

Paris, le 27 février 2019

Décision du Défenseur des droits n°2019-061

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 ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu le règlement délégué (UE) n°1613/2016 du 8 septembre 2016 prévoyant une aide pour la réduction de la production laitière ;

Vu la décision INTV-GECRI-2016-44 du 9 septembre 2016 du directeur général de FranceAgriMer ;

Saisi de la réclamation de Monsieur X, gérant de l'EARL Y, relative à sa demande de paiement de l'aide à la réduction laitière ;

Décide, en vue de régler la situation exposée dans la décision, de recommander à la directrice générale de FranceAgriMer de procéder au versement à l'EARL Y, de la somme de 3.800 € au titre de l'aide à la réduction laitière, sur la période d'octobre à décembre 2016 ;

Demande à être tenu informé des mesures prises conformément à sa recommandation dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

RECOMMANDATION dans le cadre de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011
--

I - Rappel des faits

Monsieur X, gérant de l'EARL Y, élève des vaches laitières.

Maitrisant mal l'outil informatique, il a confié à Monsieur Z, conseiller de la société W, le soin de remplir, en septembre 2016, sa demande d'indemnisation pour la réduction volontaire de la production des exploitations laitières livrée sur la période d'octobre à décembre 2016.

Le 19 septembre 2016 à 18h53, il a reçu un mail ayant pour objet « *accusé d'enregistrement de votre demande. Ticket #8158 (418 554 218 00010 EARL Y)* » et indiquant « *votre demande est bien prise en compte. Cordialement. FranceAgriMer* ».

Toutefois, une erreur informatique semblant avoir eu lieu lors du téléchargement du dossier, FranceAgriMer n'a pas procédé à l'instruction de ce dernier et n'a pas versé l'aide sollicitée.

Les pièces manquantes ont alors à nouveau été envoyées en février 2017, par lettre recommandée avec accusé de réception.

Par ailleurs, dans un courrier du 10 février 2017, Monsieur Z a attesté sur l'honneur avoir effectué une demande d'aide à la réduction de production laitière par internet, pour le compte de l'EARL Y. Il a précisé qu'un accusé de réception était bien parvenu à l'éleveur le 19 septembre 2016 avec le ticket 8158, indiquant que la demande était bien prise en compte. Enfin, il a rappelé que ce dossier avait été envoyé par internet dans les délais et que l'élevage avait bien respecté la réduction de production laitière.

De plus, à la demande de FranceAgriMer, les documents, accompagnés d'une demande de recours gracieux, auraient été adressés par lettre recommandée avec accusé de réception le 13 novembre 2017.

FranceAgriMer n'a toutefois pas versé l'aide sollicitée, ni adressé de réponse à l'intéressé.

Sollicité par Monsieur Yannick FAVENNEC, député de la Mayenne et conseiller régional des Pays de la Loire, Monsieur A, chef du service des aides nationales, de l'appui aux entreprises et à l'innovation auprès de FranceAgriMer, a répondu par courriel du 5 mars 2018 :

« Les dossiers concernant le GAEC de B et de l'EARL Y sont des cas similaires. Ces dossiers ont effectivement été initiés par un conseiller W sur la plateforme de dépôt de FranceAgriMer, mais les demandes d'aide transmises par téléchargement ne correspondaient pas aux producteurs précités.

De ce fait, le conseiller W a reçu un accusé de réception mais l'étude des documents a conduit à classer ces demandes inéligibles (dépôt de la même demande plusieurs fois au nom d'un autre GAEC).

FranceAgriMer n'a jamais eu connaissance des quantités de lait, objet de la demande de réduction, pour ces deux producteurs.

En l'absence de notification de recevabilité adressée aux producteurs, ces démarches ne constituaient pas de demandes recevables et n'ont pas été prises en compte.

Pour être recevables, les demandes d'aide devaient être saisies et transmises sur le site de FranceAgriMer.

Aucune demande manuscrite n'était recevable

*Aucune demande réceptionnée par voie postale ou coursier n'était recevable
Toute demande ne respectant pas ces instructions a été considérée comme irrecevable.
Au vu des demandes d'aide transmises par mail, celles-ci sont manuscrites et ne peuvent être
considérées comme recevables ».*

C'est dans ce contexte que le Défenseur des droits a été saisi.

II - Intervention du Défenseur des droits

Par courrier du 19 juillet 2018, le Défenseur des droits a demandé à FranceAgriMer de bien vouloir lui faire connaître les suites qu'il entendait réserver à la demande de l'intéressé et le cas échéant, lui indiquer les motifs légaux qui empêcheraient d'y faire droit.

Par courrier en réponse du 9 janvier 2019, FranceAgriMer a refusé de donner une suite favorable au dossier de Monsieur X, et rappelé qu'aux termes du règlement (UE) n°1613/2016 du 8 septembre 2016 ainsi que de la décision INTV-GECRI-2016-44 du directeur général de FranceAgriMer, le dépôt des demandes d'aide à la réduction laitière était dématérialisé et les demandes devaient être saisies et transmises sur le site dans des délais impartis.

FranceAgriMer a ensuite indiqué que la demande d'aide téléchargée pour le compte de l'EARL Y ne correspondait pas à cette entité, que l'accusé de réception émis ne validait pas la complétude et l'éligibilité de la demande qui était, de fait, irrecevable.

III - Analyse juridique

Sur la régularité de la demande déposée par l'EARL Y

En l'espèce, il n'est pas contesté qu'une demande d'aide à la réduction de production laitière a été effectuée par internet le 19 septembre 2016, pour le compte de l'EARL Y, par Monsieur Z.

Il n'est pas non plus contesté que Monsieur X a reçu par mail, en nom propre, un accusé réception ainsi qu'un numéro de ticket lui indiquant que sa demande était bien prise en compte.

Or, l'article L112-13 du code des relations entre le public et les usagers (CRPA) prévoit que *« toute personne tenue de respecter une date limite ou un délai pour présenter une demande, déposer une déclaration, exécuter un paiement ou produire un document auprès d'une administration peut satisfaire à cette obligation au plus tard à la date prescrite au moyen d'un envoi par voie électronique. Dans ce cas, fait foi la date figurant sur l'accusé de réception ou, le cas échéant, sur l'accusé d'enregistrement adressé à l'utilisateur par la même voie conformément aux dispositions de l'article L. 112-11 (...) ».*

Dans ces conditions, si, comme l'indique FranceAgriMer, cette demande n'était toutefois pas éligible car effectuée au nom d'une autre entité, FranceAgriMer se devait de prendre contact avec le demandeur et lui signaler le problème afin qu'une régularisation puisse intervenir dans les délais impartis.

En effet, aux termes de l'article R112-11-4 du CRPA, *« lorsqu'une saisine par voie électronique est incomplète, l'administration indique à l'intéressé, dans l'accusé de réception électronique ou dans un envoi complémentaire, les pièces et informations manquantes exigées par les textes législatifs et réglementaires en vigueur ainsi que le délai fixé pour la réception de celles-ci (...) ».*

De plus, aux termes de l'article L114-6 du CRPA, « lorsqu'une demande adressée à une administration est affectée par un vice de forme ou de procédure faisant obstacle à son examen et que ce vice est susceptible d'être couvert dans les délais légaux, l'administration invite l'auteur de la demande à la régulariser en lui indiquant le délai imparti pour cette régularisation, les formalités ou les procédures à respecter ainsi que les dispositions légales et réglementaires qui les prévoient.

Les délais de recours ne sont pas opposables à l'auteur de la demande lorsque la réponse de l'administration ne comporte pas les indications mentionnées à l'alinéa précédent ».

Monsieur X n'avait, pour sa part, aucune possibilité d'avoir connaissance du problème.

Sur la possible régularisation par mail et courrier

Le Défenseur des droits, dans un récent rapport « *dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics* », a rappelé que le passage progressif au tout-numérique se traduit pour beaucoup par un véritable recul de l'accès aux droits.

C'est pourquoi, de manière générale, il a recommandé :

- L'instauration, pour chaque démarche administrative dématérialisée, d'une procédure permettant à l'usager de signaler une difficulté à effectuer la démarche et ce, par tous moyens utiles ;
- La délivrance d'un accusé de connexion nominatif et daté à chaque connexion d'un usager à un service en ligne, cet accusé devant ensuite, en cas d'échec de la démarche, pouvoir être produit à titre de preuve dans le cadre d'un recours administratif ou contentieux ;
- La création d'une clause de protection des usagers en cas de problème technique leur permettant de ne pas être considérés comme responsables du non-aboutissement de la démarche ;
- L'adoption d'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.

Au vu de ce rapport, Monsieur Bernard PERRUT, député de la 9^e circonscription du Rhône, a également attiré l'attention du secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics, chargé du numérique, sur la dématérialisation et les inégalités d'accès aux services publics (question écrite n°16065 du 22 janvier 2019).

En l'espèce, comme indiqué ci-dessus, FranceAgriMer aurait pu, en se rapprochant du demandeur, prendre connaissance des informations exigées pour l'examen de la demande de l'EARL Y, par le règlement (UE).

A défaut d'avoir effectué cette démarche, la régularisation par mail et par courrier de Monsieur X était, selon le Défenseur des droits, recevable, puisque due à la défaillance de FranceAgriMer et ayant pour seul objectif de pallier aux anomalies de la demande initiale effectuée par internet.

Par ailleurs, Monsieur Z précise que cette solution avait l'aval de FranceAgriMer puisqu'il lui aurait été proposé, ce qui n'est pas contesté, de ré adresser les documents par lettre recommandée, accompagnés d'une demande de recours gracieux, ce qui a été fait.

De ce fait et au vu de ces circonstances particulières, les indications reprises dans la décision du 9 septembre 2016 du directeur général de FranceAgriMer, selon lesquelles « *les demandes manuscrites ou réceptionnées par voie postale ou coursier ne sont pas recevables* » n'auraient

pas dû être opposées à l'EARL Y, d'autant que le règlement délégué (UE) n°1613/2016 du 8 septembre 2016, pour sa part, se borne à considérer que la voie électronique doit être privilégiée (point 16) sans pour autant exclure les demandes d'aides transmises par un autre biais.

En conclusion, en le privant de cette possibilité de régulariser par courrier alors qu'il y était invité, Monsieur X a été privé d'accès à ses droits.

Sur le droit à l'erreur

Le droit à la régularisation en cas d'erreur (droit à l'erreur) au profit des particuliers et des entreprises de bonne foi est une mesure emblématique de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

Le droit à l'erreur est la possibilité pour chaque citoyen de se tromper dans ses déclarations à l'administration sans risquer une sanction dès le premier manquement, et de procéder à une rectification, spontanément ou au cours d'un contrôle, lorsque son erreur est commise de bonne foi. Ce droit s'adresse à toutes les catégories d'administrés.

En ce sens l'article L123-1 du CRPA, créé par la loi n°2018-727 du 10 août 2018, précise que *« 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 invitée à le faire par l'administration dans le délai que celle-ci lui a indiqué (...) »*.

Ce texte est entre autre motivé par le constat d'une complexification croissante des textes et de la multiplication des obligations à charge des administrés, de même que par le souhait de favoriser, dans certaines situations, la bienveillance de l'Administration envers les usagers.

Il illustre la volonté des pouvoirs publics d'améliorer les relations entre les usagers et l'administration et d'éviter de pénaliser les personnes de bonne foi.

En l'espèce, à supposer même que le conseiller W ait commis une erreur matérielle lors du chargement de la demande d'aide à la réduction de la production laitière, l'EARL Y devrait bénéficier des dispositions de l'article L123-1 précité dans la mesure où il s'agit d'une société de bonne foi ayant commis une telle erreur pour la première fois. Elle ne saurait être sanctionnée par un refus de la prestation due.

Enfin, la somme de 3.800 € qui n'a pas été versée à ce jour à l'EARL Y, au titre de cette aide, représente une somme importante pour cette petite structure. En outre, cette aide a été mise en place justement par le gouvernement pour aider les éleveurs, secteur fortement touché, et il serait, en conséquence, pour le moins paradoxal d'en priver une exploitation agricole.

C'est pourquoi, le Défenseur des droits recommande à la directrice générale de FranceAgriMer de procéder au versement à l'EARL Y de l'aide à la réduction de la production laitière, sur la période d'octobre à décembre 2016, d'un montant de 3.800 € et demande à être tenu informé des mesures prises conformément à sa recommandation dans un délai de trois mois à compter de la notification de la présente décision.

Jacques TOUBON