

Paris, le 14 février 2018

Avis du Défenseur des droits n°18-04

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Auditionné le 13 février 2018 par la commission spéciale du Sénat chargée d'examiner le projet de loi n° 259 pour un État au service d'une société de confiance,
émet l'avis ci-joint.

Le Défenseur des droits,

Jacques TOUBON

Le 27 novembre 2017, le ministre de l'Action et des comptes publics a présenté en conseil des ministres le projet de loi *Pour un Etat au service d'une société de confiance*.

Si le Défenseur des droits se félicite de l'orientation du projet en faveur d'une « *administration de conseil et de service* » qui accompagne les usagers et d'une action publique modernisée plus simple et efficace, à l'origine de mesures de nature à favoriser l'accès aux droits, il entend également souligner le risque de voir les dispositifs envisagés bénéficier essentiellement aux personnes déjà les plus à même de les mobiliser et de renforcer ainsi les inégalités d'accès aux droits (1).

Convaincu que la confiance est un élément essentiel de la relation entre les usagers et l'administration ou les services publics, dont il a dénoncé à de nombreuses reprises la détérioration, le Défenseur des droits souhaite que les dispositions essentielles du texte, telles que le droit à l'erreur, sensiblement enrichies lors de l'examen du projet en première lecture par l'Assemblée nationale, soient encore développées et clarifiées afin qu'elles bénéficient au plus grand nombre et en particulier aux usagers les plus vulnérables, pour lesquels la confiance est à la fois un vecteur de l'accès aux droits important et un enjeu d'intégration sociale déterminant (2).

1. Restaurer la confiance dans l'administration et les services publics de tous les usagers

La dégradation de la confiance des usagers à l'égard de l'administration et des services publics a été soulignée à maintes reprises par le Défenseur des droits. Le non-recours aux droits, c'est-à-dire le fait qu'une personne ne bénéficie pas des droits et des services auxquels elle pourrait prétendre, en constitue un des symptômes les plus révélateurs, traduisant en particulier le manque de confiance des plus vulnérables. Si ce constat met en évidence la nécessité de restaurer la confiance dans l'administration et les services publics, il montre aussi et surtout l'exigence qu'elle profite à tous les usagers, y compris les plus vulnérables, et pas seulement aux acteurs de l'économie susceptibles de « libérer la croissance ».

• La détérioration de la confiance : les constats du Défenseur des droits

L'article 71-1 de la Constitution de 1958 a chargé le Défenseur des droits de veiller au respect des droits et libertés par les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public.

Dans le cadre de la mission de promotion des droits que lui a confiée la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, le Défenseur des droits a fait de l'accès aux droits l'un des

fondements de son action. Il porte à ce titre une attention particulière aux personnes en situation, temporaire ou durable, de vulnérabilité, quels qu'en soient les motifs, ainsi qu'aux institutions et aux dispositifs de protection sociale garants de l'accès aux droits.

A partir du traitement des réclamations qui lui sont adressées « *par toute personne qui s'estime lésée dans ses droits et libertés* » (article 5 de la loi organique précitée) et au-delà des solutions qu'il peut apporter dans le règlement des litiges, le Défenseur des droits a été amené à effectuer un certain nombre de constats quant aux défaillances et aux carences de l'administration et des services publics.

Ces constats, qu'il s'est attaché à dénoncer notamment dans ses différents rapports annuels, montrent une dégradation sensible de la relation entre l'administration ou les services publics et les usagers qui affecte la confiance que ces derniers peuvent nourrir à leur égard.

Cette détérioration se caractérise par :

- Des règles de droit et des dispositifs opaques, difficilement accessibles, qui font appel à des connaissances techniques qui ne sauraient être exigées de la plupart des usagers. Ces derniers ignorent souvent l'étendue des droits auxquels ils peuvent prétendre, les conditions à réunir pour en bénéficier, les pièces justificatives à fournir, etc.
- Cette dernière difficulté est aggravée par des demandes de pièces justificatives trop nombreuses, par exemple, pour pouvoir bénéficier de prestations sociales ou pour se voir délivrer ou renouveler un titre de séjour. Afin de fournir ces pièces, dont l'exigence n'est pas toujours prévue par la loi, les usagers doivent assumer des coûts supplémentaires, que ce soit lorsqu'ils font parvenir aux administrations ces documents par lettre avec accusé de réception ou lorsqu'ils se déplacent (parfois en vain).
- La délivrance par l'administration ou les services publics d'informations erronées, ce qui constitue parfois un obstacle à la possibilité même de formuler une demande.
- L'absence de réponse de l'administration que le « choc de simplification » et la modification de l'article L. 231-1 du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA) (le principe selon lequel le silence gardé par l'administration vaut acceptation) semblent avoir confortée.

Ces carences sont aggravées par l'essor du numérique. La dématérialisation des services publics, souvent conçue comme un substitut à l'accueil de guichet (fonction de *front office*), tend à renforcer des facteurs d'inégalité déjà existants et à exclure nombre d'usagers qui se retrouvent dans l'incapacité de procéder aux démarches administratives.

L'*Enquête mystère* réalisée en octobre 2016 par le Défenseur des droits avec l'Institut national de la consommation (INC) auprès de trois grands organismes de service public (CNAF, Pôle emploi et CNAM) a ainsi mis en lumière le renvoi très fréquent des usagers

vers internet par les plateformes téléphoniques y compris lorsque ces derniers ne disposent pas de cet outil ou ne le maîtrisent pas.

- [Le non-recours aux droits, symptôme du manque de confiance](#)

L'Enquête sur l'accès aux droits – Relations des usagères et des usagers avec les services publics : le risque de non-recours réalisée par le Défenseur des droits (2017) tend à montrer que la détérioration de la confiance frappe en particulier les plus précaires d'entre elles et eux.

Il ressort de cette enquête que plus de 50 % des personnes interrogées ont expérimenté au moins une fois dans les cinq dernières années des difficultés pour résoudre un problème avec une administration ou un service public, qu'il s'agisse de délai d'attente, de manque d'information, de mauvais accueil.

27% des personnes interrogées n'ont pas d'accès internet ou éprouvent des difficultés à accomplir des démarches administratives sur Internet.

Si la majorité des personnes confrontées à des difficultés persistent dans leurs démarches et recontactent l'administration ou le service public concerné (80%), 12% des individus abandonnent les démarches.

L'abandon concerne davantage les plus jeunes (21% des 18-24 ans) et les personnes les moins diplômées (18% des personnes qui n'ont pas le baccalauréat) et est plus fréquent dans les populations confrontées à des difficultés socio-économiques marquées, maîtrisant moins la langue française

Les raisons principalement évoquées pour cet abandon sont l'inutilité et la complexité des démarches à entreprendre.

- [Etat au service d'une société de confiance ou Etat au service d'une société de croissance ?](#)

La nécessité s'impose de redonner à la confiance une place essentielle dans les relations entre usagers et services publics.

Le projet de loi *Pour un Etat au service d'une société de confiance* s'inscrit à juste titre dans cette perspective. Il repose sur deux piliers visant à pallier les difficultés dénoncées par le Défenseur des droits : « faire confiance », à travers l'instauration d'un droit à l'erreur et une série de mesures qui visent à encourager la bienveillance dans les relations entre les usagers et leurs administrations ; « faire simple », par la mise en place ou la

poursuite de dispositions visant à réduire la complexité des parcours administratifs, alléger les normes et accélérer la dématérialisation des procédures.

Au-delà de la méthode mise en œuvre, fondée sur l'expérimentation et le recours aux ordonnances - sur les 46 articles du projet, 25 renvoient à une expérimentation (16) et/ou une ordonnance (12) -, au détriment paradoxalement de la lisibilité du projet voire d'une certaine sécurité juridique, l'orientation globale de celui-ci suscite deux interrogations.

Sur le fond, la première interrogation vise l'articulation entre confiance, développement du numérique et baisse des dépenses publiques. Le projet s'inscrit, en effet, dans le cadre du Programme « Action publique 2022 » lancé par la circulaire du Premier ministre du 26 septembre 2017, dont les trois objectifs prioritaires visent à :

- « *améliorer la qualité des services publics, en développant la relation de confiance entre les usagers et les administrations et en travaillant prioritairement sur la transformation numérique* » ;
- « *offrir aux agents publics un environnement de travail modernisé* » ;
- baisser les dépenses publiques avec « *l'engagement ferme de réduire de trois points la part des dépenses publiques dans le PIB d'ici 2022* ».

Or, la relation entre la baisse des dépenses publiques et le renforcement de la confiance des usagers ne va pas de soi. Face à la prévalence de l'objectif budgétaire, étroitement lié à la diminution du périmètre des services publics, à la dégradation de la qualité des services induite par la réduction des effectifs et l'effacement des fonctions d'accueil et de guichet au profit des missions d'appui (*back office*), ainsi qu'à leur dématérialisation, quelle place la confiance trouvera-t-elle réellement ?

La seconde interrogation concerne les bénéficiaires du projet de loi. La proximité de certaines dispositions avec les préconisations du *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française* (qu'il s'agisse de la réduction des contraintes administratives pesant sur les très petites entreprises (TPE) et les petites et moyennes entreprises (PME) dont le développement serait entravé par « *un environnement juridique, administratif, fiscal et social particulièrement complexe et instable* » ou de la nécessité de simplifier et stabiliser les normes pour abaisser les « *coûts engendrés par la complexité normative* ») est évidente.

L'exposé des motifs et l'étude d'impact du projet de loi *Pour un Etat au service d'une société de confiance* montrent bien cette filiation : l'opposition quelque peu manichéenne entre un Etat qui « *paralyse* », qui « *administre des procédures* », doté d'une administration tatillonne, trop coûteuse qui « *brime les initiatives* » par un excès de formalisme, et un Etat de service, arbitre des intérêts contradictoires, ouvert, « *acceptant l'expertise des administrés* », laisse dans l'ombre la figure de l'Etat providence et de ses services publics.

De la même manière, sur les 46 articles du projet de loi, 36 (78 %) visent les usagers de l'administration sous le seul angle de leur activité économique (contribuables,

entrepreneurs, employeurs, agriculteurs, associations culturelles, etc.). A première vue, ces dispositions semblent difficilement bénéficier à certaines catégories d'usagers, dont les plus vulnérables, à l'origine de nombreuses réclamations adressées au Défenseur des droits.

Ainsi, il ne faudrait pas que ce projet de loi contribue à renforcer les inégalités d'accès aux droits en les figeant dans une confiance à deux vitesses : celle, garantie par la loi, des acteurs de l'économie, des entreprises, des administrés dotés d'une certaine expertise, et celle, en voie de délitement, des usagers des services publics fondamentaux, des personnes vulnérables ou en situation de précarité, des étrangers.

En d'autres termes, le Défenseur des droits souhaite mettre en garde contre l'idée d'un Etat qui, placé au service d'une société de confiance, se transformerait en réalité en Etat au service d'une société de croissance, protecteur de l'initiative et de la liberté d'entreprendre.

2. Renforcer les dispositions du projet de loi en faveur de l'égalité d'accès aux droits

Face à la nécessité de rétablir la confiance dans les relations entre usagers et administrés et de l'étendre au bénéfice de tous, le Défenseur des droits souhaite voir renforcées et clarifiées certaines dispositions du projet de loi au-delà des améliorations sensibles apportées lors de son examen en première lecture par l'Assemblée nationale. Il rappelle ainsi que la confiance repose avant tout sur des règles simples et claires visant à une application harmonieuse et cohérente des dispositifs prévus.

• Passer d'une logique de suspicion à une logique de confiance : le droit à l'erreur (article 2)

S'inspirant de pratiques bienveillantes développées au sein de certaines administrations visant à faire preuve d'indulgence en cas d'erreur, le projet de loi insère un nouveau chapitre III au sein du titre II du livre Ier du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), comprenant un article unique (L. 123-1) : « *une personne ayant méconnu [pour la première fois] une règle applicable à sa situation [ou ayant commis une erreur matérielle lors du renseignement de sa situation] ne peut faire l'objet, de la part de l'administration, d'une sanction, pécuniaire ou consistant en la privation de tout ou partie d'une prestation due, si elle a régularisé sa situation de sa propre initiative ou après avoir été invité à le faire par l'administration, dans le délai que celle-ci lui a indiqué.*

La sanction peut toutefois être prononcée, sans que la personne en cause ne soit invitée à régulariser sa situation, en cas de mauvaise foi ou de fraude ».

Cette mesure essentielle, dont la rédaction a été précisée dans le cadre de l'examen en première lecture (« pour la première fois » / « ou ayant commis une erreur matérielle lors du renseignement de sa situation ») paraît de nature à conforter la confiance des usagers.

Cependant, comme le souligne le Conseil d'Etat dans son avis, *« le gouvernement a fait le choix, que l'étude d'impact justifie insuffisamment, de reconnaître un droit à l'erreur général dans les procédures déclaratives plutôt que d'identifier, comme c'est déjà le cas en matière fiscale, celles des procédures dans lesquelles une invitation à régulariser avant sanction devrait être créée »*.

La mise en place de ce mécanisme semble néanmoins nécessiter un travail de mise en cohérence des textes de nature à conforter à la fois l'intelligibilité de la règle et son application par les administrations concernées.

Dans le domaine de la protection sociale en particulier, le Défenseur des droits souhaiterait que soit aménagé le dispositif de sanction établi à l'article L.114-17 du code de la sécurité sociale (CSS), en tant qu'il prévoit la possibilité d'une pénalité financière y compris en cas d'erreur de l'utilisateur dans ses déclarations et son aggravation en cas de mauvaise foi.

Le nouvel article L. 123-2 du code des relations entre le public et l'administration créé lors de l'examen du projet par l'Assemblée nationale ne semble pas permettre de surmonter cette difficulté: *« Est de mauvaise foi, au sens du présent titre, toute personne ayant délibérément méconnu une règle applicable à sa situation. En cas de contestation, la preuve de la mauvaise foi et de la fraude incombe à l'administration »*.

Or, l'article du code de la sécurité sociale sus visé apparaît en contradiction avec l'article L123-1 en tant qu'il prévoit une sanction financière de l'erreur matérielle y compris si celle-ci est commise pour la première fois.

Il incombera à la juridiction compétente de contrôler, au regard de ces dispositions, l'application de l'article L. 114-17 précité aux termes duquel *« peuvent faire l'objet d'une pénalité prononcée par le directeur de l'organisme chargé de la gestion des prestations familiales ou des prestations d'assurance vieillesse, au titre de toute prestation servie par l'organisme concerné :*

1° L'inexactitude ou le caractère incomplet des déclarations faites pour le service des prestations ;

2° L'absence de déclaration d'un changement dans la situation justifiant le service des prestations [...]

« II. – Lorsque l'intention de frauder est établie, le montant de la pénalité ne peut être inférieur à un trentième du plafond mensuel de la sécurité sociale [...] ».

Le Défenseur des droits estime qu'une modification de l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale réservant les pénalités financières aux seuls cas de mauvaise foi

ou de fraude serait de nature à clarifier le cadre juridique applicable et à prévenir le risque contentieux.

Au-delà, le travail de clarification devrait également viser le dispositif de prescription défini à l'article L. 93 du code des pensions civiles et militaires, qui prévoit que la restitution des sommes payées indûment au titre des pensions est limitée à l'année au cours de laquelle le trop-perçu a été constaté et aux trois années antérieures « *sauf le cas de fraude, omission, déclaration inexacte ou de mauvaise foi de la part du bénéficiaire* ».

De la même manière, l'articulation du droit à l'erreur avec l'article L. 815-11 CSS risque de soulever des difficultés d'interprétation, dans la mesure où celui-ci prévoit que la récupération de l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (ASPA) versée indûment n'est pas possible « *sauf lorsqu'il y a fraude, (...) absence de déclaration des ressources ou omission de ressources dans les déclarations* ».

- Sécuriser les contrôles de l'administration : l'extension du droit au contrôle et du rescrit (article 2)

L'extension du droit au contrôle (article L. 124-1 du CRPA) permet à tout usager de demander à faire l'objet de l'un des contrôles prévus par la loi, lui permettant ainsi d'opposer à l'administration les conclusions expresses qui lui ont été adressées et de renforcer ainsi ses garanties juridiques.

Le Défenseur des droits relève que la mise en œuvre de cette mesure exige de l'usager une certaine familiarité avec les pratiques administratives et une expertise.

De surcroît, compte tenu de la baisse des dépenses publiques, il est à craindre que, comme le souligne l'avis du Conseil d'Etat, ce dispositif, réservé aux particuliers ou entreprises dotés d'une certaine compétence et de conseils juridiques, ne tienne pas suffisamment compte des moyens et des effectifs des services de l'Etat lesquels « *ont souvent été réduits et ne lui permettent pas toujours d'assumer ses missions premières, au risque d'exposer la responsabilité de l'Etat et la responsabilité pénale des agents* ».

- Sécuriser le droit à l'instruction d'un dossier et lutter contre les demandes de pièces abusives (article 2 *bis nouveau*)

Le Défenseur des droits, qui a souvent dénoncé des demandes de pièces justificatives trop nombreuses, par exemple, pour pouvoir bénéficier de prestations sociales ou pour se voir délivrer ou renouveler un titre de séjour relève avec satisfaction la création de l'article L. 114-5-1 du code des relations entre le public et l'administration, aux termes duquel « *l'absence d'une pièce au sein d'un dossier déposé par un usager en vue de l'attribution*

d'un droit ne peut conduire l'administration à suspendre l'instruction de ce dossier dans l'attente de la transmission de la pièce manquante. (...) Le présent article ne s'applique pas dans le cas où la pièce manquante est indispensable à l'administration pour instruire valablement le dossier ».

L'exemple qui suit, montrant les difficultés rencontrées pendant plus d'un an par une ressortissante chinoise qui souhaitait obtenir un duplicata de sa carte de résident, permet de souligner l'intérêt porté par le Défenseur des droits à cette nouvelle disposition et à son application rigoureuse.

La réclamante, conjointe de Français et mère d'enfants français, a égaré son titre à l'occasion de vacances familiales. Elle s'est alors déplacée en préfecture pour en solliciter un duplicata. A cette occasion, elle s'est vu remettre une liste des pièces à fournir. Une fois celles-ci réunies, elle est retournée à la préfecture pour les y déposer. Son dossier a été enregistré et, pour lui permettre de justifier de son droit au séjour pendant le temps nécessaire à l'instruction, un récépissé lui a été remis. En l'absence de réponse, la réclamante a dû se rendre une troisième fois en préfecture pour faire renouveler son récépissé qui avait expiré. A cette occasion, elle a appris que le duplicata de sa carte de séjour n'avait pu être fabriqué en raison de l'absence, dans son dossier, d'un acte de mariage de moins de trois mois. Elle s'est donc rapprochée des autorités consulaires en Chine pour obtenir le document demandé et s'est rendue une quatrième fois en préfecture avec la pièce pour compléter son dossier. Or cette fois, il lui a été demandé d'actualiser son dossier en produisant un nouveau justificatif de domicile de moins de trois mois, celui initialement versé au dossier étant devenu trop ancien. La réclamante s'est exécutée dans la journée et un nouveau récépissé valable trois mois lui a été délivré. A l'expiration de celui-ci, la réclamante n'avait aucune nouvelle de sa demande. Elle est ainsi demeurée sans justificatif de son droit au séjour pendant plusieurs mois avant de pouvoir se rendre une cinquième fois en préfecture. Or, ce jour-là, la file d'attente était si longue qu'elle n'a pu accéder aux guichets. Finalement, et alors que sa demande de duplicata demeurait pendante depuis plus d'un an, la réclamante a reçu un courrier de la préfecture portant la mention « dernière relance avant classement sans suite » et l'invitant, une nouvelle fois, à actualiser les pièces versées à son dossier. C'est dans ces circonstances qu'elle a saisi le Défenseur des droits.

Le Défenseur des droits est alors intervenu auprès du Préfet en cause afin d'appeler son attention sur l'ensemble des difficultés rencontrées et la durée de la procédure. Il a notamment relevé que l'obligation de produire un passeport en cours de validité confrontait l'intéressée à une difficulté particulière : son passeport ayant expiré au cours de la période durant laquelle elle a essayé d'obtenir le duplicata de sa carte de résident et, faute d'avoir obtenu ce duplicata, l'intéressée ne pouvait plus faire renouveler son passeport depuis la France ; faute de carte de séjour ou de récépissé, elle ne pouvait pas se rendre en Chine pour effectuer cette démarche sans risquer de se voir, par la suite, refuser l'entrée en France, alors même qu'elle était titulaire d'un titre de séjour renouvelable de plein droit, délivré au regard de ses liens particulièrement forts avec la France.

A la suite de cette intervention, la préfecture a immédiatement convoqué la réclamante en vue d'examiner sa situation. Toutefois, il lui été demandé de se munir pour cela de son passeport en cours de validité et d'un acte de naissance de moins de trois mois... Ce n'est qu'après une nouvelle intervention des services du Défenseur des droits que la réclamante s'est vue remettre un nouveau récépissé, avec lequel elle a pu faire renouveler son passeport. A l'issue d'un sixième déplacement en préfecture le duplicata qu'elle sollicitait depuis plus d'un an lui a été remis.

Les dispositions envisagées permettront-elles d'endiguer de telles pratiques, bien ancrées dans certains services de l'Etat ?

Par ailleurs, ces dispositions appellent elles aussi une mise en cohérence avec les dispositifs existants, notamment dans le domaine de la protection sociale. En matière de retraite, par exemple, où il existe des dispositifs spécifiques prévoyant le point de départ des droits, lequel ne peut être reporté du fait d'une pièce manquante, l'article 2 bis (*« si la pièce fait toujours défaut au moment de la décision d'attribution du droit concerné, cette attribution n'est effective qu'après la réception par l'administration de cette pièce »*) pourrait soulever des difficultés.

- Sécuriser les règles de droit

- Lutter contre le « droit caché » et renforcer la transparence : l'invocabilité des circulaires et instructions (article 9)

L'état actuel du droit subordonne la mise en œuvre des circulaires et instructions ministérielles à leur publication sur internet.

Le projet de loi prévoit, par une modification de l'article L. 312-2 du CRPA, la généralisation de cette obligation en réputant abrogée toute circulaire ou instruction non publiée dans un certain délai.

En matière de protection sociale, de nombreuses instructions sont diffusées aux organismes par le biais de lettres ministérielles (ex : déclinaison du droit opposable en matière de retraite, maintien de l'ASPA pour les personnes âgées placées dans des établissements situés en Belgique, etc.).

Afin de favoriser la mise en œuvre de cette mesure incontestablement de nature à favoriser la transparence, il conviendrait d'éviter tout risque d'instabilité juridique et de pertes de droits pour les usagers lors de sa mise en application.

Le Défenseur des droits recommande ainsi que les ministères soient incités à recenser au préalable les instructions qu'ils ont diffusées au moyen de lettres ministérielles et, le cas échéant, à les publier de nouveau au moyen de circulaires

ministérielles. Il recommande également qu'à cette occasion, les ministères soient invités à respecter celles-ci.

- Solliciter des prises de position formelles de l'administration (article 10 et 11)

Aux termes des dispositions de l'article L. 141-1 du CRPA, « toute personne peut demander à une administration de l'Etat ou de l'un de ses établissements publics administratifs de prendre formellement position sur l'application de règles de droit à une situation de fait n'affectant pas les intérêts des tiers ». La rédaction proposée par l'Assemblée nationale prévoit que le délai de réponse de l'administration ne peut être supérieur à 6 mois.

Allant plus loin, une expérimentation permettra au demandeur de joindre à sa demande un projet, lequel sera réputé approuvé en l'absence de réponse de l'administration dans un délai de 3 mois à compter de la demande.

Cette mesure renvoie à « l'expertise des administrés », mise en exergue dans l'exposé des motifs du projet de loi, ainsi qu'aux inégalités d'accès aux droits.

- Rendre plus visible la procédure de recouvrement des indus de prestations sociales (article 18)

Seul article du projet de loi explicitement consacré à la protection sociale, l'article 18 habilite le gouvernement à intervenir par ordonnance afin de « permettre aux bénéficiaires des prestations sociales et des minima sociaux d'exercer, à l'occasion de la notification des indus qui leur est faite (...) un droit de rectifier les informations les concernant lorsque ces informations ont une incidence sur le montant des indus », mais aussi d'« harmoniser et modifier les règles relatives au contenu des notifications d'indus afin d'y inclure la possibilité d'exercer le droit à rectification (...) et d'en faciliter la compréhension par les bénéficiaires ».

L'aménagement de la procédure de recouvrement des indus de prestations sociales afin de la rendre plus lisible et plus protectrice des droits des bénéficiaires est un chantier de grande ampleur auquel le Défenseur des droits est particulièrement attaché.

C'est la raison pour laquelle il suivra avec attention l'ordonnance à laquelle donnera lieu l'article 18 du projet de loi.

• Renforcer le dialogue usagers / administration

- La mise en place à titre expérimental d'un référent unique (article 15)

Cet article expérimente la mise en place d'un référent unique pour chaque usager afin de faciliter ses démarches dans le cadre de procédures ou dispositifs particuliers.

Cette mesure, qui s'inscrit dans la logique des « *guichets uniques* », vise à juste titre à renforcer l'interface entre les usagers et les administrations.

- La mise à disposition du public d'un numéro d'appel non géographique, fixe et non surtaxé (article 15 A nouveau)

Ce nouvel article prévoit la mise en place par les services de l'Etat et les établissements publics d'un « *numéro d'appel non géographique, fixe et non surtaxé* ».

Si le Défenseur des droits, qui a avait déploré le caractère payant du 3939 (service de renseignement administratif par téléphone), approuve ce dispositif, il relève non seulement que les collectivités territoriales en ont été soustraites lors de l'examen en première lecture, mais également que la nature des informations délivrées par ce numéro d'appel mériterait d'être précisée, l'enquête Mystère évoquée précédemment ayant par ailleurs mis en lumière la tendance de certaines plateformes téléphoniques à renvoyer les usagers vers internet.

- Le pouvoir reconnu au responsable d'une maison de service au public (MSaP), référent unique, de traiter certaines demandes sur délégation des autorités compétentes (article 15 bis nouveau)

Il est prévu à titre expérimental que le responsable d'une MSaP puisse être désigné comme référent unique par les personnes morales participantes et bénéficier à ce titre d'un pouvoir de décision se substituant aux personnes concernées.

Le Défenseur des droits suivra la mise en place de ce dispositif original avec d'autant plus d'intérêt que les nombreuses difficultés, en particulier juridiques, qu'il soulève pourraient en limiter singulièrement la portée.

- Le renforcement des dispositifs de médiation (articles 17, 17 bis A nouveau, 17 bis B nouveau, 17 bis nouveau)

Tandis que le projet initial instituait uniquement un médiateur au sein de chacun des organismes de recouvrement du régime général de sécurité sociale (Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales – URSSAF – et des Caisses générales de sécurité sociale en outre-mer), le projet adopté par l'Assemblée nationale prévoit en outre :

- la désignation d'un médiateur au sein de la mutualité sociale agricole (article 17 bis A nouveau) ;
- la désignation pour les branches famille et retraite d'un médiateur national chargé d'examiner « *les réclamations concernant les relations entre les organismes mentionnés aux articles L.212-2 et L.215-1 et leurs usagers, et qui portent sur le service des prestations dont ces organismes assurent respectivement le versement, (...) sans*

préjudice des voies de recours existantes et lorsqu'elles ont été précédées d'une démarche auprès des services de l'organisme » (article 17 bis B nouveau) ;

- la création, à titre expérimental, d'un « dispositif de médiation visant à résoudre les différends entre, d'une part, les entreprises et, d'autre part, les administrations et les établissements publics de l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale ».

Le Défenseur des droits ne peut que se féliciter de la mise en place de ces différents dispositifs de nature à renforcer la possibilité offerte aux usagers d'obtenir, dans des délais rapides et sans recourir aux procédures contentieuses parfois complexes, le règlement amiable de leurs litiges.

Il appelle toutefois l'attention du législateur sur la nécessité d'assurer, dans l'intérêt des usagers, la cohésion de l'ensemble des dispositifs de médiation actuellement en vigueur et amenés à se développer, s'agissant notamment des conditions de la saisine et de son caractère suspensif des délais de recours.

Sur ce dernier point, le Défenseur des droits souligne qu'en l'état actuel du dispositif, l'irrecevabilité d'une demande de médiation (telle que prévue aux articles 17 et 17 bis B nouveau), et pour l'examen de laquelle aucun délai n'est fixé, pourrait conduire l'utilisateur à voir son délai de recours forclos (seul l'engagement de la procédure de médiation à compter de la notification de la recevabilité suspendant les délais). Une telle situation, de nature à entraver l'accès à une juridiction, serait contraire au droit à un recours effectif garanti par l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

En tout état de cause, le Défenseur des droits constate que le renforcement de la médiation amorcé par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXIème siècle* et consolidé par le projet de loi *Pour un Etat au service d'une société de confiance* pourrait appeler, à terme, une modification de certaines dispositions de la loi organique du 29 mars 2011 précitée, de nature assurer une meilleure lisibilité de l'ensemble des dispositifs.

• [Dématérialiser les services publics : l'expérimentation de la dispense de justificatifs de domicile pour la délivrance de cartes nationale d'identité \(article 23\)](#)

La stratégie nationale d'orientation de l'action publique annexée au projet de loi montre que le gouvernement s'est fixé pour objectif « *la dématérialisation de l'ensemble des démarches administratives, en dehors de la première délivrance d'un document d'identité, d'ici à 2022* ».

Alors que l'annexe souligne également la nécessité d'assurer « *notamment aux personnes vulnérables ou n'utilisant pas l'outil numérique, des possibilités de*

communication et de médiation adaptées à leurs besoins et à leur situation », le Défenseur des droits a regretté qu'en dépit de l'impact que la dématérialisation des services publics ne manquera pas d'avoir sur la confiance des usagers, en particulier vulnérables, une telle disposition ne trouvait pas sa place dans le projet de loi initial.

A cet égard, le Défenseur des droits relève avec satisfaction que cette préoccupation figure désormais explicitement dans la stratégie nationale d'orientation de l'action publique, dont l'objectif premier vise *« la dématérialisation de l'ensemble des démarches administratives (...) d'ici à 2022, avec la prise en compte des besoins d'accompagnement des citoyens ayant des difficultés d'accès aux services matérialisés »*.

Il déplore toutefois que la dématérialisation ne soit abordée qu'à travers l'expérimentation de dispense de justificatif de domicile pour les demandes de cartes d'identité, dont il convient d'ailleurs de relever le caractère paradoxal : alors que la mesure est présentée comme un acte de confiance, elle repose en réalité sur la défiance à l'égard de la fiabilité des documents exigés et permet un renforcement du contrôle auprès du fournisseur (téléphone, eau, gaz, etc.) tenu de communiquer à l'administration les données à caractère personnel permettant de vérifier la réalité du domicile.

Sur le fond, le Défenseur des droits estime que si la dématérialisation des services publics a pour but premier de réduire les coûts de fonctionnement des services, il permet également de simplifier l'accès aux informations pour une majorité d'usagers. Elle ne doit pas cependant renforcer des facteurs d'inégalité déjà existants, sous peine d'institutionnaliser une forme d'exclusion liée à la situation de précarité sociale et/ou économique.

Or, le Défenseur des droits constate que la dématérialisation des procédures par les services publics exclut nombre d'usagers qui se retrouvent dans l'incapacité de procéder aux démarches requises. De surcroît, en dépit de tarifs sociaux, un accès à internet pour les personnes en situation de grande précarité représente un poste de dépense conséquent, que de nombreux foyers ne peuvent assumer.

A titre d'exemple, la mise en place, dans le cadre du Plan Préfecture nouvelle génération, de l'ensemble des Centres d'expertises et de ressources titres (CERT) a conduit à la fermeture des guichets dans les préfectures et sous-préfectures, qui s'est immédiatement traduite par une augmentation du nombre de réclamations adressées au siège du Défenseur des droits et auprès de l'ensemble du réseau territorial. L'essentiel de ces réclamations porte sur les difficultés de communication entre les usagers et l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), désormais premier « interlocuteur » des administrés.

Le Défenseur des droits regrette ainsi qu'une partie des gains procurés par la dématérialisation des services publics ne soit pas redéployée vers le financement d'un accompagnement des usagers au numérique ou à un dispositif alternatif,

comme il l'avait soutenu dans ses deux avis (n°16-01 du 6 janvier 2016 et n° 16-09 du 7 avril 2016) concernant le projet de loi n°3318 pour une République numérique.

C'est la raison pour laquelle il préconise également la consécration d'une clause de protection des usagers vulnérables pour toute procédure de dématérialisation d'un service public, en prévoyant l'obligation d'offrir une voie alternative au service numérique, le financement de la mesure étant assuré par les gains procurés par la dématérialisation.