



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

# Traitement des saisines du Défenseur des droits par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et par le ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité

**Rapport n° 008350-01  
établi par**

**Dominique PINEY, Marie-Christine SOULIÉ (coordonnatrice)**

**Décembre 2014**



## Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil<sup>(1)</sup>.

Rapport CGEDD n° 008350-01

Date du rapport : décembre 2014

Titre : Traitement des saisines du Défenseur des droits par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et par le ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité

Commanditaire(s) : CGEDD

Date de la commande : 14/05/2012

Auteur(e)s du rapport (CGEDD) : Marie-Christine SOULIÉ, Dominique PINEY

Coordonnatrice : Marie-Christine SOULIÉ

Superviseuse : Isabelle MASSIN

Relecteur(trice) :

Membres du comité des pairs : *ligne à supprimer s'il n'y a pas eu de comité des pairs*

Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 16

(1) Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD

[http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007204-02\\_guide\\_methodologique\\_cgedd\\_2012\\_05\\_04\\_cle2e6cae.pdf](http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007204-02_guide_methodologique_cgedd_2012_05_04_cle2e6cae.pdf)

Les rapporteurs attestent que l'impartialité d'aucun d'entre eux n'a été mise en cause par des intérêts particuliers ou par des éléments de ses activités passées ou présentes.

# Sommaire

<b>Résumé.....</b>	<b><a href="#">3</a></b>
<b>Liste des recommandations.....</b>	<b><a href="#">4</a></b>
Recommandations.....	<a href="#">4</a>
<b>Introduction.....</b>	<b><a href="#">5</a></b>
Préambule.....	<a href="#">5</a>
Le contexte de la mission et la commande.....	<a href="#">5</a>
Méthodologie.....	<a href="#">6</a>
<b>1. Le Défenseur des droits : une autorité constitutionnelle, indépendante, administrative et individuelle.....</b>	<b><a href="#">7</a></b>
1.1. Le Défenseur des droits, une instance non juridictionnelle de défense des droits et libertés.....	<a href="#">7</a>
1.2. Une saisine simple et largement ouverte.....	<a href="#">8</a>
1.3. Des pouvoirs et des compétences étendus.....	<a href="#">9</a>
1.4. Des relations formalisées et régulières avec l'ensemble des ministères.....	<a href="#">10</a>
<b>2. Le bilan des relations des deux ministères avec le Défenseur des droits...<a href="#">12</a></b>	<b><a href="#">12</a></b>
2.1. Des domaines de saisines très diversifiés mais un nombre annuel de demandes très faible.....	<a href="#">12</a>
2.1.1. <i>Un nombre de saisines faible et dans de multiples secteurs d'activité des ministères : les dossiers individuels.....</i>	<i><a href="#">12</a></i>
2.1.2. <i>Les propositions de réformes.....</i>	<i><a href="#">12</a></i>
2.2. Des modes de fonctionnement à améliorer.....	<a href="#">13</a>
2.2.1. <i>Un fonctionnement des procédures de transmission insatisfaisant et un contenu des réclamations parfois incomplet.....</i>	<i><a href="#">13</a></i>
2.2.2. <i>Des délais de traitement excessifs.....</i>	<i><a href="#">14</a></i>
2.2.3. <i>Un correspondant du Défenseur des droits mal identifié.....</i>	<i><a href="#">14</a></i>
2.3. Des pratiques hétérogènes selon les directions.....	<a href="#">15</a>
<b>3. Des recommandations en vue d'une amélioration des relations entre les deux ministères et les services du Défenseur des droits.....<a href="#">17</a></b>	<b><a href="#">17</a></b>
3.1. Faire connaître les rôles respectifs du Défenseur des droits et du correspondant ministériel.....	<a href="#">17</a>
3.1.1. <i>Une désignation lisible du correspondant ministériel du défenseur des droits</i> <a href="#">17</a>	<i><a href="#">17</a></i>
3.1.2. <i>Informers les services de nos ministères des missions et du rôle du Défenseur des droits.....</i>	<i><a href="#">18</a></i>
3.2. Les principes d'une organisation plus efficace du traitement des courriers du défenseur des droits.....	<a href="#">19</a>
3.2.1. <i>Mise en place d'une boîte fonctionnelle, unique point d'entrée et de sortie des échanges entre les services de Défenseur et les ministères.....</i>	<i><a href="#">19</a></i>
3.2.2. <i>Clarification des processus.....</i>	<i><a href="#">19</a></i>
3.2.3. <i>Tenue de réunions périodiques.....</i>	<i><a href="#">19</a></i>

<b>Conclusion.....</b>	<b><a href="#">20</a></b>
<b>Annexes.....</b>	<b><a href="#">22</a></b>
<b>1. Lettre de mission.....</b>	<b><a href="#">23</a></b>
<b>2. Liste des personnes rencontrées.....</b>	<b><a href="#">25</a></b>
<b>3. Tableaux.....</b>	<b><a href="#">26</a></b>
3.1. Tableau statistique des saisines du Défenseur des droits adressées aux ministères .....	<a href="#">27</a>
3.2. Tableau détaillé des saisines du Défenseur des droits – dossiers individuels.....	<a href="#">28</a>
3.3. Tableau détaillé des saisines du Défenseur des droits – propositions de réforme....	<a href="#">29</a>
3.4. Tableau détaillé des saisines du Défenseur des droits – dossiers ENIM et Sécurité routière.....	<a href="#">30</a>
<b>4. Domaines couverts par les saisines du Défenseur des droits reçues par le ministère.....</b>	<b><a href="#">32</a></b>
<b>5. Glossaire des sigles et acronymes.....</b>	<b><a href="#">34</a></b>

## Résumé

La décision de conduire une mission étudiant le traitement des saisines du Défenseur des droits par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a fait suite au rapport 2010 du Médiateur dans lequel le ministère faisait l'objet de critiques à ce propos.

Le Défenseur des droits, qui a succédé au Médiateur, à partir de 2011, adresse chaque année aux ministres une dizaine de demandes environ qui s'inscrivent soit dans le champ de sa mission non juridictionnelle de défense des droits des administrés dans le cadre de leurs relations avec les administrations de l'État, soit au titre de sa compétence de proposition de réformes.

La mission à travers les entretiens menés avec les représentants du secrétariat général, des directions du ministère et de l'ENIM, a constaté un traitement insatisfaisant des saisines du Défenseur des droits malgré le faible nombre de dossiers recensés depuis 2008. Elle a noté également une méconnaissance de l'existence d'un correspondant du Défenseur de la part de la plupart des personnes rencontrées aux cabinets des ministres comme dans les services des ministères.

L'image des ministères pouvant se trouver affectée par les dysfonctionnements constatés, la mission préconise des mesures simples de diffusion d'information relative au Défenseur des droits, à son correspondant et une harmonisation du traitement de ces demandes, la mise en place d'une boîte mel, point d'entrée unique et dématérialisé des saisines du Défenseur des droits, l'instauration d'un suivi plus étroit en collaboration avec les services.

## Liste des recommandations

Pages

### Recommandations

Signature d'un courrier par les deux ministres à l'attention du Défenseur des droits, désignant officiellement le correspondant ministériel du défenseur des droits avec copie à au Secrétaire général et aux directeurs.	18
Rédaction d'une note de présentation du rôle du Défenseur des droits et de son correspondant commun à nos deux ministères destinée à l'information des cabinets ministériels, du secrétariat général et des directions.	18
Mise en place d'une boîte fonctionnelle, unique point d'entrée et de sortie des échanges entre les services du Défenseur des droits et les ministères.	19
Diffusion d'un guide pratique qui contribuerait à une harmonisation et une amélioration du traitement des réclamations et propositions de réformes émanant du Défenseur des droits. Il serait diffusé aux cabinets des ministres, au secrétariat général et aux directions.	19
Tenue de réunions périodiques (semestrielles) entre le correspondant ministériel et des représentants du secrétariat général et des directions.	19

# Introduction

## Préambule

Par note du 12 mars 2012, la mission relative au traitement des saisines du Défenseur des droits par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et le ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité<sup>1</sup>, proposée par la première section du CGEDD, avait été attribuée à une équipe de trois personnes placées sous la coordination de Madame Chantal Merchadou, inspectrice générale qui était aussi correspondante du défenseur des droits pour les ministères<sup>2</sup>.

Des raisons de santé ont conduit la coordinatrice à quitter soudainement la mission puis à faire valoir ses droits à la retraite, de même qu'un autre membre de la mission peu après. Du fait de ces deux départs, les travaux de la mission ont été suspendus.

Les constats opérés lors du suivi du traitement des saisines du Défenseur des droits par la correspondante du Défenseur des droits pour les ministères qui lui a succédé, ont conduit à estimer nécessaire de mener cette mission à son terme afin d'attirer l'attention de tous au sein des ministères sur les missions du Défenseur des droits et le traitement qu'il convient d'apporter à ses demandes. L'image de nos ministères peut se trouver en effet affectée par des dysfonctionnements dans ce domaine et ce malgré le nombre annuel très faible de ces dossiers.

Les travaux de cette mission ont été relancés au cours du premier semestre de 2014, avec le secrétaire de la première section du CGEDD qui participe étroitement au suivi des saisines du Défenseur des droits.

## Le contexte de la mission et la commande

Le Défenseur des droits, institution issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, succède à plusieurs autorités administratives indépendantes (AAI)<sup>3</sup>, parmi lesquelles le Médiateur, dont il regroupe les missions. Or, le dernier rapport du Médiateur, pour son activité déployée au cours de l'année 2010, mettait en exergue une hausse de 7 % en un an des réclamations qui lui avaient été présentées. Dans ce même rapport, le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement était critiqué pour son manque de réactivité. Il en était de même de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM), établissement public placé sous la tutelle du ministère, à propos duquel le rapport soulignait l'immobilisme et les difficultés rencontrées pour obtenir le traitement des saisines.

La lecture de ces critiques fortes a conduit la première section du CGEDD à se saisir d'une étude relative au traitement des saisines du Défenseur des droits. Le CGEDD assure en effet la coordination ministérielle des interventions de cette autorité indépendante en la personne

---

<sup>1</sup> Ci-après désignés par la formule « les ministères ».

<sup>2</sup> Actuellement (et depuis sa mise en place en 2008), le correspondant du Défenseur des droits pour les ministères est un membre de la 1<sup>ère</sup> section du CGEDD. Aujourd'hui la correspondante du Défenseur des droits est Marie-Christine Soulié, coordinatrice de la présente mission.

<sup>3</sup> Les autres AAI auxquelles il se substitue sont le Défenseur des enfants, la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) et la Haute autorité pour la lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE).

du correspondant du Défenseur des droits pour les deux ministères. Le correspondant est un de ses membres.

La mission a pour objet de dresser un état des lieux de la situation existante et de faire des propositions d'adaptation du système de traitement en vigueur des saisines d'un triple point de vue :

- une préfiguration du traitement des dossiers transmis par le Défenseur des droits en lien avec les directions d'administration centrale et le secrétariat général des ministères (suivi des saisines, mode d'implication des directions d'administration centrale...) ;
- une évaluation ex-post sur trois ans des réformes proposées par le Défenseur des droits en vue de nourrir la réflexion en amont sur les politiques des ministères ;
- un enrichissement du volet social des activités du ministère à partir de l'observation des tendances sociales et sociétales reflétées par les saisines transmises.

## **Méthodologie**

La mission s'est attachée à rencontrer les représentants des directions d'administration centrale destinataires des saisines qu'elles instruisent pour le compte des ministres, du secrétariat général et de l'ENIM, cité dans le rapport de 2010. Elle avait également eu un entretien avec la directrice adjointe de cabinet de la ministre Delphine Batho. Elle vient de compléter ces entretiens avec la personne en charge du suivi du courrier au bureau des cabinets des ministres.



## **1. Le Défenseur des droits : une autorité constitutionnelle, indépendante, administrative et individuelle**

La création d'un Défenseur des droits fait suite au rapport établi en 2007 par le comité Balladur. Ce rapport critiquait l'existence de nombreuses autorités administratives indépendantes (AAI) « *dont les champs de compétences respectifs paraissent empiéter en tout ou partie sur celui du Médiateur de la République* ». Le Médiateur de la République, instauré en 1973 sur le modèle de l'ombudsman scandinave, avait pour mission de régler les litiges entre l'administration et les citoyens.

L'institution du Défenseur des droits est issue de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008. Un titre XI bis, intitulé « Le Défenseur des droits » est inséré dans la Constitution. Il comprend un article unique (l'article 71-1) qui lui attribue la compétence générale de veiller « *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* ». La loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 le qualifie « *d'autorité constitutionnelle indépendante* ». Toutefois, non doté de la personnalité morale, il reste une autorité administrative indépendante.

Le Défenseur des droits remplace le Médiateur, dont il prolonge et actualise la mission. Il regroupe également les missions antérieurement dévolues au Défenseur des enfants, à la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) et à la Haute autorité pour la lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE). Il procède ainsi d'une rationalisation des AAI dans le domaine des droits et des libertés fondamentales.

### **1.1. Le Défenseur des droits, une instance non juridictionnelle de défense des droits et libertés.**

L'article 4 de la loi organique du 29 mars 2011 précise quelles sont les missions du Défenseur des droits. Il est notamment 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, et de lutter contre les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, ainsi que de promouvoir l'égalité.

Ces missions font du Défenseur des droits une instance qui participe à la protection non juridictionnelle des droits et libertés, poursuivant la lignée des autorités administratives indépendantes auxquelles il se substitue.

L'existence de cette catégorie d'instances est liée au formalisme du fonctionnement des juridictions qui peut rebuter certains justiciables par sa complexité et son coût et faire naître des difficultés afin de faire valoir leurs droits.

Apparues depuis une cinquantaine d'années, ces instances jouent, aux côtés des juges, un rôle de défense exclusive de protection non juridictionnelle des droits de l'homme, des libertés publiques et des droits fondamentaux. Intervenant en amont du juge, elles évitent généralement sa saisine et contribuent à faire en sorte que les décideurs n'alimentent pas un débat public en donnant l'impression de prendre des décisions arbitraires.

Ceci étant, quels sont les droits qui entrent dans le champ de la mission du Défenseur « des droits » ? Il nous semble s'agir des droits et libertés garantis par la Constitution, c'est-à-dire inscrits dans le texte de la Constitution de 1958 ainsi que dans les textes faisant partie du bloc de constitutionnalité<sup>4</sup>, ainsi que, d'une manière générale, les droits reconnus et élevés au rang constitutionnel par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Cependant, la liste de ces droits est évolutive et complexe à dresser.

Ainsi, les saisines transmises aux ministres devront être relatives à des situations, décisions ou dysfonctionnements administratifs portant atteinte à l'un de ces droits ou enfreindre une interdiction légale de discrimination.

## **1.2. Une saisine simple et largement ouverte**

La saisine du Défenseur des droits est gratuite et directe, sauf en matière des droits de l'enfant et de déontologie. Elle a été facilitée par comparaison avec la procédure qui prévalait pour le Médiateur de la République. Le filtre parlementaire qui existait a été supprimé. Cela n'empêche pas, cependant, tout parlementaire destinataire d'une requête d'en saisir le Défenseur des droits.

La saisine est facilitée grâce à la mise en place de délégués sur l'ensemble du territoire. Ceux-ci détiennent des pouvoirs d'instruction et de participation au règlement des dossiers.<sup>5</sup>

Toutefois, la saisine du Défenseur des droits est limitée, en ce sens qu'elle n'interrompt ni ne suspend les délais de prescription. De même elle est sans effets sur les délais relatifs à l'exercice des recours administratifs et contentieux. En outre, cette saisine ne dispense pas l'auteur d'une réclamation, qui s'estime lésé dans ses droits et libertés par le fonctionnement d'une administration, de l'avoir faite précéder de démarches préalables auprès des personnes publiques ou des organisations mises en cause (article 6 de la loi organique précitée). Le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 (article 1<sup>er</sup>) précise d'ailleurs que l'auteur d'une telle réclamation doit produire à l'appui de celle-ci « *tous les éléments de nature à justifier des démarches qu'il a préalablement accomplies auprès des personnes publiques ou des organismes mis en cause.* »

Dans certains cas, le Défenseur des droits peut s'auto-saisir, ce qui était impossible au Médiateur de la République.

Ainsi, la saisine du Défenseur des droits est largement ouverte à toute personne physique ou morale qui s'estime lésée dans ses droits et libertés par le fonctionnement d'une personne publique ou d'un organisme investi d'une mission de service public. En matière d'égalité, il peut s'agir de toute personne qui se considère victime d'une discrimination illégale. Cependant, l'article 10 de la loi organique interdit toute saisine portant sur un différend entre deux personnes publiques ou entre une personne publique et ses agents dans l'exercice de leurs fonctions sauf en matière de discrimination.

---

<sup>4</sup> Le bloc de constitutionnalité comprend le préambule de la Constitution de 1958, celui de la Constitution de 1946 et la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; voir décision du Conseil constitutionnel du 16 juillet 1971, déc.71-44 DC.

<sup>5</sup> Les délégués territoriaux saisissent les services déconcentrés des ministères de demandes qui leur ont été adressées.

### 1.3. Des pouvoirs et des compétences étendus

Le Défenseur des droits bénéficie d'une harmonisation par le haut des pouvoirs antérieurement détenus par les instances qu'il regroupe. Ces pouvoirs sont de deux ordres :

➤ Un pouvoir d'information

Afin qu'il soit en mesure de traiter les réclamations qui lui sont adressées, les personnes mises en cause lui communiquent, à sa demande motivée, toute information et pièces utiles<sup>6</sup>.

➤ Un pouvoir de contrôle et de médiation afin de résoudre les litiges.

Comparés à ceux du médiateur, ses pouvoirs sont dans les faits étendus. En effet, il dispose d'un pouvoir général de recommandation pour orienter en droit ou en équité le règlement d'une situation personnelle. En cas de défaillance, il peut prononcer une injonction à l'égard de la personne mise en cause et lui enjoindre de prendre la mesure nécessaire.

Cependant, en pratique, la portée de cette injonction doit être nuancée. Elle peut ne pas être suivie d'effet, le législateur n'ayant pas prévu de mesures coercitives envers l'administration. Le Défenseur des droits ne peut la contraindre à se conformer à sa recommandation. On rappellera que le Conseil d'État a jugé de manière constante que les recommandations du Médiateur n'avaient pas de portée normative ou coercitive de même qu'elles ne constituaient pas des décisions administratives susceptibles de recours<sup>7</sup>.

L'administration doit toutefois le tenir informé des suites données à ses recommandations ou bien justifier son refus de les mettre en œuvre. En l'absence de suite, il établit un rapport spécial qu'il peut rendre public. La portée d'une telle publication en termes d'image pour l'administration ainsi épinglée peut ne pas être négligeable.

Par ailleurs, le Défenseur des droits détient un pouvoir de médiation pour procéder à la résolution amiable des différends dont il est saisi<sup>8</sup>.

Le Défenseur des droits contribue enfin à prévenir l'apparition ou le renouvellement des difficultés soulevées devant lui. Ainsi, il met en œuvre ses pouvoirs de recommandation et d'injonction mentionnées ci-avant. Il dispose également d'actions de communication et d'information dans ses domaines de compétences<sup>9</sup>.

À l'égard des pouvoirs publics, le Défenseur des droits dispose d'un pouvoir de proposition<sup>10</sup>. Dans ce cadre, il peut recommander des modifications législatives ou réglementaires qui lui paraissent utiles. Un rôle consultatif lui est reconnu par la loi organique, sur saisine du Premier ministre.

---

<sup>6</sup> Il peut aussi procéder à l'audition de toute personne dont le concours lui paraît utile. L'article 21 de la loi organique l'autorise à saisir le juge des référés si ses demandes d'explications et d'informations restent sans suite. Il peut procéder à des vérifications sur place dans des locaux administratifs ou professionnels des personnes mises en cause.

<sup>7</sup> Voir en ce sens CE Ass., 10 juillet 1981, Retail, n°05130; CE, 18 octobre 2006, consorts Miller, n° 27759. Cette jurisprudence avait également été appliquée aux recommandations de la HALDE, CE, 13 juillet 2007, société « Éditions Tissot », n° 294195

<sup>8</sup> Article 27 de la loi organique précitée.

<sup>9</sup> Article 34 de la loi organique précitée.

<sup>10</sup> Article 32 de la loi organique précitée.

Chaque année, il présente au chef de l'État et aux présidents des assemblées un rapport annuel détaillant son activité générale dans chacune de ses quatre missions et en dressant le bilan<sup>11</sup>.

#### **1.4. Des relations formalisées et régulières avec l'ensemble des ministères**

Quelques mois après sa nomination et la mise en place de ses services, à l'issue de la fusion et de la réorganisation des moyens des quatre institutions auxquelles il se substitue, le Défenseur des droits<sup>12</sup> avait réuni le 15 mai 2013 ses correspondants dans l'ensemble des ministères.

Les échanges intervenus lors de la réunion ont mis en évidence les principaux points suivants :

- Disparité du mode de nomination et d'organisation des correspondants dans les ministères représentés. Cette situation tient notamment au fait que certains ont créé un médiateur interne à leurs ministères (comme le ministère de l'éducation nationale) ou une entrée électronique dédiée afin de faciliter le traitement du nombre conséquent de saisines dont ils peuvent être destinataires (à l'exemple du ministère de l'intérieur).
- Hétérogénéité des choix de signature des réponses apportées aux demandes du Défenseur des droits : directeur ou ministre selon les ministères.

Le Défenseur des droits avait tout d'abord rappelé les deux grandes catégories de dossiers dont il traite : d'une part les cas individuels et les propositions de réforme ; d'autre part, la promotion des droits et de l'égalité.

Puis il avait formulé plusieurs propositions visant à fluidifier et améliorer le traitement des saisines par les administrations.

Dans le souci de fluidifier les échanges entre les administrations et ses services, il avait proposé la création dans chaque ministère d'une « boîte mel fonctionnelle », à l'exemple du dispositif instauré au ministère de l'intérieur. Dans cette boîte fonctionnelle, une copie de chaque courrier adressé aux ministres par le Défenseur des droits serait systématiquement déposée. Il semble qu'un tel dispositif emporte des effets positifs sur les relations entretenues entre les deux parties et la rapidité de traitement des dossiers.

Il avait également proposé de relancer les réunions par ministère, rassemblant à cette occasion l'ensemble des directeurs d'un ministère, le correspondant du ministère et les représentants du Défenseur des droits. Lors de cette réunion, il serait fait un point sur les dossiers en cours. Ce serait l'occasion de mieux faire connaître l'institution et son fonctionnement.

Il s'était prononcé en faveur de la tenue de deux réunions annuelles avec les correspondants ministériels.

---

<sup>11</sup> Article 36 de la loi organique précitée.

<sup>12</sup> Il s'agissait alors de Dominique Baudis, auquel a succédé le 17 juillet 2014 Jacques Toubon

Il avait invité le représentant du Secrétariat général du gouvernement, qui participait à la réunion, à relayer le souhait du Défenseur des droits d'une modification du décret n° 98-1082 du 1<sup>er</sup> décembre 1998 dans lequel il est fait état des correspondants du médiateur<sup>13</sup>. La modification (ou le remplacement) de ce décret prendrait en compte la création de la nouvelle institution. Elle permettrait de même d'harmoniser les pratiques de désignation des correspondants dans les ministères. En effet, ceux-ci sont désignés selon les ministères par un texte législatif ou réglementaire (décret ou arrêté) ou bien encore par un simple courrier ministériel.<sup>14</sup>

Le Défenseur des droits s'était alors affirmé particulièrement attaché à améliorer le dispositif de proposition de réforme.

Les circonstances liées à la maladie et au décès de Dominique Baudis et au délai de son remplacement par Jacques Toubon explique l'absence de suite donnée à ces orientations. Depuis sa nomination, le nouveau Défenseur s'est exprimé dans plusieurs entretiens publiés dans la presse affirmant sa volonté d'élargir le rôle de l'institution, notamment en favorisant un accroissement du nombre des saisines et une réduction des délais de réponse apportés. Dans la ligne de son prédécesseur, il insiste sur l'importance de son association au processus législatif.

---

<sup>13</sup> Il est également fait mention des correspondants dans une circulaire du Premier ministre en date du 10 avril 1995 relative à l'exploitation et à la conservation des documents administratifs.

<sup>14</sup> On notera sur ce point que la correspondante du Défenseur des droits pour nos deux ministères n'a jamais été officiellement désignée. Un simple courrier au Défenseur, signé par les ministres, permettrait de régulariser cet état de fait.

## **2. Le bilan des relations des deux ministères avec le Défenseur des droits.**

### **2.1. Des domaines de saisines très diversifiés mais un nombre annuel de demandes très faible.**

#### **2.1.1. Un nombre de saisines faible et dans de multiples secteurs d'activité des ministères : les dossiers individuels.**

Depuis l'année 2008, le nombre de saisines dont le (ou selon les années les) ministère(s) a (ont) été destinataire(s) est de 28 (à la date du 31 décembre 2014) pour les dossiers individuels et 13 propositions de réformes. Ce chiffre est de l'ordre de 10 affaires par an, toutes catégories de saisines confondues<sup>15</sup>. Il convient d'ajouter à ce chiffre 3 dossiers concernant l'ENIM. En outre 5 dossiers (plus 2 relevant de la direction générale de l'aviation civile -DGAC) ont été reçus et enregistrés par le bureau des cabinets sans que le correspondant en ait été destinataire.

Le recensement des dossiers individuels est actualisé en fonction des courriers de saisines reçus des services du Défenseur des droits et dont une copie est communiquée à la correspondante de nos ministères. Depuis ces dernières semaines, une rencontre avec la représentante du service courrier du bureau des cabinets a permis de mettre en place, à titre temporaire, une information systématique de la correspondante dès réception d'un courrier provenant des services du Défenseur.

L'éparpillement des matières dont traitent les dossiers individuels<sup>16</sup> et leur faible nombre ne permettent pas de mettre en évidence des catégories ou des secteurs de dysfonctionnement ni, après analyse, d'en déduire les pistes d'amélioration de l'exercice de l'activité de nos ministères. La sensibilité potentielle de certaines saisines relatives, par exemple, aux droits des agents ou aux tarifs de la production d'électricité dans le secteur photovoltaïque requiert une attention particulière des services dans le traitement de ces demandes.

#### **2.1.2. Les propositions de réformes**

Il s'agit du second volet des missions du Défenseur des droits. L'appréciation portée sur ces dossiers pourrait être regardée comme étant plus positive que s'agissant du traitement des saisines individuelles. Elles ont d'ailleurs été mentionnées, pour celles ayant abouti, dans le rapport du Défenseur des droits paru en 2014.

Le Défenseur des droits dispose d'un pouvoir de proposition de réforme des textes législatifs et réglementaires. Identifiant les mauvaises pratiques ou les lacunes des textes à partir de l'analyse des réclamations qu'il reçoit, il peut être conduit à formuler des propositions de modifications du droit et de la réglementation. Elles se nourrissent aussi d'un dialogue que le Défenseur des droits entretient avec les ministres, comme avec le réseau des

---

<sup>15</sup> En l'absence de point d'entrée unique pour le ministère et d'uniformisation des procédures de traitement, les données figurant dans ce rapport sont celles dont dispose la correspondante. Il n'est pas exclu que des dossiers en nombre très limités aient pu être traités au cours de cette période sans qu'elle en ait eu connaissance.

<sup>16</sup> Voir annexe 4 pour la liste des secteurs concernés et annexe 3 pour le tableau de suivi récapitulatif du traitement de l'ensemble des saisines.

correspondants, les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, les présidents et les membres des différentes commissions parlementaires.

Depuis 2008, 13 propositions de réformes ont été reçues par les deux ministères. Plusieurs ont reçu une suite positive. Dans ce cadre, le Défenseur avait adressé un courrier à la ministre du logement<sup>17</sup> à l'occasion de la discussion au Parlement du projet de loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové (dite loi ALUR). S'appuyant sur les saisines reçues, il formulait plusieurs observations relatives aux avancées, dans ce domaine du droit fondamental au logement, contenues dans le texte en débat.

Son rapport annuel d'activité pour l'année 2013 est illustré de plusieurs exemples de ces propositions de réformes ayant abouti et qui concernent le ministère du logement et de l'égalité des territoires.

Ainsi, le Défenseur des droits avait proposé à la ministre de généraliser l'obligation de disposer d'une garantie extrinsèque par une tierce personne afin de garantir l'acquéreur d'un logement en état futur d'achèvement contre le risque de défaillance du promoteur<sup>18</sup>. Cette proposition a reçu une réponse dans l'ordonnance n°2013-890 du 3 octobre 2013. De même, des dispositions de la loi ALUR reprennent des propositions du Défenseur relatives, notamment, à l'inscription de l'âge parmi les critères de discrimination dans l'accès à un logement locatif.

Le rapport cite également une proposition qui relève du ministère de l'écologie et pour laquelle la ministre a été destinataire d'un courrier au début de l'année. La question concerne la prise en compte des zones d'« aléa maximum vraisemblable » dans le plan de prévention des risques d'avalanche. Le traitement de ce dossier qui relève du domaine réglementaire est en cours, mais il semble que la direction compétente en la matière ne partage pas l'analyse des services du Défenseur des droits et considère qu'une réforme réglementaire n'a pas lieu d'être, d'autant que la demande constituerait de son point de vue une saisine individuelle et non une proposition de réforme.

En tout état de cause, les différents dossiers qui ont donné lieu à des modifications législatives ou réglementaires montre que les deux ministères ont pris en compte les tendances sociales et sociétales et enrichit de la sorte ce volet de leurs activités.

## **2.2. Des modes de fonctionnement à améliorer**

### **2.2.1. Un fonctionnement des procédures de transmission insatisfaisant et un contenu des réclamations parfois incomplet**

Les saisines reçues par le correspondant du Défenseur des droits au CGEDD soulignent la disparité des procédures de transmission. Certes, depuis 2012, l'envoi d'une copie du courrier adressé à l'un des ministres au correspondant s'est systématisé. Les contacts mis en place entre celui-ci et le délégué général auprès du Défenseur des droits expliquent incontestablement cette évolution positive. En revanche, il semble que les procédures de transmission soient plus incertaines lorsqu'il s'agit de réclamation portant sur des questions de discrimination et relevant d'autres services du Défenseur, auquel cas la correspondante n'est pas systématiquement destinataire des courriers qui émanent des services du Défenseur.

<sup>17</sup> Une copie de ce courrier avait été transmise à la correspondante du Défenseur au ministère

<sup>18</sup> Saisine R08 du tableau de l'annexe 3.3, en date du 30 mars 2011

Le contact de la mission avec le bureau des cabinets (responsable du courrier) a permis de vérifier que la quasi-totalité des courriers émanant du Défenseur des droits donnait lieu à une copie au correspondant, lui permettant d'assurer un suivi des réclamations.

Inversement, il semble que désormais, suite également aux contacts pris dans les directions et au courrier de transmission aux directions signés par la correspondante, celle-ci reçoive copie des réponses adressées au Défenseur des droits. On relève cependant que des projets de réponse transmis par les directions aux fins de signature par le ministre n'ont pas toujours donné lieu à un retour de la part des cabinets concernés.

S'agissant du contenu des saisines du Défenseur des droits, certaines d'entre elles ne produisent pas tous les éléments qui seraient utiles à leur traitement. Dans ce cas, le correspondant sert de point de contact avec les services du Défenseur des droits pour compléter le dossier.

Cela étant, la mission a noté, lors de ses entretiens, la satisfaction d'ensemble des services qui apprécient le « pré-traitement » des réclamations émanant du Défenseur des droits comparées aux autres courriers directement reçus des particuliers (par exemple les courriers « citoyens »).

### **2.2.2. Des délais de traitement excessifs**

Le constat est bien plus négatif s'agissant des délais de traitement qui apparaissent excessifs, même si une amélioration de la situation a pu être notée au cours de ces derniers mois, notamment grâce aux contacts pris par la correspondante avec les directions et les services.

Pour la mission, ces délais expriment sans doute la méconnaissance des missions du Défenseur des droits par les services destinataires des réclamations, malgré les précisions fournies dans les notes de transmission du correspondant. Le délai est de plusieurs mois pour qu'une réponse soit transmise. Aucune réponse d'attente n'est faite.

Aucun principe particulier de signature n'a été défini pour l'ensemble des deux ministères et les directions appliquent les mêmes règles que celles qui prévalent pour le traitement des autres catégories de courriers.

Dans de nombreux cas, les suites réservées aux projets de réponses transmis par les directions au cabinet sont inconnues tant des services qui les ont préparés que du correspondant. On peut s'interroger sur leur transmission effective aux services du Défenseur des droits qui semble à tout le moins tardive. Cette situation est symptomatique de la carence d'information relative au traitement de ces demandes par les services du ministère.

### **2.2.3. Un correspondant du Défenseur des droits mal identifié**

Le remplacement de Chantal Merchadou, première correspondante du Défenseur des droits, n'a jamais donné lieu à une désignation officielle. Cependant, sur proposition de la présidente de la 1ère section du CGEDD, un membre de la section a été proposé au bureau du CGEDD. Cette proposition a été relayée par la voie d'une note du vice-président au secrétaire général du (des) ministère(s). S'agissant du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et par le ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité



En revanche, le secrétaire général, peu après, en réponse directe à la demande du Défenseur des droits, avait proposé la désignation de cette même personne membre de la première section comme représentante de Mme Cécile Duflot. Le CGEDD n'a pas été destinataire d'un courrier qui aurait alors été envoyé par le cabinet de la ministre de l'égalité des territoires et du logement.

Cette situation explique la méconnaissance du nom comme de la mission de l'actuelle correspondante du Défenseur des droits, tant par les cabinets ministériels que par les services, malgré l'envoi régulier de saisines ou de notes de rappel signée par la correspondante.

L'absence de désignation « officielle », c'est-à-dire formalisée et diffusée au secrétaire général et à l'ensemble des directions et services de l'administration centrale, freine l'efficacité de sa mission, notamment dans le cadre du suivi des demandes auxquelles il n'a pas été apporté de réponse.

Les remaniements ministériels, le changement de secrétaire général et les nombreux mouvements de personnes dans les cabinets ministériels expliquent l'absence d'avancée quant à une désignation officielle.

### **2.3. Des pratiques hétérogènes selon les directions**

La mission s'est interrogée sur les modes de traitement des demandes par les directions et services auxquels la correspondante les adresse. Dans cette perspective, elle a rencontré les directions métiers et le secrétariat général qui constituent ses interlocuteurs, afin de dresser un bilan de la situation et de recueillir leurs observations sur les relations avec le Défenseur dans leurs domaines de compétences, ainsi que l'ENIM qui avait été cité dans le rapport 2010 et se trouvait, de fait, à l'origine de cette mission.

Toutes les directions constatent le nombre infime des courriers de saisine du Défenseur des droits comparés aux volumes très importants de courriers citoyens et parlementaires qui avoisinent plusieurs milliers chaque année.

A priori, la DGALN se présenterait comme le secteur d'activité du ministère le plus concerné par le champ des missions du Défenseur des droits. Néanmoins, le nombre des saisines le contredit. La DGITM, pour sa part, est indirectement concernée dans la mesure où les anciennes demandes concernaient l'ENIM et à présent la SNCF dans la plupart des cas.

D'une manière générale, les directions traitent les courriers émanant du Défenseur des droits de manière identique aux courriers parlementaires. Ils sont suivis avec ces autres courriers généralement par le secrétariat ou le chef de cabinet du directeur général.

Toutes choisissent de préparer des projets de réponse à la signature du ministre. À cette fin, elles transmettent le projet au cabinet mais ne sont pas nécessairement informées de la suite réservée au dit projet. Le courrier dans la version finale, de même que la date de son envoi, ne semble pas leur être communiqué à titre d'information.

Pour sa part, la DGPR a fait part de son désaccord portant sur l'analyse d'une saisine du Défenseur des droits. Elle considère tout d'abord que l'administration centrale devrait être saisie des seules demandes mettant en œuvre une interprétation du droit. Les autres saisines devraient être traitées par les services déconcentrés. Cette position soulève la question de l'étendue des missions du Défenseur (voir en ce sens la notion de droits et

libertés p.8 ci-avant). Par ailleurs, il semble que des demandes soient transmises aux services déconcentrés en vue de la préparation de la réponse, l'administration centrale pouvant ne pas détenir les informations<sup>19</sup>. Il peut également arriver que le ministère ne soit pas le destinataire compétent pour traiter d'une saisine<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Voir en ce sens dossiers 26 et 28 relevant de la DRH.

<sup>20</sup> Voir en ce sens une demande parvenue à la correspondante et concernant en fait l'Agence de services et de paiement (ASP)

### **3. Des recommandations en vue d'une amélioration des relations entre les deux ministères et les services du Défenseur des droits**

#### **3.1. Faire connaître les rôles respectifs du Défenseur des droits et du correspondant ministériel**

La mission a pu constater, tant au niveau des cabinets ministériels qu'au niveau des services, une méconnaissance du détail des missions du Défenseur des droits et des relations qu'il entretient avec les ministères. La seule diffusion du présent rapport ne suffira pas à remédier à cette situation.

##### **3.1.1. Une désignation lisible du correspondant ministériel du défenseur des droits**

Depuis 2008, année à partir de laquelle un correspondant du Défenseur des droits (anciennement Médiateur de la République) a été mis en place<sup>21</sup>, la désignation du correspondant pour le ministère n'est pas lisible. La situation perdure avec la nouvelle correspondante en fonction depuis 2013<sup>22</sup>.

Certes, si l'existence des correspondants est officialisée dans une circulaire du 10 avril 1995 et dans le décret n°98-1082<sup>23</sup> les modalités de leur désignation ne sont pas encadrées par un texte et celles-ci varient selon les ministères.

Cette lacune explique que ni les cabinets ni les directions ne connaissent l'existence du correspondant et ses missions, jusqu'à un entretien pris à son initiative soit dans le cadre de la présente mission soit lors de l'instruction d'une réclamation.

À défaut, sa légitimité à l'occasion de contacts avec le secrétaire général, les directeurs et les cabinets, s'en trouve affaiblie. De même l'organisation de réunions périodiques afin de gérer plus activement le suivi des dossiers, sans attendre de relance du Défenseur est difficilement envisageable.

En préalable, la question du positionnement du correspondant du Défenseur des droits au sein du ministère mérite d'être posée. Le choix fait en 2008 d'un correspondant, membre du CGEDD doit-il être maintenu ou bien un autre choix semble-t-il plus pertinent ?

---

<sup>21</sup> La mission, malgré ses recherches, n'a pas été en mesure de retrouver trace du mode de désignation du premier correspondant en 2008.

<sup>22</sup> S'agissant de la représentation pour le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, une proposition de désignation a été faite par note du vice-président du CGEDD en date du 22 janvier 2013, à laquelle aucune réponse ne semble être parvenue au secrétaire général du ministère. En revanche un mel du 7 mai 2013 du secrétaire général du CGEDD informe que le secrétaire général avait, dans le cadre d'une réponse directe à la demande de M.Dominique Baudis, proposé la correspondante de fait comme représentante de Mme Cécile Duflot, ministre du logement et de l'égalité des territoires. S'agissant des services du défenseur des droits, la correspondante, qui avait pris part à la réunion organisée par le Défenseur, est clairement identifiée et destinataire de tous les courriers transmis aux ministères par ses services.

<sup>23</sup> Voir supra note 13.

Le Défenseur des droits s'est constamment affirmé attaché à un niveau de représentation élevé du correspondant et le secrétariat général d'un ministère pourrait paraître le service le plus approprié en l'absence d'un médiateur ministériel créé par un texte spécifique.

Au ministère de l'écologie, le choix du CGEDD a été préféré au secrétaire général ou à un directeur de ses services (par exemple, le directeur des affaires juridiques). Le secrétaire général actuel des ministères ne souhaite pas remettre en cause le dispositif actuel. Les saisines dans lesquelles ses services sont parties prenantes forment une part croissante des courriers reçus des services du Défenseur. Le CGEDD offre également une vision transversale, globale et neutre de nature à favoriser un traitement de qualité du suivi des demandes et assure la représentation des ministères auprès de cette instance comme auprès de nombreuses autres instances.

Dans ces conditions, la mission se prononce en faveur du maintien du dispositif actuel sous réserve d'une désignation lisible du correspondant. Le choix d'un membre de la 1<sup>ère</sup> section tient à son domaine de compétence qui inclut le secteur du droit et ne devrait pas être remis en cause.

Les modalités de désignation suivantes pourraient être mises en place : Le vice-président du CGEDD propose au secrétaire général, par la voie d'une note administrative, le nom d'un membre du CGEDD en vue de sa désignation en qualité de correspondant du Défenseur des droits pour les ministères. Un projet de décision en ce sens est préparé pour signature de chacune des ministres. Après signature, les décisions sont transmises au Défenseur des droits et donne lieu à une diffusion par voie de note à l'ensemble des directions et services du ministère.

*1. Signature d'un courrier par les deux ministres à l'attention du Défenseur des droits, désignant officiellement le correspondant ministériel du défenseur des droits avec copie à au Secrétaire général et aux directeurs.*

### **3.1.2. Informer les services de nos ministères des missions et du rôle du Défenseur des droits.**

La pratique de ces derniers mois a mis en évidence une méconnaissance réelle de cette autorité administrative indépendante, de ses champs de compétence et du mode de traitement des saisines qui lui sont adressées en liaison avec les ministères. L'existence et les fonctions de correspondant du Défenseur sont tout autant ignorées.

Une présentation de l'institution du Défenseur des droits et du rôle du correspondant devrait intervenir dès la parution du présent rapport. Cette information serait destinée aux cabinets ministériels, aux services du secrétariat général et aux directions métiers.

*2. Rédaction d'une note de présentation du rôle du Défenseur des droits et de son correspondant commun à nos deux ministères destinée à l'information des cabinets ministériels, du secrétariat général et des directions.*

### **3.2. Les principes d'une organisation plus efficace du traitement des courriers du défenseur des droits**

Le suivi des saisines par la correspondante a mis en évidence la nécessité de clarifier et harmoniser les processus de traitement de ces courriers.

#### **3.2.1. Mise en place d'une boîte fonctionnelle, unique point d'entrée et de sortie des échanges entre les services de Défenseur et les ministères.**

La mise en place d'une telle boîte fonctionnelle aurait pour effet une dématérialisation des échanges de courriers. De fait, le correspondant, grâce à son accès à cette boîte fonctionnelle, serait systématiquement informé des saisines de toute nature comme des réponses transmises. L'information indispensable du service du courrier du bureau des cabinets ainsi que du secrétaire général conduira à la définition de droits d'accès en ce sens. La transmission de la saisine à la direction compétente, effectuée par la correspondante, interviendra à partir de cette boîte.

La fiabilité du suivi s'en trouvera renforcée tout en conservant l'information en temps réel de toutes les parties intéressées.

Afin de mettre en place cette boîte d'unité fonctionnelle, la correspondante du Défenseur des droits, prendra l'attache du secrétariat général et du service informatique du CGEDD.

*3. Mise en place d'une boîte fonctionnelle, unique point d'entrée et de sortie des échanges entre les services du Défenseur des droits et les ministères.*

#### **3.2.2. Clarification des processus.**

Afin de rendre plus lisible les circuits de traitement des saisines, de définir les niveaux de signatures des réponses et d'harmoniser les modalités de traitement (par exemple l'envoi d'une réponse d'attente pour les saisines les plus complexes), la correspondante pourrait préparer une fiche méthodologique qui serait diffusée à l'ensemble des services.

*4. Diffusion d'un guide pratique qui contribuerait à une harmonisation et une amélioration du traitement des réclamations et propositions de réformes émanant du Défenseur des droits. Il serait diffusé aux cabinets des ministres, au secrétariat général et aux directions.*

#### **3.2.3. Tenue de réunions périodiques.**

L'expérience souligne la réduction des délais de traitement favorisée par les contacts directs entre la correspondante et les directions compétentes. La tenue de réunions périodiques (une réunion semestrielle) entre le correspondant ministériel et des représentants du secrétariat général et des directions conduirait certainement à une réduction des délais et à un meilleur suivi des dossiers, en particulier des propositions de réformes.

*5. Tenue de réunions périodiques (semestrielles) entre le correspondant ministériel et des représentants du secrétariat général et des directions.*

## Conclusion

Le traitement des saisines du Défenseur des droits par les deux ministères appelle des améliorations. L'absence de lisibilité des intervenants dans le processus de transmission, de formalisation des procédures de traitement, font obstacle à la tenue de délais raisonnables de réponse et à un suivi efficace.

Les préconisations d'explication des compétences, de formalisation des procédures, de mise en place d'un point d'entrée unique pour les deux ministères, devraient permettre de traiter de manière satisfaisante les saisines du Défenseur des droits. La poursuite du dialogue avec les services de l'institution favorisera cette évolution positive. Elle a d'ailleurs permis de concrétiser des réformes renforçant les droits des personnes, notamment dans le secteur du logement.

L'organisation actuelle, à savoir un correspondant au sein du CGEDD assisté d'une personne pour assurer le suivi, devrait être maintenue dans la mesure où le flux des échanges demeure dans les volumes actuels. Si ceux-ci devaient soudainement croître, d'autres dispositifs devraient être mis en place.

En tout état de cause, il n'appartient pas de traiter au niveau des administrations centrales les saisines qui relèvent des compétences déconcentrées de l'État. Les délégués territoriaux du Défenseur devront continuer de s'adresser à eux afin d'obtenir une réponse.

**Marie-Christine SOULIÉ**



Inspectrice générale de  
l'administration du développement durable

**Dominique PINEY**



Conseiller d'administration du  
développement durable



# Annexes



# 1. Lettre de mission

Référence CGEDD n° 008350-01

12 mars 2012

## **Programme d'activité 2012 du CGEDD Aide au pilotage et à l'organisation des services**

### **Traitement par le Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des transports et du Logement, des saisines du Défenseur des Droits**

*Propositions pour une organisation ministérielle et une exploitation des données en vue d'une anticipation des tendances sociales dans les politiques du Ministère*

#### **Note de commande**

##### **1 – CONTEXTE**

Créée en 1973 pour régler les litiges entre l'administration et les citoyens, l'institution du Médiateur a été remplacée le 29 mars 2011 par le Défenseur des droits, sorte d'« ombudsman » à la française, qui intègre également le Défenseur des enfants, la Commission nationale de déontologie de la sécurité et la Haute autorité de lutte contre les discriminations.

Élevé au niveau constitutionnel, le Défenseur des droits est doté de prérogatives beaucoup plus importantes que les autorités qu'il est amené à remplacer : il peut être saisi directement et gratuitement par toute personne s'estimant lésée dans ses droits et libertés par l'administration ; il dispose désormais de pouvoirs plus étendus, lui permettant de prononcer des injonctions, de proposer des transactions, de saisir des juridictions, et même le Conseil d'État, pour avis, afin de couper court aux interprétations divergentes des textes.

Cette évolution s'inscrit dans le droit fil de la reconnaissance de droits fondamentaux comme le droit à une bonne administration, le droit d'accès aux documents entre autres, reconnus par la Charte européenne des Droits fondamentaux adoptée à Nice en 2000.

Le dernier rapport annuel du Médiateur (2010) a mis en exergue une hausse de 7% en un an des réclamations présentées (10 000 nouvelles demandes ont été adressées au Défenseur des droits depuis sa nomination au printemps dernier). Ce rapport s'inscrit également dans une approche de « *développement du contact humain, les usagers souhaitant être considérés comme des personnes et non comme des dossiers* ».

Un manque de réactivité du Ministère de l'écologie face aux demandes du médiateur est également souligné dans ce rapport à la fois par absence d'organisation ministérielle du traitement des dossiers, d'observation et de réflexion prospectives à partir du type de saisines qui sont autant de freins à une adaptation pertinente des politiques publiques, notamment en matière sociale.

## 2 – CONTENU DE LA MISSION

Le CGEDD, qui assure la coordination ministérielle des interventions du Défenseur des droits, se propose d'examiner les conditions dans lesquelles pourrait être recherchée une organisation plus efficace du traitement des interventions, qu'il s'agisse de celles à caractère individuel ou de celles visant à proposer des réformes. Cette initiative s'inscrit dans les missions essentielles du ministère rappelées dans la stratégie ministérielle, à savoir « *répondre aux besoins essentiels de nos concitoyens, améliorer la qualité de la vie* ».

Dans cet esprit, il est demandé, après un état des lieux de la situation existante, de faire des propositions d'adaptation du système de traitement en vigueur des interventions du Défenseur des droits sous une triple approche :

- une préfiguration du traitement ministériel organisé des dossiers transmis par le Défenseur des droits en lien avec les DAC et le Secrétariat Général du Ministère (suivi des saisines, délais, mode d'implication des DAC)
- une évaluation ex post, sur trois ans, des réformes proposées par le Défenseur des droits, en vue de nourrir la réflexion en amont sur les politiques publiques du ministère ;
- un enrichissement du volet social des activités du Ministère à partir de l'observation des tendances sociales et sociétales reflétées par les dossiers transmis.

Vous proposerez notamment les modalités de mise en œuvre d'un aménagement de la situation actuelle fondée sur une démarche de développement durable (adaptation de la gouvernance, de la transversalité et prise en compte du long terme) ainsi que, au vu de l'évaluation précitée, des préconisations destinées à enrichir et à consolider le volet social des activités du ministère.

Le rapport de propositions devra être rendu dans le courant du dernier trimestre de l'année 2012.

**Le Vice-Président  
du Conseil général de l'Environnement et du  
Développement durable,**

Signé

**Christian LEYRIT**

## 2. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
KOVARIK	Jean-Bernard	DGTM	Adjoint au directeur général	21 juin 2012
RAYMOND	François	DGALN	Secrétaire général	11 juillet 2012
PACOU	Damien	DGALN/DHUP		11 juillet 2012
ILLIONET	Philippe	ENIM	Directeur	31 juillet 2012
PALIS	Martine	ENIM	Sous-directrice des affaires juridiques	31 juillet 2012
MORELLET-STEINER	Paquita	Cabinet « Ecologie »	Directrice adjointe	11 avril 2013
POINSARD	Catherine	Bureau des cabinets	Responsable du service courrier	16 octobre 2014
DURAND	Jean-Marie	DGPR	Adjoint à la directrice générale de la prévention des risques	25 novembre 2014
TALON	Michel-Régis	SG	Adjoint au secrétaire général	2 décembre 2014

### 3. Tableaux

#### 3.1. Tableau statistique des saisines du Défenseur des droits adressées aux ministères

DONNEES SUR LES DOSSIERS TRANSMIS OU REPRIS PAR LE DEFENSEUR DES DROITS HPRD ENIM ET HORS SECURITE ROUTIERE

	SAISINE	SANS RAPPEL	1 RAPPEL	2 RAPPELS	3 RAPPELS	4 RAPPELS	5 RAPPELS	REPONSES
<b>Dossiers individuels</b>	<b>27</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>9</b>
2008	1					1		1
2010	1		1					0
2011	6		1	2		1	1	1
2012	9	6	1	2	1			3
2013	3	2	1					0
2014	7	5	1		1			4
<b>Dossiers de réforme</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>
2005	1	1						1
2009	1		1					0
2010	1		1					0
2011	2	1	1					1
2012	1		1					0
2013	1	1						0
2014	2	1	1					0
<b>TOTAL</b>	<b>36</b>	<b>17</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>11</b>

Réponses	Nombre	Direction	Délai
2005	1	DGEC-DE	5 ans
2008	1	DGTM	1 an 8 mois
2011	1	DGALN-DHUP	3 ans 45 j.
2011	1	DGALN-DHUP	2 ans 6 moi
2012	1	DGALN-DHUP	1an 5 mois
2012	1	DPMA	5 mois
2012	1	DRH	11 mois 15j.
2014	1	DGTM-DAM	2 mois
2014	1	DRH	1 mois 15j
2014	1	DRH	2 mois
2014	1	DRH	1 mois 15j
	11		

Directions concernées	TOTAL	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
DGAC	1				1				
DGALN	13				1	5	3	1	3
DGEC	7	1		1		2	1	1	1
DGTM	6		1			1	2	1	1
DGPR	1								1
DPMA	1						1		
DAJ	1						1		
DRH	6						2	1	3
<b>TOTAL</b>	<b>36</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>9</b>

	TOTAL	SANS RAPPEL	1 RAPPEL	2 RAPPELS	3 RAPPELS	4 RAPPELS	5 RAPPELS	REPONSES
<b>RAPPEL ENIM</b>	<b>3</b>		<b>1</b>					<b>0</b>
2008	1		1					0
2012	2	2						0
<b>RAPPEL SECURITE ROUTIERE</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>2</b>					<b>3</b>
2007	1	1						1
2009	1		1					1
2010	1	1						1
2011	1		1					0
2012	1	1						0

### 3.2. Tableau détaillé des saisines du Défenseur des droits – dossiers individuels

DOSSIERS INDIVIDUELS													
Nom	Numéro CGEDD	Référence DD	Objet	Direction compétente	1 <sup>er</sup> saisine	1 <sup>er</sup> rappel	2 <sup>e</sup> rappel	3 <sup>e</sup> rappel	4 <sup>e</sup> rappel	5 <sup>e</sup> rappel	6 <sup>e</sup> rappel	Réponse	Observations
SCHUERSMA Frans	01	07-4723-MB-FS	Litige avec Porte Autonome de Paris sur l'occupation du domaine public fluvial	DGITM	10/11/08	28/01/09	09/04/09	09/10/09	15/12/09			15/07/10	Signature de la convention par l'intéressé
VIAUD Jean-Pierre	02	MSP-09-004794-AGP-FS-MLG	Absence de prise en compte de services d'agent non titulaire dans le calcul des droits à pension	DGAC	19/04/10	22/03/12							SG
FERNANDEZ Jean-Claude	03	10-010316-NO-FS	Remise gracieuse de dette envers l'Etat suite à réduction en appel d'une indemnité (inondation)	DGALN-DHUP	18/01/11	30/03/11	13/11/12	01/07/13	16/10/13	04/02/14		04/03/14	
BERTRAND Jérôme	04	CP/010034473-D10021716	Modalités de calcul du supplément de loyer de solidarité	DGALN-DHUP	10/02/11	30/03/11	23/06/11						MC – projet de réponse au cabinet
BENET Marc	05	10-010280-ALT-FS	Aide aux véhicules respectueux de l'environnement	DGEC-SC-EE	24/02/11	21/09/11							MC – Mail indiquant que la DGEC ne souhaite pas répondre
FAORO Roger	06	09-005209-AGP-FS-MLG	Refus de reconstitution de carrière au titre de l'art. 75 de la loi n°2002-73 du 17/01/02	DGITM-DST	24/02/11								S
LEBAHAR Bernard	07	MSM-AGE-11-3211-ALT-FS	Application du supplément de loyer de solidarité aux personnes souffrant d'un handicap	DGALN-DHUP	19/08/11	02/12/11	15/02/12						MC – Réponse transmise au cabinet le 21/01/12
LARONCHE Charles	08	11-005601-ALT-FB	Remboursement des frais occasionnés par les travaux de transformation d'un véhicule pour permettre le fonctionnement au GPL	DGEC-DE	23/09/11	09/12/11	22/03/12	24/08/12	04/12/12				MC
CAILLIET Philippe	09	MSP-AGE-11-008617-NO-FS	Approbation de la modification simplifiée du PLU de Recques-sur-Hem et Audruicq	DGALN-DHUP	20/01/12	02/10/12	20/02/13	16/06/13				18/06/13	MC
FARBOS Antoine	11	MSP-AGE-12-000257-ML-FS	Projet de fuseau retenu pour la LGV Bordeaux-Espagne	DGITM	25/06/12	12/07/12	04/10/12						MC
BENLARECH Nathalie	12	MSP-12-000225-AGP	Validation de services auxiliaires	SG-DRH	19/07/12								SC
SUDRE Dominique	13	MSP-AGE-12-004508-ML-FS	Antériorités de pêche à la langoustine du navire Paphos II	DPMA	30/07/12							20/12/12	MC
MOREAU Jean-Luc	14	MSP-AGE-08-004675-NO-FS	Redevance élevage pour les années 2001 à 2006	DGALN-DHUP	24/08/12								MC
ASSAD Charles	15	10-005015-P2S	Validation de services auxiliaires	DRH	31/10/12							17/10/13	SG+carton manuscrit
GUEDRI Fatma	16	MSP-ASPAP-12-004026-NO-FS	Exécution d'une décision de la CA de Versailles sur le versement d'une indemnité d'expropriation	DGITM-DIT	20/11/12								MC
PARISOT Jacques	17	MSP-ASPAP-11-002613-MB-FS	Financement de travaux de mise aux normes par les agences de l'eau	DGALN-DEB	04/12/12	15/02/13	18/07/13						C – Projet de réponse transmis au cabinet
TIRINTINO Angelo	18	MSP-ASPAP-12-006399-ML-FS	Conditions générales des contrats d'achat d'électricité produite par les installations photovoltaïques	DGEC-DE	04/12/12	11/03/13							MC
LEGER Michel	19	MSP-ASPAP-12-004056-ML-FS	Situation de plusieurs producteurs d'électricité photovoltaïque	DGEC-DE	27/03/13	18/07/13							MC
DEVE Christian	20	12-012394/P2S/DJMLG	Indemnisation au titre de la GIPA	DRH	31/05/13								MC
AGIR ESPECES	21	MSP-ASPAP-13-005486-NO-FS	Protection des psittacidés	DGALN-DEB	27/08/13								MC
ETIENNE Jacques	22	MSP-ASPAP-13-004342-ML-FS	Statut d'exploitation de la microcentrale hydroélectrique - Compeignac	DGALN-DEB	08/01/14								MC
SARL SEBRICO	23	MSP-ASPAP-13-009232-NO-FS	Effets du D12011-1214 portant adaptation des dispositions du code de l'urbanisme relatives aux terrains de camping et aux parcs résidentiels de loisirs	DGALN-DHUP	15/01/14								MC
TAL Joseph-LAPORTE Marc	24	MSP-ASPAP-13-007926-ML-FS	Tarif d'achat d'électricité photovoltaïque	DGEC-DE	04/02/14	05/05/14	17/09/14	30/10/14					MC
LEPOLT Jean	25	13-008902	Bénéfice de campagne double au titre des services accomplis en temps de guerre en Algérie-Tunisie-Maroc pour les marins français	DGITM	30/06/14							09/09/14	C
LEFEBVRE Elisabeth	26	14-003103	Obtention d'une attestation d'affiliation à l'assurance vieillesse (AVPF) pour son mari affecté du 01/03/78 au 30/06/87 au Service spécial des bases aériennes de Gironde	DRH	04/06/14	30/09/14						04/12/14	S
Agents des phares et balises de Corse du Sud	27	14-010746	Attribution d'une allocation spécifique de CAA pour exposition à l'amiant dont ils sont exclus	DRH	06/10/14							15/12/14	C
JEANJEAN Nicole	28	14-010475	Validation au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer pur 1962, 83 et 84	DRH	15/10/14							04/12/14	C



### 3.3. Tableau détaillé des saisines du Défenseur des droits – propositions de réforme

PROPOSITIONS DE REFORME													
Objet		Référence CD	Direction compétente		1 <sup>re</sup> saisine	1 <sup>er</sup> rappel	2 <sup>e</sup> rappel	3 <sup>e</sup> rappel	4 <sup>e</sup> rappel	5 <sup>e</sup> rappel	6 <sup>e</sup> rappel	Réponse	Observations
Garanties financières pour le démantèlement des sites éoliens	R31	05-R317	DGEC		14/11/05							15/11/10	Modification législative
Situation d'anciens mineurs marocains ayant opté pour la capitalisation de leurs avantages en nature	R33	09-P350	DGEC		13/10/09	21/04/10							MC – Saisine du Médiateur de la République... Réponse transmise au cabinet le 13/09/10
Modification de l'art. L 111-6 du code de l'urbanisme – Raccordements provisoires aux réseaux de distribution d'électricité et d'eau	R36	10-R310	DGALN – DHUP		20/08/10	23/03/12							MC
Eviter de nouveaux abus dans le cadre de la garantie d'achèvement dite intrinsèque (art. R261 du code de la construction)	R38	11-R307	DGALN – DHUP		30/03/11								MC – ordonnance N° 2013-890 du 3/10/13
Modification de la circulaire n°2001-49 du 05/07/01 relative à l'habitat et à l'accueil des gens du voyage – Panneaux d'interdiction de stationnement visant les gens du voyage	R39	11-P045	DGALN – DHUP		04/11/11	23/03/12							MC
Légalité des délibérations des communautés de communes, notamment en Dordogne, instaurant des redevances annualisées d'assainissement non collectif	R10	MSP-AGE-11-3211-MU-JM	DAJ		10/05/12	08/03/13							MC
Refus de la SNCF de délivrer à des parents séparés une carte de réduction « Famille nombreuse »	R11	MSP-ASPAP-12-004825	DGITM		12/12/13								MC
Absence de contrainte pour l'intégration des zones d'alta maximum vraisemblable dans les plans de prévention des risques naturels d'avalanche	R12	MSP-ASPAP-13-006733-ND-FS	DGPR		13/02/14	17/09/14							MC
Différence de traitement entre riverains du domaine public fluvial et maritime	R13	MSP-ASPAP-13-007154-LM-FS	DGALN		03/01/14								M + C (28/03/14)

Abréviations destinataires des saisines

M = ministre

C = correspondant DD

S = service

SG = secrétariat général

### 3.4. Tableau détaillé des saisines du Défenseur des droits – dossiers ENIM et Sécurité routière

RAPPEL DOSSIERS ENIM													
Nom		Reference SD	Objet		1 <sup>re</sup> saisine	1 <sup>er</sup> rappel	2 <sup>e</sup> rappel	3 <sup>e</sup> rappel	4 <sup>e</sup> rappel	5 <sup>e</sup> rappel	6 <sup>e</sup> rappel	Reponse	Observations
PAULIS Claude		09-0035-4094-PLFDM-88	Refus de l'ENIM de prendre en charge un anelli-malade et refus de l'ordonnance de pension de rente		06/10/09	06/09/09							NS
KHEOUATI Ahmed			Demande de validation de services maritimes pour droit à pension		19/08/12	19/04/12							SC
DUSSEM Marlene		10GF-19-00523-SOCAL	Exécution partielle d'un jugement de la cour d'appel de Colmar par défaut de paiement de crédits liés aux antécédents d'une pension de réversion		13/04/12								SC
RAPPEL DOSSIERS SECURITE ROUTIERE RELEVANT DE LA COMPETENCE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR													
Difficultés liées aux candidats inscrits en filière d'apprentissage anticipé de la conduite (AAC) pour obtenir le permis	R02	09-P007	DSCR		09/08/07							09/12/08	N°-réponse par l'Etat en forme d'un arrêté du 09/12/08
Règlement des amendes pour contrevenant au code de la route traitées par le contrôle automatisé	R04	09-P005	DAU		10/08/09	25/07/09						25/07/09	Modification législative
Possibilité de passer le permis moto sur un scooter de plus de 125cm3	R05	10-P007	DSCR		06/04/10							25/05/10	NC
Délivrance et contrôle du permis de conduire des personnes sous traitement médical incluant des produits stupéfiants	R07	11-P001	DGEM		13/08/11	25/08/12							N°-réponse NC - Saisine du Ministère de la République...
NOBS Jean-Pierre	08	11-00014-LT-F3	Intention de lever le permis d'instructeur-accompagnateur au sein d'écoles de pilotage	DSCR	13/08/12								NC - Lettre du 10/08/12 non disponible S1

Les lignes en jaune concernent des dossiers ayant fait l'objet d'une réponse des ministères au Défenseur des droits.

#### **4. Domaines couverts par les saisines du Défenseur des droits reçues par le ministère**

Les principaux domaines concernés sont :

→ **Le logement :**

Les questions relatives aux aides ou garanties dans le cadre du logement :

– Modalités de calcul du supplément de loyer de solidarité en raison d'un handicap (article R. 441-23 du code de la construction et de l'habitation).

→ **L'énergie**, principalement le secteur du photovoltaïque et de la production d'électricité

– conditions générales des contrats d'achat de l'électricité produite par les installations d'électricité d'origine photovoltaïque.

– conséquences d'une annulation d'un arrêté tarifaire par le Conseil d'État sur des producteurs d'électricité photovoltaïque.

– Statut d'exploitation d'une micro-centrale hydroélectrique.

→ **L'environnement :**

– Garanties financières pour le démantèlement des sites éoliens.

– Redevance pollution d'un éleveur.

– Financement de travaux de mises aux normes par les agences de l'eau.

– Protection des psittacidés.

– aides relatives au bonus écologique pour des véhicules.

→ **Urbanisme – application du droit des sols :**

– Opposition au fuseau retenu pour la ligne à grande vitesse Bordeaux-Espagne.

– Exécution d'une décision de justice concernant le versement d'une indemnité d'éviction immobilière et commerciale.

– Adaptation des dispositions du code de l'urbanisme relatives aux terrains de camping et parcs résidentiels de loisirs.

– Modification d'un plan local d'urbanisme concernant la destination des sols de parcelles privées.

– Remise d'une dette résultant de la différence entre l'indemnité décidée en première instance et l'indemnité définitive décidée en appel suite à une inondation relevant de la responsabilité de l'État.

– Occupation du domaine public fluvial

→ **Les questions relatives aux agents :**

\* *Droits à pension* (prise en compte des faits de guerre, production d'attestation, validation de services auxiliaires) :

– Validation de services auxiliaires d'un fonctionnaire.

– Refus de reconstitution de carrière.

– Obtention d'une attestation d'affiliation à l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF).



*\* Le déroulement de carrière des agents de l'État :*

– Exécution d'une décision de justice concernant l'indemnisation d'un agent au titre de la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA).

– Attribution d'une allocation spécifique de cessation anticipée d'activité aux agents exposés à l'amiante.

- ➔ Pour ce qui concerne l'ENIM, établissement public sous tutelle désormais partagée avec le ministère chargé de la sécurité sociale, les réclamations concernant la sécurité sociale des marins étaient nombreuses. Elles ne relèvent plus à présent du ministère chargé des transports pour ces questions.

## 5. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
AAI	Autorité administrative indépendante
ADS	Application du droit des sols
ALUR	Accès au logement et à un urbanisme rénové
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CNDS	Commission nationale de déontologie de la sécurité
DAC	Direction d'administration centrale
DALO	Droit au logement opposable
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DGAC	Direction générale de l'aviation civile
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGEC	Direction générale de l'énergie et du climat
DGITM	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
DGPR	Direction générale de la protection et des risques
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DPMA	Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture
DRH	Direction des ressources humaines
ENIM	Établissement national des invalides de la marine
HALDE	Haute autorité pour la lutte contre les discriminations et pour l'égalité
SNCF	Société nationale des chemins de fer français

