

Année universitaire 2021-2022

Affaires Publiques

Angie Crank

MEMOIRE DE RECHERCHE

Le droit à l'erreur ou l'enjeu de la confiance : étude d'un nouveau paradigme



Sous la direction de François Benchedikh

Maître de conférences en droit public / CERAPS (UMR 8026 CNRS)

Responsable de la Majeure Gouvernance des Territoires Urbains (GTU)

Avertissement

Sciences Po Lille n'entend donner aucune approbation ni improbation aux thèses et opinions émises dans ce mémoire de recherche. Celles-ci doivent être considérées comme propres à leur auteur.

J'atteste que ce mémoire de recherche est le résultat de mon travail personnel, qu'il cite et référence toutes les sources utilisées et qu'il ne contient pas de passage ayant déjà été utilisé intégralement dans un travail similaire.

Résumé

Le présent mémoire a pour objet d'étudier le droit à régularisation en cas d'erreur, que la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance est venue consacrer. Désormais codifié à l'article L. 123-1 du code des relations entre le public et l'administration, ce droit revêt une nature tout à fait particulière, qu'il convient de mettre au jour. Ce travail propose alors d'analyser les conséquences juridiques, politiques, pratiques et culturelles que ce droit à l'erreur entraîne ; le tout à l'aune de sa vocation : rétablir la confiance au sein de la société. En somme, si l'enjeu est grand, l'ambition ne l'est pas moins.

The purpose of this paper is to study a right known in french as the « droit à régularisation en cas d'erreur », enshrined in article 2 of Act No. 2018-727 of 10 August 2018. Now codified in Article L. 123-1 of the Code of relations between the public and the administration, this right has a very specific nature, which should be brought to light. Therefore, this research paper proposes to analyse the legal, political, practical and cultural consequences that this right to error entails; all of this in the light of its vocation: to restore trust within society. In short, while the stakes are high, the ambition is no less so.

Mots-clés : Administration, bienveillance, bonne foi, confiance, droit, droit public subjectif, Erreur, fraude, loi ESSOC, réforme administrative, régularisation, sanction administrative.

Keywords : Administration, benevolence, bona fide, trust, right, subjective public right, error, fraud, ESSOC Act, administrative reform, regularisation, administrative sanction.

Remerciements

Mes premiers remerciements s'adressent à Monsieur François Benchendikh, pour son accompagnement et pour avoir fait preuve de grande compréhension à mon égard. Son écoute et ses conseils m'ont été précieux.

Je tiens également à remercier Madame Patricia Sellière, Monsieur Majid Fergani, Monsieur Patrick Duriez, Monsieur Jérôme Cailleau et Madame Judith Deketelaere pour leur temps et leurs témoignages.

J'ai également une pensée particulière pour ma famille, mes amis et mes camarades de promotion, qui m'ont été d'un grand soutien durant cette année de master.

Quant à ma mère, sa place est bien au-dessus de ces lignes.

LISTE DES ACRONYMES

Art. : Article.

CITP : Comité interministériel de la transformation publique

CEVIPOF : Centre de recherches politiques de Sciences Po

CNAF / CAF : Caisse d'allocations familiales / Caisse nationale des allocations familiales

CNAM / CPAM : Caisse nationale de l'assurance maladie / Caisse primaire d'assurance maladie.

CNAV / CARSAT : Caisse nationale d'assurance vieillesse / Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail

CNEN : Conseil national d'évaluation des normes

CGI : Code général des impôts

CRPA : Code des relations entre le public et l'administration.

DGFIP : Direction générale des Finances publiques

DITP : Direction interministérielle de la transformation publique

DRSM : Direction régionale du Service médical

Loi ESSOC : Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance.

SGMAP : Secrétariat Général pour la Modernisation de l'action Publique.

SOMMAIRE

Avertissement.....	2
Résumé.....	3
Remerciements.....	4
Liste des acronymes.....	5
Introduction.....	7
Chapitre I – Le droit à l'erreur ou l'ambition révolutionnaire.....	13
Section 1 – Une innovation juridique ?.....	13
1 – Portée d'une innovation juridique.....	13
2 – Une innovation en demi-teinte ?.....	19
Section 2 – Le droit à l'erreur, fondement d'un nouveau paradigme.....	22
1 – La présomption de bonne foi au cœur du changement de paradigme.....	22
2 – Le droit à l'erreur à l'épreuve de son interprétation.....	28
Section 3 – Le droit à l'erreur ou le changement dans la continuité.....	33
1 – La marque d'un épiphénomène.....	33
2 – Entre constance et nouveauté.....	38
Conclusion du chapitre I.....	43
Chapitre II – Le pari de la confiance.....	44
Section 1 – Constat d'un « mal » français.....	44
1 – L'indispensable confiance.....	45
2 – Une société de défiance.....	47
3 – Une erreur de diagnostic ?.....	50
Section 2 – L'Administration et ses pathologies.....	53
1 – Les maux du droit et des formalités administratives.....	53
2 – Une entité distante et désincarnée.....	56
3 – Entre dérives et non-recours : un climat de confiance qui reste à établir.....	57
Section 3 – Le remède : un droit d'une nature équivoque.....	60
1 – Un mirage.....	60
2 – Une sémantique trompeuse.....	62
3 – Une optique partenariale.....	65
Conclusion du chapitre II.....	68
Chapitre III – De la règle à la réalité.....	69
Section 1 – Un droit à décliner en pratique.....	69
1 – Une question d'interprétation.....	69
2 – Une question d'acculturation et de mise en œuvre.....	75
Section 2 – La relation de confiance : un état des lieux.....	80
1 – Une « administration qui accompagne ».....	80
2 – Le bilan en 2022.....	84
Section 3 – Quelle suite au droit à l'erreur ?.....	89
1 – Des améliorations souhaitables.....	89
2 – Vers la reconnaissance de la confiance légitime en droit interne ?.....	93
Conclusion générale.....	96
Bibliographie.....	98
Annexes.....	105
Table des matières.....	107

INTRODUCTION

« *L'Etat, en France, n'est pas un pédagogue accepté. On se méfie de lui qui vit de méfiance. On le soupçonne, impersonnel, d'obéir à sa logique de monstre froid, qui n'est pas celle des citoyens ; personnalisé, de servir des ambitions politiciennes. »*

Alain Peyrefitte, *Le Mal français*, Paris, Plon, 1976, p. 537.

C'est un sombre tableau que dresse A. Peyrefitte en 1976. Décrivant une société gangrenée par un « *Mal français* », il cite, au nombre de ses symptômes, ce climat ambiant de méfiance qui touche les institutions et en particulier l'État, « *le plus froid des monstres froids* » comme le dirait F. Nietzsche¹. Diagnostic suranné ? À première vue, ce mal reste d'actualité. En témoigne la multiplication des lois faisant directement référence à la confiance dans leurs intitulés mêmes. Il en va ainsi de la loi du 21 juin 2004 « pour la confiance dans l'économie numérique »² et de celle du 26 juillet 2005 « pour la confiance et la modernisation de l'économie »³. Plus récemment, les lois du 15 septembre 2017 « pour la confiance dans la vie politique »⁴, la loi du 26 juillet 2019 « pour une école de la confiance »⁵, ou encore la loi du 22 décembre 2021 « pour la confiance dans l'institution judiciaire »⁶, ont chacune pour objet de rétablir, ou du moins consolider, certains rapports de confiance au sein de la société. Cet appel à la confiance, qui résonne comme une incantation permanente, serait ainsi le signe d'une prise de conscience de son érosion, voire de sa défaillance. Le malade ne serait donc toujours pas guéri.

1 Friedrich Nietzsche, *Ainsi parlait Zarathoustra*, 1885, (trad. Geneviève Bianquis), éd. Flammarion, coll. « GF-Flammarion », 1969, p. 87.

2 LOI n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (1), JORF n°0143 du 22 juin 2004, Texte n° 2.

3 LOI n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie (1), JORF n°173 du 27 juillet 2005, Texte n° 2.

4 LOI organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique (1), JORF n°0217 du 16 septembre 2017, Texte n° 1 ; LOI n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique (1), JORF n°0217 du 16 septembre 2017, Texte n° 2.

5 LOI n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance (1), JORF n°0174 du 28 juillet 2019, Texte n° 3.

6 LOI n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire (1), JORF n°0298 du 23 décembre 2021, Texte n° 2.

C'est dans ce contexte qu'a été adoptée la loi n° 2018-727 du 10 août 2018, au titre symbolique « pour un Etat au service d'une société de confiance »⁷ (ci-après loi ESSOC). Plus précisément, cette loi a pour ambition d'améliorer la relation entre le public et l'administration en consacrant notamment un « droit à régularisation en cas d'erreur », plus connu sous le terme impropre de « droit à l'erreur ». Introduit par son deuxième article, ce nouveau dispositif est désormais codifié à l'article L. 123-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA). Ainsi, aux termes du premier alinéa : « *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.* » Autrement dit, ce droit permet d'éviter, sous certaines réserves, de se voir infliger une sanction administrative en cas d'erreur commise pour la première fois et de manière involontaire. Il est toutefois à noter que l'absence de sanction implique nécessairement et préalablement de régulariser la situation, c'est-à-dire de corriger l'irrégularité apparente.

La loi ESSOC concrétise ainsi l'une des promesses de campagne du Président de la République, qui plaidait, dans son programme pour l'élection présidentielle de 2017, vouloir créer un « *droit à l'erreur pour tous* » afin de « *rendre la vie des Français plus facile* »⁸. Cette mesure répond également à l'une des recommandations formulées par le Défenseur des droits, lequel accueillait favorablement l'idée dans son rapport intitulé « *La lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les usagers* »⁹. Auditionné à deux reprises par les commissions spéciales de l'Assemblée nationale¹⁰ et du Sénat¹¹ chargées d'examiner le projet de loi ESSOC, ce dernier a réitéré cette position en faveur d'un droit à l'erreur au profit des particuliers. Néanmoins, ce n'est qu'à l'issue d'un parcours législatif assez tourmenté que ce droit à l'erreur a pu être adopté. Précisons d'emblée que le

7 LOI n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance (1), JORF n°0184 du 11 août 2018, Texte n° 1.

8 En Marche !, Emmanuel Macron Président, Programme , 2017, p. 25.

9 Défenseur des droits, *Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ?*, Rapport, septembre 2017, p.51.

10 Défenseur des Droits, Avis 18-01 du 10 janvier 2018, Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi n°424 pour un Etat au service d'une société de confiance, Assemblée nationale.

11 Défenseur des Droits, Avis 18-04 du 14 février 2018, Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi n°259 pour un Etat au service d'une société de confiance, Sénat.

contenu de cette mesure n'a, de fait, pas été pensé pendant la campagne. Nul ne sera donc étonné d'apprendre que le texte, dévoilé dès juillet 2017, sous le titre de « projet de loi relatif au droit à l'erreur et à la simplification », a fait l'objet d'un premier avis défavorable du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)¹². Cet avis ayant eu raison de cette première version, le texte a dû être rapidement remanié. À cet effet, le Gouvernement a décidé, de façon inédite, de confier la rédaction du nouveau projet de loi au conseiller d'État, T. Tuot, et à une quinzaine de parlementaires, qui ont pu s'appuyer sur les retours d'expériences des administrations de leurs circonscriptions¹³. Rédigé « *dans des conditions d'urgence extrême* »¹⁴, selon T. Tuot, ces derniers « *n'avaient pour cahier des charges que le titre : droit à l'erreur.* »¹⁵ Une fois le texte retravaillé et considérablement enrichi, le Conseil d'État a pu être saisi fin octobre 2017 pour avis. Il a toutefois pointé plusieurs insuffisances, notamment quant à l'étude d'impact et au droit à l'erreur¹⁶, que le Gouvernement s'est tâché de prendre en compte. Ainsi élaboré, le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance a été déposé le 27 novembre 2017 devant la commission spéciale de l'Assemblée nationale. De longs débats s'en sont suivis au sein des deux chambres, non sans plusieurs controverses. Finalement, malgré l'engagement de la procédure accélérée, en application de l'article 45 de la Constitution, la loi ESSOC n'a été définitivement adoptée que le 31 juillet, et publiée au Journal officiel le 11 août 2018.

Résultat d'une genèse compliquée, le droit à l'erreur s'impose désormais comme une mesure phare pour relancer la réforme de l'État et transformer le rapport qu'il entretient avec la société. En effet, ce n'est pas moins qu'un État « *bienveillant et ouvert* »¹⁷ que cette loi cherche à garantir par la proclamation de ce droit. Plus exactement, elle a vocation à bouleverser les habitudes et les pratiques de l'administration, laquelle est aujourd'hui amenée à s'abstenir de sanctionner de simples méprises. À ce titre, le droit à l'erreur se présente comme le moteur d'un changement de paradigme, en ce sens qu'il suppose un

12 Conseil national d'évaluation des normes, séance du 20 juillet 2017, Délibération n°17-07-20-01478.

13 Stanislas Guerini, *Rapport au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance*, Assemblée Nationale, n° 575, 18 janv. 2018, p. 10.

14 Thierry Tuot, in Pascale Gruny, Jean-Claude Luche, *Rapport au nom de la commission spéciale sur le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance*, Sénat, n° 329, 22 févr. 2018, p. 373.

15 *Ibid.*

16 CE, ass., avis, 23 nov. 2017, n° 393744, *Projet de loi pour un État au service d'une société de confiance*, p. 3.

17 Exposé des motifs relatif à la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (1), JORF n°0184 du 11 août 2018, p. 3.

changement de conception et de posture à l'égard de l'auteur d'une erreur commise non intentionnellement. Toute personne peut en effet se tromper, d'où ce dispositif destiné à changer la vision des choses au niveau de l'administration. À noter que « l'administration » visée dans ce cadre doit se comprendre au sens large. Conformément à l'article L. 100-3 du CRPA, cette notion recouvre : « *les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, leurs établissements publics administratifs et les organismes et personnes de droit public et de droit privé chargés d'une mission de service public administratif, y compris les organismes de sécurité sociale* ». En d'autres termes, cette mesure peut s'appliquer tant à des personnes morales de droit public qu'à des personnes morales de droit privé chargées de missions de services public. C'est donc ce vaste ensemble qui est concerné par cette réforme devant poser les jalons « *d'une confiance retrouvée du public dans l'administration* »¹⁸.

L'enjeu n'est pas moindre. À ce titre, il est possible d'exprimer des doutes quant à la capacité du droit à régularisation en cas d'erreur pour atteindre un tel objectif, et plus encore pour consolider une « société de confiance ». Comment la simple prise en compte de l'erreur et sa non-sanction peuvent-elles transformer la relation administrative et « restaurer » la confiance ? D'ailleurs, de quoi cette crise de confiance est-elle le nom ? Le rapprochement à l'enjeu de la confiance au sein de la société ou à l'égard de l'État laisse en effet perplexe. Le rapport à l'État en sort-il transformé ? Au-delà, c'est le choix même du remède qui interroge. Faut-il miser sur une norme juridique pour répondre à un tel défi ? Non loin du panjurisme¹⁹, cette volonté de recourir au droit, ou plutôt à un droit, est audacieux, tant la confiance paraît insaisissable. Dès lors, **le droit à l'erreur peut-il réellement s'imposer comme un outil au service d'une société de confiance ?**

Pour répondre à ces questions, ce travail de recherche se construit autour d'analyses à la fois purement juridiques, mais aussi théoriques et sociologiques. Au préalable, il convient de noter que le choix a été fait de se limiter à l'étude du seul rapport entre l'administration et les particuliers, personnes physiques, en écartant donc les personnes morales de droit privé. En effet, ce travail de recherche a principalement pour objet

18 Exposé des motifs relatif à la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance (1), JORF n°0184 du 11 août 2018, p. 3.

19 Cf. Jean Carbonnier, *Flexible droit : textes pour une sociologie du droit sans rigueur*, 4e édition revue et augmentée., Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1979.

d'étudier les conséquences sous-jacentes à l'octroi du droit à l'erreur au profit de l'administré-individu uniquement. Mentionnons également que la terminologie employée pour désigner le destinataire de l'action publique sera celle d'« administré », qui semble être la plus neutre et la plus englobante de toutes. En effet, qu'il s'agisse de la figure de l'« assujéti », de l'« usager du service public », du « client », du « contribuable », du « redevable », du « bénéficiaire de prestations », ou encore du « citoyen », chacune d'entre elles véhiculent des représentations qui leur sont propres. Or, en l'occurrence, le but de la recherche est d'étudier la relation administrative de manière neutre et général. D'où cette décision, même s'il faut garder à l'esprit que le terme choisi est lui aussi porteur de sens. En tout état de cause, ce mémoire n'a pas vocation à prendre position dans ce débat.

Pour mener à bien ce travail, l'étude s'appuie sur diverses sources : ouvrages généraux, thèses, articles scientifiques, articles de presse, rapports institutionnels, ainsi que l'ensemble des comptes-rendus des débats parlementaires et rapports relatifs à la loi ESSOC. Ces lectures forment une base théorique essentielle pour appréhender cet enjeu de la confiance, comprendre toute la réflexion derrière la consécration d'un droit à l'erreur, et mieux cerner la nature même de ce nouveau dispositif. Ce travail de recherche prend également appui sur trois entretiens menés auprès de médiateurs locaux des organismes de sécurité sociale situés dans la ville de Lille ou ses alentours. Concrètement, les propos des médiateurs de la Caisse d'allocations familiales (CAF) du Nord, de la Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) des Hauts-de-France et de la Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) de Lille-Douai ont pu être recueillis pour alimenter cette étude. Pour l'essentiel, ces derniers sont chargés de traiter les réclamations concernant les relations entre l'organisme de sécurité sociale en cause et ses usagers²⁰. Intervenant comme des tiers impartiaux, leurs témoignages s'avèrent particulièrement éclairants, en ce qu'ils permettent d'avoir une vision plus concrète des rapports entre ces organismes et leurs usagers. À cela s'ajoute un dernier entretien mené auprès de la chargée de « mission relation de confiance » de la Direction générale des Finances publiques (DGFIP), dont les propos viennent tout autant enrichir ce travail en donnant le point de vue de l'administration fiscale au sujet de ce nouveau droit. À noter également que ce travail de terrain a permis d'obtenir plusieurs documents internes aux organismes, lesquels sont pour

20 Art. L. 217-7-1, Code de la sécurité sociale.

la plupart non diffusables aux tiers. Ces documents permettent de compléter les lectures théoriques en donnant un aperçu plus concret sur la manière dont ces organismes ont pu s'approprier ce droit à l'erreur. De ce fait, l'ensemble des informations recueillies à l'occasion de ce travail de terrain fournissent autant d'exemples et de sources très riches, à partir desquels il sera possible d'établir des hypothèses plus générales pour répondre à la problématique.

Ainsi, il s'agira d'étudier dans un premier temps les contours de ce droit à régularisation en cas d'erreur. Plus précisément, une analyse plus approfondie quant à sa définition et son champ d'application s'impose pour mieux comprendre sa portée et les conséquences que sa consécration emporte. L'objectif est alors d'interroger son aspect novateur et voir en quoi le droit à l'erreur serait le levier d'un nouveau paradigme juridique, pratique et conceptuel. En effet, il faut rappeler que cette réforme prétend instaurer une « *nouvelle culture de l'action publique* »²¹ afin de renouer la confiance entre l'administration et les administrés. Néanmoins, s'agit-il d'une énième réforme administrative ou présente-elle une approche résolument nouvelle ? La question est essentielle car tout l'intérêt du droit à l'erreur est bien de rénover cette relation à travers un véritable changement de logique dans l'activité administrative (I).

À partir de là, il conviendra de se concentrer davantage sur cet enjeu de la défiance auquel le droit à l'erreur prétend remédier. Sans pour autant sonder l'état d'âme des administrés ou distinguer selon les profils sociologiques, il s'agira d'en analyser les symptômes pour comprendre quelle est cette confiance qu'il s'agit de retrouver, voire d'instaurer. Prendre conscience du mal pour en analyser le remède, tel est l'objet de toute thérapie, que cette partie se propose d'étudier (II).

C'est alors la question de l'effectivité du droit à l'erreur que cette étude conduit *in fine* à se poser. À cet égard, l'analyse de son application concrète et de son appropriation par les différents acteurs s'avère essentielle pour mieux saisir les difficultés inhérentes au droit à l'erreur, ainsi que les évolutions induites et ses éventuelles failles. Il s'agit en définitive de passer du principe à la réalité (III).

21 Étude d'impact du 27 novembre 2017 relative au projet de loi, pour un État au service d'une société de confiance, p. 13.

Chapitre I – Le droit à l'erreur ou l'ambition révolutionnaire

« *Si enim fallor, sum* »

Car si je me trompe, je suis.

Saint-Augustin, *La Cité de Dieu*, XI, 26.

L'erreur est humaine, selon un adage bien connu. Il est donc juste de faire preuve de tolérance à son égard. Tel est bien le mérite du droit à l'erreur, qui a d'emblée été exposé comme la marque d'une « *révolution culturelle* »²². Les plus audacieux la qualifieraient même de copernicienne. Ceci supposerait alors une transformation radicale de la philosophie qui sous-tend l'activité de l'administration. De ce point de vue, le droit à l'erreur se présenterait comme une innovation juridique (Section 1) ayant permis d'initier un véritable changement de paradigme dans le cadre administratif (Section 2). Du moins, c'est la théorie. Au-delà de sa nature « révolutionnaire », c'est le discours qui interroge. Une analyse rétrospective du souci de réforme administrative s'impose donc pour infirmer, ou au contraire, confirmer cet aspect (Section 3).

Section 1 – Une innovation juridique ?

Présenté comme une innovation juridique, le droit à régularisation en cas d'erreur semble en réalité ne généraliser (1) qu'une potentialité déjà existante (2). Révolution ou effet de style ? La réponse n'a rien d'une évidence.

1 – Portée d'une innovation juridique

Pour en saisir les traits, il convient d'étudier les conditions et limites au droit à l'erreur (1.1), avant d'appréhender les ressorts de sa généralisation (1.2).

22 « Discours de Gérald Darmanin, *Ministre de l'Action et des Comptes publics*. Présentation de la nouvelle relation de confiance », *Gestion & Finances Publiques*, vol. 3, no. 3, 2019, p. 63.

1.1 – Un droit à portée générale, strictement encadré

Relativement réservé à l'égard de cette nouvelle mesure, le Conseil d'État préconisait dans son avis d'identifier exhaustivement les situations dans lesquelles l'administration devrait être amenée à inviter l'administré à corriger une erreur avant de le sanctionner²³. Tel n'est pourtant pas l'objectif de la loi ESSOC, dont la *ratio legis* consiste précisément à consacrer un droit à régularisation en cas d'erreur à portée générale. Ainsi, l'article L. 123-1 du code des relations entre le public et l'administration reconnaît à l'ensemble des administrés la possibilité de rectifier une éventuelle erreur afin d'éviter le prononcé d'une sanction de la part de l'administration. Par ailleurs, ces dispositions ont vocation à s'adresser à tout type d'administration, au sens de l'article L. 100-3 du code, et visent en des termes généraux deux types d'erreurs, à savoir la méconnaissance d'une règle relative à la situation de l'administré et l'erreur simplement matérielle. Autrement dit, le droit à l'erreur recouvre à la fois les manquements aux règles de droit qui lui sont applicables et les erreurs de forme, telles les erreurs de saisie, qui peuvent être commises en fournissant des renseignements sur sa situation. Ces dispositions concernent donc principalement les erreurs pouvant survenir à l'occasion des diverses déclarations auxquelles les administrés sont amenés à effectuer, sans pour autant devoir s'y résumer. Plusieurs exemples de domaines dans lesquelles le droit à l'erreur peut être mis en œuvre figurent d'ailleurs dans l'étude d'impact du projet de loi²⁴. Ainsi est évoqué le domaine de la sécurité sociale, desquelles relèvent notamment les déclarations en matière de prestations familiales. De même, les obligations déclaratives incombant aux demandeurs d'emploi constituent un autre terrain propice à l'application de ce nouveau droit. Le périmètre du droit à l'erreur apparaît donc relativement large et revêtirait ainsi une portée « *générale, concrète et immédiate* »²⁵, conformément à la volonté du Gouvernement.

Toujours est-il que le droit à régularisation en cas d'erreur n'est pas inconditionnel. En effet, cet article L. 123-1 précise d'emblée que ce droit ne peut être admis qu'à la condition que l'administré ait « *méconnu pour la première fois une règle applicable à sa*

23 CE, ass., avis, 23 nov. 2017, n° 393744, Projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, p. 3.

24 Étude d'impact du 27 novembre 2017 relative au projet de loi, pour un État au service d'une société de confiance, p. 23.

25 *Ibid*, p.21.

situation ». Force est toutefois de constater que cette condition de la première erreur est sujet à interprétation. Ajoutée en première lecture²⁶ pour respecter l'ambition initiale du Gouvernement, elle ne semble guère concerner les erreurs matérielles mentionnées à cet article. Néanmoins, qu'il s'agisse d'une exclusion volontaire ou d'une maladresse légistique, il est possible d'envisager que cette condition puisse s'appliquer indistinctement aux deux formes d'erreur, soit à l'encontre d'une compréhension littérale du texte. Autrement dit, – sauf à considérer que la moindre gravité de l'erreur matérielle justifie une plus grande tolérance à son égard – il est permis de supposer que les administrations, ou le juge le cas échéant, privilégieront en toute hypothèse une interprétation téléologique du texte, c'est-à-dire conforme à la finalité poursuivie. Il ressort en effet des débats législatifs que la volonté derrière cette loi est de permettre aux administrés d'éviter une sanction pour toute première erreur régularisable. Ainsi, le législateur a bien cherché à encadrer le bénéfice de ce nouveau dispositif. Rappelant qu'il ne peut constituer une « *licence à l'erreur* »²⁷, il s'agit par-là de ne pas encourager des comportements négligents, voire malhonnêtes. Comme le souligne notamment l'ancien ministre de l'action et des comptes publics, M. Darmanin, devant l'Assemblée nationale : « *Errare humanum est, perseverare diabolicum* » (« l'erreur est humaine, persévérer est diabolique »²⁸).

Dans cette même optique, l'article L. 123-1 du CRPA, en son deuxième alinéa, écarte de son champ d'application les cas de « *mauvaise foi ou de fraude* ». *A contrario*, il faut comprendre que seule une erreur commise de bonne foi peut justifier dans ce cadre l'absence de sanction. Partant, lorsque la bonne foi fait défaut, l'administré s'expose à une sanction, sans que l'administration soit contrainte de l'inviter à corriger son erreur. L'article L. 123-2 du CRPA complète à ce titre le chapitre relatif au droit à l'erreur en définissant cette notion ambiguë qu'est la « mauvaise foi ». Le premier alinéa dispose ainsi : « *Est de mauvaise foi, au sens du présent titre, toute personne ayant délibérément méconnu une règle applicable à sa situation.* » Là encore, l'erreur matérielle n'est guère visée par le texte. Quant à la fraude, le texte reste silencieux. Ces notions feront cependant l'objet d'une

26 Art. 2, Projet de loi, adopté, par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, pour un Etat au service d'une société de confiance le 30 janvier 2018, tel que modifié par l'amendement n° 301.

27 Gérard Darmanin, in Stanislas Guerini, *Rapport au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance*, Assemblée Nationale, n° 575, 18 janv. 2018.

28 *Ibid.* Expression empruntée à Augustin d'Hippone, Sermons (164, 14).

étude plus approfondie dans les parties suivantes. Reste qu'il est intéressant de noter que, par principe, la circonstance de la régularisation ne devrait pas être prise en compte pour déterminer l'élément intentionnel dans l'hypothèse d'une erreur. Concrètement, la circonstance qu'elle intervienne spontanément ou après invitation de l'administration ne devrait pas jouer dans la caractérisation de la mauvaise foi, eu égard à l'esprit même de la loi ESSOC. Par ailleurs, à ces cas assez généraux, s'ajoute l'exclusion plus spécifique des erreurs dites « *grossières* », lesquelles s'avèrent « *par nature, [...] exclusives de toute bonne foi* »²⁹, comme le prévoient l'étude d'impact et l'exposé des motifs de la loi ESSOC. Celles-ci s'entendent plus précisément comme des erreurs qui ne sauraient être excusables, tant elles traduisent une grave absence de diligence. Toutefois, ce type d'erreur semble concerner majoritairement les professionnels, lesquels ne sont pas traités dans le cadre de cette étude. Pour le reste, les retards ou les omissions de déclarations devant être fournies dans un délai prescrit ne sont pas non plus envisagées comme des erreurs pouvant être régularisées.

1.2 – Le champ des exclusions

Outre ces conditions, différentes exceptions plus spécifiques sont également prévues. L'avis du Conseil d'État³⁰, qui énumère les diverses catégories de sanctions ne pouvant entrer dans le champ d'application du droit à l'erreur, fut donc suivi sur ce point. À cet égard, il convient de préciser que le législateur s'est gardé de multiplier les exceptions à la règle afin d'éviter d'en altérer la portée. Il s'agissait au fond de ne pas imiter l'exemple du principe du « silence valant acceptation »³¹, dont les exceptions s'avèrent plus nombreuses que les procédures pour lesquelles il s'applique ; suscitant ainsi une floraison de critiques³². Dès lors, les exceptions au droit à l'erreur, au nombre de quatre, paraissent relativement limitées et reprennent simplement les recommandations formulées par le Conseil d'État. À noter que les sanctions exclues du périmètre d'application du droit à régularisation touchent tant les personnes physiques que les personnes morales. Une étude globale de ces exceptions reste malgré tout pertinente pour comprendre l'étendue de sa portée.

29 Étude d'impact, *op. cit.*, p. 20.

30 CE, ass., avis, 23 nov. 2017, n° 393744, *op. cit.*, p.3.

31 Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens (1), JORF n°0263 du 13 novembre 2013, p. 18407.

32 Cf., cep., B. Seiller, « Quand les exceptions infirment (heureusement) la règle : le sens du silence de l'administration », RFDA 2014. 35.

La première exclusion concerne les sanctions pouvant être encourues dans le cadre de « *la mise en œuvre du droit de l'Union européenne* ». Ceci s'explique en raison du principe de primauté du droit de l'Union, tel que dégagé par l'arrêt « *Costa c/ Enel* »³³. En effet, en vertu de ce principe, le droit de l'Union ne peut « *se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même* ». Autrement dit, permettre une exemption de la sanction en la matière porterait atteinte aux textes européens, ce qui reste en toute logique inenvisageable. Il en va de même lorsque les traités internationaux conclus par la France s'y opposeraient, bien que cette exception ne soit guère prévue explicitement. Aussi, le législateur a veillé à protéger la liberté contractuelle³⁴ en excluant, sans contestation aucune, les sanctions découlant des engagements contractuels. Le principe de l'autonomie de la volonté doit effectivement permettre aux parties de prévoir éventuellement certaines sanctions s'appliquant de plein droit ; ou du moins d'obtenir des dommages et intérêts en cas d'inexécution du contrat.

En revanche, la deuxième exception listée à l'article L. 123-1 précité a quant à elle fait l'objet de longues discussions. Concrètement, celle-ci vise les « *sanctions prononcées en cas de méconnaissance des règles préservant directement la santé publique, la sécurité des personnes et des biens ou l'environnement* ». L'objectif derrière l'introduction de cette exception était de se prémunir des actions pouvant porter préjudice à de tels intérêts jugés fondamentaux. Les débats portaient alors sur son étendue, et notamment sur l'équilibre entre la nécessaire protection de ces intérêts et le souci de limiter au maximum le champ des exceptions. En définitive, il fut décidé de la réserver aux manquements aux règles « *préservant directement* » ces intérêts, au lieu de l'étendre aux erreurs « *portant atteinte* »³⁵ à ceux-ci. Toujours est-il que ces prévisions laissent place à l'interprétation. Au surplus, la loi s'attache à préciser que les « *sanctions prononcées par les autorités de régulation à l'égard des professionnels soumis à leur contrôle* » ne trouvent pas à s'appliquer dans le cadre du droit à l'erreur. Répondant à l'inquiétude exprimée par le

33 CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c/ Enel*, 6/64, Rec. 1141.

34 Cf. art. 1102, Code Civil.

35 Art. 2, Projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 30 janvier 2018, pour un État au service d'une société de confiance, tel que modifié par l'amendement n° 722 présenté par M. Guérini.

Conseil d'État, cette exclusion est justifiée par le fait que les professionnels sont censés maîtriser l'ensemble des règles auxquels ils sont soumis ; que ce soient par eux-mêmes ou à l'aide des conseils qu'ils peuvent toujours solliciter. Ainsi, le texte opère une distinction entre administrés « avertis » et administrés qui s'apparentent à de simples profanes. La pertinence de cette exclusion peut néanmoins être interrogée, étant donné que la condition de la bonne foi tend déjà à écarter les manquements commis sciemment. Quoi qu'il en soit, elle démontre toute l'étendue du droit à l'erreur quant à ses destinataires. Il apparaît en effet que ces dispositions dépassent le strict cadre des administrations visées par l'article L. 100-3 du CRPA, bien qu'elles écartent toute une catégorie d'acteurs du bénéfice de ce droit.

En résumé, l'idée qui sous-tend cette volonté de limiter le nombre d'hypothèses pour lesquelles le droit à l'erreur ne peut s'appliquer est là encore d'en assurer la portée la plus large. Cependant, il est possible de remarquer que les domaines qu'elles recouvrent demeurent en réalité assez vastes. Au-delà, il faut encore rappeler que l'article L. 123-1 du CRPA ne vise que les sanctions administratives, soit plus précisément les sanctions « *pécuniaire[s] ou consistant en la privation de tout ou partie d'une prestation due* ». Cette restriction fut justifiée au motif, plus ou moins discutable, que seules ces sanctions ont un « *effet direct sur les usagers* »³⁶. Il en résulte qu'un grand nombre de procédures s'en trouvent écartées³⁷. De même, ces dispositions excluent d'office le remboursement demandé par les administrations des montants versés à tort. En effet, ces actions dites « en répétition de l'indu » diffèrent vraisemblablement de la sanction. *A fortiori*, les sanctions pénales ne peuvent non plus être incluses dans le champ du droit à l'erreur, eu égard à leur caractère répressif. Il convient ainsi de nuancer l'ampleur de sa portée, au vu de ces exceptions et de ces exclusions assez générales qui réduisent d'autant son périmètre d'application. Cela étant, un grand nombre de procédures déclaratives restent malgré tout concernées par ce droit à l'erreur.

36 Étude d'impact, *op. cit.*, p. 21.

37 Pascale Gruny, Jean-Claude Luche, Rapport au nom de la commission spéciale sur le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, Sénat, n° 329, 22 févr. 2018, p. 32 : « *À titre d'illustration, les procédures de demandes d'autorisation, de permis ou d'agrément, les cas de production d'un document légalement exigible par l'administration et les procédures au titre desquelles l'administration est susceptible de prononcer à l'égard des personnes physiques ou morales des sanctions autres que pécuniaires* ».

2 – Une innovation en demi-teinte ?

À l'aune des limites du droit à régularisation en cas d'erreur, les discours louant l'étendue de ses effets doivent être relativisés. C'est d'ailleurs à ce titre qu'il a pu être décrit comme un droit général en « *trompe-l'œil* »³⁸. Dénonçant en passant son caractère supplétif et peu novateur, le droit à l'erreur a en effet été accueilli avec beaucoup de scepticisme par la doctrine (2.1). Reste que sa généralité offre un cadre légal permettant d'harmoniser les pratiques face au traitement des irrégularités commises de bonne foi (2.2).

2.1 – Un droit supplétif et peu novateur

Le caractère supplétif du droit à l'erreur résulte de l'article L. 100-1 du CRPA, lequel précise que les dispositions prévues au sein dudit code régissent les rapports entre l'administration et les administrés « *en l'absence de dispositions spéciales applicables* ». Ainsi entendu, l'article L. 123-1 du CRPA, qui consacre ce nouveau dispositif, ne peut s'appliquer aux domaines pour lesquels il existe un régime spécifique de droit à l'erreur. Or, divers régimes de régularisation propres à certaines matières ont déjà été établis et ce, avant même l'adoption de la loi ESSOC. Il en va ainsi en matière sociale. De fait, l'article R. 234-10 du code de la sécurité sociale permet à l'employeur d'éviter, sous certaines conditions, de payer des majorations de retards ou des pénalités, dès lors qu'il rectifie ses déclarations de cotisations et de contributions sociales. Une procédure particulière de transaction, s'apparentant au régime du droit à l'erreur, existe également en matière douanière³⁹. De même, le domaine fiscal est devenu un terrain privilégié pour l'application d'un principe de droit à l'erreur. En effet, l'article L. 62 du livre des procédures fiscales, accordait déjà aux contribuables de bonne foi la possibilité de régulariser, sous certaines conditions, « *les erreurs, inexactitudes, omissions ou insuffisances dans les déclarations* ». Toutefois, seules les erreurs révélées dans le cadre d'une procédure de vérification ou d'examen de comptabilité étaient concernées. Du reste, le principe du droit à l'erreur se retrouverait sous d'autres tournures. Les remises gracieuses de pénalités en matière fiscale

38 Christophe Roux, « Le "droit à l'erreur" », *Droit administratif*, LexisNexis, 2018, alerte 1, p.4.

39 Cf. art. 350, Code des douanes et art. L. 247, Livre des procédures fiscales.

en seraient une incarnation emblématique⁴⁰. Dans ce cadre, les contribuables peuvent demander à l'administration fiscale des remises totales ou partielles des pénalités à payer qui peut l'accorder en fonction des circonstances propres à leurs situations.

De ce bref exposé, il ressort que l'aspect novateur du droit à régularisation en cas d'erreur n'est que relatif. C'est ce qui explique la sévérité des commentaires prononcés à son égard. En effet, entre « *réforme cosmétique* »⁴¹, « *sensation de déjà-vu* »⁴², « *perlimpinpin chez Kafka* »⁴³, les critiques ne manquent pas. J.-C. Luche, l'un des deux rapporteurs de la commission spéciale du Sénat chargé d'examiner le projet de loi ESSOC, souligna lui-même que le texte « *tient plus du slogan et de l'effet d'annonce que de la révolution copernicienne promise par la Gouvernement* »⁴⁴. Néanmoins, il faut se garder de tout excès de pessimisme. Certes, du point de vue de la législation française, le principe du droit à l'erreur n'a rien de révolutionnaire. Toutefois, il est indéniable que cette mesure innove en ce qu'elle transpose cette potentialité à un cadre bien plus large et recouvrant nombre de démarches administratives. En outre, il convient de noter que les dispositions fiscales faisant échec à l'application de l'article L. 123-1 du CRPA ont elles-mêmes été aménagées afin d'étendre les effets du principe. En particulier, depuis la loi ESSOC, l'article 1727 du code général des impôts (CGI) prévoit de réduire de moitié le montant des intérêts de retard devant être systématiquement payés en cas d'irrégularité entachant une déclaration. Cette réduction des intérêts de retard est admise dès lors que l'auteur de l'erreur commise de bonne foi rectifie spontanément ladite déclaration, en vertu du principe de la « *faute avouée à moitié pardonnée* ». Dans le même esprit, l'article L. 62 du livre des procédures fiscales prévoit désormais une réduction de 30 % de ces intérêts après engagement de toute procédure de contrôle fiscal. Une certaine amélioration du principe est donc décelable en ce point.

40 Cf. art. L247 du livre des procédures fiscales.

41 Virgile Pradel, « Droit à l'erreur : une réforme cosmétique », *Les Echos*, 30 novembre 2017, consulté le 25 novembre 2021.

42 Ariane Meynaud-Zeroual, « Le droit à l'erreur en matière administrative. Réflexions prospectives autour d'un projet de loi », *Droit Administratif*, 2018. Étude 5, p. 17.

43 Bertrand Nouel, « Droit à l'erreur : perlimpinpin chez Kafka », Paris, IFRAP, 30 novembre 2017.

44 Pascale Gruny, Jean-Claude Luche, Rapport au nom de la commission spéciale sur le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, Sénat, n° 658, 11 juil. 2018, p. 126.

2. 2 – Un levier d'harmonisation des pratiques

Au-delà de ces aménagements, l'un des objectifs premiers du projet de loi ESSOC était d'harmoniser les pratiques des administrations, à travers la consécration de cette règle générale. En effet, le traitement sensiblement différent des administrés dans le cadre du contrôle de leurs obligations déclaratives fut notamment mis en avant dans l'étude d'impact⁴⁵. Elle dénonce ainsi l'inégale prise en compte des difficultés des administrés en raison d'un défaut d'homogénéité dans l'application des règles régissant les démarches administratives. Dans le même sens, l'étude signale que la clémence des services tendait à varier d'une administration à l'autre, et notamment d'un territoire à l'autre, face aux erreurs appelant le prononcé d'une sanction. Or, cette hétérogénéité résulterait en partie d'une différence en termes de marge d'appréciation pouvant être plus ou moins grande selon les services. À cet égard, il faut préciser que l'indulgence relève, en réalité, d'un acte d'opportunité de la part de l'autorité administrative. En effet, si les administrations restent dans une logique d'application de la règle, il n'empêche qu'elles disposent peu ou prou de marges de manœuvres pour apprécier au cas par cas les différentes situations qui se présentent à elles. Ainsi, comme le souligne F. Colin⁴⁶, une place pour l'indulgence demeure. Celle-ci se fonde alors en dehors de toute considération juridique, en dépit du principe de légalité⁴⁷. Ceci accentue donc le risque d'une hétérogénéité dans les pratiques, à l'encontre du principe d'égalité devant les services publics. Cette exigence, érigée à la fois en principe général du droit⁴⁸ et en principe à valeur constitutionnelle⁴⁹, impose en effet aux administrations qu'à situation identique, le traitement soit le même. Dès lors, en l'absence de référentiel pouvant concilier les pratiques, c'est l'effectivité du principe d'égalité qui est remise en cause.

La consécration d'un principe général de droit à l'erreur viendrait donc remédier à l'absence d'homogénéité en la matière. Tel est en effet le mérite de toute règle à portée

45 Étude d'impact, *op.cit.*, p. 19.

46 Frédéric Colin, « De l'indulgence en droit administratif », *Actualités Juridiques de Droit Administratif*, 2012, pp. 794 et s.

47 Cf. not., l'art. L. 100-2 Code des relations entre le public et l'administration : « *L'administration agit dans l'intérêt général et respecte le principe de légalité (...).* ».

48 CE, sect., 9 mars 1951, *Société des concerts du conservatoire*, Lebon, p. 151

49 Cons. const., déc. n° 79-107 DC du 12 juillet 1979, *Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales*.

générale, quand bien même celle-ci serait supplétive. Reste à savoir si ce nouveau droit à régularisation en cas d'erreur saurait véritablement bouleverser les pratiques. À ce stade, il convient simplement de tempérer la sévérité des critiques. Certes, le droit à l'erreur n'innove pas du point de vue du corpus normatif existant antérieurement à la loi ESSOC. Néanmoins, son originalité tient finalement dans cette généralisation du principe destiné à s'appliquer à l'ensemble des champs de l'action publique qui ne connaissent pas un tel droit. Dans ce cadre, tout administré de bonne foi doit pouvoir se prévaloir de ce droit à l'erreur afin d'échapper à une sanction administrative qui n'entre pas dans le champ des exceptions prévues. Dès lors, le reproche d'une « *reconnaissance trompeuse* »⁵⁰ du droit à l'erreur, eu égard à sa portée supplétive et aux exclusions que l'article L. 123-1 du CRPA renferme, doit lui aussi être nuancé. C'est d'ailleurs le principe même d'une règle générale que de s'appliquer en l'absence de dispositions spéciales ou contraires. Au fond, peut-être faut-il en conclure, à l'instar de T. Tuot, conseiller d'État, que « *les effets positifs porteront davantage sur l'esprit du droit à l'erreur que sur la règle de droit contraignante* »⁵¹.

Section 2 – Le droit à l'erreur, fondement d'un nouveau paradigme

Assurément, l'apport majeur tient à l'« esprit » du droit à l'erreur, c'est-à-dire à la philosophie qui le sous-tend. Celle-ci se construit autour d'une nouvelle présomption de bonne foi qui est au cœur d'un réel changement de paradigme (1). Définir cette bonne foi n'est toutefois pas sans difficultés (2).

1 – La présomption de bonne foi au cœur du changement de paradigme

Impliquant un renversement de la charge de la preuve du caractère intentionnel de l'erreur (1.1), cette présomption de bonne foi devient *in fine* un gage de bienveillance (1.2).

50 Ariane Meynaud-Zeroual, « Le droit à l'erreur en matière administrative. Réflexions prospectives autour d'un projet de loi », *op. cit.*, p. 18.

51 Thierry Tuot, in Pascale Gruny, Jean-Claude Luche, Rapport au nom de la commission spéciale sur le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, Sénat, n° 329, 22 févr. 2018, p. 376.

1.1 – La charge de la preuve inversée

De façon tout à fait originale, le loi ESSOC s'est dotée en annexe d'une stratégie nationale d'orientation de l'action publique devant traduire en pratique l'esprit qui anime la loi. Approuvé à l'article premier, le texte a vocation à guider les acteurs publics dans leur travail quotidien. Or, dans l'intention de transformer l'administration, qui doit tendre vers davantage de « conseil et de service », cette stratégie précise que « *Lorsqu'une personne est soumise par la loi ou le règlement à une obligation, elle est réputée s'y être conformée dans sa relation avec l'administration* »⁵². Malgré l'absence de portée normative du texte, cet énoncé reste significatif. Il résume en réalité tout le sens du nouveau droit à l'erreur destiné à devenir l'aiguillon d'une « *révolution culturelle* »⁵³ touchant les administrations. Il s'agit en effet de consacrer un nouveau principe général, selon lequel l'administré est présumé de bonne foi dans ses rapports avec l'administration. Cette présomption étant réfragable, c'est-à-dire réfutable par la preuve contraire, il revient alors à l'administration de prouver, le cas échéant, la mauvaise foi de l'administré ou les éléments permettant de caractériser une fraude en cas d'irrégularité. La charge de la preuve est de ce fait inversée, en vertu de l'article L. 123-2 du CRPA.

Tel est le principe structurant du nouveau paradigme que la loi appelle de ses vœux. À une culture administrative empreinte de suspicion, doit effectivement être substituée une logique reposant sur une « *confiance a priori de l'administration à l'égard des personnes [...] agissant de bonne foi* »⁵⁴, d'après les termes de l'exposé des motifs. À cet égard, le professeur B. Plessix fait remarquer que ce biais culturel s'avère inhérent au droit administratif français, lequel est de nature à mettre en avant « *le spectre du sujet rusé et suspect de n'agir que dans son intérêt personnel* »⁵⁵. En témoigne, par exemple, la consécration quelque peu récente du principe de loyauté des relations contractuelles, à l'occasion de l'arrêt du Conseil d'État dit « Béziers I »⁵⁶. Cette exigence manifesterait en creux cette propension à prétendre naturellement, ou du moins assez aisément, que

52 Exposé des motifs relatif à la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance (1), JORF n°0184 du 11 août 2018, p. 3.

53 En Marche !, Emmanuel Macron Président, Programme , 2017, p. 25.

54 Exposé des motifs, *op. cit.*, p. 3.

55 Benoît Plessix, « Le droit à l'erreur et le droit au contrôle », *Revue française de droit administratif*, n°5, 2018, p.853.

56 CE, ass., 28 déc. 2009, n° 304802 *Commune de Béziers*, Lebon, p. 509.

l'administré serait potentiellement déloyal. Néanmoins, une observation s'impose à ce stade. De fait, il ressort des différents entretiens réalisés dans le cadre de cette étude que cette tendance de l'administration à considérer l'administré comme étant suspect quant à ses intentions, voire comme étant un fraudeur potentiel, s'avère relativement fautive. D'ailleurs, il a régulièrement été souligné que l'exigence suivant laquelle le doute doit bénéficier à l'administré demeure profondément ancrée au niveau des différents organismes. En réalité, cette représentation d'une suspicion permanente découle du caractère déclaratif de nombreuses procédures administratives, pour lesquelles les administrations disposent en contrepartie d'un pouvoir de contrôle relativement large.

Extraits d'entretiens

Les agents ont-ils tendance à percevoir les allocataires/assurés comme de potentiels fraudeurs ?

Monsieur Fergani : *« Non. Cette vision est fautive. Car l'on ne travaille que sur du système déclaratif. Si on était vraiment dans cette vision, on réclamerait systématiquement des justificatifs à chaque déclaration ».*

Monsieur Duriez : *« Non je ne pense pas que chaque assuré soit présumé frauduleux d'office. Nos conseillers ne sont pas des machines froides. J'ai sûrement noirci le tableau ».*

Quoi qu'il en soit, le constat d'une insuffisante prise en compte de la bonne foi des administrés reste avéré⁵⁷. L'administration fiscale elle-même aurait eu tendance à l'admettre avec réserve⁵⁸. En effet, si le droit fiscal reconnaissait cette présomption de bonne foi bien avant la consécration du droit à l'erreur⁵⁹, il apparaît en pratique que l'administration fiscale

57 Cf. *infra* (Chap. II, sect. 2, titre 3, p. 57) et Défenseur des droits, *Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ?*, Rapport, septembre 2017.

58 Cf. à ce titre Cendrine Délivré, « L'erreur, la fraude et la bonne foi en droit fiscal », in Ariane Vidal-Naquet (dir.), *L'erreur en droit public*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2015, p.58.

59 Cf. not. art. L195 A, Livre des procédures fiscales : « *En cas de contestation des pénalités fiscales appliquées à un contribuable au titre des impôts directs, de la taxe sur la valeur ajoutée et des autres taxes sur le chiffre d'affaires, des droits d'enregistrement, de la taxe de publicité foncière et du droit de timbre, la preuve de la mauvaise foi et des manoeuvres frauduleuses incombe à l'administration.* »

a pris l'habitude d'exiger du contribuable qu'il fournisse de plus en plus des justificatifs attestant de sa bonne foi. La transformation culturelle que ce nouveau droit cherche à initier réside donc dans cette présomption générale de bonne foi. En ce sens, l'inversion de la charge de la preuve, qui pèse désormais sur l'ensemble des administrations dans le cadre d'une première erreur commise de bonne foi, a pour objectif d'inverser les logiques elles-mêmes et de modifier *in fine* les rapports entre les administrations et les administrés.

1.2 – Un gage de bienveillance

Outre l'ambition de bouleverser cette culture administrative, perçue comme étant marquée par la suspicion, il s'agit de faire de ce nouveau droit un outil servant à remodeler l'activité des administrations. Concrètement, l'objectif affiché consiste à privilégier l'accompagnement des administrés dans leurs démarches sur la sanction automatique des erreurs involontaires⁶⁰. Au-delà de sa vertu pédagogique – que suppose en dernier lieu la régularisation de l'erreur – ce droit s'apparente à un dispositif par lequel les administrations peuvent s'écarter de cette « culture » de la norme. Ainsi peuvent-elles rompre avec cette pratique consistant à sanctionner mécaniquement l'auteur d'une erreur en application des textes, malgré son caractère non intentionnel. Soumises au principe de légalité, les administrations, qui doivent traiter des dossiers en masse, ne disposaient pas, jusqu'alors, de dispositif à portée générale les invitant à tenir compte des difficultés rencontrées par les administrés. Pourtant, face à la complexité des procédures et des textes applicables, les difficultés sont quotidiennes. Certes, comme évoqué plus haut, les administrations pouvaient toujours être amenées à adopter des positions plus souples au regard de la situation de l'administré. Néanmoins, l'outil juridique garantissant à ce dernier que l'administration prenne en compte son intention, préalablement à toute sanction en cas de premier manquement, faisait défaut. Le droit à régularisation en cas d'erreur viendrait donc changer les pratiques en ce point.

60 Étude d'impact, *op. cit.*, p.17.

Extrait d'entretien

L'activité administrative au prisme du principe de légalité

Monsieur Duriez (évoquant plus largement ses activités de médiation) :
« Culturellement on n'y est pas encore. C'est pour ça que je précisais au début que l'on est des organismes un peu froids et un peu industriels et plus proche de l'usine que du bureau d'aide sociale. C'est que l'on raisonne en circulaires, en instructions, en process. C'est à la fois difficile et intéressant d'introduire des notions comme le droit à l'erreur ».

Plus largement, ce nouveau droit vise de façon relativement inédite à enjoindre aux administrations d'adopter une conduite bienveillante à l'égard des administrés. Force est effectivement de constater que la bienveillance ne semble pas être le terrain de prédilection du droit⁶¹, *a fortiori* du droit public. Il apparaît en effet que, jusque-là, seul le recours gracieux tendait formellement à inviter l'administration à exprimer une forme de bienveillance. Concrètement, ce recours permet à l'administré de demander la révision d'une décision qui lui est défavorable à l'administration qui en est l'auteur⁶². Le même esprit sous-tend de façon plus directe le droit à régularisation en cas d'erreur. Pour le comprendre, il faut revenir sur la notion de bienveillance. Cherchant à l'étudier au prisme du droit, M. Laroche en donne une définition éclairante : « *la bienveillance repose sur l'indulgence : compréhension d'un comportement et adaptation ou éviction de la sanction en conséquence.* »⁶³ Or, tel est bien le mérite de cette nouvelle mesure. La bienveillance constitue ainsi la marque même du droit à l'erreur, quoiqu'elle connaisse ses limites dans le cadre du dispositif, compte tenu des conditions qui subordonnent son application. En tout état de cause, à en croire le discours ayant accompagné son adoption, la bienveillance doit devenir le nouveau credo de l'administration. De ce point de vue, cette nouvelle injonction à la bienveillance traduit bien l'idée selon laquelle celle-ci était jusqu'ici absente des actions quotidiennes des administrations, ou du moins qu'elle n'était pas suffisamment manifeste. Dès lors, en tant que garantie au profit des administrés et nouvel outil aux mains des administrations, le droit à l'erreur prétend y remédier.

61 Maud Laroche, « Droit et bienveillance », in *Liber Amicorum, Mélanges en l'honneur de Jacques Mestre*, LGDJ, 2019, p. 597.

62 Cf. art. L410-1 à L412-8, Code des relations entre le public et l'administration.

63 Maud Laroche, « Droit et bienveillance », *op. cit.*, p. 602.

Cette nouvelle posture s'impose d'autant que l'erreur constitue assurément le champ naturel de la bienveillance, notamment en raison de son caractère intrinsèquement involontaire. Pourtant, le droit administratif semble en faire traditionnellement abstraction. Hormis un ouvrage en la matière⁶⁴, la doctrine elle-même n'a pas l'air de l'aborder. La treizième édition du *Vocabulaire juridique* de G. Cornu⁶⁵ ne traite de l'erreur en droit administratif qu'en troisième et dernier lieu, soit après avoir présenté son sens général et ses significations en droit pénal. D'ailleurs, qu'elle porte sur les faits ou sur « *l'existence, le sens ou la portée* » du droit, l'erreur s'avère relativement bien admise dans certaines circonstances, tant en droit privé qu'en droit pénal. En effet, il peut être noté que l'erreur sur le droit peut être cause d'irresponsabilité pénale. De même, le *Vocabulaire juridique* donne comme exemple d'erreur pouvant avoir des effets positifs, « *l'erreur légitime du tiers qui a pu croire à l'existence des pouvoirs du mandataire apparent* ». En revanche, s'agissant du cadre administratif, il évoque simplement « *l'erreur manifeste d'appréciation* », laquelle « *désigne un comportement de l'administration sanctionné par la juridiction administrative au titre du contrôle des motifs dans le cadre de son contrôle minimum de celui-ci* »⁶⁶. Il apparaît donc que l'erreur, jusqu'ici retenue en droit public, concerne principalement celle que l'administration peut commettre et qu'il s'agit de sanctionner, sous réserve qu'elle soit « manifeste », c'est-à-dire qu'elle « *ne [fasse] aucun doute pour un esprit éclairé* »⁶⁷. Aussi, faut-il rappeler que le contentieux administratif connaît également « l'erreur de droit » ainsi que le « recours en rectification d'erreur matérielle »⁶⁸. Ses autres apparitions relèvent essentiellement du champ contractuel, qui, il faut le préciser, reprend la théorie civiliste des vices du consentement⁶⁹. Or, c'est désormais l'erreur de l'administré qui doit être accueillie et ce, avec indulgence.

Au total, comme l'affirme T. Lambert, délégué interministériel à la transformation publique depuis 2019, le droit à régularisation en cas d'erreur permettrait « *un changement profond [qui] est tout autant un changement de pratiques qu'un changement de culture.* »⁷⁰

64 Ariane Vidal-Naquet (dir.), *L'erreur en droit public, op., cit.*

65 Gérard Cornu, Philippe Malinvaud, « Erreur », *Vocabulaire juridique*, [13e édition mise à jour], par Marie Cornu,... Alain Ghazi,... Marie Goré,..., Paris: Presses universitaires de France; 2020, p. 410 et s.

66 *Ibid.*, p. 411.

67 Guy Braibant, concl. sur CE, Sect., 13 nov. 1970, Lambert, p. 665.

68 Cf. art. R. 833-1 et R. 833-2, Code de justice administrative.

69 Cf. Benoît Plessix. « La théorie des vices du consentement dans les contrats administratifs », *Revue française de droit administratif*, Dalloz, 2006, p.12 et s.

70 Thierry Lambert, « Loi ESSOC : faire le pari d'une relation de confiance entre les administrations et leurs usagers », *L'ENA hors les murs*, vol. 508, no. 7, 2021, p. 57.

2 – Le droit à l'erreur à l'épreuve de son interprétation

Ce changement de paradigme procède somme toute de l'établissement d'une présomption de bonne foi au profit des administrés. Traditionnellement peu appréhendée en droit administratif⁷¹, la bonne foi devient ainsi le critère déterminant pour l'application du droit à l'erreur. Encore faut-il comprendre ce que recouvre ce terme (2.1). Ne figurant qu'implicitement à l'article L. 123-1 précité, les contours de cette notion laissent donc place à une marge d'appréciation substantielle (2.2).

2.1 – Une référence qui ne va pas de soi

Si la notion de bonne foi constitue la clef de voûte de la mesure, le législateur n'a toutefois pas souhaité la définir au motif de « *maintenir pour les administrations une certaine souplesse dans l'appréciation du comportement de l'utilisateur, compte tenu de la diversité des situations envisageables* »⁷². Or, en tant que standard juridique, la polysémie l'emporte. En effet, la bonne foi est appréhendée différemment selon les branches juridiques et les rapports de droits impliquant tantôt des particuliers, tantôt des personnes publiques et privées. En tout état de cause, la bonne foi peut globalement s'appréhender sous deux angles. Le premier renvoie à une définition objective de la bonne foi⁷³. Le *Vocabulaire juridique* de G. Cornu la définit ainsi comme une « *attitude d'intégrité et d'honnête ; esprit de droiture qui vaut un bienfait à celui qu'il anime* »⁷⁴. Dans le même sens, le *Dictionnaire de la culture juridique* de D. Alland et S. Rials relève que la bonne foi désigne cette qualité de « *faire preuve d'un esprit loyal, sincère, honnête* »⁷⁵. Ainsi comprise, cette notion s'oppose à l'« *intention malveillante* », qui se retrouve par exemple

71 Éric Carpano, « Le droit administratif est-il perméable à la bonne foi ? », *Droit Administratif*, 2005, étude n° 2, p. 10 et s.

72 Stanislas Guerini, *Rapport au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance*, op., cit.

73 Éric Carpano, « Le droit administratif est-il perméable à la bonne foi ? », op. cit., p. 10

74 Gérard Cornu, Philippe Malinvaud, « Confiance », *Vocabulaire juridique*. op., cit.

75 Élisabeth Zoller, « Bonne foi », in D. Alland, S. Rials, *Dictionnaire de culture juridique*, PUF, 2003, p. 143

dans le dol au titre de ses éléments constitutifs⁷⁶. C'est cette conception que l'article 1104, alinéa premier, du Code civil, adopte en disposant que : « *les contrats doivent être négociés, formés et exécutés de bonne foi* ». De même, elle se rencontre plus particulièrement en droit administratif dans le cas, par exemple, du détournement du pouvoir⁷⁷. De fait, une telle hypothèse peut être sanctionnée par la voie d'un recours pour excès de pouvoir, dès lors qu'il est démontré que l'acte attaqué a été volontairement pris dans un but autre que celui pour lequel la loi confère ses pouvoirs à l'autorité administrative. Dans l'ensemble, cette « *bonne foi-loyauté* »⁷⁸ porte en elle un trait objectif, dans la mesure où le comportement du sujet de droit importe davantage que sa disposition d'esprit. La doctrine retient également un sens subjectif de la bonne foi. À cet égard, le *Dictionnaire de la culture juridique* de D. Alland et S. Rials fait écho au *Vocabulaire juridique* de G. Cornu en précisant que « *la bonne foi est [...] une croyance erronée à l'existence d'une certaine situation juridique* »⁷⁹. Plus précisément, ce deuxième sens de la bonne foi a trait à une « *disposition de l'intelligence* »⁸⁰, pouvant ainsi caractériser l'ignorance ou la méconnaissance d'une irrégularité. C'est en cela qu'elle revêt une dimension subjective.

À la lumière de cette deuxième définition, il est possible de déduire que la bonne foi, « *croyance erronée* », se présente comme « *le revers indissociable d'une erreur* »⁸¹. Tel est bien ce qui transparaît dans le régime du droit à régularisation en cas d'erreur en admettant que l'administré puisse méconnaître involontairement et légitimement une règle qui le concerne. L'exclusion des erreurs grossières de son périmètre d'application en est symptomatique. En effet, celles-ci désignent précisément des erreurs que les administrés ne peuvent raisonnablement commettre, au regard de l'évidence du manquement. Il en va de même s'agissant des erreurs commises par les professionnels soumis au contrôle des autorités de régulation, puisqu'ils sont réputés maîtriser, ou aptes à maîtriser, l'ensemble des règles régissant leurs situations. Aussi, de façon plus subtile, la condition de la première fois s'inscrit dans cette même logique. Pour le comprendre, il faut revenir à la

76 Cf. art. 1137, Code civil.

77 CE, ass., 24 juin 1960, *Sté Frampar*, n° 42289 ; CE 26 nov. 1875, *Pariset*, n° 47544, GAJA, 20^e éd., 2015, Dalloz, n° 4.

78 Fanny Grabias, *La tolérance administrative*, Dalloz, 2018, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, p.533.

79 Élisabeth Zoller, « Bonne foi », *op. cit.*

80 Éric Carpano, « Le droit administratif est-il perméable à la bonne foi ? », *op. cit.*, p. 10.

81 Élisabeth Zoller, « Bonne foi », *op. cit.*

définition même de l'erreur. De fait, le *Vocabulaire technique et critique de la philosophie* de A. Lalande la définit comme un « *faux mouvement, une fausse direction prise par l'esprit dans la suite de ses opérations* »⁸². Plus largement, il en expose trois sens : « *au sens actif* », l'erreur désigne « *l'acte d'un esprit qui juge vrai, ce qui est faux et inversement* ». « *Au sens passif* », elle renvoie à « *l'état d'un esprit qui tient pour vrai ce qui est faux, ou inversement* ». Enfin, elle traduit le résultat de cet état ou de cet acte : « *au sens impersonnel* » l'erreur se caractérise comme une « *assertion fausse* ». Qu'elle relève de l'action ou de l'état d'esprit, l'erreur reflète au fond une croyance : celle d'être « *dans le vrai* ». C'est là qu'elle rejoint l'idée de bonne foi subjective. Or, cet égarement perdure tant que son auteur n'a pas conscience de son erreur. Dès lors, en percevant l'erreur, la croyance erronée s'évanouit ; et l'erreur disparaît inévitablement. Partant, il peut être considéré que, toutes choses égales par ailleurs, l'administré qui réitère l'erreur ne peut effectivement être présumé de bonne foi.

2.2 – L'enjeu d'une définition par la négative

Au-delà, la bonne foi, telle qu'appréciée dans le cadre du droit à l'erreur, reste largement indéterminée. De ce point de vue, elle offre aux administrations une grande latitude pour appréhender, de manière adaptée, la diversité des cas qu'elles sont amenées à traiter. Parfois envisagée comme étant sa vertu⁸³, cette imprécision contrarie toutefois l'objectif initial d'harmonisation des pratiques bienveillantes des administrations. En particulier, le risque demeure d'une interprétation restreinte de la notion. C'est pourquoi, dans son avis sur l'avant-projet de loi⁸⁴, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a recommandé au Gouvernement d'énoncer avec précision les critères servant à caractériser la bonne foi. Néanmoins, le législateur n'a pas jugé opportun de procéder ainsi. Devant être présumée, il s'est donc contenté de renvoyer aux notions de fraude et de mauvaise foi pour définir indirectement les contours de cette notion.

82 André Lalande, « Erreur », *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, PUF, Quadrige, 2010.

83 Christophe Roux, « Le "droit à l'erreur" », *op. cit.*, p. 4.

84 Nicole Verdier Naves, *Avis du Conseil économique, social et environnemental sur l'avant-projet de loi pour un État au service d'une société de confiance*, 27 novembre 2017, p. 12.

C'est dans ce cadre que le code des relations entre le public et l'administration introduit pour la première fois la notion de mauvaise foi⁸⁵. Ajoutée en première lecture par la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi ESSOC⁸⁶, sa définition, suppose la réunion de deux éléments : d'une part, un élément matériel, soit le manquement ; d'autre part, un élément moral, soit son caractère « délibéré ». Ainsi, elle s'inspire de la jurisprudence et des dispositions prévues en matière fiscale. Plus particulièrement, elle emprunte à l'article 1729 CGI l'expression du « manquement délibéré », ayant remplacé celle de « mauvaise foi »⁸⁷. Cette définition, qui n'est guère novatrice, fait donc écho à la conception subjective de la bonne foi en se rapportant à la connaissance de l'irrégularité ; bien que la caractérisation de la mauvaise foi puisse s'appuyer sur des éléments objectifs, telle la répétition du manquement. Toujours est-il que la mise en évidence du caractère délibéré de l'erreur peut sembler délicate. Or, le texte n'apporte guère de précision à cet égard, si ce n'est de laisser à l'administration la tâche d'en apporter la preuve. À ce titre, si la définition de la mauvaise foi est présentée comme étant « sécurisante »⁸⁸ pour les administrés, le risque d'arbitraire est finalement grand au vu de l'aspect équivoque de la notion. À noter malgré tout que l'appréciation de la mauvaise foi demeure soumise au contrôle du juge.

La notion de fraude, quant à elle, n'est pas explicitée par les textes relatifs au droit à l'erreur, ni même par le code. Une définition fut pourtant proposée par la commission spéciale du Sénat, compte tenu des conséquences que sa qualification entraîne. De fait, elle prévoyait d'inscrire à l'article L. 123-2 du CRPA la disposition suivante : « 2° *A procédé à des manœuvres frauduleuses, toute personne ayant délibérément méconnu une règle applicable à sa situation et mis en œuvre des procédés destinés à masquer cette méconnaissance ou à la présenter sous la forme d'une opération régulière, dans le but de faire obstacle au pouvoir de contrôle et de vérification de l'administration.* »⁸⁹ Là encore,

85 Art. L. 123-2, Code des relations entre le public et l'administration.

86 Art. 2, Projet de loi, adopté, par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, pour un Etat au service d'une société de confiance le 30 janvier 2018, tel que modifié par l'amendement n° 682.

87 Ordonnance n° 2005-1512 du 7 décembre 2005 relative à des mesures de simplification en matière fiscale et à l'harmonisation et l'aménagement du régime des pénalités, JORF n°285 du 8 décembre 2005, Texte n° 10.

88 Stanislas Guerini, *Rapport au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance*, Assemblée Nationale, *op.*, *cit.*

89 Amendement n°128, Projet de loi renforçant l'efficacité de l'administration pour une relation de confiance avec le public, Session ordinaire du 20 mars 2018.

le droit fiscal a servi de source d'inspiration. En particulier, l'article 1741 du CGI l'identifie comme étant le fait de celui qui « *s'est frauduleusement soustrait ou a tenté de se soustraire frauduleusement* » au paiement de l'impôt, selon diverses modalités. Néanmoins, les députés n'ont pas souhaité la retenir, dans la mesure où la jurisprudence fiscale s'avère assez bien établie en la matière⁹⁰. Cela étant, elle reste assez éclairante pour comprendre les critères essentiels de la fraude. Il en ressort que la caractérisation de la fraude suppose un élément complémentaire. Aux éléments matériel et moral, constitutifs de la mauvaise foi, s'ajoute en effet un autre élément, plus insidieux, à savoir l'emploi d'une manœuvre destinée à tromper sciemment l'administration. À titre d'exemple, la communication de fausses déclarations ou la dissimulation de certaines ressources, dans le but de recevoir indûment une quelconque prestation, constituent logiquement des manœuvres frauduleuses. Cette notion rejoint ainsi la définition objective de la bonne foi, eu égard au manque d'intégrité ou à l'intention malveillante qui anime en théorie l'auteur de la fraude. Reste désormais à savoir quelles hypothèses sauront faire obstacle à l'application du droit à l'erreur.

Il résulte en conclusion que l'administration maintient un large pouvoir discrétionnaire dans la mise en œuvre du droit à régularisation en cas d'erreur. Si, de ce fait, elle peut apprécier *in concreto* chaque situation qui se présente à elle, l'inquiétude est de mise quant à l'effectivité de la mesure. En réalité, tout dépend de la manière dont l'administration se saisit de cette présomption de bonne foi et délimite les critères permettant de qualifier l'intentionnalité de l'administré qui commet une erreur. Quoi qu'il en soit, l'absence de précision au sujet de la bonne foi et le choix de s'en remettre à ses contraires se comprend au regard de la volonté d'établir cette présomption. En ce sens, la bonne foi étant le principe, seules la mauvaise foi et la fraude méritent d'être réellement délimitées par un cadre défini – bien que la première reste sujet à interprétation et que la deuxième se conçoit à l'aune d'autres régimes juridiques.

90 Pascale Gruny, Jean-Claude Luche, Rapport au nom de la commission spéciale sur le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, Sénat, n° 401, 5 avril 2018, tel que modifié par l'amendement n° CS148.

Section 3 – Le droit à l'erreur ou le changement dans la continuité

Par-delà la volonté de transformer la culture administrative, le droit à régularisation en cas d'erreur a pour vocation première de rénover la relation entre l'administration et les administrés. En ce sens, le droit à l'erreur n'est que le prolongement d'un lent processus de renforcement des droits des administrés (1), lequel s'est opéré à travers une série de réformes ayant chacune cette même vocation à améliorer la relation administrative. Ainsi, sous couvert de la « révolution copernicienne », le droit à l'erreur n'incarne qu'une promesse traditionnelle, quoique sa finalité marque une orientation nouvelle (2).

1 – La marque d'un épiphénomène

Profondément asymétrique (1.1), la relation entre l'administration et les administrés s'est peu à peu recentrée sur ces derniers, à tel point que la doctrine n'hésite plus à parler de « citoyenneté administrative » (1.2).

1.1 – Une asymétrie originelle

Traditionnellement présenté comme un « *droit de personnages puissants* »⁹¹, la « subjectivisation » du droit administratif avait, pendant longtemps, tout d'un oxymore. Pourtant, une évolution allant dans ce sens est observable dans l'histoire récente du droit administratif. Ce phénomène renvoie assez simplement à « *la prise en considération [...] de situations subjectives, tenant à la personne des intéressés* »⁹², selon P. Delvolvé. À ce titre, la consécration du droit à régularisation en cas d'erreur en serait une incarnation, puisqu'il implique précisément d'apprécier la situation individuelle de l'administré et ses intentions afin de déterminer si la sanction est nécessaire ou non. L'introduction de ce droit dans le corpus normatif régissant les relations entre l'administration et les administrés témoigne ainsi de cette tendance à accorder une place plus grande aux intérêts des

91 Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif*, 12ème éd., 1931, préface, p. VII, cité par Bénédicte Delaunay, *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés. Contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945*, Paris, L.G.D.J, 1993.

92 Pierre Delvolvé, « Droits publics subjectifs des administrés et subjectivisation du droit administratif », in *Les droits publics subjectifs des administrés*, LexisNexis, coll. Colloques et Débats, 2011, p. 6.

administrés dans l'ordre juridique administratif ; tendance qui s'est notamment accentuée à partir du tournant du siècle. Plus concrètement, elle marque une étape supplémentaire dans cette dynamique de renforcement des droits des administrés, d'où il ressort un recentrage du droit administratif autour de ces derniers, et dépassant le seul prisme de l'activité administrative. Devenu « *post-moderne* »⁹³, selon l'expression de J. Commaille, empruntant le vocable de J. Chevallier, le droit national a notamment accueilli dans son ordre juridique des droits publics subjectifs, à l'image du droit à l'erreur. Appartenant en propre aux administrés, ces derniers peuvent donc les faire valoir face à l'administration. Or, une telle évolution n'avait rien d'une évidence, tant la tradition administrativiste revêt une dimension objective. La doctrine publiciste elle-même se montrait fort rétive à l'idée de reconnaître des droits publics subjectifs au profit des administrés. Pourtant, les fondements théoriques le permettant étaient présents, comme l'a amplement démontré la thèse de N. Foulquier⁹⁴. Malgré cela, la réticence prévalait et la situation subjective des administrés fut longtemps ignorée. Pour le comprendre, il faut rappeler que le droit qui régit les rapports entre l'administration et les administrés se conçoit historiquement comme un droit spécial et autonome, exprimant la supériorité de la puissance publique sur les administrés. Cette puissance, qui a pu se déduire de la souveraineté étatique, est en effet consubstantielle à l'administration. Cette dernière se voit donc doter de prérogatives exorbitantes du droit commun lui permettant de satisfaire l'intérêt général. En ce sens, l'exorbitance de ses pouvoirs se voit justifiée par sa mission de satisfaire l'intérêt général, lequel transcende dans cette conception les intérêts privés des administrés. Plus particulièrement, l'administration bénéficie d'un privilège du préalable, qui serait « *à lui seul le condensé de la toute puissance administrative et l'expression de sa supériorité intrinsèque* »⁹⁵. Ceci implique concrètement que les décisions de l'administration s'avèrent exécutoires par elles-mêmes, en vertu d'une présomption de conformité au droit des ces dernières.

Telle est la toile de fond du lien traditionnellement impersonnel et de sujétion entre l'administration et les administrés. Ce rapport, intrinsèquement inégalitaire, suppose donc

93 Jacques Commaille, « Préface », in Jacques Chevallier, *L'État post-moderne* : Paris, LGDJ, coll. « Droit & Société Classics », 2017, p. 5.

94 Norbert Foulquier, *Les droits publics subjectifs des administrés : émergence d'un concept en droit administratif français du XIXe au XXe siècle*, Paris : Dalloz, 2003.

95 Jacques Chevallier, *Science administrative*, PUF, 1986, p. 347, cité par Bénédicte Delaunay, *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés. Contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945, op., cit., p. 10.*

l'assujettissement de ces derniers à l'administration. Certes, l'action de l'administration a su progressivement trouver sa légitimation et ses limites dans sa soumission à la loi. Néanmoins, l'exigence du respect de la légalité – dont le principe fut dégagé par le célèbre arrêt « Dame Lamotte »⁹⁶ – explique également l'asymétrie de la relation et la forte empreinte objectiviste du droit public. En effet, la raison d'être de l'administration étant de mettre en œuvre des règles de droit générales et impersonnelles, en faisant prévaloir le bien commun, l'administration continuait de traiter les administrés comme de simples membres d'un tout qui les dépasse. De là résulte un rapport indifférencié vis-à-vis des administrés qui étaient davantage appréhendés comme des êtres passifs et soumis à l'autorité administrative que comme de véritables titulaires de droits. La désacralisation de la puissance publique et le passage à la notion de service public comme fondement privilégié du droit administratif n'a pas non plus bouleversé ce rapport, qui demeure caractérisé par la verticalité et l'unilatéralité. Reste que cela traduit une évolution positive de ce point de vue. Progressivement devenus des destinataires de prestations, pour ne pas dire des créanciers de l'administration, ces derniers se voient moins cantonnés dans un rapport de pure sujétion. La généralisation de la notion d'« usager » à partir des années 1980 témoigne de cette évolution⁹⁷. De fait, comme le souligne J. Chevallier, l'usager, « *Utilisant les services que l'administration met à sa disposition, recourant aux prestations qu'elle lui offre, [...] apparaît comme le bénéficiaire de l'action administrative : il ne subit plus comme l'assujetti l'imposition unilatérale de disciplines administratives qui restreignent sa marge d'autonomie et limitent sa liberté de comportement, mais tire au contraire profit d'une gestion qui satisfait ses besoins et lui procure certains avantages* »⁹⁸. Autrement dit, il ne s'agit plus pour l'administration d'appliquer simplement des règles de droit générales et garantissant l'objectivité d'appréciation des situations, ou même d'encadrer prioritairement des sujets au nom de l'ordre public, mais de satisfaire des besoins à la fois individuels et collectifs. Cependant, le rapport n'en reste pas moins profondément déséquilibré.

96 CE, ass., 17 févr. 1950, Min. Agriculture c/ Dame Lamotte.

97 Cf. Jean-Marc Weller, « Les figures de l'usager dans les réformes de modernisation des services publics », *Informations sociales*, 2018/3 (n° 198), p. 48.

98 Jacques Chevallier, *Science administrative*, Paris : PUF, 4^e éd., 2007, cité dans Norbert Foulquier, *Les droits publics subjectifs des administrés : émergence d'un concept en droit administratif français du XIXe au XXe siècle, op., cit.*, p.65.

1.2 – De la verticalité à la citoyenneté administrative

À l'heure actuelle, ce droit qui gouverne les rapports entre les administrés et l'administration ne peut plus être l'apanage de cette dernière. Les attentes ont évolué et le thème d'une meilleure protection des droits des administrés s'est imposé. C'est dans ce contexte qu'un droit à l'erreur au bénéfice des administrés a pu être admis et ce, en dépit de la tradition objective du droit administratif. La consécration d'un tel droit participe donc d'un mouvement de réformes plus large, dont le souci premier est de favoriser un meilleur équilibre entre les deux parties. Il s'agit au fond d'armer David face au tout puissant Goliath – sans pour autant remettre en cause le caractère exorbitant de ses prérogatives. Dans cette optique, une série de lois sont intervenues à compter des années 1970 pour tenter de corriger, ou du moins atténuer, cette asymétrie. Prenant le relais du juge administratif – dont l'activité a permis peu à peu de renforcer et consolider les garanties conférées aux administrés – ces lois traduisent un changement graduel de perspective mettant davantage l'accent sur les intérêts des destinataires de l'action publique. Sans prétendre à l'exhaustivité, un bref examen de ses réformes permet d'en élucider les traits.

La première grande loi marquant un progrès en la matière est assurément la loi du 3 janvier 1973⁹⁹ qui institue un Médiateur de la République, sur le modèle du « *Ombudsman* » suédois. Chargé de recevoir « *les réclamations concernant, dans leurs relations avec les administrés, le fonctionnement des administrations* »¹⁰⁰, le Médiateur a pour fonction essentielle de lutter contre la « maladministration », en facilitant par là un rapprochement des administrés d'une administration consciente de sa lourdeur. Cette évolution s'accroît avec la création du Défenseur des droits, suite à l'importante révision constitutionnelle de 2008¹⁰¹. Remplaçant le Médiateur de la République¹⁰², il a pour mission plus significative de « *veille[r] au respect des droits et libertés par les*

99 Loi n°73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République, JORF du 4 janvier 1973, p. 164.

100 Art. 1, *Ibid.*

101 Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République (1), JORF n 0171 du 24 juillet 2008, p. 11890.

102 Le Défenseur des droits se substitue également : au Défenseur des enfants, à la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (HALDE) ainsi qu'à la Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité (CNDS).

administrations »¹⁰³, aux termes de l'article 71-1 de la Constitution. Ainsi, plutôt que de recueillir uniquement des réclamations attestant des dysfonctionnements, cette institution est désormais plus largement tournée vers la protection des droits des administrés qui tendent à se multiplier au fil des réformes. Parmi ces droits et garanties qui se développent dans les années 1970 et 1980 figurent notamment le droit d'accès aux documents administratifs¹⁰⁴ et aux archives publiques¹⁰⁵ ; le droit à connaître les motifs des actes administratifs à travers l'obligation de motivation qui incombe aux autorités administratives¹⁰⁶ ; ou encore des garanties dans la protection des données personnelles¹⁰⁷ et dans la bonne exécution des décisions du juge administratif par l'administration¹⁰⁸. Ainsi, ces réformes constituent un réel tournant par la promotion d'une administration plus transparente, détachée de l'ancienne culture du secret, et prête à s'expliquer et préserver les intérêts des administrés. De nouvelles instances sont également créées, dont notamment la Commission nationale de l'informatique et des libertés et la Commission d'accès aux documents administratifs pour veiller au respect des droits et garanties nouvellement accordés aux administrés. Outre ces réformes tendant à reconnaître ces droits et garanties, différentes dispositions réglementaires visant à améliorer les rapports entre l'administration et les administrés prolongent ces initiatives¹⁰⁹ ; au même titre que de nombreux textes non contraignants destinés à promouvoir la qualité des services¹¹⁰. Au total, sans oublier l'influence européenne et internationale, ces réformes, et celles qui suivent, font écho à cet impératif de « bonne administration », dont le droit est désormais inscrit à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

103 Art. 71-1, Constitution du 4 octobre 1958.

104 Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, JORF du 18 juillet 1978, p. 2851.

105 Loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives, JORF du 5 janvier 1979, p. 43.

106 Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, JORF du 12 juillet 1979, p. 1711.

107 Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, JORF du 7 janvier 1978, p. 227.

108 Loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public, JORF du 17 juillet 1980, p. 1789.

109 Cf., not. Décret n°83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers, JORF du 3 décembre 1983, p. 3492 ; Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, JORF du 24 février 1989, p. 2526.

110 Cf., not. la « Charte Marianne », généralisée par la circulaire du 2 mars 2004 relative à la charte de l'accueil des usagers, JORF n°53 du 3 mars 2004, Texte n° 1.

La dynamique mettant progressivement en cause l'asymétrie de la relation reflète donc une exigence nouvelle, en vertu de laquelle l'administré doit devenir le centre des préoccupations des administrations. Ainsi, par la force des choses, il devient, non plus un être assujéti à la puissance publique, ou un simple usager bénéficiaire de prestations, mais un citoyen aux yeux de l'administration. À ce titre, à côté des obligations classiques qui découlent de son statut d'administré, il détient un ensemble de droits nouveaux vis-à-vis de cette dernière. Symptomatique de cette évolution est la reprise de cette notion de « droits des citoyens » dans l'intitulé même de la loi du 12 avril 2000¹¹¹ visant à renforcer certaines garanties procédurales. C'est dans ce cadre que le thème de la « citoyenneté administrative » a su s'imposer dans les travaux de la doctrine publiciste¹¹². Ce changement de vocable marque donc une véritable rupture dans la manière de concevoir la relation entre l'administration et les administrés et de penser le droit administratif. Nul doute, par conséquent, que le changement de paradigme que promu la consécration du droit à l'erreur n'est qu'un épiphénomène d'un mouvement plus large de subjectivisation du droit administratif et de remise en cause de l'unilatéralité et de l'inégalité de la relation administrative.

2 – Entre constance et nouveauté

Au-delà, le projet d'un droit à l'erreur, dont le but est d'améliorer les rapports entre l'administration et les administrés, reflète en réalité la « *constance d'une ambition* »¹¹³ (2.1). Cela étant, l'approche adoptée paraît résolument nouvelle (2.2).

111 Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, JORF n°0088 du 13 avril 2000, Texte n° 1.

112 Cf. not. Gilles Dumont, *La citoyenneté administrative*, thèse Paris II, 2002 ; Gweltaz Eveillard, « La citoyenneté administrative, vecteur de nouveaux droits publics subjectifs des administrés ? », AFDA (dir.), *Les droits publics subjectifs des administrés*, LexisNexis, coll. « Colloques et débats », t. 34, coll. « Travaux de l'AFDA », 2011, t. 4, p. 97.

113 Expression reprise de François Burdeau, *Histoire de l'administration française : du 18e au 20e siècle*, Paris, Montchrestien, 1989.

2.1 – La constance d'une ambition

La réforme administrative est un thème maintes fois repris depuis des décennies par les acteurs politiques. Qu'elle conduise à de simples révisions d'ordre technique et procédural ou induit des transformations plus profondes du modèle administratif français, cette « *éternelle réforme administrative* » témoigne d'un perpétuel effort pour adapter l'administration aux évolutions de contexte dans lequel elle se meut¹¹⁴, mais aussi de la difficulté à opérer par ruptures radicales. Si ce souci de réforme s'inscrit donc dans la continuité, au point de devenir un leitmotiv des gouvernements successifs, le sujet de l'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés n'apparaît finalement qu'à partir des années 1970. C'est bel et bien l'un des objectifs premiers des nombreuses réformes évoquées plus haut. Celles-ci interviennent à une époque où l'État et son appareil administratif concentrent les critiques. En effet, l'efficacité de l'État-providence et de l'interventionnisme étatique tend à être remise en cause, tandis que l'administration se voit reprocher ses abus, sa lenteur et son manque d'adaptation à l'évolution de la société. Aussi, avec la crise économique et les événements de mai 1968, de nouvelles revendications se manifestent du côté des administrés et du mouvement syndical. L'influence des modèles administratifs d'autres pays, dont notamment en Europe du Nord et les États-Unis, a également été décisive. C'est dans ce contexte de dénonciation des maux de l'administration et de l'État lui-même que se profile cette nouvelle problématique de l'amélioration de la relation. Ainsi, par delà le projet de renforcer les droits des administrés, c'est un esprit nouveau qui commence à animer les réformes administratives se succédant.

Depuis, la relation entre l'administration et les administrés est devenue un véritable objet de réforme. En témoigne, de façon symbolique, l'intitulé du décret du 28 novembre 1983 « *concernant les relations entre l'administration et les usagers* »¹¹⁵, qui confère aux administrés certaines garanties dans le cadre de la procédure administrative non contentieuse. Ces initiatives accompagnent plus largement diverses politiques dites de « modernisation administrative » et d'amélioration du service public. L'une des plus emblématiques à cet égard est, sans aucun doute, la réforme menée sous le second

114 Cf. Jean-Benoît Albertini, *Réforme administrative et réforme de l'État en France : thèmes et variations de l'esprit de réforme de 1815 à nos jours*, Paris, coll. « Collectivités territoriales », éd. Economica, 2000.

115 Décret n°83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers, JORF n°0280 du 3 décembre 1983, p. 3492.

gouvernement Michel Rocard, dont le condensé figure dans la circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public. Celle-ci s'attache, en résumé, à améliorer la relation administrative par la prise en compte des attentes des usagers du service public. Outre cet objectif, la circulaire vise à instaurer de nouveaux outils d'évaluation des politiques publiques et de gestion publique, mais aussi à moderniser l'administration par la responsabilisation des agents, selon une logique managériale. Elle donne de ce fait une nouvelle impulsion qui sera poursuivie par bien d'autres initiatives, allant de l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité des services publics, en passant par la simplification du droit et des formalités administratives¹¹⁶. À titre d'exemple, l'édiction du code des relations entre le public et l'administration fut lui-même présenté comme un projet « *contribuant à faciliter et à renforcer le dialogue entre l'administration et les citoyens* »¹¹⁷, dans des termes qui rappellent fort le projet de loi ESSOC.

C'est ainsi qu'il est possible de déceler la constance d'une ambition, cherchant à assurer *in fine* une plus grande légitimité de l'action publique. Cette dynamique dénote en définitive un réel « *souci de soi de l'État* », selon l'expression du sociologue P. Bezes¹¹⁸. Dans ce cadre, l'ambition de modernisation administrative tend progressivement à s'élargir pour devenir une composante de la réforme de l'État lui-même. Pourtant, historiquement, « réforme de l'État » et « réforme de l'administration » ne se confondent pas, quand bien même l'État revêt une dimension fortement administrative. Il apparaît néanmoins, qu'au fil des réformes, le thème de la modernisation de l'administration ne peut plus se penser indépendamment de celui portant sur le fonctionnement de l'État et sur ses rapports à la société. La loi du 10 août 2018 pour un *État* au service d'une société de confiance en est la traduction¹¹⁹.

116 Cf. Bénédicte Delaunay, *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés. Contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945*, op., cit.

117 Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration, JORF n°0248 du 25 octobre 2015, Texte n° 1.

118 Philippe Bezes, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*. Presses Universitaires de France, « Le Lien social », 2009, p. 3.

119 En témoigne égal. : la « révision générale des politiques publiques » (RGPP) en 2007, remplacée par la politique de « modernisation de l'action publique » (MAP) en 2012 ; ou encore le programme « Action Publique 2022 ».

En somme, comme le soulignait déjà B. Delaunay, les acteurs politiques se sont bien attachés « à faire de ce thème à la mode un temps fort de leur programme et de leurs réalisations, chaque gouvernement s'en emparant et voulant lui imprimer sa propre marque »¹²⁰. De ce point de vue, la loi ESSOC n'a rien d'originale.

2.2 – Changer le changement

À l'évidence, la loi ESSOC, dont le droit à l'erreur figure comme la pierre angulaire, s'inscrit dans la lignée des nombreuses réformes visant à améliorer la relation entre l'administration et les administrés. Elle recycle d'ailleurs un certain nombre de thèmes déjà mis en avant dans les travaux et discours accompagnant leur adoption. En effet, l'exposé des motifs énonce que « l'État doit faire un usage circonspect de sa puissance »¹²¹, avant de préciser plus loin qu'« il s'agit désormais que les citoyens soient au cœur du droit »¹²². À cet égard, un premier constat frappant est l'amalgame entre l'État et l'administration, alors que cette dernière demeure la première concernée par la loi. Cette omission, qui se retrouve dans l'intitulé même de la loi, confirme cependant le rapprochement entre les deux objets de réforme. Aussi, le texte témoigne là encore de la nouvelle place accordée aux administrés dans la relation juridique, laquelle doit désormais être axée autour de la figure de l'administré-citoyen. Il est même permis d'arguer que le droit à l'erreur forme le paroxysme du processus de subjectivisation du droit administratif et de réorientation de l'activité vers ce dernier. Le recours à la notion de « citoyen » est tout aussi significative, mais illustre finalement la prévalence du thème de la citoyenneté administrative, que le droit à l'erreur chercherait à conforter. Par ailleurs, il est intéressant de noter que le législateur reprend cet impératif consistant à atténuer les éléments d'autorité, soit à tempérer l'asymétrie entre l'État – ou plutôt l'administration – et les administrés. L'idée est alors de faire « de ses contrôles un auxiliaire au service des politiques publiques plus qu'un instrument de sanction »¹²³. Or, il faut l'admettre, le pouvoir de sanction, quel qu'il soit,

120 Bénédicte Delaunay, *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés. Contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945*, op. cit., p. 15.

121 Exposé des motifs, op. cit., p. 3.

122 Ibid.

123 Ibid.

manifeste l'unilatéralité du rapport et reste un attribut symbolique de l'autorité. C'est sur ce terrain que le droit à l'erreur vient atténuer l'inégalité de la relation, qui est devenue bien moins supportée. Néanmoins, celle-ci ne disparaît pas, d'autant que ce droit reste strictement encadré et que l'administration garde un certain pouvoir discrétionnaire dans son application.

Force est toutefois de constater que l'approche adoptée pour améliorer la relation reste sensiblement nouvelle. En effet, à travers la consécration d'un droit à régularisation en cas d'erreur, la loi ESSOC entend engager une transformation plus profonde de l'activité administrative et de la manière dont l'administration interagit avec les administrés. Au fond, au-delà de la reconnaissance d'un droit, le projet est de transformer l'administration elle-même, qui doit être une « *administration de conseil et de service* »¹²⁴, voire une « *administration qui accompagne* »¹²⁵ l'administré de bonne foi, lorsqu'il commet une erreur. Ces orientations sont d'ailleurs reprises dans la stratégie nationale d'orientation de l'action publique située en annexe de la loi, qui marque tout le volontarisme du législateur pour bouleverser les pratiques. En ce sens, l'accompagnement doit prévaloir sur la sanction. Plus encore, il s'agit de changer les mentalités et de placer la relation entre l'administration et les administrés sous le signe de la bienveillance. Or, comme évoqué plus haut, cette exigence s'avère relativement inédite. C'est ainsi que le droit à l'erreur est présenté comme le socle d'une nouvelle culture administrative. Mais, de façon plus originale encore, la finalité derrière la consécration du droit à l'erreur est d'inscrire le rapport des administrés avec l'administration « *dans un cadre de confiance mutuelle* »¹²⁶. Tel est l'enjeu de la présomption de bonne foi. En effet, à travers cet *a priori* de bonne foi, il s'agit pour l'administration de manifester à leur encontre une confiance *a priori*. En retour, les administrés seraient plus disposés à éprouver de la confiance envers l'administration. Or, comme le souligne l'exposé des motifs : « *la réforme de l'État a inspiré de nombreux programmes dédiés à la transformation publique sans pour autant réussir à ce que la relation entre les Français et leur administration soit marquée par la confiance.* »¹²⁷ C'est là que le droit à l'erreur vient "changer le changement".

124 Titre Ier, Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance.

125 Chapitre Ier, Titre Ier, Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance.

126 Étude d'impact, *op., cit.*, p. 27.

127 Exposé des motifs, *op., cit.*, p. 3.

Conclusion du chapitre I

D'un droit jusque-là réservé à certains domaines bien circonscrits, le droit à l'erreur se généralise donc ; en entraînant par-là nombre d'évolutions, qu'elles soient juridiques, pratiques ou culturelles. Depuis, une présomption de bonne foi à l'égard de l'administré ayant commis une erreur régularisable s'établit par principe. Tel est le dispositif central par lequel l'administration est amenée à manifester sa confiance. Toute l'originalité de la mesure réside ici. L'ambition de la loi ESSOC ne se résume donc pas à simplement améliorer la relation, à l'instar des réformes précédentes, mais bien à promouvoir un climat de confiance. Reste à savoir si le droit à l'erreur est réellement apte à répondre à un tel enjeu.

Chapitre II – Le pari de la confiance

« Le peuple, méprisé, est bientôt méprisable ; estimez-le, il s'élèvera. La défiance a fait plus d'un voleur ; une demi-confiance est comme une injure ; mais si je savais la donner toute, qui donc me tromperait ? Il faut donner d'abord. »

Alain, *Propos d'un normand*, I, Gallimard, 1952, Propos CXX, p. 226.

Émile-Auguste Chartier l'a bien compris. La confiance ne peut être unilatérale, au risque de devenir caduque ou illusoire. Or, s'il est possible de clamer sa confiance, elle ne se prouve véritablement que dans les actes : l'administration doit donner d'abord. C'est précisément l'objet de la loi du 10 août 2018 « pour un État au service d'une société de confiance », dont le titre évoque d'emblée son but et moins son contenu. À cet égard, il est à noter que la loi emprunte l'expression de « *société de confiance* »¹²⁸ à A. Peyrefitte, auteur de l'essai « *Le Mal français* ». Le constat est ainsi posé : l'absence de confiance au sein de la société serait le signe d'un mal pérenne (Section 1). L'heure est alors à la guérison. Dans cet esprit, il convient d'analyser au préalable les maux qui affectent l'administration et, par suite, le rapport qu'elle entretient avec les administrés (Section 2). À l'issue de ce diagnostic, il s'agira d'étudier la nature du remède dont le droit à l'erreur fait office (Section 3).

Section 1 – Constat d'un « mal » français

Le projet de loi ESSOC n'ayant guère recensé les symptômes manifestants cette défiance, ni dans l'exposé des motifs, ni même dans l'étude d'impact, il va s'agir d'identifier ce « mal » qui gangrènerait la société. Ainsi, après avoir étudié la profondeur de cette quête indispensable de confiance (1), il convient d'analyser les contours de cette défiance (2), pour réinterroger, somme toute, les raisons pour lesquelles le législateur a décidé de consacrer un droit à l'erreur (3).

¹²⁸ Alain Peyrefitte, *La société de confiance : essai sur les origines et la nature du développement*. Paris : Éditions Odile Jacob, 1995.

1 – L'indispensable confiance

« *La défiance est au cœur de notre mal. Elle détruit inexorablement notre lien social* » concluent Y. Algan, P. Cahuc et A. Zylberberg dans *La Fabrique de la défiance... et comment s'en sortir*¹²⁹. Ces auteurs réitèrent ainsi l'analyse présentée cinq ans plus tôt, suivant laquelle la société française serait une « *société de défiance* », dans le célèbre ouvrage du même nom¹³⁰. Récompensé en 2008 par le prix du meilleur livre d'économie, ce dernier ouvrage fut d'ailleurs cité par T. Lambert dans un article récent¹³¹ présentant les enjeux du droit à l'erreur et de la loi ESSOC. Cependant, il se montre convaincu que cette loi saurait remédier à la défiance analysée par ces auteurs à travers la promotion d'une nouvelle culture de l'action publique et, plus largement, d'un État bienveillant. De ce point de vue, le droit à l'erreur se présenterait comme un nouveau gage de confiance dans la relation entre l'État et la société. Or, si ces notions de défiance et de confiance font désormais partie du langage courant des acteurs publics, il faut remarquer que le sens de ces concepts s'avère rarement explicite. Ces notions ont pourtant ceci d'insaisissable qu'ils relèvent du sentiment, du psychologique, du social. À cet égard, il convient de noter que la défiance n'est pas, au sens strict, le contraire de la confiance. Du latin « *cum* » (avec) et « *fidere* » (fier), cette dernière renvoie à un sentiment qui anime celui apte à se fier à quelqu'un ou à quelque chose. Elle est donc associée à la croyance en la fiabilité de son destinataire¹³². En revanche, si elle nourrit la crainte, la défiance n'empêche pas pour autant de pouvoir se fier à autrui, à une chose ou à une institution, contrairement à la méfiance. En ce sens, le dictionnaire de la langue française précise que « *la méfiance fait qu'on ne se fie pas du tout ; la défiance fait qu'on ne se fie qu'avec précaution* »¹³³. Or, dans un monde fait d'interdépendances, il est essentiel de pouvoir se fier aux autres et aux institutions qui composent notre ordre social. Si défiance il y a, l'enjeu est donc d'éviter que celle-ci se meut en méfiance, sapant le lien noué par la confiance.

129 Yann Algan, Pierre Cahuc, André Zylberberg, *La Fabrique de La Défiance : Et Comment s'en Sortir*, Paris, A. Michel, 2012.

130 Yann Algan, Pierre Cahuc, *La société de défiance : comment le modèle social français s'autodétruit*, Paris, Éd. Rue d'Ulm Presses de l'école normale supérieure, 2007.

131 Thierry Lambert, « Loi ESSOC : faire le pari d'une relation de confiance entre les administrations et leurs usagers », *op. cit.*, p. 59.

132 Michela Marzano, « Qu'est-ce que la confiance ? », *Études*, vol. 412, no. 1, 2010, p. 53.

133 Cf. « Défiance », Dictionnaire de la langue française.... Tome 2 / par É. Littré.

La confiance est en effet ce qui permet de sceller le lien social. Elle est la condition élémentaire de toute vie en société et le dessous de l'existence humaine. Sans confiance, c'est la possibilité même d'une relation sociale qui s'en trouve menacée. Ceci tient au fait que nous restons plus que jamais dépendants les uns des autres. Dès lors, la confiance permet de fluidifier les rapports et se présente à ce titre comme un « *mécanisme de réduction de la complexité sociale* », selon les mots du sociologue N. Luhmann¹³⁴. En effet, si l'individu « *ne faisait pas confiance de manière courante, il n'arriverait même pas à quitter son lit le matin. Une angoisse indéterminée, une répulsion paralysante, l'assailliraient* »¹³⁵, comme le souligne-t-il. Ce constat s'applique également à l'égard des institutions auxquelles chacun est amené à s'en remettre. Bien qu'il s'agisse d'une confiance impersonnelle, la logique veut que nous puissions nous fier aux institutions qui agissent pour nous ou en notre nom. C'est pourquoi, elle est tant recherchée et devient objet de politiques publiques.

Aussi, la confiance est indispensable au bon fonctionnement de la démocratie. Elle est même au fondement de l'État moderne et du contrat social qui lie les citoyens à la société. C'est du moins ce qui ressort de la très célèbre thèse de J. Locke qui expose, dans son *Traité du gouvernement civil*¹³⁶, l'idée selon laquelle le passage de l'état de nature à l'état de société supposait pour les individus de conclure un contrat révocable avec l'autorité politique. Chargé d'assurer la protection des droits naturels du peuple, le pouvoir politique n'est dans ce cadre que le dépositaire de la confiance du peuple qui consent à s'y soumettre. Dans une autre perspective, T. Hobbes explique lui aussi dans son ouvrage *Le Léviathan*¹³⁷ que la confiance est au cœur du contrat social par lequel les individus décident d'aliéner leur liberté au profit de l'État. Ainsi se fient-ils au pouvoir politique pour garantir leur sécurité et partant, sortir de l'état de nature, soit un état de guerre permanent selon l'auteur. Au-delà de ces fictions contractualistes, ce rapport de confiance s'avère crucial dans le système représentatif qui caractérise les démocraties modernes. C'est en effet sur la base de cette confiance que les citoyens élisent leurs représentants et, partant, que les autorités

134 Niklas Luhmann, *La confiance, un mécanisme de réduction de la complexité sociale*, Paris, Economica, 2006, p. 1, cité dans Dominique Schnapper, « En qui peut-on avoir confiance ? », *Commentaire*, vol. 132, no. 4, 2010, p. 979.

135 *Ibid.*

136 John Locke, *Traité du gouvernement civil*, 1690, cité dans *Ibid.*

137 Encyclopaedia Universalis, *Léviathan, Thomas Hobbes (fiche de lecture)*, Bruxelles, 2015.

publiques peuvent agir. De la confiance dépend donc la légitimité de l'action publique.

Une défiance trop importante, qui entraînerait une perte générale de la confiance, mettrait donc la cohésion du système en cause et la vitalité de la société en péril. Toutefois, cette confiance n'est ni intangible, ni spontanée. Elle est par essence fragile et mouvante et doit donc être conquise et activée en permanence par la vertu de l'action. C'est ce qui explique ce « *souci de soi de l'État* » que P. Bezes met en avant dans *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*¹³⁸. La réforme de l'État et de son administration, qui figure comme une constante des politiques publiques, aurait donc vocation à redéfinir les finalités de l'action publique pour lui redonner une légitimité nouvelle et ainsi consolider ce lien de confiance. Sinon, c'est la magie du processus de légitimation qui peut être corrodée. En effet, comme le signale J.-P. Derosier, « *sans confiance, il n'y a point de légitimation qui vaille et sans légitimation, il n'y a point d'institutions qui tiennent.* »¹³⁹ Il en résulterait dès lors une efficacité moindre de l'action publique, voire une réduction de ses marges manœuvres. Toutefois, il faut garder à l'esprit que la confiance accordée à l'égard des institutions et des acteurs publics n'est jamais aveugle, ni naïve. La défiance est donc inhérente à la société en ce qu'elle implique précaution et vigilance. En réalité, la menace réside dans le développement d'une méfiance se substituant à la défiance, et consacrant par-là la rupture du lien entre les citoyens et les acteurs publics. Or, c'est bien cette dynamique qui semble être à l'œuvre aujourd'hui.

2 – Une société de défiance

La France traverserait une véritable crise de confiance semble-t-il. Ceci marquerait l'avènement d'une « société de défiance » présageant la rupture du lien politique et social. Tel est en tout cas ce qui ressort du discours politique, médiatique et académique¹⁴⁰. Mais,

138 Philippe Bezes, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, op., cit., p. 3.

139 Jean-Philippe Derosier, « Introduction. Crise confiance et droit public. Réflexions introductives. », in Fanny Grabias et Elsa Bernard (dir.), *La confiance en temps de crise : étude de l'Équipe de recherche en droit public (ERDP/CRDP) de l'Université de Lille*, Bruylant, A la croisée des droits, 2021, p. 15.

140 Sans être exhaustif, cf. : Pierre Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique de la défiance*, Paris, Seuil, 2006 ; Yann Algan, Pierre Cahuc, *La société de défiance : comment le modèle social français s'autodétruit*, op., cit. ; Jean-Louis Nadal, *Renouer la confiance publique*, Rapport au président de la République sur l'exemplarité des responsables publics, Paris, La Documentation française, 2015 ; Daniel

de quoi cette défiance est-elle le nom ? S'il peut être difficile de mesurer précisément l'état de confiance au sein de la société, du fait de sa nature subjective, les signaux témoignant d'une défiance institutionnelle et politique ne manquent pas. À cet égard, le taux relativement élevé d'abstention qui se confirme à chaque élection en constitue un élément probant. Cela s'accompagne d'un rejet des partis politiques traditionnels, d'un attrait plus grand pour les mouvements dits « populistes » et d'une extrémisation du débat public, que le contexte récent des élections présidentielles a notamment révélé. Loin d'être anodin, le mouvement des Gilets jaunes traduit également un réel désaveu d'une partie de la population pour le pouvoir politique. Plus qu'une simple défiance, ce mouvement serait même le signe d'un basculement vers un sentiment de méfiance chez cette frange de la population. Qui plus est, cette défiance tend à investir d'autres champs étroitement associés à la parole et à l'action publique dans l'inconscient collectif. Concrètement, elle aurait tendance à frapper tout ce qui paraît légitimer l'action publique, dont notamment la parole scientifique et médiatique, dès lors qu'elles présentent une dimension institutionnelle¹⁴¹. L'édition 2022 du « *Baromètre Kantar-La Croix de la confiance des Français dans les médias* » précise par exemple que moins de 50% des interrogés se fient aux médias traditionnels pour s'informer¹⁴². Ce phénomène expliquerait également qu'une partie de la population se trouve encore séduit par diverses théories complotistes. Cette défiance prendrait donc la forme d'une crise multiple suscitant diverses attitudes de rejets au sein de la société – quoiqu'elle concerne inégalement les différents groupes sociaux. La crise sanitaire l'a d'ailleurs bien révélé¹⁴³. Entre déficit de confiance dans la capacité de l'État à gérer la pandémie, remise en cause de la parole publique et du savoir scientifique, développement du complotisme, organisation d'un mouvement anti-vaccination... la défiance a battu son plein.

Cependant, l'idée d'une crise est à relativiser, étant donné que ce constat d'une

Agacinski, « Expertise et démocratie. Faire avec la défiance », France Stratégie, 2018. Claudia Senik, *Crises de confiance ?*, La Découverte, 2020, pp. 5-15 ; Yann Boissière et Raphaël Enthoven, *Restaurer la confiance aujourd'hui*, Paris, Hermann, 2020 ; Patrick Bernasconi, *Rétablir la confiance des Français dans la vie démocratique. 50 propositions pour un tournant délibératif de la démocratie française*, Rapport au Premier ministre, février 2022. 116p. ; Luc Rouban, *Les raisons de la défiance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2022.

141 V. Claudia Senik, « Introduction », in Claudia Senik éd., *Crises de confiance ?*, op. cit. ; Idem, V. Luc Rouban, « La crise de confiance ou la recherche d'une nouvelle efficacité de l'action publique », *L'ENA hors les murs*, vol. 508, no. 7, 2021, pp. 20-24.

142 La Croix / Kantar Public Onepoint, *La confiance des Français dans les médias*, Baromètre, Janvier 2022.

143 Cf. Baromètre de la confiance politique OpinionWay pour le CEVIPOF, vague 12b, mai 2021.

érosion de la confiance au sein de la société ne date pas d'hier. En effet, dans son ouvrage *La contre-démocratie, la politique à l'âge de la défiance*¹⁴⁴, P. Rosanvallon notait déjà que ce déclin de confiance des citoyens à l'égard des institutions et des acteurs politiques figure parmi les sujets les plus commentés en science politique depuis les deux dernières décennies du siècle passé. En réalité, ce « mal » que Y. Algan et P. Cahuc décrivent prendrait sa source dans le système social qui s'établit en France au lendemain de la Seconde guerre mondiale¹⁴⁵. Réfutant l'idée d'un « trait culturel immuable », les deux auteurs accusent ce modèle empreint d'étatisme et de corporatisme d'être à l'origine d'une montée de la défiance, qui se double d'une montée de l'incivisme. Ils s'appuient, pour ce faire, sur différentes enquêtes illustrant cette progression de la défiance qui toucherait tant l'État que le marché et les relations interpersonnelles. Si la méthodologie utilisée dans le cadre de cette analyse fut remise en cause depuis¹⁴⁶, ce constat d'une dégradation de la confiance traduisant un « mal » ancien et profond reste tout aussi pertinent.

Si les premiers symptômes avaient commencé à se manifester bien avant les discours agitant le spectre d'une crise durable de confiance, il apparaît que ceux-ci n'auraient de cesse progressé depuis. Ainsi, la défiance aurait atteint un niveau sans précédent depuis quelques années, au point où la France serait aujourd'hui « *championne de la défiance* »¹⁴⁷. Une étude de France Stratégie, qui reprend les résultats du baromètre de l'institut Edelman comparant l'état de la confiance au sein de plusieurs développés, se montre assez éclairante à cet égard¹⁴⁸. Celle-ci révèle en effet qu'à l'heure de l'adoption de la loi ESSOC, la France se classait déjà parmi les pays les moins confiants, au regard d'un « indice global de confiance » visant des acteurs très divers (voir graphique ci-dessous).

144 Pierre Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique de la défiance*, Paris, Seuil, 2006.

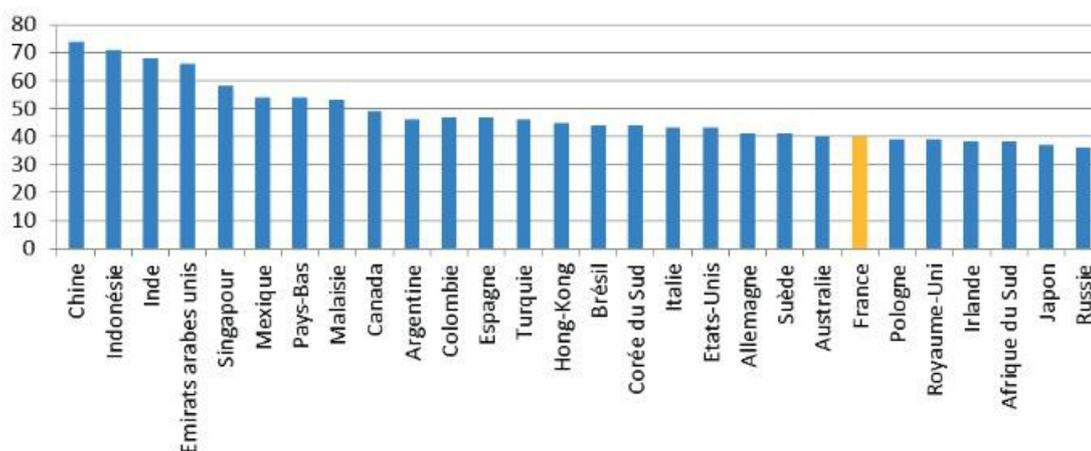
145 Yann Algan, Pierre Cahuc, *La Société de défiance: comment le modèle social s'autodétruit*, Éditions de la Rue d'Ulm, coll. CEPREMAP, 2007.

146 V. Éloi Laurent, « Peut-on se fier à la confiance ? », *Revue de l'OFCE*, 2009/1 (n° 108), qui note à cet égard que : « l'étude d'Algan et Cahuc souffre d'importants défauts théoriques et empiriques qui rendent sa portée scientifique incertaine ». *Idem*, Rodriguez, Jacques, et Jean-Michel Wachsberger. « Mesurer la confiance, dénoncer la défiance : deux économistes au chevet du modèle social français », *Revue française de sociologie*, vol. 50, no. 1, 2009 : « tout indique, à cet égard, que le livre repose sur une succession de spéculations et d'extrapolations qui altèrent notablement l'analyse et affectent la qualité de leur expertise. », p. 152.

147 Luc Rouban, *Les raisons de la défiance, op., cit.* : comparant les résultats de 2021 du « Baromètre de la confiance politique » sur la gestion de la crise sanitaire en France, en Allemagne et au Royaume-Uni, l'auteur souligne que la défiance vis-à-vis de l'action publique est bien plus importante en France, alors même que les politiques menées étaient relativement similaires.

148 Daniel Agacinski, « Expertise et démocratie. Faire avec la défiance », *op., cit.*, p. 32.

Graphique 1 – Indice global de confiance (2018)



L'indice de confiance est une moyenne de la confiance d'un pays dans ses institutions gouvernementales, ses entreprises, ses médias et ses organisations non gouvernementales.

Champ : population générale.

Source : 2018 Edelman Trust Barometer

Certes, les résultats de cette enquête prouvent finalement que la France n'est pas « championne » en la matière, comme d'aucuns tendent à affirmer. Malgré tout, ce déficit de confiance par rapport à d'autres pays est patent. Voilà autant de signes qui mettent en lumière l'acuité de l'enjeu.

3 – Une erreur de diagnostic ?

Si cet état des lieux des symptômes de la défiance montre qu'il y a là un défi qui se présente aux pouvoirs publics, il n'empêche que cela pose question quant à l'objectif affiché pour promouvoir un droit à régularisation en cas d'erreur. L'identification du patient pose notamment problème. En effet, cette défiance endémique semble davantage toucher les acteurs et institutions politiques que l'administration elle-même. Les diverses enquêtes le confirment. En particulier, les chercheurs du Centre de recherches politiques de Sciences Po, participant aux enquêtes du « Baromètre de la confiance politique », concluent en 2019 que « la période 2009-2019 a été une décennie noire pour la confiance politique en

France »¹⁴⁹. L'édition 2017¹⁵⁰ montre plus précisément que seuls 34 % des interrogés font confiance à l'institution présidentielle, 28 % au gouvernement, et autour de 43 % au Parlement¹⁵¹. Serait-ce le signe d'un malaise démocratique ? Sans doute. Mais, au risque de confondre pouvoir politique et pouvoir administratif, il n'y a pas à en déduire un déficit de confiance à l'égard de l'administration. Au contraire, cette dernière étude révèle par exemple que les organisations de la Sécurité sociale affichent quant à eux un taux de confiance à hauteur de 67 %¹⁵². De façon même tout à fait ironique, les seuls chiffres auxquels le législateur se réfère pour justifier la consécration d'un droit à l'erreur sont uniquement relatifs à la complexité administrative. Or, l'étude menée par l'institut BVA à la demande du SGMAP, que le législateur a mobilisé, prouve réellement que la confiance ne paraît pas faire défaut au niveau des services publics¹⁵³. En effet, cette étude montre plus loin que 77 % des sondés déclarent que leur expérience avec les services publics a eu un impact positif concernant la confiance qu'ils peuvent manifester à leur égard¹⁵⁴. Ce chiffre reste stable au cours des années. De même, l'enquête annuelle réalisée par l'institut Harris Interactive à la demande de la DITP¹⁵⁵, indique que 68% des interrogés ayant accompli des démarches administratives en 2018 signalent avoir confiance dans les différentes administrations pour les accompagner en cas de difficultés ou lorsqu'ils commettent une erreur¹⁵⁶. Certes, ces résultats peuvent toujours être améliorés¹⁵⁷. Néanmoins, dire que la relation entre les administrés et l'administration ne s'inscrit guère dans un rapport « marquée par la confiance »¹⁵⁸ semble excessif, compte tenu de la bonne image que ceux-ci renvoyaient déjà de manière générale. Cela fut d'ailleurs confirmée sur le terrain dans chacun des organismes étudiés.

149 Madani Cheurfa, Flora Chanvril, « 2009-2019 : la crise de la confiance politique », Rapport du CEVIPOF, janvier 2019.

150 Baromètre de la confiance politique OpinionWay pour le CEVIPOF, vague 8, janvier 2017, p. 20.

151 Cf. Annexe n°1

152 Baromètre de la confiance politique OpinionWay pour le CEVIPOF, vague 8, janvier 2017, p. 20, p. 27. ; Cf. Annexe n°2

153 Enquête événements de vie 2016, volet particuliers, présentation globale, janvier 2017, disponible en ligne à l'adresse : <https://www.modernisation.gouv.fr/files/2021-06/enquete-evenements-de-vie-2016-presentation.pdf>

154 Cf. Annexe n° 3

155 À noter : « [Ce baromètre] interroge chaque année depuis 2018 plus de 2000 Français âgés de 18 ans et plus sur leur confiance dans l'accompagnement de l'administration en général [pour] 12 événements de vie potentiellement rencontrés (naissance, déclaration d'impôt, départ à la retraite, handicap...). » (<https://www.modernisation.gouv.fr/presse/barometres-sur-le-droit-lerreur>).

156 Baromètre 2020 « Les Français et le droit à l'erreur », Enquête Harris Interactive pour la Direction Interministérielle de la Transformation Publique, Décembre 2020.

157 Et l'ont été. Cf. *infra* (Chap. III, sect. 2, titre 2.1, p. 84-88).

158 Cf. *supra* (Chap. I., sect.3, titre 2.2, p. 42), Exposé des motifs, *op.*, *cit.*, p.3.

Extrait d'entretien

Les allocataires ont-ils tendance à exprimer une quelconque défiance à l'égard de la CAF du Nord ?

Monsieur Fergani : « Non, je ne le pense pas. En tout cas moi je ne le ressens pas, même si je ne vois que les dossiers atypiques. [...] Il faut savoir qu'aujourd'hui on a de plus en plus d'allocataires et donc forcément plus de monde qui ne font pas confiance. Et c'est ceux-là qu'on entend. Mais il faut quand-même admettre que le nombre est finalement faible en pourcentage. En fait, on ne voit que ce qu'on veut voir. Même si la prairie fait un hectare, on ne verra que la fleur rouge en plein milieu. On ne verra que ce qui ressort. Le rouge sur le vert. »

En réalité, il est possible d'y voir une certaine mise en scène du thème de la confiance servant à soutenir nombre de projets législatifs. À cet égard, il est intéressant de noter que la version initiale du projet de loi ESSOC s'intitulait plus sobrement « projet de loi relatif à la transformation des relations avec l'administration ». Ainsi, si la loi ESSOC constitue désormais le second volet du « choc de confiance »¹⁵⁹ que l'exécutif a souhaité insuffler, force est de constater que ce thème ne s'est pas imposé d'emblée. La notion de confiance semble donc revenir telle une formule incantatoire dans cette entreprise de transformation de l'action publique. Ceci n'a toutefois rien de surprenant et rappelle tout processus de « légitimation de l'État-en-réforme »¹⁶⁰ faisant de l'administration une grande malade. Malgré tout, il est possible de considérer que les contacts et expériences concrètes auprès des administrations constituent autant de « formes de socialisation à l'État »¹⁶¹ influant les représentations à son égard, d'où ce rapprochement inextricable. Reste donc à savoir si des périmètres de confiance doivent encore être établis ou du moins consolidés.

159 Le premier étant la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique (1), JORF n°0217 du 16 septembre 2017, Texte n° 2.

160 Expression empruntée à Philippe Bezès, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, op., cit., p. 137.

161 Alexis Spire, « 2. La confiance dans l'État : une relation pratique et symbolique », Claudia Senik éd., *Crises de confiance ?*, op., cit., p. 39.

Section 2 – L'Administration et ses pathologies

Si les administrations ne souffrent pas particulièrement d'un déficit de confiance, il convient de dépasser ce constat d'une confusion des malades pour voir à quels maux le droit à l'erreur saurait réellement remédier. Or, outre une réponse à un défi irréductible (1), ce droit se présente comme une opportunité pour renforcer le capital de sympathie des administrations perçues comme distantes et désincarnées (2) mais aussi comme un gage nécessaire de confiance face à certaines situations dommageables (3).

1 – Les maux du droit et des formalités administratives

« Des décennies d'accumulation de normes et de règlements ont rendu la vie de chacune et chacun plus compliquée au jour le jour. Que de temps perdu en démarches administratives ! »¹⁶² D'où la nécessité d'un droit à l'erreur à titre correctif selon le candidat Macron. Or, il est vrai que les règles et procédures administratives peuvent s'avérer complexes pour les administrés. L'étude d'impact du projet de loi ESSOC reprend ce constat à son compte en l'illustrant à l'aide de chiffres donnés par le Forum économique mondial. De son rapport intitulé « *Global Competitiveness Report (2016-2017)* »¹⁶³, il ressort que, parmi les 140 pays étudiés en 2016, la France se serait classée 115^{ème} en termes de « fardeau administratif ». Dans ce contexte, l'impression ou le sentiment d'une complexité parfois pesante des démarches administratives peut régner chez les administrés, qu'ils soient personnes physiques ou morales. Concrètement, selon l'étude susmentionnée de l'institut BVA¹⁶⁴ conduite en 2016, 20% des interrogés en France estimaient que les démarches réalisées auprès des services publics étaient « assez compliquées », voire « très compliquées »¹⁶⁵. Si en pourcentage le chiffre reste assez faible, il n'empêche que cela touche une part encore conséquente de la population et notamment ceux qui traversent des événements de vie assez difficiles, au premier rang desquels la perte d'autonomie ou encore

162 En Marche !, Emmanuel Macron Président, Programme , *op.*, *cit.*

163 Forum économique mondial, « *Global Competitiveness Report (2016-2017)* », cité dans Étude d'impact, *op.*, *cit.*, p. 17.

164 Enquête événements de vie 2016, volet particuliers, présentation globale, janvier 2017, cité dans Étude d'impact, *op.*, *cit.*, p. 17.

165 Cf. Annexe n°4

le handicap et l'entrée dans la précarité financière¹⁶⁶. Des défauts de cohérence dans les données à déclarer peuvent d'ailleurs rendre les démarches d'autant plus complexes. Par exemple, le chiffre des ressources à fournir peut varier d'une déclaration à une autre et d'un organisme à un autre. Le constat est là ; et les différents entretiens le confirment. En effet, toutes les personnes entretenues s'accordent à dire que les procédures déclaratives demeurent encore trop complexes et ajoutent par-là que les courriers et informations à destination des administrés sont tout autant sources d'incompréhension. Mme Deketelaere, médiatrice à la CPAM de Lille-Douai, admet ainsi que « *pour certains [l'administration] est encore le pot de terre contre le pot de fer* » en raison du désarroi que peut engendrer l'intelligibilité des courriers et des démarches administratives. M. Duriez, médiateur à la CARSAT des Hauts-de-France, parle quant à lui d'un « *brouillard administratif* » pour dénoncer cette complexité qui a de quoi rendre le système administratif quelque peu kafkaïen.

Extrait d'entretien

L'assuré face au « brouillard administratif »

Monsieur Duriez : « *Je fais une parenthèse mais moi j'ai le sentiment que, si on a dû mettre en place un droit à l'erreur, c'est parce que nous sommes un peu coupable au niveau du service public en général [...] Tant nos procédures que notre jargon sont des obstacles et des sources d'erreur. Je ne suis donc pas étonné qu'on soit amené à généraliser un droit à l'erreur [...] Car c'est l'existence d'une sorte de « brouillard administratif » qui finit par justifier une tolérance. [...] Donc plutôt qu'un manque de bienveillance, je dirais que c'est une indulgence commandée par la complexité de nos procédures. »*

Ces difficultés vont de pair avec la complexité accrue des normes elles-mêmes, ce qui représente un réel défi pour le simple administré. En effet, voilà des années que sont dénoncées l'instabilité et l'inflation juridique qui compromettent la bonne compréhension de la règle de droit¹⁶⁷. Signe d'une réformite aiguë, la frénésie législative s'accompagne

166 Cf. Annexe n°5

167 Cf. en part. Conseil d'État, *De la sécurité juridique*, Paris, La Documentation française, 1991 ; Conseil d'État, *Sécurité juridique et complexité du droit*, Paris, La Documentation française, 2006 ; Conseil d'État, *Simplification et qualité du droit*, Paris, La Documentation française, 2016.

d'une technicité croissante des textes adoptés pouvant nuire à leur bonne lisibilité¹⁶⁸. L'adage selon lequel « nul n'est censé ignorer la loi » demeure en conséquence fort théorique. Pourtant, la complexité du droit et des procédures administratives constitue un enjeu auquel se sont attelés les gouvernements successifs. En témoigne le nombre de textes dits « de simplification » qui sont intervenus au cours des années. Néanmoins, en dépit de ces efforts, le problème subsiste. Le Conseil d'État l'a souligné lui-même dans son étude annuelle de 2016, dont les conclusions sont alarmantes : « *Les maux qui affectent la production et la mise en œuvre de notre droit, par deux fois diagnostiqués, n'ont pas été traités et ils se sont aggravés – faute d'une posologie suffisante, faute d'une médication efficace, faute surtout d'une volonté constante, claire et déterminée de guérir* »¹⁶⁹. Dans ce cadre, au lieu de s'attaquer à la source du mal, le droit à l'erreur viendrait y remédier en aval. L'aveu d'un échec diront certains¹⁷⁰. T. Tuot signalait lui-même devant la commission spéciale du Sénat que « *c'en est fini de la simplification ! Cela ne fonctionne pas. Il est illusoire de faire croire qu'on parviendra à quelque résultat que ce soit en la matière* »¹⁷¹. Mieux vaut guérir que prévenir¹⁷² ? En tout état de cause, la consécration d'un droit à l'erreur s'affiche comme une réponse cohérente du fait de la complexité des procédures administratives et des textes applicables qui justifie l'indulgence de l'administration. Pour rappel, il faut garder à l'esprit que l'erreur est humaine, et à plus forte raison face à un tel brouillard normatif.

168 Cf. Jean-Marc Sauvé, discours d'ouverture du colloque « La simplification du droit et de l'action administrative », organisé par le Conseil d'État et la Cour des comptes le 16 décembre 2016, disponible en ligne à l'adresse: <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/la-simplification-du-droit-et-de-l-action-administrative>.

169 Conseil d'État, *Simplification et qualité du droit*, op., cit., p. 9.

170 Cf. par ex. L'équipe de la Fondation iFRAP, « Droit à l'erreur : "On ne baisse pas le niveau de complexité, on l'organise" », Paris, IFRAP, 15 mars 2018.

171 Pascale Gruny, Jean-Claude Luche, Rapport au nom de la commission spéciale sur le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, Sénat, n° 329, 22 févr. 2018, p. 373.

172 À noter toutefois que la simplification du droit et des procédures administratives constitue précisément le deuxième pilier de la loi ESSOC (art. 40 à 67) et un objectif phare du précédent quinquennat. C'est dans ce cadre que le décret n° 2019-31 du 18 janvier 2019 « relatif aux échanges d'informations et de données entre administrations » (JORF n°0017 du 20 janvier 2019, Texte n° 68) et le décret n° 2019-33 du 18 janvier 2019 « fixant la liste des pièces justificatives que le public n'est plus tenu de produire à l'appui des procédures administratives » (JORF n°0017 du 20 janvier 2019, Texte n° 70) ont été adoptés dans le but de compléter le principe « dites-le-nous une fois ». Parallèlement, la circulaire du 12 janvier 2018 relative à la simplification du droit et des procédures en vigueur est intervenue pour lutter contre la surproduction réglementaire et appeler à la suppression ou simplification de deux normes pour chaque norme nouvellement créée (méthode du « deux pour un »). À cela s'ajoute par exemple l'adoption de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (1) (JORF n°0296 du 8 décembre 2020, Texte n° 1) visant à simplifier diverses démarches administratives. La simplification de dix démarches administratives et de cent formulaires en 2022 constitue également un des engagements exprimés dans le cadre du cinquième comité interministériel à la transformation publique (5 février 2021).

2 – Une entité distante et désincarnée

Outre la complexité du droit et des procédures, il apparaît que les conditions dans lesquelles s'effectue l'activité administrative peuvent parfois être sources de détérioration des relations entre l'administration et les administrés. Concrètement, les administrations et les différents organismes seraient pris en étau depuis plusieurs années entre la prégnance des contraintes budgétaires et l'accroissement simultané du nombre de personnes bénéficiant ou pouvant bénéficier des divers services et prestations. Devant faire toujours plus avec toujours moins, ces acteurs auraient donc privilégié l'automatisation dans le traitement des dossiers et encouragé la dématérialisation au détriment d'un suivi plus étroit et plus individualisé des administrés. À cela s'ajoute la diminution des effectifs et le déclin du travail de guichet au profit du travail en « back office », avec pour conséquence une plus grande distanciation entre les administrés et les agents. L'édiction de nouvelles normes de productivité auraient également contribué à compliquer les rapports en limitant par exemple les échanges et le temps d'intervention sur chaque dossier¹⁷³. Dans ce contexte et face aux différentes contraintes, l'administré serait devenu la « *variable d'ajustement* »¹⁷⁴, selon les conclusions du rapport parlementaire d'évaluation de la médiation entre les usagers et l'administration, rendu en février 2020. Dès lors, comme le souligne le rapport, « *le fossé [se serait] creusé entre la population et ceux qui l'administrent, qu'elle soupçonne de rester indifférents aux difficultés qu'elle traverse* »¹⁷⁵.

Cela n'est pas sans rappeler cette tendance ancienne du recul et de l'éloignement des services publics qui est souvent analysé comme un désengagement de l'État pouvant susciter un sentiment d'abandon chez certains. Par suite, malgré une image globalement bonne des services publics, l'administration peut parfois sembler froide, distante et désincarnée pour certains. M. Duriez en donne un témoignage éclairant (voir *infra*). Ce sont là autant de sources de dégradation des rapports, pour ne pas dire sources de défiance, pouvant se superposer à celle que rencontre le système politique et ses représentants. C'est alors l'image de l'État pris dans son ensemble qui peut s'en trouver dégradée en affectant les administrations par ricochet. Le droit à l'erreur s'analyse donc comme une opportunité nouvelle pour mettre l'administration davantage à l'écoute en cas de difficultés et exprimer

173 Noël de Saint Pulgent, « L'utilisateur face aux services publics », *Le Débat*, vol. 206, no. 4, 2019, p. 169.

174 Pierre Morel-A-L'Huissier, Sandrine Mörch, Rapport sur l'évaluation de la médiation entre les usagers et l'administration, n° 2702, 20 février 2020.

175 *Ibid.*

sa bienveillance – bien que l'erreur ne soit qu'hypothétique. Il s'agit au demeurant de renforcer son capital de sympathie.

Extrait d'entretien

Une distanciation croissante entre les usagers et les agents publics

Monsieur Duriez : « *Pour vous donner une image de la CARSAT, je la compare souvent à une usine beaucoup plus qu'à une start-up ou un organisme social. Ce qu'on fait à la CARSAT, c'est pour une large part de la production. Ce n'est pas un portrait très poétique mais il faut avoir en tête qu'on a des objectifs quantitatifs qui sont fixés par l'État [...] donc nous abattons du dossier comme des usines, si bien qu'on peut finir par avoir une approche des techniciens qui est parfois un peu désincarnée. Et cela s'accroît [...] En fait le travail se fait maintenant de plus en plus en « back office », en travail de bureau, après que l'on ait reçu une demande et des pièces qui sont dématérialisées, dans la plupart des cas. [...] On n'est pas des travailleurs sociaux. [...] Le gros de l'activité c'est quand même du travail de production de dossier, du travail administratif, et avec une distanciation de plus en plus importante entre l'assuré et le technicien. »*

3 – Entre dérives et non-recours : un climat de confiance qui reste à établir

Telle une usine, l'administration serait aussi amenée à répondre à des exigences de rendements toujours plus ambitieux. Il en va ainsi des objectifs de détection de fraudes qui dictent le cadre des activités de contrôle des divers administrations et organismes. Or, si lutter contre la fraude reste légitime, le risque demeure de voir apparaître certaines pratiques abusives en la matière, ne pouvant que porter préjudice à la relation de confiance entre l'administration et les administrés. C'est précisément ce qui est dénoncé par le Défenseur des droits dans son rapport intitulé « *Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les usagers ?* »¹⁷⁶, dont la publication précède la consécration du

¹⁷⁶ Défenseur des droits, *Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ?*, op., cit.

droit à l'erreur. Il critique à cette effet cette « *situation tout à fait paradoxale où l'usager est pris en tenaille entre une procédure déclarative d'accès aux prestations sociales, propice aux erreurs, et un dispositif de plus en plus étoffé de lutte contre la fraude, véhiculant la suspicion d'une fraude massive de la part des bénéficiaires* »¹⁷⁷. Il dénonce ainsi les atteintes portées aux droits des usagers liées au durcissement de la politique de lutte contre la fraude et au renforcement des modalités de contrôle. Dans ce cadre, si l'image de « l'administré-fraudeur potentiel » ne semble pas prévaloir au niveau des organismes chargés de la gestion des prestations sociales¹⁷⁸, il apparaît en revanche que la fraude aurait fait l'objet d'une interprétation très extensive de la part de ces organismes face à l'absence de définition juridique de la notion. De fait, les articles L. 114-17 et L. 114-17-1 du code de la sécurité sociale permettait notamment de sanctionner « *l'inexactitude ou le caractère incomplet* » des déclarations ou encore « *l'absence de déclaration* » d'un changement dans la situation du bénéficiaire, sans pour autant amener formellement à relever le caractère intentionnel de ces manquements. Ainsi, ces organismes aurait eu tendance à qualifier trop facilement de fraude de simples erreurs ou oublis involontaires en écartant la question de l'intentionnalité.

Ces articles ont été modifiés depuis pour empêcher la sanction en cas de bonne foi et rendre le principe du droit à l'erreur effectif¹⁷⁹. Toujours est-il que de telles dérives mettent en évidence l'intérêt d'un droit à l'erreur au profit des administrés. Il s'agit ainsi de circonscrire la caractérisation de la fraude dans un contexte où tout pousse à doubler d'effort pour lutter contre les pratiques frauduleuses. Il suffit, pour s'en convaincre, de se reporter aux divers rapports parlementaires¹⁸⁰ incitant à renforcer l'efficacité des stratégies de détection des fraudes, alors même que ces pratiques concernent une part finalement faible des bénéficiaires¹⁸¹. Au-delà, ces dérives ne seraient que la traduction des exigences posées par l'État en la matière, lesquelles concrétisent « *une rhétorique de la fraude*

177 *Ibid*, p. 7.

178 Cf. *supra* (Chap. I, sect. 2, titre 1.1, p. 24).

179 Art. 3, Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance (1), JORF n°0184 du 11 août 2018, Texte n° 1.

180 Charles De Courson, Gérard Leonard, *Les fraudes et les pratiques abusives*, Rapport au Premier ministre, déc. 1996 ; Dominique Tian, *Rapport de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale sur la lutte contre la fraude sociale*, n°3603, 29 juin 2011, cité dans *Ibid*, p. 6.

181 Défenseur des droits, *Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ?*, *op. cit.* p. 7. : « par exemple, en 2016, la Caisse nationale d'allocations familiales estimait que la fraude a concerné 0,36% de ses allocataires ».

alimentée par des discours politiques “décomplexés” »¹⁸² selon le Défenseur de droits. La même logique se retrouve dans d'autres administrations, dont notamment l'administration fiscale. En effet, cette dernière tendrait également à évaluer la compétence des agents selon le chiffre des redressements fiscaux effectués¹⁸³. À cet égard, Mme Sellière, chargée de mission « relation confiance » à la DGFIP, admet que : « *[l'administration fiscale doit] poursuivre en interne cette volonté de mieux percevoir le contribuable comme quelqu'un qui puisse se tromper [...] La fiscalité est complexe, c'est ça qu'il faut que les contrôleurs intègrent et qu'on leur martèle.* »¹⁸⁴

Distants et désincarnés, ces organismes auraient donc également développé des pratiques conduisant à détériorer la relation qu'ils entretiennent avec une partie des administrés. Au-delà, ces excès révèlent que la tendance n'était pas forcément à la confiance dans le cadre administratif. Ceci expliquerait même, en partie, le phénomène du non-recours aux droits sociaux ; phénomène d'ailleurs bien plus fréquent que la fraude¹⁸⁵. Assimilé symboliquement à une « *abstention sociale* »¹⁸⁶ par le philosophe D. Agacinski, à l'image de l'abstention électorale, le non-recours traduirait, sinon une perte, du moins un manque de confiance envers les institutions quelles qu'elles soient. C'est notamment P. Warin qui met l'accent sur cette « non-confiance » envers le travailleur social, ou l'administration plus largement, pour expliquer ce phénomène¹⁸⁷. En l'absence d'un climat de confiance, certains développeraient des pratiques d'évitement les poussant à renoncer à leurs droits. Il faut ainsi y voir un symptôme de défiance, dont les conséquences ne sont pas moindres. Dès lors, un nouveau gage de confiance ne pouvait être que la bienvenue.

182 Défenseur des droits, *Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ?*, op., cit. p. 51.

183 Jérôme Turot, « Fiscalité : le droit à l'erreur est une vieille lune » (https://www.challenges.fr/economie/fiscalite/fiscalite-le-droit-a-l-erreur-est-une-vieille-lune_480824), *Challenges*, 16 juin 2017, consulté le 15 mai 2022.

184 Cf. Annexe entretien n°1 (p. 115-117)

185 Défenseur des droits, *Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ?*, op., cit. p. 7.

186 Daniel Agacinski, « Défendre les droits sociaux, consolider la citoyenneté sociale », *Regards*, vol. 58, no. 2, 2020, p. 129.

187 Philippe Warin, *Le non-recours aux politiques sociales*, Fontaine, PUG, 2016 ; Philippe Warin (dir.), *Agir contre le non-recours aux droits sociaux*, Fontaine, PUG, 2019, cités dans Marcel Jaeger, « L'accompagnement social face à l'incertitude et à la défiance : les effets induits de la Covid-19 », *Vie sociale*, vol. 33, no. 1, 2021, p. 161.. Voir aussi : Défenseur des droits, *Avis 18-01 du 10 janvier 2018 relatif au projet de loi n° 424 pour un Etat au service d'une société de confiance* : « Le non-recours aux droits [...] en constitue un des symptômes les plus révélateurs, traduisant en particulier le manque de confiance des plus vulnérables ».

Section 3 – Le remède : un droit d'une nature équivoque

Les symptômes étant constatés et les maladies diagnostiquées, le législateur, en bon docteur, s'est donc attelé à les soigner en prescrivant un nouveau droit. Néanmoins, il ne faut pas se méprendre sur la nature du remède choisi. En effet, le décalage est manifeste entre le discours et la réalité normative (1). Outre les effets de slogan, c'est la catégorie même du droit à l'erreur qu'il convient d'interroger (2), afin de comprendre l'entière dimension d'un tel droit (3).

1 – Un mirage

Pour instaurer un rapport de confiance entre l'administration et les administrés, le législateur a fait le pari de consacrer un droit d'une nature que d'aucuns aiment à mettre en avant la spécificité. De fait, le droit à l'erreur prend la forme d'un « droit public subjectif » opposable à l'administration. Pour en comprendre les traits, un retour sur la définition de cette catégorie juridique s'impose. Selon N. Foulquier, « *un administré est titulaire d'un droit subjectif quand il remplit les conditions lui permettant d'être considéré comme bénéficiaire du pouvoir d'exiger [...] dans un but socialement légitime, un certain comportement de la part des personnes publiques [...] afin de se procurer un certain avantage moral ou matériel que l'ordre juridique a expressément ou implicitement considéré comme licite* »¹⁸⁸. Autrement dit, un droit public subjectif renvoie à une prérogative individuelle qui permet à son titulaire d'exiger de la part des autorités publiques une action ou l'absence d'action afin de satisfaire un intérêt juridiquement protégé. Le droit au logement opposable¹⁸⁹ en constitue une illustration emblématique, étant donné que ce droit, qui soumet l'État à une obligation de résultat, est également assorti d'un recours juridictionnel spécifique pour en assurer l'effectivité¹⁹⁰. Or, s'agissant du droit reconnu à l'article L. 123-1 du CRPA, il convient de rappeler que le bienfait juridiquement protégé n'est pas l'erreur. Il ne faut pas s'y tromper. L'administré n'exerce

188 Norbert Foulquier, *Les droits publics subjectifs des administrés : émergence d'un concept en droit administratif français du XIXe au XXe siècle, op. cit.*, p.17.

189 Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (1).

190 Cf. art. L778-1, Code de justice administrative.

nullement un droit en commettant une erreur. Si les discours, logo ou affiches brandissent le slogan « *vous avez droit à l'erreur* », le droit nouvellement consacré n'est, en vérité, qu'un droit à régulariser sa situation sans subir de sanction, comme cette étude l'a bien montré. En ce sens, l'administré reste tenu de rectifier l'erreur, sous peine d'être sanctionné.



Image reprise sur le site pole-emploi.fr

Mais alors, s'agit-il réellement d'un droit ? Ne forme-t-il pas, à l'inverse, une obligation, celle de se remettre en conformité avec la loi ? La question se pose ; et fut déjà soulevée par la doctrine¹⁹¹. Or, dans le cas hypothétique où l'administré omet, voire refuse de régulariser sa situation, la sanction s'applique effectivement. C'est là où l'obligation se conçoit. Néanmoins, pour répondre à ces interrogations, il convient de souligner que le droit à l'erreur reste un droit invocable devant le juge, duquel résulte une obligation de la part de l'administration de prendre en considération la situation personnelle de l'administré et de ne pas le sanctionner en cas de première erreur involontaire. Ainsi, ce droit n'est pas non plus un droit à régulariser l'erreur en tant que tel. En effet, ce qui constitue « l'avantage » de ce droit public subjectif n'est pas la régularisation elle-même mais bien l'absence de sanction. En ce sens, l'administré reste titulaire d'un « pouvoir d'exiger » l'absence de sanction, si les conditions sont effectivement réunies. Tel est l'objet réel du droit à l'erreur. Mais, il faut prendre garde au mirage et admettre que la bienveillance reste à ce prix : l'administré, s'il peut se tromper, doit corriger l'erreur.

191 Cf. Jacques Chevallier, « Confiance et droit à l'erreur », *Action publique. Recherche et pratiques*, Hiver 2019/2020, n°6, p. 3 ; Ariane Vidal-Naquet et Alix Perrin, « Quel droit à l'erreur ? », *L'Actualité juridique. Droit administratif*, N° 32, 2018, p. 1838.

2 – Une sémantique trompeuse

Si le droit à l'erreur peut se concevoir comme un droit public subjectif, des précisions s'imposent au sujet de la formule retenue. Qu'il s'agisse de l'expression « droit à l'erreur » ou de celle, à proprement parlé, de « droit à régularisation en cas d'erreur », elles peuvent en effet prêter à confusion quant à la forme de ce droit. À cet égard, nombre de travaux se sont déjà appliqués à ranger le droit à l'erreur dans la catégorie juridique des « droits à »¹⁹², qui forment un sous-ensemble de celle des droits subjectifs *lato sensu*. Ils se réfèrent ainsi à un type de droit fort peu étudié, mais dont la floraison¹⁹³ a pu susciter « espoirs excessifs et revendication chez les uns, agacement et scepticisme chez d'autres »¹⁹⁴, selon les mots de D. Cohen. De fait, avant son étude, cette catégorie ne fut abordée qu'accessoirement et ce, généralement, pour en signaler les risques. Son œuvre a donc su banaliser la notion. Toutefois, c'est notamment M. Pichard qui a su proposer une théorie générale des « droits à »¹⁹⁵ reconnus en droit interne, dans sa thèse intitulée « Le droit à : étude de la législation française ». Ainsi, en prolongeant l'étude de D. Cohen, il a tenté d'identifier les critères distinctifs de cette catégorie, dont l'hétérogénéité semble pourtant l'emporter. Il convient donc de s'appuyer sur la thèse de M. Pichard afin de mieux comprendre la nature du droit à l'erreur.

Au préalable, il faut préciser que les droits à s'analysent comme des « pouvoirs d'exiger » un comportement, un bien ou un service, à l'instar des droits publics subjectifs. Ils s'opposent ainsi aux droits *de*, plus couramment appelés droit-libertés¹⁹⁶, qui attribuent

192 V. par. ex. : Benoît Plessix, « Le droit à l'erreur et le droit au contrôle », *op. cit.*, p.847 ; Fanny Grabias, « Confiance et régimes d'exception. Retour sur les défis du droit public contemporain », in Fanny Grabias et Elsa Bernard (dir.), *La confiance en temps de crise : étude de l'Équipe de recherche en droit public (ERDP/CRDP) de l'Université de Lille*, Bruylant, 2021, p. 28. ; Ariane Meynaud-Zeroual, « Le droit à l'erreur en matière administrative. Réflexions prospectives autour d'un projet de loi », *Droit Administratif*, 2018, n° 4, étude n° 5, p. 24.

193 V. par. ex. : Dany Cohen, *L'avenir du droit : mélanges en hommage à François Terré*, Paris, Presses universitaires de France Dalloz Éd. du Juris-Classeur, 1999, p. 393. : « à l'éducation, à la santé, au logement, à la vie privée, à l'image, à l'honneur, à l'air pur (voire à l'environnement), à l'information [...] au procès équitable, au nom, à ne pas subir de traitement inhumain et dégradant [...] ».

194 *Ibid.*

195 Marc Pichard, *Le droit à : étude de législation française*, Economica, Recherches juridiques, 2006.

196 Aussi appelés « droits de première génération ». Par ex. : liberté d'opinion, liberté d'expression, liberté d'association, etc. Cf. « Quels sont les différents types de droits des citoyens ? », <https://www.vie-publique.fr/fiches/23866-quels-sont-les-differents-types-de-droits-des-citoyens>.

quant à eux des « pouvoirs de faire ». Ces derniers impliquent une obligation négative de la part des autorités publiques, soit une obligation de ne pas empêcher ou gêner l'exercice de ces droits. À l'inverse, les droits *à* induisent une obligation positive. Ceux-ci rappellent donc la catégorie des droit-créances¹⁹⁷, qui correspondent à des droits économiques et sociaux, notamment reconnus dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. Reste qu'ils s'en distinguent, eu égard aux critères d'appartenance à la catégorie des droits *à*, relevés par M. Pichard.

Sans reprendre critère par critère, la première spécificité des droits *à* qui mérite d'être évoquée est leur caractère monovalent, c'est-à-dire le fait d'être précisément conçus pour un usage déterminé. En ce sens, ils ne sont pas définis par leur structure mais par « l'objet du désir »¹⁹⁸ sur lequel chacun de ces droits portent. C'est ainsi qu'ils s'opposent aux droits subjectifs « génériques », tel le droit de créance ou le droit de propriété qui sont quant à eux « *conçus pour s'appliquer non à un mais à une multitude d'objets, dont certains à venir, en sorte que l'apparition d'un bien nouveau, le remplacement d'un bien par un autre, laissent en principe la règle intacte* »¹⁹⁹. Il en résulte que les droits *à* ne peuvent non plus être potentiels, à l'image de la créance qui n'est qu'une potentialité. Or, s'agissant du droit à l'erreur, le doute est de mise. Sans doute est-il possible de considérer que ce droit ne se conçoit que par rapport à l'absence de sanction, qui constitue précisément l'objet du désir. Toujours est-il que ce droit demeure à la fois épuisable et conditionné et ne s'attache qu'à l'auteur d'une erreur commise de bonne foi. Par ailleurs, comme le précise M. Pichard, « le droit *à* est conçu hors rapport. Il est une créance autonome, il se veut bienfait sans sembler se savoir charge. » Autrement dit, les droits *à* sont reconnus sans considération pour la contrepartie, qui découle toutefois nécessairement. Dès lors, autrui serait « le grand absent du droit *à* »²⁰⁰. Or, il est là encore malaisé d'appliquer ce critère au droit à l'erreur. Certes, ce dernier n'implique pas un rapport de type créancier/débiteur, d'autant qu'il est difficile de percevoir la dette qui résulte directement et exclusivement de la non-sanction. Néanmoins, ce droit ne se conçoit pas hors rapport puisqu'il en découle des obligations mutuelles entre deux parties bien déterminées.

197 Aussi appelés « droits de seconde génération ». Par ex. : droit au travail, droit à l'assistance, droit à l'instruction, etc. *Ibid.*

198 Dany Cohen, *L'avenir du droit : mélanges en hommage à François Terré*, op., cit., p. 394

199 *Ibid.*

200 Marc Pichard, *Le droit à : étude de législation française*, op., cit., p. 198.

Outre ces éléments propres aux droits *à*, le critère essentiel d'appartenance à cette catégorie juridique serait l'indétermination. Tel est le trait qui distinguerait réellement ces droits des autres droits subjectifs, dont notamment les droits-créances. Cette indétermination peut d'ailleurs être triple. D'une part, elle peut se rapporter à l'objet du droit *à*, dans le sens où le bienfait, que le droit entend octroyer, n'est pas défini en des termes suffisamment précis pour en cerner les contours. Il s'apparente ainsi à un standard, comme l'illustre l'emploi de certains adjectifs associés aux deux cas. L'exemple donné est celui des « moyens *convenables* d'existence »²⁰¹. En outre, l'indétermination peut aussi être le fait du débiteur auquel ce « pouvoir d'exiger » est adressé. Enfin, et surtout, elle porte sur son mode de réalisation, dans le sens où les modalités pratiques devant permettre d'obtenir l'objet exigé ne sont pas fixés précisément par la loi au sens large. Par exemple, ceci se perçoit facilement pour ces droits que sont le droit à un environnement sain, le droit à la vie privée, le droit à l'accès au droit, etc. En somme, selon M. Pichard, « *Doit être qualifiée de droit à toute prérogative qui procède de la volonté d'attribution à un individu d'un bienfait sans en préciser la contrepartie nécessaire et qui demeure donc indéterminée.* »²⁰² Or, force est de constater que le droit à régularisation en cas d'erreur ne remplit guère ce critère. Certes, il demeure encore des ambiguïtés quant au champ d'application de l'article L. 123-1 du CRPA. En particulier, le champ des sanctions concernées ou exclues peut être sujet à interprétation. Néanmoins, cela ne signifie pas que ces sanctions s'avèrent indéterminées. Au contraire, la loi précise bien que seule la « sanction, pécuniaire ou consistant en la privation de tout ou partie d'une prestation due » est concernée, pourvu qu'elle ne rentre pas dans le champ des exceptions limitativement énumérées. De même, si le débiteur est désigné de façon large, il n'empêche que l'article L. 123-1 du CRPA vise bien un débiteur en particulier, à savoir l'administration. D'ailleurs, l'identité du débiteur se précise dans le cadre de son application. Ainsi, l'allocataire aura affaire à la Caisse d'allocations familiales, le demandeur d'emploi à Pôle emploi, l'assuré retraité à la Caisse nationale d'assurance retraite, etc. Enfin son mode de réalisation est simple et déterminé : il se réalise par la régularisation du manquement en suivant les indications données par l'administration. Par conséquent, le droit à régularisation en cas d'erreur ne peut être qualifié de « droit *à* ». Le rapprochement est trop rapide.

201 Marc Pichard, *Le droit à : étude de législation française, op. cit.*, p. 227.

202 *Ibid*, p. 225.

3 – Une optique partenariale

En définitive, le droit reconnu à l'article L. 123-1 du CRPA n'est ni un droit à l'erreur en tant que tel, ni même un droit à. Ce constat saura ainsi rassurer D. Cohen qui qualifiait déjà le droit à l'erreur « *d'insupportable* », mais « *dont on réalise toutefois, en écoutant ceux qui l'invoquent, qu'il répondrait pour eux à une réelle nécessité.* »²⁰³ Cette sévérité à l'égard d'un droit à l'erreur fut d'ailleurs partagée par nombre de commentateurs lors de l'adoption de la loi ESSOC, qui voyaient par-là l'effacement du principe de légalité. Pour le comprendre, le droit à l'erreur, tel que consacré par la loi ESSOC, aurait ceci d'insupportable qu'il aurait pour conséquence d'altérer la force obligatoire de la loi. Comme l'a mis en avant B. Nouel : « *la loi embourbée dans la technocratie perd son autorité, surtout si l'on pardonne sa méconnaissance au point de faire de cette dernière un "droit".* »²⁰⁴ Cependant, comme cela fut déjà démontré, l'erreur ne peut se concevoir comme un « droit ». Tout au plus permet-elle d'exiger la clémence de l'administration. En effet, l'erreur involontaire n'est admise que pour autant qu'elle reste temporaire. Un retour à la légalité s'impose toujours. À ce titre, le droit à régularisation en cas d'erreur ne se présente guère non plus comme une tolérance administrative, qui, au sens juridique du terme, s'entend comme « *le fait, pour une autorité administrative, de s'abstenir volontairement et illégalement d'utiliser les moyens dont elle dispose pour sanctionner une illégalité commise par un administré* »²⁰⁵. Ainsi compris, une tolérance administrative a pour effet de maintenir l'illégalité. Or, en l'occurrence, la régularisation est à la fois la condition du droit à l'erreur mais encore sa vocation finale. C'est en ce sens que le droit à l'erreur peut s'analyser comme un outil au service de la légalité, ou plutôt comme un outil traduisant « *une réévaluation des moyens* »²⁰⁶ pour garantir *in fine* l'effectivité de la règle de droit.

D'autres s'inquiéteront d'y voir une pierre de plus dans cet ensemble de techniques contentieuses permettant de « sauver » du vice un acte administratif²⁰⁷. Il est vrai que le

203 Dany Cohen, *L'avenir du droit : mélanges en hommage à François Terré*, op., cit., p. 394

204 Bertrand Nouel, « Droit à l'erreur : perlimpinpin chez Kafka », Paris, op., cit., p. 4.

205 Fanny Grabias, *La tolérance administrative*, op., cit., p. 22.

206 Hélène Lepetit-Collin, expression reprise par Ariane Vidal-Naquet et Alix Perrin, « Quel droit à l'erreur ? », op., cit., p. 1849.

207 Cf. Bertrand Seiller, « Droit à l'erreur : pour qui ? », *L'Actualité juridique. Droit administratif*, n° 26, 2018, p. 1465.

juge a reconnu plusieurs mécanismes permettant de neutraliser certaines illégalités entachant l'acte administratif. Ceux-ci vont de la substitution de motifs²⁰⁸, à la substitution de base légale²⁰⁹, en passant par la neutralisation de motifs illégaux surabondants au fondement de l'acte attaqué²¹⁰. Cependant, il faut garder à l'esprit que ces moyens viennent simplement rompre avec une application trop mécanique du principe de légalité, à l'instar du droit à l'erreur. Mais, ce dernier ne demeure pas moins au service de la légalité en facilitant la régularisation.

De ce point de vue, la menace de la sanction correspond naturellement à un moyen comminatoire permettant d'inciter l'administré en « faute » à corriger le manquement à la règle de droit. Elle peut même favoriser un certain « civisme » en encourageant les administrés à signaler leurs erreurs, puisqu'ils sont amenés à considérer que le coût de la sanction surpasse celle d'une régularisation spontanée et ce, quand bien même elle peut impliquer, par exemple, une action en répétition de l'indu. L'administration n'intervient donc pas directement dans la régularisation elle-même mais laisse cette opération à l'administré. Ainsi, ce droit s'inscrit dans une logique partenariale, qui, non seulement attribue à l'administré un « pouvoir d'exiger » la prise en compte de sa situation personnelle et l'absence de sanction, mais suppose aussi une action volontariste de sa part pour régulariser sa situation. C'est un autre aspect qui met en échec l'analyse du droit à l'erreur comme un droit *à*. Au demeurant, il est possible d'observer différemment cette confiance mutuelle que le gouvernement appelle de ses vœux. Certes, celle-ci est recherchée à travers cette nouvelle injonction à la bienveillance dans le traitement de diverses démarches administratives. Mais, plus largement, il s'agit de faire de l'administré un partenaire qui coopère avec l'administration et agisse de son côté. Symptomatique à cet égard est la récurrence du terme de « coopération » qui revient dans les différents entretiens menés dans le cadre de cette étude. C'est également à ce titre que la régularisation demeure peu coercitive et se fait soit spontanément, soit après avoir été invitée²¹¹. Du reste, il faut rappeler que ce nouveau droit n'empêche pas la sanction lorsque celle-ci apparaît

208 CE, 8 juin 1934, n° 27035, Augier : Lebon, p. 660 ; D. 1934, III, p. 31, concl. P.-L. Josse (en cas de compétence liée) ; CE, sect., 6 févr. 2004, n° 240560 *Hallal*, Lebon p. 48 (en l'absence de compétence liée).

209 CE, sect., 3 déc. 2003, n° 240267 *Préfet de la Seine-Maritime c/ El Bahi*, Lebon p. 479

210 CE, ass., 12 janv. 1968, n° 70951, Dame Perrot : Lebon, p. 39 ; AJDA 1968, p. 179, concl. J. Kahn.

211 Art. L. 123-1 du Code des relations entre le public et l'administration.

inévitable. Il faut juste que celle-ci soit supportable et, pour l'être, qu'elle s'exerce dans un rapport de confiance. Or, s'inscrivant dans le cadre d'un droit supposant une bienveillance préalable, celle-ci s'en trouve légitimée.

Extrait d'entretien

Bien que le droit à l'erreur existait déjà en matière fiscale, est-ce que les modifications opérées par la loi ESSOC ont permis d'instaurer une nouvelle « culture administrative » ?

Madame Sellière : *« Oui, le droit à l'erreur existait avant, mais là, avec la loi ESSOC, on nous a donné de nouveaux outils. Certes, avant on traitait différemment les fraudeurs et les contribuables de bonne foi. La fraude n'a pas changé, on sanctionne. Mais, sur la partie des contribuables qui coopèrent, on peinait à distinguer les contribuables qui coopèrent des contribuables qui, sans être entièrement de mauvaise foi, ne facilitent pas les opérations de contrôle. [...] On n'a pas révolutionné notre Code général des impôts, certes. Mais cela a facilité cette bonne foi en donnant aux contribuables une contrepartie avec un intérêt de retard réduit. [...] Pour nous, c'est source d'allègement. [...] Donc sur la finalité, je suis convaincue de l'intérêt car c'est toujours plus facile quand le contribuable corrige ses erreurs. Il y a quand-même une idée du faire-faire. »*

Conclusion du chapitre II

« *Nous savoir malades, cerner en nous la maladie, nous en distinguer, en refuser la fatalité : c'est cela, l'essentiel d'une thérapeutique.* »²¹² De cet examen, il en ressort un bilan assez troublant qui rend compte d'un certain amalgame entre les deux objets de confiance que sont l'État et l'administration au sens global. L'étude du remède n'est pas moins troublante, tant les ambiguïtés que le droit à l'erreur recouvre laissent un doute sur son objet réel. Toutefois, il n'empêche qu'il permet de répondre à plusieurs défis, qui sont parfois insolubles. Il permet en outre d'éviter des situations lourdes en conséquences pour certains administrés qui, autrement, seraient conduits à n'éprouver que défiance envers à l'administration. Tout dépend désormais de la façon dont ce droit s'est intégré dans le pratique. Ainsi, il faut passer de l'intention à la réalité. Tel est l'objet du chapitre suivant.

212 Alain Peyrefitte, *Le Mal français*, op., cit., p. 536.

Chapitre III – De la règle à la réalité

« Mais on ne bouleverse jamais des habitudes bien ancrées ; elles ne cèdent progressivement que devant l'effet corrosif du temps qui ronge les institutions juridiques les mieux établies comme le ressac de la mer effrite les falaises les plus solides. »

Benoît Plessix, *Revue française de droit administratif*, n°5, 2018, p. 847.

Le droit à l'erreur n'est qu'une formule si les administrations n'épousent pas le changement. Or, pour reprendre l'expression de M. Crozier²¹³, *« on ne change pas une administration par décret »*, mais par un engagement dans la durée en faveur d'une transformation profonde des habitudes et des mentalités. Ainsi, le succès de la réforme dépend grandement de la manière dont les administrations appliquent et s'approprient cette nouvelle mesure. Cette partie se propose alors de voir comment les organismes étudiés sur le terrain ont su décliner ce droit en pratique (Section 1). À partir de là, un bilan plus général quant à l'effectivité du droit à l'erreur sur la relation de confiance s'impose (Section 2), pour enfin conclure sur un examen des suites à prévoir au droit à l'erreur (Section 3).

Section 1 – Un droit à décliner en pratique

Le droit à l'erreur étant sujet à interprétation, une étude des définitions apportées par les différents organismes est essentielle pour comprendre comment ces deniers s'en sont emparés (1). Cela doit évidemment s'accompagner d'une analyse plus concrète de la manière dont ce droit parvient à s'appliquer à leur niveau (2).

1 – Une question d'interprétation

Pour favoriser une approche cohérente et conforme à l'esprit du texte, la Direction interministérielle de la transformation publique a lancé un groupe de travail en février

²¹³ Michel Crozier, *On ne change pas la société par décret*, Paris, Bernard Grasset, 1979.

2019, dont la mission fut de proposer une interprétation générale du droit à l'erreur et de ses contours. Ces définitions s'appliquent à l'ensemble des organismes de sécurité sociale, mais ces derniers restent libres d'interpréter plus favorablement ce droit. Il va donc s'agir de comparer ces différentes définitions en s'appuyant sur quelques documents internes aux organismes et une circulaire particulièrement éclairante en la matière ; le tout au prisme de l'interprétation juridictionnelle. Ainsi convient-il d'étudier à la fois l'erreur et ses contours (1.1) et la sanction et ses causes (1.2).

1.1 – L'erreur et ses contours

De façon assez curieuse, le droit à régularisation en cas d'erreur s'interprète, au sens de la doctrine dégagée par la DITP, comme « *une norme pédagogique d'acceptation de l'erreur* », donnant ainsi « *droit de se tromper dans ses obligations déclaratives pour permettre [...] d'améliorer son comportement futur* »²¹⁴. Or, une lecture rapide de cette définition fait ressortir un contraste flagrant avec le sens que lui donnait le législateur, lequel refusait d'y voir une « *licence à l'erreur* »²¹⁵. Elle est d'ailleurs reprise par les différents organismes, dont notamment la CNAF qui précise dans une lettre réseau que « *tout homme de bonne foi, désireux d'apprendre et/ou d'expérimenter ne doit pas être systématiquement sanctionné pour les erreurs qu'il peut commettre dans les actes entrepris dans cette intention* »²¹⁶. Cette définition s'inspire ainsi de la sphère éducative qui voit l'erreur comme un levier d'apprentissage et moins comme un fait à sanctionner, ce qui découragerait l'élève à agir ou s'exprimer. La finalité assignée au droit à l'erreur est alors d'encourager les administrés à poursuivre les démarches pour accéder aux diverses prestations auxquelles ils ont droit sans craindre la sanction. À ce titre, l'accent est mis sur l'erreur au détriment de la régularisation, comme l'invite d'ailleurs l'expression improprement employée pour désigner ce droit. Mais, outre cette conception, il est également possible de déceler dans cette définition un certain paternalisme en tablant sur une amélioration des « *comportements déclaratifs* » des administrés et en prétendant les

214 CNAV, Circulaire n° 2019-28 du 20 novembre 2019 relative à l'instauration d'un droit à l'erreur porté par la loi Essoc.

215 Gérald Darmanin, in Stanislas Guerini, *Rapport au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance*, op., cit.

216 CNAF, Lettre Réseau n° 2019-007 du 30 janvier 2019 relative à la loi pour un État au service d'une société de confiance (Essoc) et ses impacts pour la branche Famille, p. 5.

responsabiliser dans ce sens. Quoi qu'il en soit, elle traduit bien cette volonté d'accueillir favorablement l'erreur involontaire, conformément à l'ambition initiale de la loi ESSOC. Ceci est d'autant plus manifeste que les différents textes indiquent que « *toute information est désormais susceptible d'erreur* »²¹⁷, ou encore qu'il « *n'existe pas de notion qui, a priori, n'est pas susceptible d'erreur.* »²¹⁸ L'« erreur » est ainsi comprise de façon très large, sans restriction aucune. Reste qu'ils précisent également que le droit à l'erreur ne peut s'appliquer que s'il s'agit d'une première erreur, commise de bonne foi, et qui débouche *in fine* sur une régularisation de la situation, en vertu du texte de loi.

Au sujet de cette condition floue et non définie qu'est la condition de la première fois, la DITP est venue apporter certaines précisions dans un sens tout aussi favorable²¹⁹. Elle considère en effet que l'erreur inédite doit être appréhendée par « famille », tenant par exemple aux ressources d'un côté et à la vie maritale de l'autre. Autrement dit, l'application du droit à l'erreur pour un manquement commis dans une famille n'empêche pas une deuxième application pour un manquement commis dans une autre. Elle admet même la possibilité d'une réactivation du droit à l'erreur, de sorte qu'une réitération de l'erreur ne conduise pas systématiquement au prononcé d'une sanction – comme le dicte pourtant l'article L. 123-1 du CRPA. L'objectif est d'accorder aux organismes une certaine marge d'appréciation afin d'adapter les décisions aux circonstances de l'espèce. Néanmoins, il apparaît que les organismes n'ont pas tous souhaité adopter la même approche. En particulier, la CNAV semble privilégier une interprétation plus restrictive de cette condition sans vouloir distinguer par typologie d'erreur. Elle explique à cet égard qu'il faut « *éviter de complexifier la procédure* »²²⁰ et justifie cette position en soulignant qu'à l'occasion d'une régularisation l'assuré reçoit l'ensemble des informations utiles à sa situation, et non simplement les informations ayant trait au type d'erreur commise. Elle poursuit en refusant d'admettre la possibilité d'une réactivation du droit à l'erreur « *sauf exception liée à un public fragilisé* »²²¹ ou situation particulière. Si, par cette interprétation, la CNAV ne s'écarte pas véritablement de l'esprit du texte, ces divergences montrent malgré tout que le

217 CNAV, Circulaire n° 2019-28, *op. cit.*, p. 4

218 CNAF, Information technique n° 2019-075 du 24 avril 2019 relative à la mise en œuvre du plan d'action « droit à l'erreur - programme de prévention des indus 2019 » et mise à disposition d'outils de sensibilisation au droit à l'erreur, p. 7

219 CNAV, Circulaire n° 2019-28, *op. cit.*, p. 6.

220 *Ibid.*

221 *Ibid.*

droit à l'erreur reste un droit malléable, laissant aux administrations une certaine latitude pour l'interpréter plus ou moins strictement et à leur gré. Ceci peut être regrettable, d'autant que la condition de la première fois rompt en elle-même avec la jurisprudence qui a pu être admise auparavant. Un arrêt important du Conseil d'État en date du 17 novembre 2017 concluait par exemple, au sujet d'un refus de remise d'indu, que, si l'allocataire a pu « ignorer [en toute bonne foi] qu'il était tenu de déclarer les ressources omises, la répétition de l'omission ne saurait alors suffire à caractériser une fausse déclaration »²²².

Ces divergences se rencontrent également au sujet des retards et omissions, lesquels ne sont théoriquement pas couverts par le droit à l'erreur. Selon une vision toujours aussi libérale, la DITP considère à ce propos qu'une omission partielle dans une déclaration peut finalement être associée à une simple erreur matérielle, dès lors qu'elle n'est ni grossière, ni délibérée²²³. Quant à une omission totale de déclaration – qui ne peut faire l'objet d'une régularisation au sens de l'article L. 123-1 précité – elle insiste sur le fait qu'une appréciation au cas par cas doit primer pour exprimer une indulgence si nécessaire²²⁴. Reprenant ce dernier constat à son compte, la CNAV admet qu'une omission totale puisse être assimilée à « une méconnaissance d'une règle s'appliquant à sa situation »²²⁵ en cas de changement de situation, tout en restant silencieuse concernant l'omission partielle. La circulaire de la CNAV rajoute par ailleurs qu'un dépôt tardif d'une déclaration de changement de situation doit, en réalité, être assimilé à une omission totale, soit à une erreur régularisable, et non à un retard au sens du texte de loi. La raison en est qu'une telle déclaration ne se trouve assortie d'aucun délai, d'où le fait qu'une déclaration tardive de changement de situation ne puisse caractériser un retard. De ce point de vue, il est possible de constater un certain contournement de la règle, quoique cette interprétation reste bien plus favorable pour les assurés. À l'inverse, la CNAF ne semble pas admettre un quelconque retard ou omission au titre d'une erreur pouvant être régularisée, suivant une lecture littérale de l'article L. 123-1 précité²²⁶.

Dans l'ensemble, ces interprétations témoignent d'une volonté de s'approprier ce

222 CE, 1ère et 6e ch., 17 nov. 2017, n° 400606, Lebon.

223 CNAV, Circulaire n° 2019-28, *op. cit.*, p. 6.

224 *Ibid.*

225 *Ibid.*

226 CNAF, Information technique n° 2019-075, *op. cit.*, p. 6

nouveau droit assez souple en gardant à l'esprit la finalité du droit à l'erreur, à savoir d'éviter le prononcé d'une sanction dans une optique de bienveillance. Toujours est-il que des zones d'ombres demeurent. En particulier, le contour des erreurs régularisables reste flou et sujet à interprétation. Comme ces documents laissent entendre, celles-ci semblent bien se cantonner aux erreurs déclaratives, quand bien même le législateur s'en défend²²⁷. En ce sens, le Conseil d'État a, par exemple, assez logiquement refusé de considérer que « le défaut d'accomplissement d'actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi ou de créer, reprendre ou développer une entreprise [ou encore] la méconnaissance par le demandeur d'emploi, sans motif légitime, de ses autres obligations [...] ne sont pas, par leur nature, au nombre des manquements régularisables »²²⁸. De même, la question de la limite temporelle concernant l'erreur matérielle n'est guère traitée. Dès lors, comme supposé plus haut, il est possible d'estimer que la condition de la première fois s'appliquera indistinctement aux deux types d'erreur. C'est d'ailleurs ce qui semble ressortir des différents jugements et arrêts du juge administratif. À titre d'exemple, un jugement du Tribunal administratif de Paris en date du 16 décembre 2020 précise que les dispositions de l'article L. 123-1 du CRPA « se bornent sous certaines conditions, à prévoir une procédure de correction destinée à permettre aux administrés, ayant pour la première fois méconnu une règle ou commis une erreur déclarative, de procéder sans encourir de sanction, à une régularisation, lorsqu'elle est possible, de leur situation »²²⁹. Le rapprochement entre l'erreur matérielle et la méconnaissance d'une règle de droit à la notion de première fois est clair. Au-delà, il est intéressant de noter que, par opposition aux définitions données par les administrations, le juge met quant à lui l'accent sur la régularisation et non l'erreur. Un droit équivoque, en somme.

1.2 – La sanction et ses racines

Le droit à l'erreur, étant conditionné par la bonne foi, des précisions plus concrètes en la matière s'imposaient également. Néanmoins, la bonne foi étant présumée, et la charge de la preuve inversée, le choix a été fait, là encore, de ne définir que ses antonymes. Ainsi,

227 Exposé des motifs relatif à la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (1), JORF n°0184 du 11 août 2018, p. 3.

228 CE, 1^{ère} et 4^e ch., 14 oct. 2020, *Union syndicale Solidaires*, n°428524.

229 TA Paris, 16 déc. 2020, n° 1903547.

la DITP interprète la notion de fraude comme « *une transgression volontaire des règles qui gouvernent les conditions d'octroi ou / et de calcul des prestations sociales ou d'un prélèvement obligatoire* ». ²³⁰ Étonnamment, le critère de la présence d'un procédé destiné à tromper sciemment l'administration n'apparaît pas explicitement. Seuls sont évoqués de façon très large les trois éléments constitutifs de la fraude, que sont l'élément légal, matériel et intentionnel. Plus étonnant encore, la doctrine de la DITP ne s'efforce pas à distinguer la fraude de la mauvaise foi. En effet, elle se contente d'affirmer qu'« *il est communément admis* » que les éléments constitutifs de la mauvaise foi sont les mêmes que celle de la fraude, en ajoutant toutefois qu'elle ne peut s'apprécier qu'au cas par cas. La CNAF se fait plus explicite encore en soulignant qu'« *en pratique les notions de mauvaise foi et d'intention frauduleuse sont équivalentes* » ²³¹. Au contraire, la circulaire CNAV opère une distinction claire et explicite entre ces deux notions en précisant que la fraude renvoie à « *des manœuvres frauduleuses qui ont conduit à commettre intentionnellement une "erreur" dans le but d'en tirer un profit injustifié* » ²³². La précision reste appréciable. D'autre part, il est prévu que la caractérisation de la mauvaise foi ne peut se faire que sur la base d'un faisceau d'indices, soit à partir d'un ensemble d'éléments concordants, qui, séparément, ne sauraient prouver l'intentionnalité de l'acte. Cependant, il s'avère que la répétition du manquement constitue en lui-même un élément pouvant caractériser la mauvaise foi. C'est en ce sens que la Cour d'appel d'Aix-en-Provence a pu confirmer dans un arrêt du 5 novembre 2021 que la mauvaise foi de l'assuré méconnaissant à vingt-six reprises des dispositions applicables à sa situation était manifeste ²³³.

Aussi, c'est surtout au niveau de la définition de la sanction que le droit à l'erreur donne matière à interprétation. Le Conseil d'État refuse par exemple de qualifier de sanction, au sens de l'article L. 123-1 du CRPA, le retrait d'un décret accordant la nationalité française ²³⁴ ou encore une décision d'opposition à l'acquisition de la nationalité française ²³⁵. En revanche, dans un sens plus libéral, le Tribunal administratif de Strasbourg a affirmé, à l'occasion d'un jugement en date du 15 octobre 2021 ²³⁶, que l'application du

230 CNAV, Circulaire n° 2019-28, *op. cit.*, p. 5.

231 CNAF, Mémento qualification de la fraude, outil d'aide à la décision, mis à jour le 14 janvier 2021.

232 CNAV, Circulaire n° 2019-28, *op. cit.*, p. 5.

233 CAA Aix-en-Provence, 5 nov. 2021, n° 20/12068.

234 CE, 2e ch., 31 mai 2021, *M. A.*, n° 445007, Inédit, au recueil Lebon.

235 CE, 2e ch., 2 décembre 2019, n° 432176, Inédit, au recueil Lebon.

236 TA Strasbourg, 15 oct. 2021, n° 1909382, concl. Sandra Bauer, AJDA n°5 du 14 février 2022.

tarif maximal pour des prestations de services périscolaires à la suite d'une erreur matérielle lors du renseignement de sa situation correspondait à une sanction pécuniaire, au sens de l'article L. 123-1 précité. Ces arrêts illustrent bien que la notion de sanction puisse s'entendre plus ou moins souplesment. De telles interprétations peuvent ainsi limiter ou au contraire élargir les possibilités de se prévaloir des dispositions de cet article. C'est d'ailleurs à ce propos que le médiateur de Pôle emploi critique l'interprétation retenue par l'organisme²³⁷. Concrètement, le champ du droit à l'erreur s'avère limité à deux situations pour Pôle emploi, à savoir la non-application d'une radiation ou d'une suppression du revenu de remplacement et la remise automatique des majorations de retard et pénalités²³⁸. Pourtant, une autre situation mériterait d'être couverte par le droit à l'erreur. De fait, en cas de somme indûment versée, l'action en remboursement, prévue à l'article L. 5422-2 du Code du travail se prescrit par dix ans, au lieu de trois « *en cas de fraude ou de fausse déclaration* ». Outre le caractère contestable de vouloir définir la fausse déclaration en dehors de toute intention frauduleuse, l'allongement de ce délai a, dans les faits, tout d'une sanction, comme l'estime le médiateur de Pôle emploi. Dépasser la notion juridique de la sanction pour une interprétation plus conforme à la réalité des faits serait assurément la bienvenue, puisque, comme le déclare ce dernier, « *pour ces personnes de bonne foi ce délai est une épée de Damoclès dont ils ignorent l'existence et qui les place dans une insécurité juridique.* »²³⁹ Il y va de la portée du droit à l'erreur.

2 – Une question d'acculturation et de mise en œuvre

Interpréter la mesure est une chose, l'appliquer en est une autre. Ceci suppose d'une part une sensibilisation à l'esprit du texte (2.1) et des efforts pour le mettre en œuvre (2.2).

2.1 – Une nécessaire sensibilisation à l'esprit du texte

237 Médiateur national de Pôle emploi, *Rapport d'activité pour l'année 2018*, mars 2019, disponible en ligne à l'adresse : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/279802.pdf>.

238 Pôle emploi, Mémo réglementaire n° 252 du 9 juillet 2019.

239 Médiateur national de Pôle emploi, *Rapport d'activité pour l'année 2018, op., cit.*, p. 38.

Changer les pratiques et les mentalités suppose indéniablement de former et de sensibiliser au droit à l'erreur les agents en contact avec les administrés. Ceci s'impose d'autant plus que, malgré les efforts de communication de la part du gouvernement, ce droit n'est pas forcément bien connu de tous. Les résultats d'une enquête de notoriété du droit à l'erreur l'illustrent bien. Lancée par l'Union des caisses nationales de Sécurité sociale, cette enquête menée par questionnaire au cours de l'été 2019 a interrogé des salariés de plusieurs organismes du régime général de la sécurité sociale ayant en charge la gestion des dossiers individuels²⁴⁰. Or, s'agissant des salariés de la branche maladie, il apparaît que seuls 49,4 % des 698 répondants ont « entendu parler » du droit à l'erreur²⁴¹. Ces résultats ne sont qu'un exemple et ne prétendent pas représenter l'ensemble des cas. Néanmoins, ils restent très instructifs et mettent en évidence la nécessité d'engager des actions de formation en la matière. Divers acteurs ont pu être mobilisés dans ce cadre. Toujours à l'Assurance maladie, et plus particulièrement à la CPAM de Lille-Douai, cette mission fut confiée à la médiatrice locale, qui confirme que beaucoup d'informations ont été communiquées à ce sujet aux agents en « front office », c'est-à-dire en lien avec les assurés²⁴². La DGFIP s'est quant à elle résolue à créer en septembre 2020 un nouveau poste de « chargé de mission relation de confiance », rattaché au service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal, dont la tâche est de coordonner en interne les nouvelles orientations introduites par la loi ESSOC²⁴³. Aussi, des réunions techniques ont été organisées dans les divers organismes pour présenter ces nouveautés et plusieurs informations ont été diffusées sur les sites intranets, auxquels chaque agent a accès. Un module de « e-learning » à destination des agents, incluant des quizz relatifs au droit à l'erreur et des conseils « bon réflexes », a même été réalisé par la CNAM afin de compléter ces actions de sensibilisation au droit à l'erreur²⁴⁴. Ces organismes ne sont donc pas restés inactifs sur ce point. La DITP de son côté s'est elle aussi engagée à développer des formations en ligne, lesquelles sont accessibles sur la plateforme interministérielle « Mentor » destinée à former les agents de la fonction publique d'État²⁴⁵.

240 CNAM, Lettre réseau n° 113/2019 du 1er août 2019.

241 Cf. Annexe n°6

242 Cf. Annexe entretien n°4

243 Cf. Annexe entretien n°1

244 CNAM, Lettre réseau n° 113/2019 du 1er août 2019, *op., cit.*

245 Thierry Lambert, « Loi ESSOC : faire le pari d'une relation de confiance entre les administrations et leurs usagers », *op., cit.*, p. 58.

Outre ces efforts de formation, les organismes se sont également appliqués à élaborer certains outils d'aide à la décision afin de s'aligner sur l'ambition de la loi ESSOC. Par exemple, la CNAF a rédigé un « mémento fraude » destiné à guider les acteurs en lien avec l'analyse des cas de suspicions de fraude²⁴⁶. Cet outil d'aide à la décision – qui reste non opposable – a été diffusé pour la première fois en novembre 2019 dans le réseau des CAF et a vocation à être mis à jour annuellement en intégrant les évolutions jurisprudentielles et législatives. Sans entrer dans les détails, le mémento regroupe en quarante-neuf pages neuf fiches thématiques étudiant les hypothèses où se présentent le plus de difficultés pour relever l'élément intentionnel constitutif d'une fraude et donne des suggestions pour traiter ces cas. Il est par exemple suggéré que l'absence de déclaration d'un mariage peut éventuellement être qualifiée de fraude, tandis l'absence de déclaration d'un concubinage ne peut l'être qu'en présence d'un faisceau d'indices concordants. Globalement, s'il ne vient pas réduire la marge d'appréciation laissée aux CAF dans la qualification de la fraude, il a le mérite de potentiellement éviter certains abus dans la caractérisation de la fraude, comme le déplorait justement le Défenseur des droits²⁴⁷. Aussi, il se présente à la fois comme un outil d'harmonisation des pratiques en termes de sanction pour fraude et comme un instrument précieux pour les médiateurs lorsqu'ils sont amenés à préconiser, dans certains cas, une déqualification de la fraude. Par ailleurs, cela s'accompagne de fiches pratiques présentant par exemple les « *causes racines des erreurs de déclaration* »²⁴⁸ et l'attitude à adopter pour éviter leur survenance. Il s'agirait par-là d'aider les agents à mieux comprendre les sources d'erreur et à mieux les identifier. En conclusion, ces initiatives témoignent de ce souci de faire évoluer tant les pratiques que les mentalités pour appliquer au mieux ce nouveau droit. Reste à savoir si l'ensemble de ces efforts ont su et sauront être efficaces pour mener à bien ce changement de culture tant promu par la loi ESSOC.

2.2 – Une mise en œuvre concrète du droit à l'erreur

Le droit à l'erreur a également entraîné des évolutions plus concrètes pour permettre aux administrés de se prévaloir de ce nouveau droit. En pratique, à défaut d'une notification

246 CNAF, Mémento qualification de la fraude, *op., cit.*

247 Cf. *supra* (Chap. II, sect. 2, titre 3, p. 57).

248 CNAF, Information technique n° 2019-075, *op., cit.*, Annexe 2.

les invitant à régulariser leur situation, il revient à ces derniers de signaler, le cas échéant, leurs erreurs en contactant l'administration concernée. Pour faciliter cette démarche, de nouveaux canaux de communication ont pu être élaborés par les divers organismes. Un nouveau motif « Oups » a par exemple été inséré dans le canal courriel du site « caf.fr » pour permettre aux administrés de se renseigner sur ce nouveau droit, connaître leurs obligations déclaratives et signaler, si besoin, un oubli ou une erreur.

CONTACTER MA CAF

PAR COURRIEL

Merci de choisir votre motif :

Oups ! j'ai fait une erreur, que faire ?

Quelle est votre situation ?

Qu'est-ce que le Droit à l'erreur ?

J'ai peur d'avoir fait une erreur

Je signale un oubli ou une erreur

Impression d'écran (recoupée) du site caf.fr.

Pour le reste, c'est notamment par simple courriel via la messagerie, par courrier postal, par téléphone ou dans les accueils que les administrés peuvent signaler leurs erreurs, comme l'indique les sites des différentes administrations. À cet égard, il faut malgré tout noter que ces informations ne sont pas si facilement repérables pour les internautes qui souhaitent se renseigner sur ces modalités, bien qu'elles puissent être évidentes. Il est également fort à parier que l'administré, qui n'a pas connaissance de ce droit, ne s'efforcera pas non plus à faire de telles recherches pour connaître ces modalités ou même l'étendue de ce droit. Néanmoins, les administrations prennent quand même soin d'informer les administrés dans leurs courriers de la possibilité d'invoquer ce droit et solliciter une régularisation. Les communications sortantes ont dès lors été modifiées pour intégrer le droit à l'erreur. Deux nouveaux types de courriers ont notamment été créés²⁴⁹. Le premier indique : « *Vous bénéficiez du droit à l'erreur* » ; tandis que le deuxième note : « *Vous avez bénéficié du droit à l'erreur* » pour contester en cas de récidive.



Impression d'écran du site de la Direction interministérielle de la Transformation publique, rubrique « Loi ESSOC : faire le pari d'une relation de confiance », 12 avril 2019

249 CNAM, Lettre réseau n° 113/2019 du 1er août 2019.

La différence avec un autre logo officiel qui évoque faussement « *vous avez droit à l'erreur* » (*supra*) n'est guère anodine et montre que la posture change selon qu'il s'agit de promouvoir ce droit ou d'inviter l'administré à régulariser sa situation. En tout état de cause, la régularisation prime. Celle-ci doit donc se faire dans le délai imposé par l'administration. À cet effet, le délai qui a été retenu par la CNAV est de deux mois²⁵⁰, soit le même que le délai de recours de droit commun. Le délai en cas de signalement spontané n'est quant à lui guère mentionné. Dès lors, il est possible de supposer qu'il sera le même, sauf à considérer que la régularisation doit se faire aussitôt.

Si le droit à l'erreur a entraîné des évolutions concrètes dans le cadre de sa mise en œuvre, il convient toutefois de souligner, qu'en vérité, il n'est pas entièrement appliqué dans chacune des administrations. En effet, au cours de l'entretien mené avec le médiateur de la CARSAT des Hauts-de-France et du responsable du pôle législation, il a été révélé que les modalités pratiques pour faire appliquer le droit à l'erreur étaient encore en train de se mettre en place²⁵¹. Plus précisément, il s'avère que les CARSAT en région sont encore en attente de textes de la part de la CNAV, étant donné que la circulaire reste insuffisante pour réellement appliquer ce droit en pratique. Des instructions réseaux à destination des techniciens retraite ont été diffusés, toutefois celles-ci ont dû être révisées en raison d'incompréhensions sur les modalités données. À l'heure actuelle, le droit à l'erreur est simplement expérimenté sur les questionnaires ressources qui servent à vérifier que les conditions d'attribution des prestations soumises à conditions de ressources sont encore remplies. Il devrait toutefois être généralisé sur tous les secteurs en juin 2022. En somme, cela montre bien toutes les difficultés qui peuvent survenir dans le cadre de l'application concrète de toute norme légale. D'aucuns ne seront surpris de voir que la réforme peut facilement rester à l'état du discours.

250 CNAV, Circulaire n° 2019-28, *op. cit.*, p. 7.

251 Cf. Annexe entretien n°3

Section 2 – La relation de confiance : un état des lieux

Pour consolider la relation de confiance, la réforme ne s'est pas limitée au droit à l'erreur. Des transformations plus larges l'accompagnent, dans le but d'instaurer une nouvelle « *administration qui accompagne* »²⁵², selon le titre du chapitre de la loi ESSOC intégrant le droit à l'erreur (1). Ainsi, à l'aune de l'ensemble de ces évolutions, il conviendra de conclure cet état des lieux en dressant un premier bilan de la réforme (2).

1 – Une « administration qui accompagne »

Amenée à se réformer, l'administration se veut désormais de conseil (1.1) et résolument proactive face aux manquements des administrés (1.2).

1.1 – Une administration de conseil

Si le droit à l'erreur a le mérite de pallier la complexité des règles et procédures administratives, il ne saurait, à lui seul, garantir une relation de confiance en se limitant à tirer les conséquences de ces difficultés. Des actions complémentaires ont donc été menées dans l'optique de passer d'une logique curative à une logique plus préventive et de rendre le principe du droit à l'erreur plus effectif. L'initiative la plus marquée à cet égard est indéniablement la création du nouveau site gouvernemental « *oups.gouv.fr* », à laquelle ont contribué les administrations les plus en lien avec le public²⁵³. Ouvert en juin 2019 et désormais intégré à la plateforme « *Services publics +* »²⁵⁴, ce site liste les erreurs les plus fréquemment commises dans les démarches administratives afin de permettre aux administrés de les anticiper. Au total, dans l'onglet « *particuliers* », ce sont 242 erreurs qui

252 Chapitre Ier, Titre Ier, Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance.

253 À savoir : « Pôle emploi, la Caisse Nationale d'Allocations Familiales (Caf), la Mutualité Sociale Agricole (MSA), la Caisse Nationale d'Assurance Maladie (Cpam), la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse (Carsat), l'Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale (Acos, caisse nationale du réseau des Urssaf), la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP), et la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI) » (Direction Interministérielle de la Transformation Publique, « *Lancement de oups.gouv.fr* », Communiqué de presse, 04 juin 2019, p. 7, disponible en ligne à l'adresse : <https://www.modernisation.gouv.fr/presse/lancement-de-oupsgouvfr>).

254 Pour plus de précisions, cf. *infra*. (Chap.III, sect. 3, titre 1.2, p.93).

ont été recensées et déclinées dans 27 rubriques correspondant à des événements de vie spécifiques, tels la naissance d'un enfant, le départ à la retraite, une séparation, etc.

Ce site à visée pédagogique fournit également des conseils pratiques pour chacune des thématiques afin d'éviter la survenance de ces erreurs. Pour compléter ces informations, les liens vers les sites des administrations concernées sont également donnés. L'élaboration de ce site traduit ainsi un effort considérable pour prévenir l'erreur et donne corps à cette ambition de transformation de la relation par la promotion d'une « *administration de conseil* »²⁵⁵. Encore faut-il que les administrés aient connaissance de l'existence du site. Il convient surtout de noter que les erreurs recensées ne sont pas toutes régularisables, au sens de l'article L. 123-1 du CRPA, comme une lecture inattentive laisserait penser.

C'est ce qui explique que certains des conseils donnés prennent, en réalité, la forme d'un simple constat et laissent les administrés ayant commis lesdits manquements démunis. Par exemple, pour l'hypothèse d'une omission d'envoi d'un arrêt de travail à la Mutualité sociale agricole, le « conseil » fourni mentionne tout simplement que « *le non-respect d'envoi de votre arrêt maladie peut avoir une incidence sur le montant de vos indemnités journalières. Alors pensez-y, l'envoi de l'arrêt de travail, c'est dans les 48 heures.* »²⁵⁶ Cela étant, l'initiative reste à saluer, d'autant plus que le site s'avère simple à utiliser et que les explications données sont claires, précises et en grand nombre. Il rappelle également certaines des obligations des administrés, indique parfois les démarches à suivre pour corriger les erreurs et explique enfin le contenu du droit à l'erreur. Ainsi, le site se présente comme un outil éminent pour prévenir l'erreur et favoriser l'effectivité du droit à l'erreur.



OUPS.GOUV.FR 
Vous avez droit à l'erreur

Impressions d'écran de la plateforme Services Publics + et de l'ancien site [oups.gouv.fr](https://www.oups.gouv.fr).

255 Titre Ier, Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance.

256 Cf. <https://www.plus.transformation.gouv.fr/j-ai-droit-a-l-erreur/jai-oublie-denvoyer-a-la-msa-mon-arret-de-travail-dans-les-delais-impartis>.

Suivant cette dynamique, les administrations ont également été amenées à modifier leurs sites respectifs pour intégrer des conseils « oups » sur les pages dédiées aux déclarations en ligne²⁵⁷. Plus précisément, des messages de prévention de l'erreur et des explications permettant de les éviter ont été mis en place pour ces démarches à travers des systèmes de « pop-up » ou infobulles. De même, le logo « droit à l'erreur » a été inséré dans les téléprocédures avec des renvois vers la page « [oups.gouv.fr](https://www.oups.gouv.fr) » pour éviter la survenance d'une erreur. Ceux-ci apparaissent par exemple sur la page « déclaration de ressources » pour toute demande de Complémentaire santé solidaire sur le site « [ameli.fr](https://www.ameli.fr) »²⁵⁸. Pour conclure, la mise en œuvre du droit à l'erreur s'est accompagnée d'évolutions très concrètes et perceptibles, dont l'intention est de sensibiliser le public à ce nouveau droit et guider les administrés en difficultés pour poursuivre leurs démarches. Ceci ne peut que contribuer à rendre le droit à l'erreur plus effectif et, plus largement, à améliorer l'image de l'administration et la relation administrative elle-même.



Évolution du site [ameli.fr](https://www.ameli.fr)
CNAM, Lettre réseau n° 113/2019, Annexe.

1.2 – Une administration proactive

Pour rendre la relation de confiance plus concrète et visible dans les pratiques, l'administration s'est également engagée à accompagner les administrés de façon plus proactive et personnalisée. Dans cette optique, et afin d'évaluer les solutions les plus optimales pour concrétiser l'ambition de la loi ESSOC, des expérimentations ont été menées à l'initiative de la DITP dans les départements de la Charente, de la Côte d'Or et du Var. Celles-ci ont été conduites entre novembre 2018 et février 2019 et ont mobilisé les principaux réseaux administratifs pour tester plusieurs actions, dont la plupart ont été généralisées au cours des années 2019 et 2020²⁵⁹. Parmi celles-ci figure le développement

257 Direction Interministérielle de la Transformation Publique, « Lancement de [oups.gouv.fr](https://www.oups.gouv.fr) », *op. cit.*, p. 11.

258 CNAM, Lettre réseau n° 113/2019 du 1er août 2019, *op. cit.*

259 CNAM, Lettre réseau n° 113/2019 du 1er août 2019, *op. cit.* ; CNAF, Lettre Réseau n° 2019-007 du 31

de contacts proactifs auprès des administrés lorsqu'ils traversent des situations sensibles. L'objectif est de les informer sur les démarches à accomplir et de proposer un accompagnement individualisé et adapté à la situation. Cet accompagnement peut se faire tantôt par téléphone, tantôt à l'occasion d'un rendez-vous et notamment, pour les CAF, dans le cadre de « rendez-vous des droits »²⁶⁰ destinés aux allocataires les plus en besoin. Par ailleurs, Pôle emploi, les CARSAT, les CPAM et les caisses de MSA se sont engagées à mieux gérer les conséquences d'une erreur en améliorant l'accompagnement des administrés amenés à rembourser des sommes perçues à tort. Plus précisément, depuis 2019, ces organismes complètent l'envoi de notifications d'indus par des appels téléphoniques, dès lors qu'ils atteignent un certain seuil, afin d'expliquer les motifs du trop-perçu et les modalités de remboursement²⁶¹. Une telle initiative s'avérait véritablement essentielle selon Mme J. Deketelaere pour éviter de dégrader la relation entre l'administration et les administrés concernés²⁶². En effet, elle explique qu'un réel besoin d'explication chez ces derniers se faisait ressentir face à des décisions aussi brutales. Il s'agit en définitive de rapprocher l'administration des administrés les plus en difficultés.

En outre, la consécration d'un droit à l'erreur a été l'occasion d'engager de nouvelles réflexions pour détecter les indus et en tirer les conséquences avec une nouvelle posture de tolérance. En effet, l'adoption de la loi ESSOC a notamment incité la CNAF à développer en 2018 un nouveau programme de prévention des indus²⁶³, accompagné d'une grande campagne de « régularisation spontanée »²⁶⁴. Cette campagne a d'abord été testée plusieurs mois à la CAF de Paris avant d'être généralisée à l'été 2019 après des résultats concluants, montrant que les allocataires ciblés par le dispositif ont été 2,7 fois plus à rectifier leur situation que les autres. Concrètement, les allocataires ont été incités à signaler une situation de vie maritale ou à déclarer le salaire des enfants à leur charge sans être pénalisé, alors qu'un contrôle normal aurait donné lieu à une sanction pour fraude. Cet exemple illustre un vrai changement de posture au niveau de cette administration, désormais encouragée à être plus tolérante face aux manquements commis par les administrés. Plus

janvier, *op., cit.*

260 Cf. Annexe entretien n°2

261 CNAM, Lettre réseau n° 113/2019 du 1er août 2019, *op., cit.*

262 Cf. Annexe entretien n°4

263 Cf. Annexe n°7

264 CNAF, Lettre réseau n° 2018 -013 du 7 mars 2018, relative à la diffusion du programme de prévention des indus 2018.

largement, un certain changement de philosophie est décelable au niveau de l'ensemble des administrations au regard de ce nouveau souci de mieux prévenir, mieux prendre en compte et mieux gérer les conséquences des erreurs pouvant survenir dans le cadre des démarches administratives. Sans pour autant parler de révolution des pratiques administratives, il faut admettre que le droit à l'erreur a initié de nouvelles manières de faire et a permis aux administrations de prendre conscience de la nécessité d'adopter, en toute hypothèse, une approche bienveillante à l'égard des administrés. En somme, c'est bien une nouvelle matrice qui tend à se mettre en place avec une attention plus grande pour l'accompagnement personnalisé au détriment de la sanction.

2 – Le bilan en 2022

L'état des lieux ne saurait être complet sans dresser les résultats induits par la consécration du droit à l'erreur. Or, tant les chiffres (2.1) que les observations concrètes (2.2) font état d'un bilan mitigé.

2.1 – Des chiffres contrastés

Afin de mesurer l'évolution de la confiance des administrés vis-à-vis des services publics, la DITP a lancé en 2018 le baromètre « *les Français et le droit à l'erreur* ». L'enquête est réalisée chaque année par l'Institut Harris Interactive auprès d'un échantillon représentatif de plus de 2000 personnes âgées de 18 et plus. Ces dernières sont amenées à donner leur opinion sur l'administration en fonction de douze événements de vie, tels que le départ à la retraite, la naissance d'un enfant, la déclaration d'impôt, etc. Or, selon la quatrième et dernière édition de l'enquête, publiée en février 2022, plus des trois-quarts des personnes ayant déclaré avoir réalisé des démarches administratives au cours des deux dernières années²⁶⁵ expriment leur confiance dans la capacité de l'administration à les accompagner dans leurs démarches²⁶⁶. Plus précisément, elles sont 77 % à indiquer faire

265 Soit 98 % des répondants.

266 Harris Interactive, « Les Français et le droit à l'erreur », Baromètre pour la Direction Interministérielle de la Transformation Publique, vague 4, décembre 2021, p. 7.

confiance dans l'administration pour apporter conseils et solutions en cas de difficultés ou en cas d'erreur commise de bonne foi. Il s'agit du plus haut niveau de confiance enregistré jusqu'à maintenant, avec une hausse de 9 points depuis 2018. Globalement, ces chiffres mettent en évidence une amélioration continue de la confiance, avec une nette évolution entre 2020 et 2021.

Néanmoins, il faut noter que ce chiffre varie fortement selon les administrations. En effet, les avis sont en général plus positifs pour les démarches liées à l'emploi à domicile (80 %), et pour celles liées à la santé (78 %) et aux impôts (77 %), soit les deux démarches qui concernent le plus les Français²⁶⁷. En revanche, ces chiffres tombent à 66 % pour les démarches liées au handicap et à la précarité, soit celles qui concernent les personnes les plus vulnérables.

L'ensemble de ces chiffres montrent malgré tout que la grande majorité des Français font confiance dans l'accompagnement des administrations avec lesquelles elles sont en contact – bien que cela fut déjà le cas en 2018. En outre, les personnes interrogées sont encore plus nombreuses à penser que ces administrations sont en mesure de les aider en cas d'erreur²⁶⁸. Le niveau le plus haut à cet égard concerne les démarches intéressants les résidents étrangers (88 %), tandis que le plus bas concerne démarches liées à la retraite (71 %)²⁶⁹. Ainsi, la situation s'est améliorée pour chacune des démarches, avec, par exemple, une hausse de 15 points pour les démarches liées à la précarité, et de 11 points pour celles liées au handicap et à la perte ou à la recherche d'emploi. Néanmoins, cette enquête montre également que les informations données sur la marche à suivre pour corriger les éventuelles erreurs ne sont pas toujours très claires pour l'ensemble des interrogés. En effet, 52 % des personnes ayant reçues des informations pour une perte d'autonomie indiquent que celles-ci manquaient de clarté. Mais, là encore, le niveau varie très fortement en fonction des événements de vie.

Aussi, ce qui est légèrement alarmant est de voir que le sentiment de clarté au sujet de ces informations a même baissé pour nombre d'événements de vie, à savoir de 2 points pour les

267 À savoir, parmi les personnes ayant réalisé au moins une des démarches administratives au cours des deux années précédentes (87 %), elles sont 75 % à avoir fait une déclaration d'impôt et 67 % à avoir fait une démarche liée à la santé.

268 Cf. Annexe n°8

269 Cf. *Ibid.*

démarches liées à la santé, de 4 pour l'emploi, et de 12 pour la retraite²⁷⁰. Or, ceci constitue un réel obstacle pour faire valoir le droit à l'erreur.

Ce constat doit par ailleurs être rapproché des résultats d'une autre enquête menée par l'Institut Paul Delouvrier, en partenariat avec la DITP. Depuis 2004, cet institut mesure l'opinion des Français vis-à-vis des services publics. La dernière édition²⁷¹ a été réalisée en novembre 2021 et a interrogé 2500 personnes représentatives de la population résidente en France, âgées de 15 ans et plus. Neuf services publics sont concernés par cette étude, parmi lesquels les services de la sécurité sociale et de la fiscalité, mais aussi de la justice ou encore de la gendarmerie. Or, s'agissant du bilan, si le baromètre indique que 52 % des interrogés estiment que les services publics « *se montrent compréhensifs à l'égard des erreurs de bonne foi* », elle révèle également que seuls 47 % considèrent que ces services publics « *proposent des solutions en cas d'erreur* », et 43 % qu'ils « *accompagnent suffisamment les usagers pour leur éviter de commettre des erreurs* ». Ces chiffres ont de quoi nuancer les observations données plus haut, au sujet des évolutions dans les pratiques administratives. Sans doute les administrations se montrent-elles assez bienveillantes ; quoique le résultat à cet égard n'a rien de remarquable. Toutefois, il apparaît qu'un meilleur conseil et un meilleur accompagnement se fait encore attendre. Ainsi, les nouvelles initiatives faisant suite à l'adoption de la loi ESSOC sont, sinon peu efficaces, du moins peu perceptibles. Néanmoins, il faut admettre qu'il y a eu un relatif progrès en la matière, comme le montrent le graphique ci-dessous. L'évolution qui reste à saluer est celle du niveau de bienveillance (+ 7 points), qui témoignerait d'une certaine effectivité de l'évolution législative.

Un chiffre assez curieux ressort également de cette enquête. De fait, 46 % des interrogés estiment que les services publics « *de manière générale, mettent en confiance et savent rassurer les usagers dans leurs contacts avec eux* ». Un tel résultat contraste fortement avec les chiffres présentés par l'Institut Harris Interactive. Néanmoins, cette disparité pourrait en partie s'expliquer par le fait que l'objet d'étude diffère dans les deux cas. À ce stade, il est simplement possible de remarquer que le bilan du droit à l'erreur et de la loi ESSOC reste assez mitigé. Certes, le niveau de confiance est assez élevé et a

270 Cf. Annexe n°9

271 Institut Paul Delouvrier, « Les services publics vus par les Français et les usagers », Baromètre, 22ème édition, janvier 2022.

progressé. Néanmoins, il faut se méfier de toute conclusion hâtive, puisque la mise en parallèle des deux baromètres montre finalement que le droit à l'erreur n'a pas produit tous les effets escomptés.

2.2 – Des observations tout aussi contrastées

Au-delà des chiffres, une analyse plus concrète de l'activité administrative confirme que le droit à l'erreur n'a pas bouleversé les pratiques et que, en réalité, ses effets s'avèrent ambivalents. En témoigne le rapport du Défenseur des droits intitulé « *Le droit à l'erreur, et après ?* », présenté en mars 2019. De fait, s'il salue l'adoption de la loi ESSOC et de l'instauration d'un droit à l'erreur, il met également en lumière un certain décalage entre l'intention et la pratique des organismes de sécurité sociale. Constatant une hausse des réclamations relatives à la fraude aux prestations sociales²⁷², le Défenseur des droits note plus particulièrement que la répression de la fraude reflète encore « *la primauté des impératifs budgétaires sur le respect du principe de dignité de la personne humaine* »²⁷³. La révolution culturelle n'a donc pas été menée jusqu'au bout. Ce constat montre notamment que la bonne foi de l'administré n'est pas présumée en toutes circonstances et que le bénéfice du doute ne lui profite pas toujours. Aussi, il est sûrement possible de regretter une application encore restrictive du droit à l'erreur. Pour autant, selon la page web « oups », plus de 450 000 droits à l'erreur²⁷⁴ ont déjà été accordés depuis l'entrée en vigueur de la loi ESSOC, dont la plupart par les caisses d'allocations familiales²⁷⁵. Ce chiffre démontre qu'un droit à l'erreur est à la fois nécessaire – vu le nombre de personnes ayant pu éviter la sanction – et bien appliqué. Et encore, il faut admettre qu'il est difficile d'évaluer sa bonne application à partir de ce seul chiffre. Sans doute serait-il plus important si les administrés avaient davantage connaissance de ce droit. À cet égard, une première ambivalence est à noter. D'un côté, le médiateur de Pôle emploi²⁷⁶ affirme que, à peine la loi votée, plusieurs réclamations de demandeurs d'emploi invoquant ce droit lui sont

272 Défenseur des droits, *Le droit à l'erreur, et après ?*, Bilan du rapport sur la Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ?, 28 mars 2019, p. 6.

273 *Ibid*, p. 10

274 Pour les particuliers et professionnels confondus.

275 Comité Interministériel de la Transformation Publique, Rapport sur la mise en œuvre des engagements du CIP au 30 juin 2021, Mission « Pilotage du programme de transformation publique », 24 mai 2021, p. 48.

276 Médiateur national de Pôle emploi, *Rapport d'activité pour l'année 2018*, *op. cit.*, p. 30.

parvenues. Cependant, les médiateurs locaux, interrogés pour ce mémoire, soulignent tous que ce droit reste encore très peu connu du grand public. Comme le précise Mme Deketelaere : « *en grande majorité, le droit à l'erreur, les assurés ne la connaissent pas ! [...] à la limite, c'est à nous [...] d'aider l'assuré à formaliser ce recours sur ce motif là* »²⁷⁷.

Le contraste porte surtout sur l'étendue de la bienveillance et le niveau d'accompagnement offert aux administrés, mesurés par les différents acteurs. En effet, il ressort de l'étude de terrain que la bienveillance tendait déjà à s'imprégner dans le travail des organismes. Chacun des médiateurs s'accordent à le dire, en dépit des conclusions des rapports du Défenseur des droits. Mme Deketelaere affirme pour sa part que : « *effectivement on a toujours l'impression d'avoir une grande dame inaccessible, que les assurés ont une tour infernale à franchir. Mais il y a vraiment une volonté d'aider et « d'aller vers » l'assuré. Moi je vois ce changement. Je le constate. Et ce n'est pas forcément venu avec la loi ESSOC.* »²⁷⁸ Les documents internes étudiés dans le cadre de ce mémoire confirment cette vision et concluent en conséquence que le droit à l'erreur ne vient pas véritablement changer les pratiques. Une lettre réseau de la CNAF souligne ainsi que « *le concept de droit à l'erreur n'a pas d'impact direct majeur dans la manière de traiter les droits des allocataires* »²⁷⁹, tandis qu'une autre de la CNAM indique que : « *le réseau de l'Assurance Maladie a déjà intégré en partie les principes de droit à l'erreur et de la bonne foi dans ses pratiques professionnelles* » et que « *les agents publics ont déjà à cœur de répondre au mieux à chaque situation individuelle* »²⁸⁰. Il est surtout noté que « *le plus souvent* » et « *dans la plupart des caisses* », les sanctions sont déjà modulées en fonction des circonstances de l'espèce et que les manquements les moins graves ne sont pas sanctionnés mais font simplement l'objet de rappels à la réglementation et de mises en garde. Dès lors, la loi ESSOC viendrait simplement consacrer des changements déjà engagés, selon ces organismes. Néanmoins, un enjeu d'harmonisation demeurerait. Surtout, le droit à l'erreur s'affiche comme une simple « opportunité » pour ces organismes de revoir leurs actions, comme les médiateurs le mettent en avant. C'est cette conception qui a présidé à l'élaboration des initiatives présentées plus haut. Reste que la portée du droit à

277 Cf. Annexe entretien n°4 (p. 129-132).

278 Cf. *Ibid.*

279 CNAF, Lettre Réseau n° 2019-007 du 31 janvier, *op. cit.*, p. 6.

280 CNAM, Lettre réseau n° 113/2019 du 1er août 2019.

l'erreur se montre encore assez faible et que les changements ne sont pas perçus par tous. Le président E. Macron déclarait lui-même, dans un discours du 8 avril 2021 que : « *ce droit à l'erreur est resté très largement une formule. Avons-nous changé en profondeur nos façons de faire, nos façons de procéder, nos manières d'appréhender nos administrés, les usagers, les citoyens ? Je le crois assez peu* »²⁸¹. Cet échec dans la garantie d'un État bienveillant serait donc, selon lui, une des raisons pour lesquelles la confiance n'est toujours pas au rendez-vous. Si cela est quelque peu discutable s'agissant de la relation administrative, il faut malgré tout admettre que, au regard de ce bilan en demi-teinte, le droit à l'erreur ne s'impose guère comme l'outil le plus efficace face à cet enjeu.

Section 3 – Quelle suite au droit à l'erreur ?

L'étude du droit à l'erreur ne peut s'achever sur un tel bilan. Après une réflexion sur les progrès qui restent à faire (1), il convient d'étudier les évolutions juridiques que le droit à l'erreur laisse présager, voire permet d'espérer (2).

1 – Des améliorations souhaitables

Une question anime la réflexion de cette partie : faut-il remodeler le droit à l'erreur (1.1) ou aller au-delà et trouver des pistes d'améliorations ailleurs (1.2) ?

1.1 – Un droit à remodeler ?

De l'erreur, faut-il en faire un droit ? La question se pose, eu égard aux conséquences que la régularisation peut entraîner pour l'administré. Qu'il s'agisse, par exemple, du remboursement d'un indu ou du paiement d'intérêts de retard, les effets ne sont

²⁸¹ Emmanuel Macron, président de la République, Intervention à l'occasion de la convention managériale de l'État, Paris, 8 avril 2021, p. 3, disponible en ligne à l'adresse : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/04/08/intervention-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-a-loccasion-de-la-convention-manageriale-de-letat>.

pas moindres pour l'administré et peuvent nuire à la relation qu'il entretient avec l'administration. Une solution pouvant être avancée serait alors de neutraliser l'erreur, sans imposer le retour à la légalité. Mais, à l'évidence, une telle solution ne peut être envisageable. D'une part, accorder un réel droit à l'erreur, en écartant la régularisation, serait difficile à concevoir, étant donné que cela porterait préjudice aux intérêts financiers de l'administration. Elle pourrait en outre déresponsabiliser les administrés et représenter une aubaine pour ceux de mauvaise foi. Enfin, le principe d'égalité s'y opposerait, puisque, par exemple, le non-remboursement d'un trop-perçu équivaldrait à un traitement de faveur, contraire à ce principe juridique. Il convient donc de l'écarter.

Concernant le droit à régularisation en cas d'erreur en lui-même, une autre idée d'amélioration serait de garantir l'automatisation de son recours, en s'inspirant de l'exemple belge. Une résolution relative à l'instauration d'un droit à l'erreur, adoptée en décembre 2021 par le Sénat de Belgique, demande en effet aux gouvernements « *d'ouvrir l'octroi automatique au droit à l'erreur* »²⁸² dans des conditions similaires au dispositif prévu en France. Cette résolution emprunte donc le principe à la France, après avoir également constaté que le Conseil d'État néerlandais avait aussi préconisé de l'ériger en principe juridique, dans son rapport de 2017²⁸³. Concrètement, le caractère automatique du droit à l'erreur impliquerait que l'administration soit contrainte de vérifier d'office que l'auteur d'une erreur puisse bénéficier de ce droit. L'objectif serait de s'assurer que le droit à l'erreur puisse s'appliquer de manière équitable pour chacun des administrés, en évitant que ceux qui n'ont pas connaissance de son existence ratent l'opportunité de ne pas se faire sanctionner²⁸⁴. Ainsi, chacune des personnes commettant une erreur de bonne foi aurait la garantie de voir leur cas traité avec indulgence. L'effectivité du droit à l'erreur serait donc renforcée. Cette idée fut d'ailleurs défendue par la commission spéciale du Sénat français, chargée d'étudier le projet de loi ESSOC. Un amendement a notamment été proposé pour inscrire à l'article 2 de la loi la précision selon laquelle l'administration sera « tenue »

282 Sénat de Belgique, Résolution relative à l'instauration d'un droit à l'erreur dans les contacts avec les administrations publiques, 17 décembre 2021.

283 À noter que l'opportunité d'un droit à l'erreur aux Pays-Bas se fait sentir suite au scandale révélant que des milliers de familles ont été accusées à tort de fraude aux allocations familiales pendant plusieurs années ; scandale qui a entraîné la démission du gouvernement de Mark Rutte en janvier 2021.

284 Orry Van de Wauwer, Rapport fait au nom de la commission du Renouveau démocratique et de la Citoyenneté, Proposition de résolution relative à l'instauration d'un droit à l'erreur dans les contacts avec les administrations publiques, 3 décembre 2021, p. 10.

d'inviter l'administré à régulariser l'erreur détectée²⁸⁵. L'Assemblée nationale ne l'a toutefois pas retenu, sans donner d'explication particulière. Cependant, il est possible de se demander si apporter cette précision serait réellement opportun. D'une part, il est fort à parier que, après avoir détecté une erreur involontaire, les administrations signaleront presque inévitablement à l'administré qu'il peut bénéficier de ce droit. L'automatisation ne devrait pas non plus changer la manière dont elles qualifient la fraude et la mauvaise foi. Par ailleurs, cette obligation d'information représenterait sans doute une charge excessive, d'autant plus que les nouvelles missions imposées par la loi ESSOC doivent être assurées à moyens constants²⁸⁶. Enfin, le risque serait d'augmenter le contentieux avec la possibilité de mettre en cause la responsabilité de l'administration pour non-signalement de l'erreur. Par conséquent, cette idée ne serait sans doute pas la meilleure pour tenter d'améliorer le droit à l'erreur. En réalité, les seules évolutions pouvant être envisagées seraient d'assouplir les conditions et d'en élargir la portée en révisant son champ d'application. Mais, une fois de plus, la question se pose quant à la pertinence de telles révisions.

1.2 – Dépasser le « oups »

Blâmer une quelconque défectuosité du dispositif serait finalement trop facile, d'autant plus que le droit à l'erreur ne peut se concevoir isolément. Il ne faut pas oublier que cette réforme s'inscrit dans un mouvement de transformation plus large des services publics dans le cadre de la modernisation administrative. Les évolutions entourant le droit à l'erreur vont alors de pair avec de nombreux chantiers visant à mettre les administrés au cœur de l'action publique et contribuant à améliorer la relation administrative. La bienveillance et la confiance – les deux maîtres-mots de la loi ESSOC – ne sont donc qu'un aspect parmi d'autres dans ce brouhaha de réformes, bien qu'ils soient devenus une nouvelle priorité du gouvernement. Plus particulièrement, le droit à l'erreur prend corps dans le programme « Services publics + »²⁸⁷, lancé en janvier 2021, dont l'ambition est de rendre les services publics « *plus proches, plus efficaces, plus simples* ». L'objectif est de

285 Pascale Gruny, Jean-Claude Luche, Rapport au nom de la commission spéciale sur le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, Sénat, n° 329, 22 févr. 2018, p. 41.

286 Étude d'impact, *op.cit.*, p. 27.

287 Comité Interministériel de la Transformation Publique, Rapport sur la mise en œuvre des engagements du CITP au 30 juin 2021, Mission « Pilotage du programme de transformation publique », 24 mai 2021, p. 52.

réformer les services autour de neuf engagements, au premier rang desquels figure la promotion d'une relation de confiance. À cela s'ajoute cet impératif immuable d'amélioration des services publics, avec notamment la prise en compte des avis des usagers. Ces chantiers font d'ailleurs l'objet d'un suivi étroit au niveau du gouvernement dans le cadre de réunions semestrielles du comité interministériel de la transformation publique (CITP)²⁸⁸, qui marquent une réelle impulsion gouvernementale pour transformer l'action publique. Or, l'un des chantiers qui se montre tout à fait intéressant est celui qui pousse à la simplification des démarches et du langage administratif par le recours aux sciences comportementales. Il s'agit concrètement de tenir compte des comportements humains, des déterminants psychologiques et des réactions des administrés pour repérer les points qui restent à simplifier et entreprendre ce chantier de manière plus adaptée à leurs attentes. Cela passe par la diffusion de guides pratiques, dont notamment le guide visant à « vaincre la phobie administrative grâce aux sciences comportementales »²⁸⁹. Ce guide présente ainsi plusieurs fiches concepts à destination des administrations expliquant par exemple comment « structurer l'information », « mettre en page », « rendre saillant », voire « rendre ludique » les procédures. Le sens donné à cette initiative est clair et percutant : « s'attaquer à ces nœuds de complexité constitue une œuvre de salubrité publique touchant aussi bien à la solidité du pacte républicain qu'à la qualité de vie de nos concitoyens. »²⁹⁰ Pour le reprendre plus modérément, l'initiative est associée à cette ambition de rendre l'environnement administratif plus bienveillant, mais aussi d'améliorer la qualité des services, en sachant que la complexité administrative est source de mécontentements. Le baromètre réalisé par l'Institut Paul Delouvrier le montre : seuls 49% des interrogés estiment que les services publics « cherchent à simplifier / faciliter les démarches pour les usagers »²⁹¹. Poursuivre dans la voie de la simplification est donc fondamental, quand bien même ceci s'apparente à un véritable travail de Sisyphe. Il faut dépasser le « oups », aller en amont de l'erreur, en réduire les causes, et s'attaquer à tout ce qui peut dégrader le rapport entre l'administration et les administrés. En effet, la relation de

288 Décret n° 2017-1586 du 20 novembre 2017 relatif au comité interministériel de la transformation publique et au délégué interministériel à la transformation publique, JORF n°0271 du 21 novembre 2017, Texte n° 7.

289 Direction Interministérielle de la Transformation Publique, Equipe Sciences comportementales, Vaincre la phobie administrative grâce aux sciences comportementales, Guide pratique, 18 avril 2019, disponible en ligne à l'adresse : <https://www.modernisation.gouv.fr/outils-et-formations/vaincre-la-phobie-administrative-grace-aux-sciences-comportementales>

290 *Ibid.* p. 5.

291 Institut Paul Delouvrier, « Les services publics vus par les Français et les usagers », *op. cit.*, p. 20.

confiance doit s'appréhender plus largement, puisqu'elle ne peut s'arrêter aux portes du droit à l'erreur.

2 – Vers la reconnaissance de la confiance légitime en droit interne ?

Pour conclure cette étude, il faut comprendre que le droit à l'erreur emporte plusieurs conséquences juridiques (2.1), qui pourraient potentiellement déboucher sur la reconnaissance en droit interne du principe de confiance légitime, venant compléter ce droit. Du moins, il est possible de le supposer, voire le souhaiter (2.2).

2.1 – La subjectivisation du pouvoir de sanction et du contrôle du juge

Comme il a été brièvement évoqué, le droit administratif français revêt traditionnellement une dimension fortement objective, ne laissant qu'une place très limitée à l'intention des sujets. Ce caractère objectif se retrouve donc logiquement dans la sanction prononcée par l'administration, en ce sens qu'elle « *frappe le comportement qui n'est pas celui du délinquant ou du criminel mais celui qui méconnaît les règles édictées par l'administration* »²⁹². Elle se distingue ainsi de la sanction pénale qui impose le plus souvent de rapporter la preuve de l'élément moral de l'infraction attaquée. Or, à l'évidence, le droit à régularisation en cas d'erreur vient rompre avec cette conception purement objective en imposant à l'administration de prendre en compte l'intention de l'administré ayant commis une première erreur et, le cas échéant, de prouver la mauvaise foi ou l'intention frauduleuse, avant d'infliger la sanction. Ainsi, ce dispositif se présente comme une nouvelle garantie procédurale encadrant l'exercice du pouvoir de sanction, que le juge administratif pourra éventuellement contrôler. C'est d'ailleurs pour intégrer cette nouvelle garantie que le titre II du livre Ier du code des relations entre le public et l'administration s'intitule désormais « les procédures préalables à l'intervention de certaines décisions », et

292 Jean-Marie Delarue, « Actualité de la problématique de la sanction administrative », AJDA, 20 octobre 2001, cité dans Gérard Darmanin, in Stanislas Guerini, *Rapport au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance*, Assemblée Nationale, n° 575, 18 janv. 2018.

non plus « le droit de présenter des observations avant l'intervention de certaines décisions ». Au-delà, elle suppose une motivation particulière de la décision prononçant une sanction éligible au droit à l'erreur. Il faut en effet comprendre que l'administration se doit de motiver les décisions administratives individuelles défavorables, notamment celles qui infligent une sanction, conformément à l'article L. 211-2 du CRPA, codifiant la loi du 11 juillet 1979²⁹³. Il appartient donc à l'administration de mentionner dans sa décision les considérations de droit et de fait l'ayant conduit à refuser l'application du droit à l'erreur et à sanctionner l'administré en conséquence²⁹⁴. Or, faisant grief, une telle décision peut évidemment être contestée devant le juge, lequel sera amené à apprécier la bonne foi du contrevenant. Tout l'enjeu est là : le droit administratif étant assez peu « perméable » à la bonne foi²⁹⁵, sa prise en compte vient subjectiviser la sanction administrative et son contrôle juridictionnel. Dans cette dynamique, il est possible d'imaginer l'éventuelle introduction en droit interne du principe de confiance légitime, dont la philosophie se rapproche de l'esprit général du droit à l'erreur.

2.2 – Le principe de confiance légitime

Le principe de confiance légitime implique que « *si une personne privée diligente et de bonne foi s'est, en toute confiance, fiée au comportement d'un organe public et au maintien de la ligne de conduite ainsi créée, les autorités doivent, par la suite, tenir compte des attentes légitimes suscitées dans le chef de cette personne, c'est-à-dire ne doivent pas prévariquer et rompre la confiance, en modifiant de manière inattendue et brutale cette ligne de conduite, en tout cas dans la mesure où aucun intérêt public impérieux ne l'exige.* »²⁹⁶ Ainsi entendu, ce principe repose sur la prise en considération de l'état psychologique des justiciables, qui peuvent se prévaloir, à l'encontre d'une autorité publique, des espérances légitimes que son comportement a pu faire naître. Autrement dit, il protège des croyances dans un certain état du droit. Or, à l'heure actuelle, la confiance

293 Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, JORF du 12 juillet 1979, p. 1711.

294 Article L. 211-5, Code des relations entre le public et l'administration.

295 Éric Carpano, « Le droit administratif est-il perméable à la bonne foi ? », *op. cit.*

296 Sylvia Calmes, *Du principe de protection de la confiance légitime en droits allemand, communautaire et français*, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, 2001, cité dans Fanny Grabias, *La tolérance administrative, op. cit.*, p. 470.

légitime n'est reconnue qu'en tant que principe fondamental du droit de l'Union, c'est-à-dire que son application dans l'ordre juridique national se cantonne aux situations régies par ce droit. En effet, le Conseil constitutionnel a fermement affirmé qu'« aucune norme de valeur constitutionnelle ne garantit un principe dit de “confiance légitime” »²⁹⁷. De même, à l'occasion de son arrêt « Société KPMG » du 24 mars 2006²⁹⁸, le Conseil d'État a écarté comme inopérant le moyen tiré de la méconnaissance de ce principe. Il s'est donc limité dans cet arrêt à consacrer son pendant objectif, à savoir le principe de sécurité juridique, qui impose la garantie de règles claires, stables et prévisibles. Cette position n'a finalement rien de surprenant, étant donné que le principe de confiance légitime s'oppose à la conception objective du droit public français. Cependant, il est possible de se demander si ce principe saura désormais s'imposer suite à la généralisation du droit à l'erreur. Ce droit remplit effectivement tous les critères pour convaincre le juge ou le législateur d'introduire ce principe en droit interne en ce qu'il impose de vérifier la bonne foi du contrevenant. Le principe de confiance légitime pourrait ainsi compléter le droit à régularisation en cas d'erreur en empêchant par exemple des restitutions abusives d'aides indûment perçues par l'administré de bonne foi. Un moyen, en somme, parfaitement envisageable pour consolider le rapport de confiance qu'entretiennent l'administration et les administrés. Il suffit au fond de franchir le pas.

297 Cons. const., déc. n° 96-385 DC du 30 déc. 1996, Loi de finances pour 1997, JORF 31 déc. 1996, p. 19557 ; RDP 1997, p. 289.

298 CE, ass., 24 mars 2006, n° 288460 *Société KPMG, Société Ernst & Young Audit*, Lebon p. 154.

CONCLUSION

La société a bien besoin d'un gage pour être de confiance. La question est alors de savoir si le droit à régularisation en cas d'erreur peut remplir cet office, ou plus exactement, s'il peut incarner un outil au service d'une « société de confiance ». La réponse n'est pas simple. Par-delà la volonté de remédier au climat de défiance qui règne à l'heure actuelle, le droit à l'erreur concrétise cette ambition de promouvoir une nouvelle culture de l'action administrative à travers une nouvelle posture de bienveillance et un nouvel *a priori* de bonne foi à l'égard de l'administré. En découle un changement de paradigme entraînant des conséquences à la fois juridiques, pratiques et philosophique. Plus encore, la mesure entend établir une nouvelle figure de l'administration, qui doit être indulgente, empathique, juste, pédagogue, de conseil... et, évidemment, de confiance. À ce titre, le droit à l'erreur a le mérite de reconnaître la réciprocité de toute relation de confiance par cette nouvelle présomption de bonne foi, puisque « *à la confiance ascendante, doit toujours correspondre une confiance descendante* »²⁹⁹. C'est ainsi que le rapport de confiance devrait se consolider. Mais saurait-il pour autant renouer la confiance entre le public et les institutions ? Ceci est en réalité peu probable. D'une part, la défiance s'exprime moins à l'égard de l'administration qu'à l'égard des institutions politiques et leurs représentants eux-mêmes. En conséquence, la confusion rend illusoire l'objet de la mesure, d'autant plus qu'elle s'impose moins comme un véritable droit à l'erreur que comme un simple moyen au service de la légalité. Reste qu'elle permet d'éviter des situations dommageables pour les administrés de bonne foi. En outre, la consécration d'un droit à l'erreur a entraîné nombre d'évolutions pratiques qui ne peuvent qu'améliorer la relation que les administrés entretiennent avec l'administration, voire avec l'État, par ricochet. Néanmoins sa portée reste encore assez faible. Par ailleurs, cette mesure touche d'autant moins de sujets que l'erreur ne s'avère qu'éventuelle – fort heureusement. Le bilan du droit à l'erreur est donc à la fois mitigé et à nuancer.

299 Jean-Philippe Derosier, « Introduction. Crise confiance et droit public. Réflexions introductifs. », in Fanny Grabias et Elsa Bernard (dir.), *La confiance en temps de crise : étude de l'Équipe de recherche en droit public (ERDP/CRDP) de l'Université de Lille, op. cit.*, p. 19.

En réalité, les attentes sont ailleurs. L'enjeu réside surtout dans ce malaise démocratique qui accompagne la perte de crédibilité des autorités politiques jugées potentiellement corrompues³⁰⁰. L'offre est en décalage avec la demande. De fait, c'est à cette demande en faveur d'une démocratie renouvelée qu'il convient de répondre pour « rétablir la confiance des Français dans la vie démocratique »³⁰¹, et redonner sens à l'action publique.

Par conséquent, si le droit à l'erreur peut être gage de confiance entre l'administration et les administrés, il semble difficilement pouvoir s'imposer comme l'outil le efficace pour garantir une véritable société de confiance. Au fond, il faut prendre conscience que le sentiment de confiance ne peut simplement dépendre de l'outil juridique. Il convient de sortir de ce « *fétichisme du droit* »³⁰² qui témoigne d'une foi aveugle et absolue en la norme pour répondre à de tels défis. Ceux-ci exigent en effet des actions multiformes se développant dans la durée. Ainsi, l'ambition d'instaurer un « choc de confiance » à travers cette loi ESSOC semble véritablement méconnaître l'essence même de la confiance qui ne peut s'inscrire que dans le temps long. En somme, le rétablissement du lien de confiance ne peut dépendre que des vertus de l'action puisque, en reprenant une formule assez connue : « *la confiance ne se décrète pas, elle s'inspire* ».

300 Cf. Jacques Chevallier, *L'État post-moderne, op., cit.*, p. 214 : reprenant les résultats des enquêtes de *Transparency International* pour étudier la « crise du lien politique », il révèle que 82% des enquêtés en France en février 2017 considéraient les acteurs politiques comme étant « plutôt corrompus ».

301 Cf. Patrick Bernasconi, « Rétablir la confiance des Français dans la vie démocratique », rapport à la demande du Premier ministre, 22 février 2022 : ce rapport émet cinquante propositions, parmi lesquelles l'introduction d'un « cycle délibératif national » comme nouvel instrument à la disposition des pouvoirs publics ou même de permettre une meilleure participation citoyenne dans le processus législatif. Piste à explorer en somme.

302 Jacques Chevallier, *L'État post-moderne, op., cit.*, p. 142.

BIBLIOGRAPHIE

- **Ouvrages généraux**

AFDA (dir.), *Les droits publics subjectifs des administrés*, LexisNexis, coll. « Colloques et débats », t. 34, coll. « Travaux de l'AFDA », 2011.

Albertini Jean-Benoît, *Réforme administrative et réforme de l'État en France : thèmes et variations de l'esprit de réforme de 1815 à nos jours*, Paris, coll. « Collectivités territoriales », éd. Economica, 2000.

Algan Yann, Cahuc Pierre, *La Société de défiance: comment le modèle social s'autodétruit*, Éditions de la Rue d'Ulm, coll. CEPREMAP, 2007.

Algan Yann, Cahuc Pierre, Zylberberg André, *La Fabrique de La Défiance : Et Comment s'en Sortir*, Paris, A. Michel, 2012.

Alland Denis, Rials Stéphane, *Dictionnaire de culture juridique*, Presses universitaires de France, 2003.

Bezes Philippe, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Presses Universitaires de France, « Le Lien social », 2009.

Boissière Yann et Enthoven Raphaël, *Restaurer la confiance aujourd'hui*. Paris :Hermann, 2020.

Chevallier Jacques, *L'État post-moderne* : Paris, LGDJ, coll. « Droit & Société Classics », 2017.

Cohen Dany, *L'avenir du droit : mélanges en hommage à François Terré*, Paris, Presses universitaires de France Dalloz Éd. du Juris-Classeur, 1999.

Gérard Cornu, Malinvaud Philippe, *Vocabulaire juridique*, [13e édition mise à jour], par Marie Cornu,... Alain Ghozi,... Marie Goré,..., Paris: Presses universitaires de France, 2020.

Delvolvé Pierre, « Droits publics subjectifs des administrés et subjectivisation du droit administratif », in *Les droits publics subjectifs des administrés*, LexisNexis, coll. Colloques et Débats, 2011.

Foyer Jean et al., *L'erreur*, Paris : Presses universitaires de France, 2007.

Gaillet, Aurore (dir.) ; Perlo, Nicoletta (dir.) ; et Schmitz, Julia (dir.). *La confiance : Un dialogue interdisciplinaire.*, Université Toulouse 1 Capitole : Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2019.

Grabias Fanny et Bernard Elsa (dir.), *La confiance en temps de crise : étude de l'Équipe de recherche en droit public (ERDP/CRDP) de l'Université de Lille*, Bruylant, A la croisée des droits, 2021.

Kada Nicolas éd., *Dictionnaire d'administration publique*, Fontaine, Presses universitaires de Grenoble, « Droit et action publique », 2014.

Lalande André, *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, Presses Universitaires de France, Quadrige, 2010.

Laroche Maud, « Droit et bienveillance », in *Liber Amicorum, Mélanges en l'honneur de Jacques Mestre*, LGDJ, 2019.

Laurent Éloi, *Économie de la confiance*. Paris, La Découverte, « Repères », 2019.

Peyrefitte Alain, *La société de confiance : essai sur les origines et la nature du développement*. Paris : Éditions Odile Jacob, 1995.

Raimbault Philippe, « Quelle signification pour le mouvement de subjectivation du droit public ? », in Herrera Carlos Miguel, Pinon Stéphane (dir.), *La démocratie, entre multiplication des droits et contre-pouvoirs sociaux*, Paris, Éditions Kimé, « Nomos & Normes », 2012, p. 97-114.

Rosanvallon Pierre, *La contre-démocratie. La politique de la défiance*, Paris, Seuil, 2006.

Rouban Luc, *Les raisons de la défiance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2022.

Senik Claudia, *Crises de confiance ?*, La Découverte, 2020.

Teitgen-Colly Catherine, *Confiance et droit public*, Paris: l'Harmattan, 2019.

Vidal-Naquet Ariane (dir.), *L'erreur en droit public*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2015.

- **Thèses**

Delaunay Bénédicte, *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés. Contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945*, Paris, L.G.D.J, 1993.

Dumont Gilles, *La citoyenneté administrative*, thèse Paris II, 2002.

Foulquier Norbert, *Les droits publics subjectifs des administrés : émergence d'un concept en droit administratif français du XIXe au XXe siècle*, Paris : Dalloz, 2003.

Grabias Fanny, *La tolérance administrative*, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, 2018.

Pichard Marc, *Le droit à : étude de législation française*, Economica, Recherches juridiques, 2006.

- **Publications scientifiques**

Agacinski Daniel, « Défendre les droits sociaux, consolider la citoyenneté sociale », *Regards*, vol. 58, no. 2, 2020.

Carpano Éric, « Le droit administratif est-il perméable à la bonne foi ? », *Droit Administratif*, 2005, étude n° 2, p. 10 et s.

Chevallier Jacques, « De l'administration démocratique à la démocratie administrative », *Revue française d'administration publique*, 2011/1-2 (n° 137-138), p. 217-227.

Chevallier Jacques, « Confiance et droit à l'erreur », *Action publique. Recherche et pratiques*, Hiver 2019/2020, n°6, pp. 1-4.

Chevallier Jacques, « La politique de transformation publique de 2017 à 2021 », *Revue française d'administration publique*, 2021/4 (N° 180), p. 1091-1104.

Darmanin Gérard, Ministre de l'Action et des Comptes publics, « Présentation de la nouvelle relation de confiance », *Gestion & Finances Publiques*, vol. 3, no. 3, 2019.

De Saint Pulgent Noël, « L'usager face aux services publics », *Le Débat*, 2019/4 (n° 206), pp. 167-176.

Dumont Gilles, « La loi ESSoC, révolution ou involution ? », *L'Actualité juridique. Droit administratif*, n°32/2018, 1er octobre 2018, pp. 1815-1820.

Fondation iFRAP, « Droit à l'erreur : "On ne baisse pas le niveau de complexité, on l'organise" », 15 mars 2018.

Jaeger Marcel, « L'accompagnement social face à l'incertitude et à la défiance : les effets induits de la Covid-19 », *Vie sociale*, vol. 33, no. 1, 2021.

Janicot Laetitia, « Le droit à l'erreur », *Les collectivités territoriales et le CRPA*, Actes du Colloque organisé à l'Université Toulouse 1 Capitole, *JCP A* 2018, étude n° 2284.

Keim-Bagot Morane, « Droit à l'erreur : le choc de confiance ? », *Droit Social*, Dalloz, 2019, pp.755.

Lambert Thierry, « Loi ESSOC : faire le pari d'une relation de confiance entre les administrations et leurs usagers », *L'ENA hors les murs*, vol. 508, no. 7, 2021, p. 57.

Laurent Éloi, « Peut-on se fier à la confiance ? », *Revue de l'OFCE*, 2009/1 (n° 108)

Leboyer Olivia, « L'énigme de la confiance », *Commentaire*, 2017/3 (Numéro 159), p. 497-502.

Marzano Michela, « Qu'est-ce que la confiance ? », *Études*, vol. 412, no. 1, 2010.

Meynaud-Zeroual Ariane, « Le droit à l'erreur en matière administrative. Réflexions prospectives autour d'un projet de loi », *Droit Administratif*, 2018. Étude 5.

Nouel Bertrand, « Droit à l'erreur : perlimpinpin chez Kafka », 30 novembre 2017.

Perrin Alix, Vidal-Naquet Ariane, « Quel droit à l'erreur ? », *Actualité juridique-Droit administratif*, n°32, 2018, pp. 1837-1849.

Plessix Benoît, « Le droit à l'erreur et le droit au contrôle », *Revue française de droit administratif*, n°5, 2018, pp. 847-855.

Roux Christophe, « Le "droit à l'erreur" », *Droit administratif*, LexisNexis, 2018, alerte 1, p.4.

Schnapper Dominique, « En qui peut-on avoir confiance ? », *Commentaire*, vol. 132, no. 4, 2010.

Seiller Bertrand, « Droit à l'erreur : pour qui ? », *L'Actualité juridique. Droit administratif*, n° 26, 2018, p. 1465.

Weller Jean-Marc, « Les figures de l'usager dans les réformes de modernisation des services publics », *Informations sociales*, 2018/3 (n° 198).

- **Articles de presse**

Pradel Virgile, « Droit à l'erreur : une réforme cosmétique », *Les Echos*, 30 novembre 2017, consulté le 25 novembre 2021.

Jérôme Turot, « Fiscalité : le droit à l'erreur est une vieille lune », *Challenges*, 16 juin 2017, consulté le 15 mai 2022.

- **Travaux, rapports institutionnels, discours et dossiers presse**

Agacinski Daniel, « Expertise et démocratie. Faire avec la défiance », France Stratégie, 2018.

Bernasconi Patrick, *Rétablir la confiance des Français dans la vie démocratique. 50 propositions pour un tournant délibératif de la démocratie française*, Rapport au Premier ministre, février 2022. 116p.

Conseil d'État, *Simplification et qualité du droit*, Paris, La Documentation française, 2016.

Défenseur des droits, *Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ?*, Rapport, septembre 2017.

Défenseur des droits, *Le droit à l'erreur, et après ?*, Bilan du rapport sur la Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ?, 28 mars 2019.

Direction Interministérielle de la Transformation Publique, Equipe Sciences comportementales, *Vaincre la phobie administrative grâce aux sciences comportementales*, Guide pratique, 18 avril 2019.

Direction interministérielle de la transformation publique, « Lancement de [oups.gouv.fr](https://www.oups.gouv.fr), Dossier de presse », 4 juin 2019.

Direction interministérielle de la transformation publique, *Rapport sur la mise en oeuvre des engagements du CITP au 30 juin 2021*, 27 septembre 2021.

Comité Interministériel de la Transformation Publique, *Rapport sur la mise en œuvre des engagements du CITP au 30 juin 2021*, Mission « Pilotage du programme de transformation publique », 24 mai 2021.

En Marche !, Emmanuel Macron Président, *Programme*, 2017.

Macron Emmanuel, président de la République, *Intervention à l'occasion de la convention managériale de l'État*, Paris, 8 avril 2021.

Médiateur national de Pôle emploi, *Rapport d'activité pour l'année 2018*, mars 2019.

Nadal Jean-Louis, *Renouer la confiance publique*, Rapport au président de la République sur l'exemplarité des responsables publics, Paris, La Documentation française, 2015.

Sauvé Jean-Marc, discours d'ouverture du colloque « La simplification du droit et de l'action administrative », organisé par le Conseil d'État et la Cour des comptes le 16 décembre 2016.

Sénat de Belgique, *Résolution relative à l'instauration d'un droit à l'erreur dans les contacts avec les administrations publiques*, 17 décembre 2021.

Van de Wauwer Orry, *Rapport fait au nom de la commission du Renouveau démocratique et de la Citoyenneté*, Proposition de résolution relative à l'instauration d'un droit à l'erreur dans les contacts avec les administrations publiques, 3 décembre 2021.

Encyclopaedia Universalis, *Léviathan, Thomas Hobbes (fiche de lecture)*, Bruxelles, 2015.

- **Enquêtes et baromètres**

Enquête événements de vie 2016, volet particuliers, présentation globale, janvier 2017.

Baromètre de la confiance politique OpinionWay pour le CEVIPOF, vague 8, janvier 2017.

Madani Cheurfa, Flora Chanvril, « 2009-2019 : la crise de la confiance politique », Rapport du CEVIPOF, janvier 2019.

Baromètre 2020 « Les Français et le droit à l'erreur », Enquête Harris Interactive pour la Direction Interministérielle de la Transformation Publique, décembre 2020.

Baromètre de la confiance politique OpinionWay pour le CEVIPOF, vague 12b, mai 2021.

Harris Interactive, « Les Français et le droit à l'erreur », Baromètre pour la Direction Interministérielle de la Transformation Publique, vague 4, décembre 2021.

La Croix / Kantar Public Onepoint, *La confiance des Français dans les médias*, Baromètre, janvier 2022.

Institut Paul Delouvrier, « Les services publics vus par les Français et les usagers », Baromètre, 22ème édition, janvier 2022.

- **Dossier législatif**

LOI n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance (1), JORF n°0184 du 11 août 2018, Texte n° 1.

Conseil national d'évaluation des normes, séance du 20 juillet 2017, Délibération n°17-07-20-01478.

Conseil d'Etat, ass., avis, 23 nov. 2017, n° 393744, Projet de loi pour un État au service d'une société de confiance.

Étude d'impact du 27 novembre 2017 relative au projet de loi, pour un État au service d'une société de confiance, p. 13.

Projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance, n° 424, 27 novembre 2017.

Verdier Naves Nicole, Avant-projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance, Avis du Conseil économique, social et environnemental, CESE 23, Journal officiel de la République française, 27 novembre 2017.

Défenseur des Droits, Avis 18-01 du 10 janvier 2018, Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi n°424 pour un Etat au service d'une société de confiance, Assemblée nationale.

Défenseur des Droits, Avis 18-04 du 14 février 2018, Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi n°259 pour un Etat au service d'une société de confiance, Sénat.

Stanislas Guerini, Rapport au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, Assemblée Nationale, n° 575, 18 janv. 2018.

Pascale Gruny, Jean-Claude Luche, Rapport au nom de la commission spéciale sur le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, Sénat, n° 329, 22 févr. 2018.

Pascale Gruny, Jean-Claude Luche, Rapport au nom de la commission spéciale sur le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, Sénat, n° 658, 11 juil. 2018.

ANNEXES

Annexes.....	106
Annexe 1.....	107
Annexe 2.....	107
Annexe 3.....	108
Annexe 4.....	108
Annexe 5.....	109
Annexe 6.....	110
Annexe 7.....	111
Annexe 8.....	112
Annexe 9.....	112
Annexe 10.....	113
Entretien n°1.....	115
Entretien n°2.....	118
Entretien n°3.....	122
Entretien n°4.....	129

Extraits d'entretiens

Entretien	Nom	Fonction	Date de l'entretien	Lieu
N°1	Mme Patricia Sellière	Chargée de mission relation de confiance à la DGFIP	30 mars 2022 11h-12h	Par téléphone
N°2	M. Majid Fergani	Médiateur administratif, CAF du Nord.	31 mars 2022 14h-16h30	Agence CAF du Nord, Roubaix
N°3	M. Patrick Duriez et M. Jérôme Cailleau	Sous-directeur en charge des relations politiques et institutionnelles - Mediateur régional de l'Assurance Retraite, CARSAT Hauts-de-France ; Responsable du pôle législation retraite, CARSAT Hauts-de-France	6 avril 2022 10h-12h	Agence CARSAT Hauts-de-France
N°4	Mme Judith Deketelaere	Médiatrice locale de l'Assurance Maladie, CPAM de Lille-Douai	14 avril 2022 11h-12h	CPAM de Lille-Douai – Agence de Lille

Table des matières

Avertissement.....	2
Résumé.....	3
Remerciements.....	4
Liste des acronymes.....	5
Introduction.....	7
Chapitre I – Le droit à l'erreur ou l'ambition révolutionnaire.....	13
Section 1 – Une innovation juridique ?.....	13
1 – Portée d'une innovation juridique.....	13
1.1 – Un droit à portée générale, strictement encadré.....	14
1.2 – Le champ des exclusions.....	16
2 – Une innovation en demi-teinte ?.....	19
2.1 – Un droit supplétif et peu novateur.....	19
2.2 – Un levier d'harmonisation des pratiques.....	21
Section 2 – Le droit à l'erreur, fondement d'un nouveau paradigme.....	22
1 – La présomption de bonne foi au cœur du changement de paradigme.....	22
1.1 – La charge de la preuve inversée.....	23
1.2 – Un gage de bienveillance.....	25
2 – Le droit à l'erreur à l'épreuve de son interprétation.....	28
2.1 – Une référence qui ne va pas de soi.....	28
2.2 – L'enjeu d'une définition par la négative.....	30
Section 3 – Le droit à l'erreur ou le changement dans la continuité.....	33
1 – La marque d'un épiphénomène.....	33
1.1 – Une asymétrie originelle.....	33
1.2 – De la verticalité à la citoyenneté administrative.....	36
2 – Entre constance et nouveauté.....	38
2.1 – La constance d'une ambition.....	39
2.2 – Changer le changement.....	41
Conclusion du chapitre I.....	43
Chapitre II – Le pari de la confiance.....	44
Section 1 – Constat d'un « mal » français.....	44
1 – L'indispensable confiance.....	45
2 – Une société de défiance.....	47
3 – Une erreur de diagnostic ?.....	50
Section 2 – L'Administration et ses pathologies.....	53
1 – Les maux du droit et des formalités administratives.....	53
2 – Une entité distante et désincarnée.....	56
3 – Entre dérives et non-recours : un climat de confiance qui reste à établir.....	57
Section 3 – Le remède : un droit d'une nature équivoque.....	60
1 – Un mirage.....	60
2 – Une sémantique trompeuse.....	62
3 – Une optique partenariale.....	65
Conclusion du chapitre II.....	68
Chapitre III – De la règle à la réalité.....	69

Section 1 – Un droit à décliner en pratique.....	69
1 – Une question d'interprétation.....	69
1.1 – L'erreur et ses contours.....	70
1.2 – La sanction et ses racines.....	73
2 – Une question d'acculturation et de mise en œuvre.....	75
2.1 – Une nécessaire sensibilisation à l'esprit du texte.....	75
2.2 – Une mise en œuvre concrète du droit à l'erreur	77
Section 2 – La relation de confiance : un état des lieux.....	80
1 – Une « administration qui accompagne ».....	80
1.1 – Une administration de conseil.....	80
1.2 – Une administration proactive.....	82
2 – Le bilan en 2022.....	84
2.1 – Des chiffres contrastés.....	84
2.2 – Des observations tout aussi contrastées.....	87
Section 3 – Quelle suite au droit à l'erreur ?.....	89
1 – Des améliorations souhaitables.....	89
1.1 – Un droit à remodeler ?.....	89
1.2 – Dépasser le « oups ».....	91
2 – Vers la reconnaissance de la confiance légitime en droit interne ?.....	93
2.1 – La subjectivisation du pouvoir de sanction et du contrôle du juge.....	93
2.2 – Le principe de confiance légitime.....	94
Conclusion générale.....	96
Bibliographie.....	98
Annexes.....	105
Table des matières.....	107