



La médiation en MSA



La médiation, en général

Lors de sa séance plénière du 9 novembre 2023, le Conseil national de la médiation (créé par l'article 45 de la loi n°2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire) s'est accordé sur la définition générale suivante de la médiation :

« La médiation est un processus volontaire et coopératif dans le cadre duquel des personnes entreprennent, au moyen d'échanges confidentiels et avec l'aide d'un [ou plusieurs] tiers, le médiateur [ou les médiateurs], d'établir ou de rétablir des liens, de prévenir ou de régler à l'amiable un conflit. »

(CNM, Rapport d'étape du Conseil national de la médiation, Juin 2023 – Novembre 2024, p. 39)

ÉCLAIRAGES



- Relevant du volontariat, la médiation n'est pas obligatoire ; elle résulte de la volonté commune des parties au litige.
- La charte de la médiation de la MSA, signée par toutes les caisses, postule un accord de principe pour entrer en médiation dès lors que les conditions de recevabilité de la saisine sont réunies. Il reste cependant possible pour une caisse de refuser ponctuellement une médiation, sous réserve de le justifier.
- La médiation, appartient aux modes amiables de règlement des différends et, à ce titre, elle vise à éviter l'évolution vers le stade contentieux (judiciaire).
- Sa nature de processus coopératif suppose une volonté minimale des parties d'échanges itératifs via le médiateur afin de tenter de résoudre le litige. Pour cette raison, l'impossibilité de coopérer résultant, par exemple, d'une tentative de fraude caractérisée comme telle par la CMSA, empêche l'ouverture d'une médiation.

La médiation dans le contexte de la sécurité sociale

- La médiation en matière de sécurité sociale (régime général ou MSA) est encadrée par des dispositions légales (Code rural et Code de la Sécurité sociale).
- Elle intervient nécessairement avant tout recours contentieux dans le cadre d'un litige entre les organismes (caisses) et les usagers ou les affiliés.
- Une demande de médiation recevable suspend le délai de deux mois de recours au juge (le temps de la médiation vient s'ajouter à ces deux mois).
- Les médiateurs interviennent tant dans les domaines de l'application du droit qu'en matière de qualité de service
- Les médiations de la sécurité sociale ont édicté des chartes pour préciser leurs règles de fonctionnement.
- Les médiateurs de la sécurité sociale au niveau national peuvent formuler dans le cadre de leurs rapports annuels des propositions de modification de la réglementation ainsi que de procédures internes de traitement des dossiers.
- La médiation ne se fait pas en présentiel, sauf exception.



Les spécificités comparées de la médiation en MSA et au régime général

	Régime général	Régime agricole
 Partie au litige	Usager	Affilié
 Temporalité de la Médiation	Avant ou après CRA	Après CRA
 Échelon de la médiation	Caisse locale	National
 Statut du Médiateur	Salarié de la caisse	Personnalité extérieure non salariée de la MSA
 Durée du mandat ou de la fonction	Pas de limite	Trois ans, renouvelable une fois
 Mission dans le cadre d'une médiation	« Il formule auprès du directeur ou des services de l'organisme des recommandations pour le traitement de ces réclamations, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur » (CSS, art. L 217-7-1 I)	« Il rend un avis sur les réclamations dont il est saisi par tout assuré dont le recours a été rejeté par l'organisme de mutualité sociale agricole auquel il est affilié. » (CRPM, art. L723-34-1)
 Information sur le litige	Le médiateur accède directement à l'ensemble des données relatives à l'assuré détenues par la caisse	Le médiateur possède uniquement les informations qui lui sont transmises par les parties au litige



ÉCLAIRAGES



- Au régime général les professionnels de santé et paramédicaux peuvent recourir au médiateur, pas en MSA.
- Au régime général, le médiateur d'une caisse exerce également la fonction de conciliateur santé (art. L162-15-4 CSS) ; au régime agricole, le conciliateur santé est un agent de la CMSA désigné par le DG.
- En MSA les cotisants de solidarité (non assujettis à l'Atexa) ne peuvent recourir au Médiateur car ils ne sont pas affiliés aux assurances sociales agricoles.
- Le Médiateur de la MSA remet un avis écrit sur les litiges portant sur l'application du droit au requérant et au DG de la CMSA concernée.
- Par son statut et son positionnement différent, le Médiateur de la MSA n'est pas strictement contraint dans ses avis au « respect » du droit ; il peut donc légitimement recommander de déroger.

Le fonctionnement de la médiation en MSA en cas de litige portant sur la qualité de service

- Les litiges en question portent sur des problèmes de délai de traitement de réclamations, de mauvaise qualité d'accueil du requérant, de blocage de nature informatique, de mutation de dossiers entre caisses, etc.
- Le Médiateur ou l'un de ses collaborateurs prend l'attache du correspondant dans la CMSA (désigné par le DG ; cf. LTC CCMSA DG-2018-334) et lui expose succinctement le litige via un mail. Le correspondant en accuse réception. En parallèle les services du Médiateur avertissent le requérant.
- Le correspondant prend en charge le problème et fait intervenir les services de la CMSA auprès du requérant pour l'en informer. Dans ce type de litige le rôle du Médiateur consiste le plus souvent à débloquer une situation. Une fois le dysfonctionnement signalé, la CMSA doit reprendre au plus vite la gestion directe du dossier.
- Le correspondant avertit le Médiateur de la résolution du problème, le cas échéant. Cela permet au Médiateur de tenir à jour des données d'ensemble relatives au délai moyen de résolution de ce type de litige.

Le fonctionnement de la médiation en MSA en cas de litige portant sur l'application du droit

- Le Médiateur émet un avis écrit sur la base :
 - des documents que lui a transmis le requérant, dont la copie de notification de décision que celui-ci a reçue de la CMSA (décision de CRA ou de la direction pour les sujets qui relèvent de sa compétence) ;
 - des informations et documents fournis par son correspondant.
- Il prend, en tant que de besoin, l'attache des parties pour toute précision complémentaire nécessaire à la production d'un avis suffisamment informé.
- L'avis du Médiateur est signé par lui. Il est adressé au requérant soit par mail soit par LRAR. Sa réception par le requérant marque la fin de la suspension du délai de saisine du tribunal.
- L'avis conforme à la décision de la CMSA est adressé en parallèle au requérant et au DG de la CMSA (par mail, avec copie au correspondant).
- La recommandation de révision de décision de la CMSA est quant à elle adressée en parallèle aux deux parties, mais avec une rédaction adaptée à chacune. Elle précise qu'il appartiendra ensuite à la direction générale d'informer le requérant de sa décision finale :
 - révision totale ou partielle de la décision ;
 - maintien de la décision.
- La direction générale doit informer le Médiateur de la décision finalement prise. Cette étape essentielle permet de constater une éventuelle divergence persistante de la CMSA avec le Médiateur et d'en comprendre les raisons. Elle permet aussi de mesurer le nombre de contentieux au tribunal évités.

La recommandation de révision de décision par le Médiateur

Le Médiateur a une totale latitude pour justifier sa recommandation de réviser une décision prise par la CMSA, néanmoins le fait qu'il soit ensuite suivi par la direction de la CMSA repose sur la qualité et la pertinence de son argumentation. En pratique les causes à l'origine d'une recommandation sont de 5 types :

- erreur d'application de la réglementation (rare) ;
- divergence sur l'interprétation de la réglementation (rare) ;
- apport au Médiateur d'éléments dont la CRA ou la direction ne disposaient pas lors de la prise de décision (peu fréquent) ;
- invocation du droit à l'erreur (peu fréquent) (voir page suivante sur ce thème) ;
- invocation de l'équité (fréquent). La recommandation « en équité » résulte du constat de l'application correcte de la réglementation par la CMSA mais sollicite d'y déroger au motif de circonstances spécifiques car celles-ci conduisent à des effets indésirables ou disproportionnés, incompatibles avec l'esprit de justice.

ÉCLAIRAGES



- La recommandation en équité possède par nature un caractère exceptionnel et n'a pas de portée jurisprudentielle.
- La recommandation est adressée au directeur général de la CMSA (représentant légal de la CMSA partie au litige) et c'est à lui qu'appartient la décision finale. La CRA étant déjà intervenue, à la fois en droit et en équité, il n'est pas pertinent dans la très grande majorité des cas que le dossier lui soit à nouveau soumis.

Le Médiateur et le droit à l'erreur

- Le Médiateur prend en compte le droit à l'erreur tel qu'il est défini aux articles L 123-1 et 123-2 du code des relations entre le public et l'administration. Il considère donc qu'une prestation a vocation à être accordée en tout ou partie si :
 - il s'agit d'une première erreur (dans l'application d'une règle) ;
 - l'erreur est commise de «bonne foi» (sans intention de fraude) ;
 - la personne a cherché à régulariser sa situation.
- Il prend aussi en compte la doctrine de la MSA qui postule que le droit à l'erreur ne s'applique pas :
 - au dépôt tardif d'une déclaration ;
 - à un paiement en retard ;
 - aux erreurs ou inexactitudes commises délibérément.
- Toutefois, étant indépendant et appréciant les situations au regard de leur singularité, il n'est pas contraint, à la différence de la CMSA, par la réglementation ou par la doctrine institutionnelle MSA.
- Il peut ainsi exceptionnellement, en raison de l'originalité d'un dossier qui lui est soumis, demander que le droit à l'erreur s'y applique alors que ni l'assuré ni la caisse ne l'avaient invoqué et même si l'intégralité des conditions attachées à ce droit n'est pas satisfaite.



Le rôle du Médiateur en matière d'évolution des procédures internes

- L'article 3 de la charte de la médiation de la MSA (signée par le président et le DG de chaque CMSA) stipule que le Médiateur a notamment pour mission de contribuer à l'ajustement des règles et procédures internes des organismes de MSA.
- Dans le cadre de son rapport annuel, il formule des recommandations en matière d'évolution de ces procédures afin d'améliorer la qualité de service aux assurés. Elles résultent directement de problèmes apparus à l'occasion des litiges qui lui ont été soumis durant l'année écoulée.
- Il rend compte dans son rapport des suites données par les directions de la CCMSA à ces recommandations et ce, sur plusieurs années. Les directions y indiquent les mesures prises en conséquence ou les difficultés rencontrées pour les mettre en œuvre.
- Le Médiateur a émis 52 propositions de ce type depuis 25 ans.



Le rôle du Médiateur en matière d'évolution du cadre juridique

- L'article L 723-34-1 du code rural dispose que le Médiateur de la MSA « *propose des modifications de la réglementation* ». Ces propositions découlent de difficultés, le plus souvent récurrentes, qui sont apparues dans le cadre de dossiers qui lui ont été soumis.
- Elles sont formulées traditionnellement dans le cadre du rapport annuel mais peuvent être émises au long de l'année dans un autre cadre informationnel.
- Sur la forme, elles peuvent consister en des propositions rédactionnelles juridiques précises ou simplement identifier des difficultés plus générales à aplanir.
- Le Médiateur a émis 92 propositions de ce type depuis 25 ans.



