du 8 octobre 2021 du comité paritaire collégial prévu par l'article L. 613-2 du code de la consommation. Ce comité est composé à parité de représentants des associations de consommateurs agréées et pour moitié de représentants de La Poste et de La Banque Postale.

Le Médiateur intervient en matière de courrier, colis, express, services financiers, nouveaux services et réseau des bureaux de poste, pour chercher une issue aux litiges non résolus entre La Poste et ses clients qui lui sont soumis. En ce qui concerne les produits et services financiers, il agit en tant que Médiateur de la consommation de La Banque Postale et de ses filiales l'ayant choisi comme médiateur.

En 2022, il a reçu 13 340 saisines dont 5 280 (39,6%) étaient recevables.

VÉRIFICATION RÉGULIÈRE DES LETTRES-CHÈQUES D'INDEMNISATION RETOURNÉES CAR NON DISTRIBUTIBLES

J'ai pu constater que plusieurs dossiers de médiation étaient relatifs à des indemnisations non reçues par les clients de La Poste, alors que leur réclamation de premier ou de second niveau a été traitée dans le délai imparti et que cette solution leur convenait. Leur litige devrait, grâce à cette indemnisation, être clos.

Souvent, les demandeurs me saisissent, frustrés de ne pas avoir reçu leur indemnisation plusieurs mois après la résolution de leur réclamation. En cours d'étude du dossier de médiation, les services clients observent dans l'historique des réclamations que l'indemnisation a été émise. Malheureusement, c'est seulement à ce moment-là qu'ils vont vérifier si la lettre-chèque ne leur a pas été retournée car non distribuable pour l'un des motifs prévus par les conditions générales de vente courrier-colis.

Les Services Clients écrivent alors dans leur synthèse : « *Les vérifications faites dans nos lettres-chèques parvenues en retour expéditeur dans notre service ont permis de retrouver la lettre-chèque de Madame, Monsieur X, et nous proposons de lui renvoyer à la bonne adresse* ».

Ces dossiers n'ont aucune valeur ajoutée en médiation et contribuent à l'insatisfaction client car les demandeurs ont attendu parfois plusieurs mois, juste pour le renvoi de leur lettre-chèque.

Je formule donc la recommandation que les services clients adoptent un mode à périodicité régulière (toutes les semaines par exemple), de vérification des lettres-chèques parvenues en retour. Ce procédé permettrait de vérifier rapidement la raison de ce retour et ils pourraient convenir avec leur client d'une nouvelle adresse d'envoi. Cela contribuerait abondamment à la satisfaction client, puisque ces derniers recevraient dès que possible

l'indemnisation à laquelle ils ont droit, sans avoir à recourir à la médiation et attendre une nouvelle instruction de leur litige.

DÉLAI DE TRAITEMENT DES RÉCLAMATIONS ET FACILITATION D'ACCÈS À LA MÉDIATION DE LA CONSOMMATION

La Commission d'Évaluation et de Contrôle de la Médiation de la Consommation (CECMC) a récemment recommandé aux médiateurs d'admettre la recevabilité des saisines deux mois après que le consommateur a transmis sa réclamation écrite préalable au professionnel *quel que soit le service saisi*. Aussi, je recommande à l'ensemble des services destinataires de réclamations, dès la première réclamation, qui peut être téléphonique, d'inviter le consommateur à la confirmer auprès d'eux sur support durable (courriel ou courrier daté et signé). Ce document marquera le point de départ du délai de deux mois courant à partir de la première réclamation écrite.

Au terme de ce délai de deux mois, tout courrier de réponse ultérieur devrait être conclu par une mention informant le réclamant que désormais il est recevable, s'il le souhaite, à saisir le Médiateur de la consommation et lui indiquer les coordonnées de celui-ci.

Une mention simple convient, comme par exemple :

« Si vous n'êtes pas satisfait de la réponse apportée à votre réclamation écrite et si celle-ci date d'au moins deux mois, vous pouvez vous adresser gratuitement au Médiateur de la consommation du groupe La Poste par formulaire électronique accessible sur son site à l'adresse : Le Médiateur (grounelaposte.com) ou par courrier postal affranchi à l'adresse « Le Médiateur du Groupe La Poste, 5 rue du Colonel Pierre Avia, Case Postale Y 812, 75757 PARIS CEDEX 15. ».

Si le consommateur ne souhaite pas saisir le Médiateur dès ce stade, le parcours ultérieur des réclamations, y compris aux différents niveaux proposés par le professionnel, peut se poursuivre.

Pour mémoire, le code de la consommation demande également au professionnel de communiquer à ses clients de manière lisible et compréhensible les coordonnées du médiateur de la consommation, l'adresse de son site

Internet et les conditions suffisantes pour sa saisine, sur son site Internet, sur l'ensemble de ses documents contractuels et brochures d'information ainsi que, comme on l'a vu, sur les réponses adressées à ses clients par les services en charge des réclamations.

Je recommande donc que la mention ci-dessus soit également utilisée uniformément sur l'ensemble des documents cités.

MODERNISER L'INFORMATION PRÉALABLE AU REJET DES CHÈQUES POUR INSUFFISANCE DE PROVISION

Le rejet d'un chèque pour provision insuffisante sur le compte de l'émetteur est prévu par l'article L. 131-73 du Code monétaire et financier :

« Le banquier tiré peut, après avoir informé par tout moyen approprié mis à disposition par lui le titulaire du compte des conséquences du défaut de provision, refuser le paiement d'un chèque pour défaut de provision suffisante. »

Le rejet du chèque fait l'objet d'une information à la Banque de France, qui se traduit par une inscription au FCC (fichier central des chèques) qui perdure jusqu'à la régularisation du paiement dans la limite de cinq ans.

Le rejet du chèque est assorti de frais bancaires plafonnés à 30 € ou 50 € selon le montant du chèque.

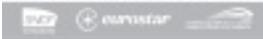
La Banque Postale s'acquitte de son obligation d'information préalable au rejet d'un chèque au moyen d'un courrier adressé en lettre simple au titulaire du compte. Le chèque apparaît également dans une rubrique dédiée sur l'espace client de la banque en ligne, qui suppose que le client fasse la démarche de la consulter.

Le délai donné à l'émetteur du chèque pour approvisionner son compte et permettre le paiement du chèque est de sept jours à compter de la date de la présentation du chèque. Le délai d'acheminement du courrier consomme une partie de ce délai, ce qui réduit le temps dont dispose le titulaire du compte pour effectuer un versement.

Il semblerait en effet souhaitable que La Banque Postale envisage de transmettre l'information préalable au rejet d'un chèque par sms, courriel ou notification de l'application, en plus ou à la place du courrier papier automatique.

ANNEXE 2.13 – LA MÉDIATRICE DE LA SNCF

MÉDIATRICE SNCF VOYAGEURS



La Médiation SNCF Voyageurs

La Médiation SNCF a été créée, en 1994, sur l'initiative de la direction de l'entreprise.

Elle est régie par la Directive 2013-11 du 21 mai 2013 relative au règlement extra-judiciaire des litiges de consommation transposée dans le Code de la consommation, Règlement 2021-782 du 29 avril 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires et le Protocole de médiation du 16 octobre 2020 entre les associations nationales agréées de consommateurs et les transporteurs SNCF Voyageurs, Eurostar, Thalys et Chemins de fer de la Corse (CFC).

Henriette CHAUBON a été nommée médiatrice le 17 mars 2023.

Le médiateur de la SNCF Voyageurs a pour mission le traitement des litiges de nature commerciale ou contraventionnelle à la police du transport ferroviaire des quatre premières classes, entre les transporteurs et leurs clients voyageurs de SNCF Voyageurs, Eurostar, Thalys et Chemins de fer de la Corse.

En 2022, il a reçu 16 898 saisines.

En tant que Médiatrice de la consommation je vous précise que les recommandations présentées chaque année dans les rapports des différents Médiateurs SNCF Voyageurs concernent par définition les litiges pouvant affecter les relations entre les voyageurs et les transporteurs ferroviaires et ne sont donc pas des sujets d'ordre général ni des préconisations de cet ordre. Elles reposent sur les cas très concrets qui ont été constatés en cours d'année, à l'occasion des réclamations dont la Médiation est saisie, et visent à améliorer la qualité du service rendu aux consommateurs grâce à des mesures spécifiques et précises recommandées aux différents transporteurs.

Ces préconisations peuvent se regrouper sous des rubriques qui correspondent à des mesures qui présentent un caractère particulièrement important au regard du droit de la consommation.

Nos actions ont notamment visé à améliorer les informations communiquées aux consommateurs, les conditions d'indemnisation en cas de litiges avec le transporteur ou encore l'orientation des clients.

Les recommandations ont porté sur les domaines suivants :

1. Les informations destinées aux consommateurs :

- Une plus grande clarté des indications sur la validité des billets TER ainsi que sur la distinction des deux classes à bord des TER, quand elles subsistent ;
- Une meilleure information, en Transilien, sur l'interdiction des soudures au moyen de deux titres de transport (ex Navigo + billet TER) et la nécessité de disposer d'un seul billet de bout en bout ;
- Une information renforcée sur la validité des tickets T+ en Transilien, utilisables uniquement dans Paris intra-muros ;
- Une information plus précise sur le montant des indemnités forfaitaires à régler en cas de régularisation à bord ;
- La mise en place d'une signalétique plus lisible dans les gares de Paris Montparnasse et Paris Gare de Lyon afin que les clients puissent trouver plus facilement le quai de départ des trains OUIGO.

2. Les conditions d'indemnisation en cas de litige :

- Inscription du nom du voyageur sur la régularisation afin qu'en cas de demande de remboursement le réclamant puisse être identifié comme l'ayant effectivement réglée ;
- Dans le contexte de la crise sanitaire, demande de prolongation de la durée de validité des Bons d'Achat OUIGO (de 6 mois à un an) et des Bons d'Achat TGV et Intercités (de un an à 18 mois). Préconisation également de prévoir une utilisation des Bons d'Achat en plusieurs fois lorsque le montant dépasse le panier moyen OUIGO ;
- Préconisation de mise en place d'une indemnisation relative aux dommages ou perte de bagages pris en charge par Accès Plus dans le cadre de la prestation de portage proposée en accessoire du produit Accès Plus.

3. L'orientation des consommateurs :

- Billets achetés en agences de voyage : identification de ces dossiers en amont, par les services clients, afin de réorienter rapidement le voyageur vers son agence de voyage pour qu'il puisse effectuer directement sa réclamation auprès d'elle (la demande devant être adressée directement au distributeur) ;
- Sujet bagages : préconisation d'une possibilité de réservation de la prestation bagages également en ligne et non uniquement par téléphone ; communication aux consommateurs de coordonnées leur permettant de joindre le service client en cas d'incident de livraison.

ANNEXE 2.14 – LA MÉDIATRICE DE LA RATP**La Médiation du Groupe RATP**

Selon un premier protocole signé le 6 mars 1990, la Médiation ne concernait que les litiges issus des infractions donnant lieu à verbalisation et la saisine du Médiateur se faisait exclusivement par l'intermédiaire des associations de consommateurs. Le protocole du 20 février 2006, a institué la saisine directe par les clients et élargi son champ de compétence, notamment à l'application du contrat de transport.

Emmanuelle Guyavarch a été désignée le 16 juin 2022 par un organe paritaire rassemblant des représentants du professionnel et des associations agréées de défense de consommateurs.

Elle est compétente pour instruire les litiges avec des structures ou des entités du Groupe RATP en France et pour traiter des litiges relatifs à des abonnements franciliens tels que le prévoient les conditions générales de vente et d'utilisation.

Le médiateur du groupe RATP peut être saisi de tout litige de consommation, que les litiges soient relatifs aux dispositions commerciales des titres de transport, liés à des questions de qualité de service ou formés à l'occasion d'une infraction constatée dans le cadre de la médiation institutionnelle. Le médiateur peut également être saisi pour des litiges générés par des travaux, par le fonctionnement même de l'activité de transport, essentiellement des nuisances sonores ou visuelles.

En 2022, 3 889 saisines ont été reçues et 2 222 dossiers traités, soit 57% des saisines recevables. Les décisions ont été favorables ou partiellement favorables aux clients dans 62% des dossiers traités.

I. AMÉLIORER L'INFORMATION À DESTINATION DES VOYAGEURS, AFIN D'ÉVITER QUE CES DERNIERS SE RETROUVENT EN INFRACTION SANS LE SAVOIR

- Améliorer l'affiche mode d'emploi présente dans toutes les gares et stations ;
- Renforcer la communication au moment de l'achat de titres nécessitant, pour être valables, d'être complétés (Tickets Mobilis ou Paris Visite, Passe Navigo Découverte) ;
- Renforcer la signalétique pour les montées irrégulières à l'arrière des bus ou encore les voitures des RER où les vélos sont autorisés ;
- Clarifier et/ou modifier en accord avec l'autorité organisatrice les CGUV ou les règles d'utilisation des nouveaux supports de télébilletique (exp du passe Navigo Easy, non nominatif, cessible, mais individuel lors d'un même trajet : un support par voyageur. Pas de remboursement des titres chargés sur carte Navigo Easy) ;

- Actualiser la réglementation concernant le transport des vélos et trottinettes dans les véhicules et les espaces.

II. FAIRE PREUVE DE DISCERNEMENT LORS DES VERBALISATIONS OU DES DEMANDES DE REMBOURSEMENT ADRESSÉES AU SERVICE CLIENT

- En cas de déclaration de dysfonctionnement des valideurs, s'informer auprès de la station avant de verbaliser ;
- En cas de superposition de forfaits avec oubli ou méconnaissance de la part du client de résilier le premier forfait (modifier ou éclairer le consommateur / CGVU des abonnements) ;
- En cas de demande d'aide de la part d'un client qui se dirige spontanément vers les agents de contrôle (tickets démagnétisés notamment) ;
- En cas de verbalisation dans les bus pour absence de validation des clients accompagnés de poussette.

III. FACILITER LE VOYAGE DES CLIENTS

- Améliorer la procédure de gestion des objets trouvés, notamment les échanges entre clients et l'Entreprise ;
- Prendre en compte les correspondances dans les pôles avec les cartes Navigo Easy et Liberté +, en ne débitant pas un second ticket ;
- Mettre en place des coupons de dépannage pour les abonnés ayant oublié leur carte Navigo ;
- Réviser les CGVU concernant les conditions de suspension des abonnements Navigo annuel ;
- Favoriser les possibilités de validation des titres de transport (sur les quais du tram ou encore au niveau de la porte centrale des bus) ;
- Pouvoir utiliser en surface (bus, tramway) le ticket validé dans le métro ou le RER en cas de perturbation sur le réseau ferré ;
- Rendre possible l'achat de tickets sms dans le tramway, comme cela existe dans le bus ;
- Accorder sans condition de résidence la gratuité pour les accompagnants de personnes en situation de handicap ;
- Réévaluer les frais de refabrication du passe Imagine'R perdu ou volé ;
- Rendre plus simples les règles d'utilisation du ticket « Origine-Destination ».

ANNEXE 2.15 – LE MÉDIATEUR DE L'EAU

**Le Médiateur de l'eau**

La Médiation de l'eau a été créée en 2009 et s'est développée par la volonté des acteurs institutionnels nationaux représentatifs du secteur de l'eau et de l'assainissement : élus et collectivités territoriales (AMF, AdCF, FNCCR, Villes de France, Amorce), opérateurs en régie (FNCCR France Eau Publique), en SEM, SPL (FedEPL) ou en délégation de service public (FP2E, FDEI). La Médiation de l'eau est ainsi devenue de fait une médiation de consommation sectorielle étant désormais accessible à plus de 97 % des abonnés des services publics d'eau en France et DOM.

Le Médiateur de l'eau, Bernard JOUGLAIN, a été notifié par la Commission d'Évaluation et de Contrôle de la Médiation de la Consommation auprès de la Commission Européenne. Il figure à ce titre à compter du 27 octobre 2021 sur la liste des médiateurs de la consommation et satisfait donc aux exigences de la réglementation.

En 2022, il a reçu 6877 saisines et rendu 1455 avis.

En France, les services publics d'eau et d'assainissement (SPIC) relèvent de la compétence des *Communes* ou lorsqu'elle a été transférée préalablement ou dans le cadre de la loi Notre, d'une structure intercommunale (EPCI) : *Syndicat, Communauté de Communes ou d'Agglomération, Métropole*, qui en est l'autorité organisatrice.

A ce titre, le Défenseur des Droits, chargé de défendre les droits et libertés avec les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public, peut être saisi par toute personne physique ou morale qui s'estime lésée dans ses droits et libertés par le fonctionnement d'un organisme relevant de cette catégorie.

L'autorité organisatrice a pour mission d'une part de définir les modalités de fonctionnement de ces services (règlement du service, tarifs...), d'autre part d'en choisir le mode de gestion. Elle peut ainsi décider d'opérer ces services en *régie directe*, ou via *une régie publique à personnalité propre*, ou via *une société publique locale* ou via *une société d'économie mixte* (sem, semop...) ou encore via *une entreprise privée* dans le cadre d'une délégation de service public.

Dès lors, les relations courantes entre les services publics d'eau et d'assainissement et leurs usagers abonnés s'effectuent dans le cadre de l'exécution du service via l'opérateur quel que soit son statut.

Les réclamations des usagers abonnés sont normalement traitées par les services relations abonnés ou clientèle de ces opérateurs. En cas de désaccord persistant, à partir de 2009, dans le but de rechercher, en droit et en équité, une solution de règlement amiable au litige opposant l'abonné et l'opérateur du service, la création de la Médiation de l'eau, largement encouragée par le Médiateur de la République et son délégué général, a permis d'ouvrir la voie du recours à un tiers indépendant des parties et impartial : le Médiateur de l'eau. Le recours à la médiation étant alors facultatif et ne relevant d'aucune obligation réglementaire.

Dans ce cadre, un protocole a été établi dès 2010 entre le Médiateur de la République et le Médiateur de l'eau pour permettre au Médiateur de l'eau d'instruire directement les litiges dont il est saisi opposant l'abonné et l'opérateur de son service et d'orienter vers le Médiateur de la République les saisines relevant de la seule autorité organisatrice avec pour objectif de faciliter l'accès au médiateur compétent dans la complémentarité.

Cependant, en janvier 2016, suite à la transposition de la directive européenne UE 11-2013 du 21 mai 2013 en droit français par l'ordonnance 2015-1033 du 20 août 2015 et aux décrets d'application introduits dans le livre VI du code de la consommation publié en mars 2016 aux articles L-611 à L-616 et R-611 à R-616, la médiation de la consommation est devenue obligatoire en France.

Les services publics industriels et commerciaux d'eau et d'assainissement sont concernés par ces dispositions à caractère réglementaire pour leurs abonnés relevant de la définition de consommateurs (Article liminaire du livre VI du code de la consommation) et pour leurs opérateurs relevant de la définition de professionnel qui gèrent la relation contractuelle avec l'abonné consommateur.

En conséquence, le professionnel peut être une collectivité territoriale (commune, communauté de communes, d'agglomération, métropole) en direct, ou un opérateur public, une société d'économie mixte, ou une entreprise délégataire, il relève de ces dispositions réglementaires et se voit contraint de garantir au consommateur un recours effectif à un médiateur de la consommation en cas de litige.

De son côté, le Médiateur de l'eau, auditionné dès janvier 2016 puis en septembre 2021 ayant été notifié à l'Union Européenne en tant que tel, a été massivement rejoint via des conventions par toutes les catégories d'opérateurs de services d'eau et d'assainissement collectif. Il permet désormais à plus de 97 % des abonnés des services d'eau et d'assainissement en France d'exercer leur droit de recours au médiateur de la consommation reconnu à cet effet par la Commission d'Evaluation et de Contrôle de la Médiation de la Consommation, en cas de litige. Le Médiateur de l'eau est ainsi devenu un médiateur sectoriel de fait pour l'eau et l'assainissement collectif.

Son intervention permet de trouver des solutions de règlement amiable agréant les parties dans plus de 70 % des cas et la mise en œuvre de ses recommandations auprès des opérateurs a permis d'enregistrer une baisse du taux de litiges rapporté au nombre d'abonnés d'environ 15 % en 5 ans.

Toutefois, lorsque l'abonné s'estime lésé dans ses droits, si sa saisine auprès du Médiateur de l'eau porte essentiellement sur une décision de l'autorité organisatrice (collectivité territoriale ou organisme investi de la mission de service public...) telle qu'une délibération fixant les tarifs par exemple, elle s'impose de plein droit à l'opérateur et ne concerne donc pas la relation contractuelle entre l'opérateur et l'abonné. Alors elle n'entre pas dans le champ de la médiation de la consommation et le Médiateur de l'eau n'est pas compétent.

Dans le cadre du protocole qui le lie au Défenseur des Droits, il va réorienter le requérant vers ce dernier. A titre d'exemple en 2022, la Médiation de l'eau a reçu 31 saisines relevant de cette situation.

Afin d'éviter les formalités administratives et l'allongement des délais consécutifs au traitement des renvois, le Médiateur de l'eau préconise aux abonnés contestant une disposition fixée par délibération de l'autorité organisatrice de saisir directement le Défenseur des droits.

NOTES

¹ Voir Défenseur des droits, *Rapport annuel d'activité 2023*, 2024.

² Voir France Stratégie, *Médiation accomplie ? Discours et pratiques de la médiation entre citoyens et administrations*. Rapport pour l'Assemblée nationale, 2019.

³ Voir Défenseur des droits, *50 ans de médiation dans la République : un anniversaire pour préparer l'avenir*, présentation en ligne du colloque organisé le 23 janvier 2023.

⁴ Gill Ch. (2018), « What can government learn from the ombudsman? », in Hertogh M. et Kirkham R., *Research Handbook on the Ombudsman*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton.

⁵ Voir Baudot P.-Y. et Revillard A. (2011), « Le Médiateur de la République au prisme de la démocratie administrative », *Revue française d'administration publique*, 137-138(1), p. 193-207.

⁶ Voir Chevallier J., « Figures de l'usager », dans Drai R. (dir.), *Psychologie et science administrative*, Paris, PUF/CURAPP, 1985, p. 35-69.

⁷ Médiateur de la République, *Rapport annuel pour 1973* (en ligne).

⁸ Terme britannique consacré pour désigner les fautes ou les erreurs commises par l'État et pouvant causer un préjudice aux citoyens ; voir notamment la *Revue française d'administration publique*, N°45, 1988, *La maladministration*.

⁹ Voir Bezès P. (2009), *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF ; en particulier le chapitre 3 « Le réformisme des contre-pouvoirs : l'administration au jeu de la politique (1972-1981) ».

¹⁰ *Décret n° 98-1082 du 1^{er} décembre 1998* instituant des médiateurs à l'Éducation nationale.

¹¹ *Décret n°2002-612 du 26 avril 2002* instituant un médiateur du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, article 3.

¹² *Loi n° 2008-758 du 1^{er} août 2008* relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi.

¹³ *Loi n° 2018-727 du 10 août 2018* pour un État au service d'une société de confiance, article 34, codifié à l'article L. 217-7-1 du code de la sécurité sociale.

¹⁴ Article 81 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, créant l'article L. 1112-24 du code général des collectivités locales.

¹⁵ Delphine Bazin-Beust et Jean-Jacques Thouroude, « *La vulnérabilité des usagers des services publics et des consommateurs* », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux* [En ligne], 18 | 2020.

¹⁶ Voir les *Recommandations de bonnes pratiques du médiateur national de l'énergie*, en ligne, publié le 17 octobre 2023.

¹⁷ Voir Delphine Espagno-Abadie, « *Une histoire courte des relations entre l'administration et le public mise à la portée de tout le monde* », in *Journal du Droit Administratif* (JDA), 2016, Dossier 02 « Les relations entre le public & l'administration » (dir. Saunier, Crouzatier-Durand & Espagno-Abadie).

¹⁸ Voir Raimbault, P. 2011. « L'accès aux règles de droit ou la vengeance de Joseph K. » In Saunier, S. (Ed.), *La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations...* : Dix ans après. Presses de l'Université Toulouse Capitole.

¹⁹ Dumont, G. 2011. La loi DCRA dans la construction d'une conception juridique de la citoyenneté administrative. In Saunier, S. (Ed.), *La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations...* : Dix ans après. Presses de l'Université Toulouse Capitole.

²⁰ Voir Vialettes, M. & Barrois de Sarigny, C. (2014). Un futur code des relations entre le public et les administrations. *Documentaliste-Sciences de l'Information*, 51, 38-39.

²¹ Loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

²² Loi n°79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

²³ Article 4 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, repris ultérieurement dans le CRPA.

²⁴ Article R. 421-2 du code de justice administrative.

²⁵ Article 19 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, repris ultérieurement dans le CRPA.

²⁶ Article 20 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, repris ultérieurement dans le CRPA.

²⁷ Voir O'Brien N. (2018), « Ombudsmen and public authorities: A modest proposal », in Hertogh M. et Kirkham R., *Research Handbook on the Ombudsman*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton.

²⁸ Voir Alza Barco C. (2018), « The transposition of the ombudsman model to the human rights model domain: Its role as a policy entrepreneur », in Hertogh M. et Kirkham R., *Research Handbook on the Ombudsman*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

- ³¹ Bien que le présent document soit spécifiquement consacré aux litiges des usagers de services publics, il importe de souligner que le Défenseur des droits déploie cette même logique dans ses autres champs de compétences, en particulier la lutte contre les discriminations, à la fois en émettant des propositions d'évolution du droit et en construisant des outils permettant aux acteurs des différents domaines d'adopter des pratiques réduisant les risques de discrimination.
- ³² Voir notamment Pirus C., *Prestations sociales : pour quatre personnes sur dix, le non-recours est principalement lié au manque d'information*, in DREES ; Études et Résultats, n° 1263, avril 2023.
- ³³ Voir la note du Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites, *L'encadrement juridique du droit à l'information en matière de retraite* (2021), en ligne.
- ³⁴ Défenseur des droits (2017), *Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ?*, Rapport.
- ³⁵ Défenseur des droits (2023), *Services publics aux Antilles : garantir l'accès aux droits*, Rapport.
- ³⁶ Voir l'article L. 2151-1 du code des transports qui reprend le règlement du Parlement européen et du Conseil sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires – initialement le règlement 1371/2007, et depuis 2023 le règlement (UE) 2021/782 du 29 avril 2021.
- ³⁷ *Décision 2021-255 du 28 octobre 2021* portant publication d'un rapport spécial après l'absence de suites données par le ministre de l'économie, des finances et de la relance aux recommandations de la décision 2020-019 relative au refus de la DRFiP de rembourser à la réclamante des bons du trésor au motif que ses titres étaient frappés de prescription.
- ³⁸ Article L. 112-3 du CRPA.
- ³⁹ Article L. 111-2 du CRPA.
- ⁴⁰ Article R. 112-5 du CRPA.
- ⁴¹ Article L. 114-5 du CRPA.
- ⁴² Voir Défenseur des droits, *Rapport annuel 2018*.
- ⁴³ Articles L. 112-7 à R. 112-20 du CRPA.
- ⁴⁴ Voir le *Baromètre du numérique 2022, étude réalisée par le Credoc pour l'Arcep, le CGE, l'Arcom et l'ANCT* (en ligne).
- ⁴⁵ Voir le détail des *suites données par le ministère de l'Intérieur à la décision-cadre*, en ligne, sur l'espace documentaire du Défenseur des droits.
- ⁴⁶ *Décision 2022-199 du 14 octobre 2022* relative au service « MaPrimeRénov' ».
- ⁴⁷ Voir Défenseur des droits, *Décision 2020-142 du 10 juillet 2020 relative aux difficultés résultant de procédures dématérialisées rencontrées par des personnes étrangères pour déposer leur demande d'admission au séjour* (en ligne).
- ⁴⁸ Voir Défenseur des droits, *Décision 2020-142 du 10 juillet 2020 relative aux difficultés résultant de procédures dématérialisées rencontrées par des personnes étrangères pour déposer leur demande d'admission au séjour* (en ligne).
- ⁴⁹ Voir notamment Valette, J. (2020). Chapitre 1. « Le droit des usagers du service public ». Dans Valette J., *Droit des services publics* (pp. 309-333).
- ⁵⁰ Voir l'article R. 421-5 du code de justice administrative.
- ⁵¹ CE, Ass., 13 juillet 2016, CZABAJ, req., n° 387763
- ⁵² Art. L.211-1 à -8 du CRPA pour la motivation des actes administratifs et Art. L. 221-1 à L.222-4 du CRPA pour les obligations relatives à l'entrée en vigueur des actes administratifs
- ⁵³ Voir Défenseur des droits (2017), *Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ?* Rapport.
- ⁵⁴ Voir Défenseur des droits (2017), *Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ?* Rapport.
- ⁵⁵ Conseil d'État, 1^{ère} / 6^{ème} SSR, 24/02/2016, 378257.
- ⁵⁶ Voir *Recours à la médiation préalable obligatoire : étude auprès des réclamants*, conduite dans le cadre de l'observatoire du Défenseur des droits (2021).
- ⁵⁷ Voir Défenseur des droits, *Décision-cadre 2023-030 du 30 mai 2023 recommandant de mettre fin à la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle* (en ligne).
- ⁵⁸ Voir 23^e édition du *Baromètre Delouvrier : les services publics vus par les Français et les usagers* (en ligne).
- ⁵⁹ Voir Défenseur des droits (2017), *Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ?* Rapport.
- ⁶⁰ *Ibid.*
- ⁶¹ Voir *Recherche-action EN3S : Droit à l'erreur et médiation en matière de prestations sociales*, 60^e promotion, 2021.
- ⁶² TA Strasbourg 15-10-2021, n° 1909382 (voir AJDA n°5 du 14 février 2022).
- ⁶³ Voir l'article L. 100-2 du code des relations du public avec l'administration.
- ⁶⁴ Voir Défenseur des droits (2018), *Valoriser les déchets ménagers sans dévaloriser les droits de l'usager*. Rapport.
- ⁶⁵ Voir *décision 2023-153 du 6 juillet 2023* relative à la situation des élèves sans affectation au lycée lors de la rentrée scolaire 2022.
- ⁶⁶ Voir notamment Défenseur des droits (2022), *L'accompagnement humain des élèves en situation de handicap*. Rapport.
- ⁶⁷ Voir Défenseur des droits (2017), *Accès aux droits et aux services publics en Guyane*. Rapport.
- ⁶⁸ Voir Défenseur des droits (2023), *Services publics aux Antilles : garantir l'accès aux droits*. Rapport.
- ⁶⁹ Voir Défenseur des droits (2020), *Établir Mayotte dans ses droits. Constats et recommandations du Défenseur des droits faisant suite au déplacement d'une délégation de ses services à Mayotte les 2 et 3 octobre 2019*. Rapport
- ⁷⁰ Proposition de loi tendant à la réouverture des accueils physiques dans les services publics, n° 1773, déposée le mardi 17 octobre 2023

- ⁷¹ Voir Défenseur des droits, [Décision 2022-061 du 24 février 2022](#) relative à la légalité d'un décret et d'un arrêté mettant en place un téléservice obligatoire pour le dépôt des demandes de titre de séjour.
- ⁷² Voir Conseil d'État, [Décision n° 471537](#) du 31/10/2023.
- ⁷³ L'institution judiciaire elle-même suit récemment cette tendance. En 2023, pour la première fois, un tribunal judiciaire, celui de Lyon, a mis en place son propre « comité des usagers », au sein duquel siège la cheffe du pôle régional Auvergne-Rhône-Alpes du Défenseur des droits. Voir [l'information en ligne](#) sur le site du ministère de la Justice.
- ⁷⁴ Voir l'article L. 120-1 du code de l'environnement.
- ⁷⁵ Le code des relations du public avec l'administration (article L. 131-1) impose d'ailleurs plusieurs exigences à l'administration lorsqu'elle « décide d'associer le public », en particulier la mise à disposition de l'information utile, la préservation d'un délai raisonnable pour participer à la consultation, et la publication des résultats ou des suites envisagées.
- ⁷⁶ Voir [Recours à la médiation préalable obligatoire : étude auprès des réclamants](#), conduite dans le cadre de l'observatoire du Défenseur des droits, avec le concours de l'Odenore (2021).
- ⁷⁷ Voir « [J'ai des droits, entends-moi !](#) », la consultation nationale du Défenseur des droits auprès des moins de 18 ans (en ligne).
- ⁷⁸ Défenseur des droits, [Décision 2018-313 du 27 décembre 2018](#) relative au refus de la Caf d'attribuer la qualité d'allocataire en alternance
- ⁷⁹ Voir Défenseur des droits, [Décision 2019-264 du 14 octobre 2019](#) relative au refus de prise en compte des enfants, pour la détermination du montant de l'aide personnalisée au logement, dont la résidence a été fixée en alternance chez les deux parents, et avis 19-10, présenté au cours de l'examen du PLFSS.
- ⁸⁰ Voir Défenseur des droits, [Règlement amiable 14-013403 du 18 mai 2015](#) relatif à un refus de délivrance de carte « famille nombreuse » SNCF pour un enfant né d'une union différente au sein d'une fratrie.
- ⁸¹ Loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle, publiée au JORF n°0269 du 19 novembre 2016
- ⁸² CEDH, 6 avril 2017, A.P., Nicot et Garçon contre France, req. n° 79885/12 52471/13 52596/13
- ⁸³ Décision cadre n°2020-136 du 18 juin 2020
- ⁸⁴ Circulaire NOR : MENE2128373C du 29 septembre 2021 relative à la meilleure prise en compte des questions relatives à l'identité de genre en milieu scolaire. Ce texte insiste sur l'importance du respect, par le personnel de l'éducation nationale, du prénom et du genre déterminés par l'élève.
- ⁸⁵ Article 47 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.
- ⁸⁶ Article L. 311-3-1 du code des relations du public avec l'administration.
- ⁸⁷ Voir Défenseur des droits, [Décision 2023-140 du 26 juin 2023](#) relative à l'absence de prise en compte des résultats scolaires d'une élève dans le processus d'affectation Affelnet.
- ⁸⁸ Voir Défenseur des droits, [Rapport - Algorithmes : prévenir l'automatisation des discriminations](#), 2020.
- ⁸⁹ *Ibid.*
- ⁹⁰ Voir CNCDH, [Avis relatif à l'impact de l'intelligence artificielle sur les droits fondamentaux n°2022-6](#).
- ⁹¹ Le texte n'a pas vocation à s'appliquer aux IA utilisés dans le domaine militaire, de la sécurité et de la défense nationale ni aux IA développés et mis en service pour les seuls besoins de la recherche scientifique et du développement
- ⁹² Voir Défenseur des droits, [Rapport - Les droits fondamentaux des personnes âgées accueillies en EHPAD](#), 2021.
- ⁹³ Voir Cour des comptes, [L'administration territoriale de l'État, observations définitives](#), 2022.
- ⁹⁴ Sur ce sujet, voir notamment Denis Fougère et Arthur Heim, [L'évaluation socioéconomique de l'investissement social](#), Note de synthèse de France Stratégie, 2019.
- ⁹⁵ Sur cette notion, voir Sébastien Soriano, *Un avenir pour le service public : Un nouvel État face à la vague écologique, numérique, démocratique*, Paris, Odile Jacob, 2020, en particulier le chapitre 3 : « L'État en réseau : nouvel horizon de l'action publique » (pp. 59-75).
- ⁹⁶ Voir Chris Gill, « What can government learn from the ombudsman? », in Hertogh M. et Kirkham R., *Research Handbook on the Ombudsman*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton, 2018.
- ⁹⁷ Achat / vente (BIC) : abattement fiscal de 71 %, taux de cotisations de 12,3 % Prestations de service (BIC) : abattement fiscal de 50 %, taux de cotisations de 21,2 % Prestations de service (BNC) : abattement fiscal de 34 %, taux de cotisations 21,1 %
- ⁹⁸ 10 % PASS 3 dernières années, soit 4093,20 € en 2022
- ⁹⁹ Décret n° 2022-1529 du 7 décembre 2022 (JO 09/12/2022)
- ¹⁰⁰ Comme le RA 2021 l'avait souligné la problématique de l'absence de cotisation à un régime de retraite complémentaire demeure pour les BNC prestations de service, aucun taux de répartition n'étant fixé par le décret n° 2022-1529 du 7 décembre 2022.
- ¹⁰¹ Source : Observatoire statistique des travailleurs indépendants. Publication : Les travailleurs indépendants et leur protection sociale en chiffres édition 2022, https://securite-sociale.fr/files/live/sites/ssi/files/mediatheque/Espace_telechargement/Etudes/chiffres-essentiels-2022-donnees-2021/SSI-TI-protection-sociale-en-chiffres-2022-version-synthetique.pdf
- ¹⁰² Article 1^{er} de la loi PACTE, loi 2019-486 du 22 mai 2019 et décret n° 2021-300 du 18 mars 2021 (JO 21/03/2021)

—
Défenseur des droits

TSA 90716 - 75334 Paris Cedex 07

09 69 39 00 00
—

defenseurdesdroits.fr



D
Défenseurdesdroits
— RÉPUBLIQUE FRANÇAISE —