



**CONCOURS D'ADMINISTRATEUR DU SÉNAT
2022-2023**

DIRECTION DES
RESSOURCES HUMAINES
ET DE LA FORMATION

Épreuve d'admissibilité



**ÉPREUVE SUR DOSSIER À OPTION
DROIT ADMINISTRATIF**

Rédaction, à partir d'un dossier, d'une note destinée à vérifier l'aptitude du candidat à faire l'analyse et la synthèse d'un problème de droit administratif et à apprécier concrètement les connaissances acquises.

(durée 4 heures – coefficient 4)

ÉNONCÉ

Le président de la commission des lois, au sein de laquelle vous exercez vos fonctions d'administrateur, a été saisi par un certain nombre de personnes rencontrant des difficultés dans la réalisation de leurs démarches administratives en ligne. Il vous demande de lui dresser un état des lieux de cette question, de lui préciser si l'état du droit autorise l'administration à rendre obligatoire le recours exclusif à Internet pour certaines démarches administratives et, le cas échéant, de lui suggérer des modifications susceptibles d'être apportées au droit en vigueur par voie de proposition de loi ou d'amendement à un texte législatif en cours de discussion par le Parlement.

À l'aide du dossier documentaire ci-joint, vous établirez une note synthétique répondant à cette demande.

LISTE DES DOCUMENTS FOURNIS

DOCUMENT 1 – Article 1 ^{er} de l’ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives	Page 4
DOCUMENT 2 – Articles L. 112-8 à L. 112-10 du code des relations entre le public et l’administration	Page 6
DOCUMENT 3 – Article D. 612-1 du code de l’éducation	Page 8
DOCUMENT 4 – Article R. 5411-2 du code du travail	Page 9
DOCUMENT 5 – Articles R. 350-1 à R. 350-3 du code de la route	Page 10
DOCUMENT 6 – Conseil d’État, 25 juin 1969, Sieur Vincent, n° 69449, B	Page 11
DOCUMENT 7 – Conseil d’État, 26 juillet 1985, Association « Défense des intérêts des lecteurs de la Bibliothèque nationale », n° 50132, B	Page 12
DOCUMENT 8 – Conseil constitutionnel, décision n° 88-154 L du 10 mars 1988	Page 14
DOCUMENT 9 – Conseil d’État, avis, 15 janvier 1997, n° 182777, A	Page 16
DOCUMENT 10 – Conseil d’État, 27 novembre 2019, Cimade et autres, n° 422516, B	Page 18
DOCUMENT 11 – Conseil d’État, Sect., 3 juin 2022, Conseil national des barreaux et autres, n° 425798 et 454716, A	Page 21
DOCUMENT 12 – Conseil d’État, Sect., avis, 3 juin 2022, n° 461694, A	Page 28
DOCUMENT 13 – Extrait du rapport d’information de M. Raymond VALL, fait au nom de la mission d’information sur la lutte contre l’illectronisme et pour l’inclusion numérique, n° 711 (2019-2020) - 17 septembre 2020, « L’illectronisme ne disparaîtra pas d’un coup de tablette magique ! »	Page 35
DOCUMENT 14 – Extrait du rapport d’information n° 626 (2021-2022) de M. François-Noël BUFFET, fait au nom de la commission des lois, déposé le 10 mai 2022, « Services de l’État et immigration : retrouver sens et efficacité »	Page 41
DOCUMENT 15 – Revue <i>L’Actualité Juridique Droit Administratif</i> (AJDA) n° 26, 25 juillet 2022, p. 1509, « Administrer à guichets fermés »	Page 50
DOCUMENT 16 – Question d’actualité au gouvernement n° 2321G de M. Éric GOLD (Puy-de-Dôme - RDSE), publiée dans le JO Sénat du 24/02/2022	Page 60
DOCUMENT 17 – Question écrite n° 26919 de M. Yves DÉTRAIGNE (Marne - UC), publiée dans le JO Sénat du 24/02/2022 - page 994	Page 62

DOCUMENT 1

Article 1^{er} de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives

L'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 est ratifiée par l'article 138 I de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009.

Le Président de la République,
Sur le rapport du Premier ministre et du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie,
Vu la Constitution, notamment son article 38 ;
Vu la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie ;
Vu la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française ;
Vu le code rural ;
Vu le code de la sécurité sociale ;
Vu le code du travail ;
Vu la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 modifiée conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer ;
Vu la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;
Vu la loi n° 94-126 du 11 février 1994 modifiée relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle, notamment son article 4 ;
Vu la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 modifiée relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;
Vu la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 modifiée relative à Mayotte ;
Vu la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, modifiée par la loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement, notamment ses articles 3 et 92 ;
Vu l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés en date du 22 novembre 2005 ;
Le Conseil d'Etat entendu ;
Le conseil des ministres entendu,

Chapitre I^{er} : Définitions. (Article 1)

Article 1

Modifié par LOI n°2017-86 du 27 janvier 2017 - art. 152 (V)

I. - Sont considérés comme autorités administratives au sens de la présente ordonnance les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, les organismes gérant des régimes de protection sociale relevant du code de la sécurité sociale et du code rural ou mentionnés aux articles L. 223-16 et L. 351-21 du code du travail et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif ainsi que les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives prévues à l'article 7-2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

II. - Sont considérés, au sens de la présente ordonnance :

1° Comme système d'information, tout ensemble de moyens destinés à élaborer, traiter, stocker ou transmettre des informations faisant l'objet d'échanges par voie électronique entre autorités administratives et usagers ainsi qu'entre autorités administratives ;

2° Comme prestataire de services de confiance, toute personne offrant des services tendant à la mise en œuvre de fonctions qui contribuent à la sécurité des informations échangées par voie électronique ;

3° Comme produit de sécurité, tout dispositif, matériel ou logiciel, mettant en œuvre des fonctions qui contribuent à la sécurité des informations échangées par voie électronique ;

4° Comme téléservice, tout système d'information permettant aux usagers de procéder par voie électronique à des démarches ou formalités administratives.

Par le Président de la République :

Jacques Chirac
Le Premier ministre,
Dominique de Villepin
Le ministre de l'économie,
des finances et de l'industrie,
Thierry Breton
Le ministre de l'outre-mer,
François Baroin
Le ministre délégué au budget
et à la réforme de l'Etat,
porte-parole du Gouvernement,
Jean-François Copé

DOCUMENT 2

Articles L. 112-8 à L. 112-10 du code des relations entre le public et l'administration

Article L. 112-8

Création ORDONNANCE n°2015-1341 du 23 octobre 2015 - art.

Toute personne, dès lors qu'elle s'est identifiée préalablement auprès d'une administration, peut, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat, adresser à celle-ci, par voie électronique, une demande, une déclaration, un document ou une information, ou lui répondre par la même voie. Cette administration est régulièrement saisie et traite la demande, la déclaration, le document ou l'information sans lui demander la confirmation ou la répétition de son envoi sous une autre forme.

Article L. 112-9

Création ORDONNANCE n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 - art.

L'administration met en place un ou plusieurs téléservices, dans le respect des dispositions de loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique et aux libertés et des règles de sécurité et d'interopérabilité prévues aux chapitres IV et V de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives.

Lorsqu'elle met en place un ou plusieurs téléservices, l'administration rend accessibles leurs modalités d'utilisation, notamment les modes de communication possibles. Ces modalités s'imposent au public. Lorsqu'elle a mis en place un téléservice réservé à l'accomplissement de certaines démarches administratives, une administration n'est régulièrement saisie par voie électronique que par l'usage de ce téléservice.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article.

Article R. 112-9-1

Création Décret n° 2016-1411 du 20 octobre 2016 - art. 1

Pour exercer son droit de saisir une administration par voie électronique, toute personne s'identifie auprès de cette administration dans le respect des modalités d'utilisation des téléservices définies en application du deuxième alinéa de l'article L. 112-9.

À cet effet, elle indique dans son envoi, s'il s'agit d'une entreprise, son numéro d'inscription au répertoire des entreprises et de leurs établissements, s'il s'agit d'une association, son numéro d'inscription au répertoire national des associations et, dans les autres cas, ses nom et prénom et ses adresses postale et électronique.

Les modalités peuvent également permettre l'utilisation d'un identifiant propre à la personne qui s'adresse à l'administration ou celle d'autres moyens d'identification électronique dès lors que ceux-ci sont acceptés par l'administration.

Article R. 112-9-2

Création Décret n° 2016-1411 du 20 octobre 2016 - art. 1

L'administration informe le public des téléservices qu'elle met en place afin que le droit pour celui-ci de saisir l'administration par voie électronique puisse s'exercer. Cette information figure dans les modalités d'utilisation mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 112-9 et peut en outre être portée à la connaissance du public par tout moyen.

À défaut d'information sur le ou les téléservices, le public peut saisir l'administration par tout type d'envoi électronique.

Les téléservices peuvent prendre la forme d'une téléprocédure ou d'une procédure de saisine électronique, soit par formulaire de contact, soit par une adresse électronique destinée à recevoir les envois du public.

Article L. 112-10

Modifié par LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 - art. 58

L'application des articles L. 112-8 et L. 112-9 à certaines démarches administratives peut être écartée, par décret en Conseil d'Etat, pour des motifs d'ordre public, de défense et de sécurité nationale, de bonne administration, ou lorsque la présence personnelle du demandeur apparaît nécessaire.

DOCUMENT 3

Article D. 612-1 du code de l'éducation

Modifié par DÉCRET n° 2020-181 du 28 février 2020 - art. 2

I.- La procédure nationale de préinscription dans une formation initiale du premier cycle de l'enseignement supérieur mentionnée à l'article L. 612-3 est dématérialisée et gérée par un téléservice national, dénommé Parcoursup, placé sous la responsabilité du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

La plateforme Parcoursup a pour objet :

- de délivrer aux candidats des informations sur les formations initiales du premier cycle de l'enseignement supérieur proposées par les établissements publics d'enseignement supérieur ainsi que par les établissements privés d'enseignement supérieur mentionnés au premier alinéa de l'article L. 612-3-2, notamment sur les caractéristiques de ces formations, de nature à aider ces candidats à faire leurs choix d'orientation ;
- de permettre à ces mêmes candidats de formuler des vœux d'inscription dans une ou plusieurs de ces formations pour l'année suivante ;
- de permettre aux établissements mentionnés aux articles L. 612-3 et L. 612-3-2 dispensant ces formations de recueillir les vœux d'inscription des candidats, de procéder à leur examen et d'organiser l'année universitaire suivante en préparant les inscriptions dans chaque formation qu'ils proposent.

Le ministre chargé de l'enseignement supérieur détermine les règles de fonctionnement de la plateforme qu'implique la mise en œuvre des dispositions légales et réglementaires encadrant la procédure nationale de préinscription. Il définit notamment les conditions dans lesquelles les établissements et les formations qui ne sont pas mentionnés aux articles L. 612-3 et L. 612-3-2 peuvent participer à la procédure nationale de préinscription ainsi que les conditions dans lesquelles des formations peuvent, à titre exceptionnel, en raison de leurs caractéristiques ou des conditions particulières dans lesquelles sont admis les candidats, faire l'objet de règles adaptées.

II.- La plateforme Parcoursup assure aux candidats déjà titulaires du baccalauréat ou d'un diplôme équivalent et qui s'inscrivent sur la plateforme Parcoursup pour reprendre des études, une information sur l'offre de formation professionnelle tout au long de la vie et le conseil en évolution professionnelle.

DOCUMENT 4

Article R. 5411-2 du code du travail

Modifié par DÉCRET n° 2015-1264 du 9 octobre 2015 - art. 1

L'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi est faite par voie électronique auprès de Pôle emploi. Le travailleur recherchant un emploi qui demande son inscription déclare sa domiciliation et transmet les informations permettant de procéder à son identification.

À défaut de parvenir à s'inscrire lui-même par voie électronique, le travailleur recherchant un emploi peut procéder à cette inscription dans les services de Pôle emploi, également par voie électronique, et bénéficier le cas échéant de l'assistance du personnel de Pôle emploi.

Les modalités d'application du présent article sont déterminées par un arrêté du ministre chargé de l'emploi.

DOCUMENT 5

Articles R. 350-1 à R. 350-3 du code de la route

Article R. 350-1

Créé par Décret n°2017-1278 du 9 août 2017 - art. 20

L'accomplissement des démarches par voie électronique prévues aux chapitres II et VII du titre II ainsi qu'au titre III est subordonné à la justification, par l'utilisateur, de son identité dans les conditions fixées par l'article R. 112-9-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Article R. 350-2

Créé par Décret n°2017-1278 du 9 août 2017 - art. 20

À défaut de pouvoir faire lui-même une démarche par voie électronique, l'utilisateur peut bénéficier d'un accès à un dispositif connecté au site de la démarche considérée et d'une assistance numérique, mis en place par l'administration.

Article R. 350-3

Créé par Décret n°2017-1278 du 9 août 2017 - art. 20

À l'occasion des démarches par voie électronique prévues au I de l'article R. 322-5, au I de l'article R. 322-6, au I de l'article R. 322-8 et au I de l'article R. 327-1, le certificat d'immatriculation du véhicule et, s'il existe, le coupon, sont conservés pendant cinq ans par le propriétaire qui les tient à la disposition du ministre de l'intérieur. Le fait, pendant la période de cinq ans, de ne pas être en mesure de présenter au ministre de l'intérieur le certificat d'immatriculation du véhicule, et, s'il existe, le coupon, est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe.

À l'issue de la période de cinq ans, le certificat d'immatriculation du véhicule, et, s'il existe, le coupon, sont détruits par le propriétaire.

DOCUMENT 6

Conseil d'État, 25 juin 1969, Sieur Vincent, n° 69449, B

Conseil d'Etat - statuant au contentieux

- N° 69449
- Publié au recueil Lebon

Lecture du mercredi 25 juin 1969

Rapporteur

M. Cabanes

Rapporteur public

Mme Questiaux

TEXTE INTÉGRAL

**RÉPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

REQUETE DU SIEUR VINCENT X... TENDANT À L'ANNULATION D'UN JUGEMENT DU 21 DECEMBRE 1965 PAR LEQUEL LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS A REJETE SA DEMANDE D'ANNULATION DES DECISIONS DU MINISTRE DES POSTES ET TELECOMMUNICATIONS EN DATE DES 30 MARS ET 6 MAI 1960 REFUSANT DE MODIFIER LES HEURES D'OUVERTURES DU BUREAU DE POSTE DE LA COMMUNE D'ERMONT, ENSEMBLE A L'ANNULATION POUR EXCES DE POUVOIR DESDITES DECISIONS ;
VU LES CIRCULAIRES DU MINISTRE DES POSTES POSTES ET TELECOMMUNICATION DES 30 SEPTEMBRE 1948, 13 NOVEMBRE 1958 ET 4 JUILLET 1959 ; LE CODE GENERAL DES IMPOTS ; L'ORDONNANCE DU 31 JUILLET 1945 ET LE DECRET DU 30 SEPTEMBRE 1953 ;
CONSIDERANT QUE LE REFUS DU MINISTRE DE MODIFIER PAR LES DECISIONS ATTAQUEES LES HEURES D'OUVERTURE DU BUREAU DE POSTE D'ERMONT ETAIT FONDE SUR CE QUE LA SITUATION PARTICULIERE DE CE BUREAU NE JUSTIFIAIT PAS UNE DEROGATION AUX REGLES GENERALES QU'IL AVAIT FIXEES POUR L'OUVERTURE DES BUREAUX DE POSTE ; QU'IL NE RESULTE DES PIECES DU DOSSIER, NI QUE LES FAITS SERVANT DE BASE AUX DECISIONS PRECITEES SOIENT MATERIELLEMENT INEXACTS, NI QUE L'APPLICATION, DANS LA COMMUNE EN CAUSE, DES HORAIRES AINSI FIXES AIT EU POUR EFFET DE LIMITER DANS DES CONDITIONS ANORMALES LE DROIT D'ACCES DES USAGERS AU SERVICE PUBLIC POSTAL ; QU'AINSI, LA REQUETE DU SIEUR VINCENT DOIT ETRE REJETEE ;
REJET AVEC DEPENS.

DOCUMENT 7

Conseil d'État, 26 juillet 1985, Association « Défense des intérêts des lecteurs de la Bibliothèque nationale », n° 50132, B

Conseil d'Etat - 10/ 2 SSR statuant au contentieux

- N° 50132
- Mentionné dans les tables du recueil Lebon

Lecture du vendredi 26 juillet 1985

Président

M. Coudurier

Rapporteur

M. Terquem

Rapporteur public

M. Massot

TEXTE INTÉGRAL

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

VU LA REQUETE SOMMAIRE, ENREGISTRÉE AU SECRETARIAT DU CONTENTIEUX DU CONSEIL D'ÉTAT LE 22 AVRIL 1983, ET LE MEMOIRE COMPLEMENTAIRE, ENREGISTRÉ LE 22 AOUT 1983, PRESENTES POUR L'ASSOCIATION "DEFENSE DES INTERETS DES LECTEURS DE LA BIBLIOTHEQUE NATIONALE" DONT LE SIEGE SOCIAL EST À ..., ET TENDANT À CE QUE LE CONSEIL D'ÉTAT : - ANNULE LE JUGEMENT, EN DATE DU 16 FEVRIER 1983, PAR LEQUEL LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS A REJETE SA DEMANDE TENDANT À L'ANNULATION DE LA DECISION IMPLICITE DE REJET RESULTANT DU SILENCE GARDE PENDANT PLUS DE QUATRE MOIS PAR L'ADMINISTRATEUR GENERAL DE LA BIBLIOTHEQUE NATIONALE SUR LE RECOURS HIERARCHIQUE QU'ELLE LUI AVAIT ADRESSE, LE 20 DECEMBRE 1981, EN VUE D'OBTENIR L'ANNULATION D'UNE PART D'UN AVIS AUX LECTEURS, EN DATE DU 5 NOVEMBRE 1981, MODIFIANT LE REGIME DES COMMUNICATIONS DES OUVRAGES DANS LES DEPARTEMENTS DES LIVRES IMPRIMES, DE LA MUSIQUE ET DES PERIODIQUES, APPLICABLE LE SAMEDI, D'AUTRE PART D'UNE DECISION, EN DATE DU 13 NOVEMBRE 1981, PAR LAQUELLE LE CONSERVATEUR EN CHEF DU DEPARTEMENT DES IMPRIMES A INSTITUE UN SERVICE SPECIAL DE DEMANDES DE CONSULTATION EN DIFFERE A L'INTENTION DES LECTEURS SE RENDANT LE SAMEDI DANS LES SALLES DE TRAVAIL DU DEPARTEMENT DES LIVRES IMPRIMES, ENSEMBLE LESDITES DECISIONS ; - ANNULE POUR EXCES DE POUVOIR CES DECISIONS ;
VU LES AUTRES PIECES PRODUITES ET JOINTES AU DOSSIER ; VU LE DECRET N° 77-1274 DU 19 NOVEMBRE 1977 ; VU LE CODE DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS ; VU L'ORDONNANCE DU 31 JUILLET 1945 ET LE DECRET DU 30 SEPTEMBRE 1953 ; VU LA LOI DU 30 DECEMBRE 1977 ;

CONSIDERANT QUE LES DECISIONS ATTAQUEES INSTITUANT POUR LA JOURNEE DU SAMEDI DES CONDITIONS PARTICULIERES DE COMMUNICATION DES OUVRAGES AU PUBLIC NE RELEVANT PAS DE LA COMPETENCE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA BIBLIOTHEQUE NATIONALE TELLE QU'ELLE EST DEFINIE PAR L'ARTICLE 12 DU DECRET DU 19 NOVEMBRE 1977 ; QUE CES MESURES, QUI SONT INSPIREES PAR LES NECESSITES DU SERVICE, NE LIMITENT PAS DANS DES CONDITIONS ANORMALES L'ACCES DES USAGERS AU SERVICE PUBLIC ET NE PORTENT PAS UNE ATTEINTE EXCESSIVE A L'EGALITE DESDITS USAGERS, AU DETRIMENT DES LECTEURS DU SAMEDI ; QUE, DES LORS, L'ASSOCIATION DE DEFENSE DES INTERETS DES LECTEURS DE LA BIBLIOTHEQUE NATIONALE N'EST PAS FONDEE A SOUTENIR QUE C'EST A TORT QUE, PAR LE JUGEMENT ATTAQUE, LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS A REJETE SA DEMANDE ;

DECIDE : ARTICLE 1^{ER}. - LA REQUETE DE L'ASSOCIATION DE DEFENSE DES INTERETS DES LECTEURS DE LA BIBLIOTHEQUE NATIONALE EST REJETEE. ARTICLE 2. - LA PRESENTE DECISION SERA NOTIFIEE A L'ASSOCIATION DE DEFENSE DES INTERETS DES LECTEURS DE LA BIBLIOTHEQUE NATIONALE, A LA BIBLIOTHEQUE NATIONALE ET AU MINISTRE DE LA CULTURE.

DOCUMENT 8

Conseil constitutionnel, décision n° 88-154 L du 10 mars 1988

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 19 février 1988 par le Premier ministre, dans les conditions prévues à l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, d'une demande tendant à l'appréciation de la nature juridique des deux premiers alinéas de l'article 7 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, tels qu'ils ont été modifiés par l'article 10 de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979.

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment ses articles 24, 25 et 26 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que l'article 7 de la 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, tel qu'il a été modifié par l'article 10 de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, définit la procédure applicable au cas où l'une des administrations mentionnées à l'article 2 de la loi n° 78-753 refuse de communiquer un document administratif de la nature de ceux énumérés à l'article 1^{er}, alinéa 2, de ladite loi ou à son article 6 bis ;

2. Considérant qu'en pareille hypothèse l'article 7 de la loi précitée prescrit dans son premier alinéa que : « Le refus de communication est notifié au demandeur sous forme de décision écrite motivée. Le défaut de réponse pendant plus de deux mois vaut décision de refus » ; qu'aux termes du deuxième alinéa du même article « En cas de refus exprès ou tacite, l'intéressé sollicite l'avis de la commission prévue à l'article 5. Cet avis doit être donné au plus tard dans le mois de la saisine de la commission. L'autorité compétente est tenue d'informer celle-ci de la suite qu'elle donne à l'affaire dans les deux mois de la réception de cet avis. Le délai de recours contentieux est prorogé jusqu'à la notification à l'administré de la réponse de l'autorité compétente » ;

3. Considérant qu'il résulte du rapprochement de l'article 1^{er} de la loi n° 78-753 et de l'article 7 que les dispositions de cet article sont applicables aux « administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics ou des organismes, fussent-ils de droit privé, chargés de la gestion d'un service public » ;

4. Considérant que, dans la mesure où elles font obligation aux collectivités territoriales ainsi qu'à leurs établissements publics de prendre une décision motivée en la forme, les dispositions de la première phrase du premier alinéa de l'article 7 du texte soumis à l'examen du Conseil constitutionnel touchent aux principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales ; qu'en outre, en tant qu'elles s'appliquent aux organismes privés de sécurité sociale, les dispositions susmentionnées mettent en cause leur autonomie et touchent, par suite, aux principes fondamentaux de la sécurité sociale ; qu'il suit de là que, dans la double limite ainsi définie, l'obligation de motiver une décision de refus de communication relève, en vertu de l'article 34 de la Constitution, du domaine de la loi ;

5. Considérant, en revanche, que dans les autres cas où elle reçoit application, l'obligation de motiver ne met en cause aucune des règles non plus qu'aucun des principes fondamentaux que la Constitution réserve à la loi ; que, dans cette mesure, elle relève de la compétence du pouvoir réglementaire ;

6. Considérant que les autres dispositions soumises à l'examen du Conseil constitutionnel, qui sont relatives à une procédure administrative précontentieuse applicable en matière de communication des documents administratifs et à l'incidence de cette procédure sur la recevabilité du recours contentieux, ne mettent pas en cause l'exercice, par les administrés, du droit d'agir en justice contre des décisions leur faisant grief ; qu'elles ne portent atteinte à aucune des règles ni à aucun des principes fondamentaux réservés à la loi par l'article 34 de la Constitution ; qu'elles relèvent, dès lors, du pouvoir réglementaire,

Décide :

Article premier :

Les dispositions de la première phrase du premier alinéa de l'article 7 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, dans leur rédaction issue de l'article 10 de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, qui créent l'obligation de motiver les décisions de refus de communiquer un document administratif, sont de nature législative, en tant qu'elles sont applicables aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics et aux organismes privés de sécurité sociale. Elles sont de nature réglementaire dans les autres cas d'application.

Article 2 :

Les autres dispositions soumises à l'examen du Conseil constitutionnel sont de nature réglementaire.

Article 3 :

La présente décision sera notifiée au Premier ministre et publiée au Journal officiel de la République française.

Journal officiel du 13 mars 1988, page 3392

Recueil, p. 42

ECLI : FR : CC : 1988 : 88.154.L

DOCUMENT 9

Conseil d'État, avis, 15 janvier 1997, n° 182777, A

Conseil d'Etat - AVIS 4 / 1 SSR statuant au contentieux

- N° 182777
- Publié au recueil Lebon

Lecture du mercredi 15 janvier 1997

Président

M. Vught

Rapporteur

M. Japiot

Rapporteur public

M. Schwartz

TEXTE INTÉGRAL

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Vu, enregistré le 3 octobre 1996 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, le jugement du 27 septembre 1996 par lequel le tribunal administratif de Rennes, avant de statuer sur la requête de M. Yann X... tendant 1°) à l'annulation de la délibération du 24 mai 1996 par laquelle le conseil d'administration de l'université de Rennes II a institué une procédure télématique d'admission à l'unité de formation et de recherche "Activités physiques et sportives", ensemble de la décision par laquelle le président de l'université de Rennes II a rejeté sa demande d'inscription en première année de préparation du diplôme d'études universitaires générales "Sciences et techniques des activités physiques et sportives" (DEUG STAPS) ; 2°) à ce qu'il soit enjoint à l'université de faire droit à sa demande d'inscription sous peine d'une astreinte de 1 000 F par jour de retard ; 3°) à la condamnation de l'université à lui verser la somme de 4 000 F au titre des frais irrépétibles, a décidé, par application des dispositions de l'article 12 de la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif, de transmettre le dossier de cette requête au Conseil d'Etat, en soumettant à son examen la question de savoir si la procédure télématique d'inscription mise en œuvre par l'université de Rennes II consistant à retenir, dans l'ordre chronologique des connexions, les confirmations de demande d'inscription reçues sur un serveur minitel, la date et l'heure précises auxquelles seraient prises en compte ces connexions ayant été annoncées individuellement à l'avance à chaque candidat, quel qu'il soit, méconnaît-elle, par elle-même, l'ensemble des dispositions de l'article 14 de la loi du 26 janvier 1984 relative à l'enseignement supérieur ainsi que le principe général d'égalité devant la loi ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 ;

Vu la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987, notamment son article 12 ;

Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Après avoir entendu en audience publique :

- le rapport de M. Japiot, Auditeur,

- les conclusions de M. Schwartz, Commissaire du gouvernement ;

Aux termes de l'article 14 de la loi susvisée du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur : « Le premier cycle

est ouvert à tous les titulaires du baccalauréat ... Tout candidat est libre de s'inscrire dans l'établissement de son choix. Il doit pouvoir, s'il le désire, être inscrit, en fonction des formations existantes lors de cette inscription, dans un établissement ayant son siège dans le ressort de l'académie où il a obtenu le baccalauréat ou son équivalent ou, en cas de dispense, dans l'académie où est située sa résidence. Lorsque l'effectif des candidatures excède les capacités d'accueil d'un établissement, constatées par l'autorité administrative, les inscriptions sont prononcées, après avis du président de cet établissement, par le recteur chancelier, selon la réglementation établie par le ministre de l'éducation nationale, en fonction du domicile, de la situation de famille du candidat et des préférences exprimées par celui-ci. Les dispositions relatives à la répartition entre les établissements et les formations excluent toute sélection. »

Les inscriptions des candidats à une formation universitaire de premier cycle doivent être enregistrées selon les modalités fixées par les dispositions législatives précitées, dans la limite des capacités d'accueil de l'université, en respectant le principe de l'égalité des candidats à l'accès au service public de l'enseignement supérieur ;

La procédure d'inscription par voie télématique mise en œuvre par le conseil d'administration de l'université de Rennes II en 1996, pour l'accès à certaines filières de l'université, consiste à retenir, dans l'ordre chronologique des connexions effectives, les confirmations de demande d'inscription reçues sur un serveur "minitel", la date et l'heure précises auxquelles seraient prises en compte ces connexions ayant été annoncées à l'avance à tous les candidats. Une telle procédure méconnaît le principe de l'égalité de traitement entre ces candidats, eu égard aux conditions d'équipement télématique et informatique des intéressés, aux possibilités techniques de connexion et aux différences qui en résultent dans les conditions d'acheminement de leurs appels vers le serveur télématique de l'université.

Le présent avis sera notifié au président du tribunal administratif de Rennes, à M. Yann X..., à l'université de Rennes II et au ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il sera également publié au Journal officiel de la République française.

DOCUMENT 10

Conseil d'État, 27 novembre 2019, Cimade et autres, n° 422516, B

Conseil d'État - 10ème - 9ème chambres réunies

- N° 422516
- ECLI:FR:CECHR:2019:422516.20191127
- Mentionné dans les tables du recueil Lebon

Lecture du mercredi 27 novembre 2019

Rapporteur

M. Pierre Romain

Rapporteur public

Mme Anne Iljic

Avocat(s)

SCP MEIER-BOURDEAU, LECUYER

TEXTE INTÉGRAL

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Vu la procédure suivante :

Par une requête, deux mémoires et un mémoire en réplique enregistrés les 23 juillet 2018, 24 octobre 2018, 5 février 2019 et 18 février 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la CIMADE, la Ligue des droits de l'homme, le GISTI et le syndicat des avocats de France demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite du Premier ministre rejetant la demande qu'ils ont présentée le 20 mars 2018 tendant à la modification du décret n° 2016-685 du 27 mai 2016 afin de prévoir le caractère facultatif et alternatif de la saisine par voie électronique de l'administration par ses usagers ;

2°) d'enjoindre au Premier ministre de modifier partiellement le décret n° 2016-685 du 27 mai 2016, dans la mesure de sa demande, dans un délai de deux mois, sous astreinte.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de l'action sociale et des familles ;
- la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée ;
- le décret n° 2015-1423 du 5 novembre 2015 ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Pierre Romain, maître des requêtes,

- les conclusions de Mme Anne Iljic, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Meier-Bourdeau, Lecuyer, avocat de la CIMADE, de la Ligue des droits de l'homme, du Gisti et du syndicat des avocats de France ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 15 novembre 2019, présentée par la CIMADE, la Ligue des droits de l'homme, le GISTI et le syndicat des avocats de France ;

Considérant ce qui suit :

1. La CIMADE, le GISTI, la Ligue des droits de l'homme et le syndicat des avocats de France ont saisi le Premier ministre le 20 mars 2018 d'une demande de modification du décret du 27 mai 2016 autorisant les téléservices tendant à la mise en œuvre du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique, afin de prévoir le caractère facultatif de la saisine par voie électronique de l'administration par ses usagers. Ces organisations demandent l'annulation pour excès de pouvoir de la décision implicite du Premier ministre rejetant cette demande.

2. L'article L. 112-8 du code des relations entre le public et l'administration dispose que : « Toute personne, dès lors qu'elle s'est identifiée préalablement auprès d'une administration, peut, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat, adresser à celle-ci, par voie électronique, une demande, une déclaration, un document ou une information, ou lui répondre par la même voie. Cette administration est régulièrement saisie et traite la demande, la déclaration, le document ou l'information sans lui demander la confirmation ou la répétition de son envoi sous une autre forme ». L'article L. 112-9 du même code précise que : « [...] Lorsqu'elle met en place un ou plusieurs téléservices, l'administration rend accessibles leurs modalités d'utilisation, notamment les modes de communication possibles. Ces modalités s'imposent au public. / Lorsqu'elle a mis en place un téléservice réservé à l'accomplissement de certaines démarches administratives, une administration n'est régulièrement saisie par voie électronique que par l'usage de ce téléservice. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article ». Aux termes de l'article L. 112-10 du même code : « L'application des articles L. 112-8 et L. 112-9 à certaines démarches administratives peut être écartée, par décret en Conseil d'Etat, pour des motifs d'ordre public, de défense et de sécurité nationale, de bonne administration, ou lorsque la présence personnelle du demandeur apparaît nécessaire ». Ces dispositions créent, sauf lorsqu'y font obstacle des considérations tenant à l'ordre public, la défense et la sécurité nationale ou la bonne administration ou lorsque la présence personnelle du demandeur est nécessaire, un droit, pour les usagers, à saisir l'administration par voie électronique. Elles ne prévoient en revanche aucune obligation de saisine électronique. Quand l'administration met en place un téléservice et qu'un usager choisit de la saisir par voie électronique, cette saisine électronique n'est possible que par l'utilisation de ce téléservice.

3. Il résulte des motifs énoncés au point précédent que le décret du 27 mai 2016, qui se borne à autoriser les services de l'Etat et ses établissements publics administratifs à créer des téléservices destinés à la mise en œuvre du droit des usagers à les saisir par voie électronique et définit les modalités de fonctionnement de ces téléservices, n'a pas pour objet et ne saurait avoir légalement pour effet de rendre

obligatoire la saisine de l'administration par voie électronique. Il s'ensuit que les organisations requérantes ne peuvent utilement soutenir qu'en refusant de modifier le décret litigieux pour que soit précisé que la saisine électronique est facultative, la décision attaquée méconnaîtrait les principes constitutionnels d'égalité d'accès au service public, de continuité du service public et d'égalité devant la loi, ainsi que le principe de non-discrimination garanti par l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le droit à la compensation ouvert aux personnes handicapées par les articles L. 114-1 et L. 114-1-1 du code de l'action sociale et des familles.

4. Par ailleurs, si les organisations requérantes font état des difficultés rencontrées par les ressortissants étrangers pour prendre rendez-vous par voie électronique dans les préfectures, ces difficultés ne trouvent pas leur origine dans le décret litigieux, mais dans les décisions rendant obligatoires de telles prises de rendez-vous. Il s'ensuit que les requérantes ne sauraient utilement invoquer ces circonstances de fait à l'appui de leur demande d'annulation du refus de modifier le décret litigieux.

5. Il résulte de tout ce qui précède que les organisations requérantes ne sont pas fondées à demander l'annulation du refus de modifier le décret du 27 mai 2016 autorisant les téléservices tendant à la mise en oeuvre du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique. Leurs conclusions à fin d'injonction et d'astreinte doivent être rejetées par voie de conséquence.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de la CIMADE, du GISTI, de la Ligue des droits de l'homme et du syndicat des avocats de France est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la CIMADE, au GISTI, à la Ligue des droits de l'homme, au syndicat des avocats de France, au Premier ministre et au ministre de l'intérieur.

ECLI:FR:CECHR:2019:422516.20191127

DOCUMENT 11

Conseil d'État, Sect., 3 juin 2022, Conseil national des barreaux et autres, n° 425798 et 454716, A

Conseil d'État

N° 452798

ECLI:FR:CESEC:2022:452798.20220603

Publié au recueil Lebon

Section

M. Bruno Delsol, rapporteur

M. Laurent Domingo, rapporteur public

SCP PIWNICA, MOLINIE, avocats

Lecture du vendredi 3 juin 2022

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 452798, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 19 mai 2021 et 26 avril 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Conseil national des barreaux demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2021-313 du 24 mars 2021 relatif à la mise en place d'un téléservice pour le dépôt des demandes de titres de séjour ;

2°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre des outre-mer en date du 27 avril 2021 pris en application de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile relatif aux titres de séjour dont la demande s'effectue au moyen d'un téléservice ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le n° 452806, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés le 20 mai 2021 et le 14 mars 2022, La Cimade, la Ligue des droits de l'homme, le Groupe d'information et de soutien aux immigré.e.s, le Secours Catholique Caritas France, le Syndicat des avocats de France et l'UNEF demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2021-313 du 24 mars 2021 relatif à la mise en place d'un téléservice pour le dépôt des demandes de titres de séjour ;

2°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre des outre-mer en date du 27 avril 2021 pris en application de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile relatif aux titres de séjour dont la demande s'effectue au moyen d'un téléservice ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

3° Sous le n° 454716, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 19 juillet et 12 octobre 2021 et le 26 avril 2022, le Conseil national des barreaux demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 19 mai 2021 modifiant l'arrêté du 27 avril 2021 pris en application de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile relatif aux titres de séjour dont la demande s'effectue au moyen d'un téléservice ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées ;
- le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 ;
- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 ;
- la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 ;
- la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 ;
- la loi n° 2005-12 du 11 février 2005 ;
- la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Bruno Delsol, conseiller d'Etat,
- les conclusions de M. Laurent Domingo, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Piwnica, Molinié, avocat du Conseil national des barreaux et à la SARL Meier-Bourdeau, Lecuyer et associés, avocat de La Cimade et autres ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 24 mai 2022 sous le n° 452806, présentée par La Cimade et autres ;

Considérant ce qui suit :

1. Le décret du 24 mars 2021 relatif à la mise en place d'un téléservice pour le dépôt des demandes de titres de séjour modifie notamment les dispositions réglementaires du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile relatives à la délivrance des titres de séjour. L'article R. 431-2 de ce code, dans sa rédaction issue de ce décret, prévoit ainsi que, pour les catégories de titres de séjour figurant sur une liste fixée par arrêté du ministre chargé de l'immigration, les demandes s'effectuent au moyen d'un téléservice à compter de la date fixée par le même arrêté. L'arrêté du 27 avril 2021 pris en application de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa rédaction initiale, rend ces dispositions applicables à compter du 1er mai 2021 aux demandes de cartes de séjour temporaires portant la mention « étudiant » ou « étudiant-programme de mobilité », aux demandes de cartes de séjour pluriannuelles portant les mêmes mentions, et aux certificats de résidence algériens portant la mention « étudiant ». L'arrêté du 19 mai 2021 modifiant l'arrêté du 27 avril 2021 rend ces mêmes dispositions applicables, à compter, selon les cas, du 25 mai 2021 ou du 7 juin 2021, aux cartes de séjour portant la mention « passeport talent », « passeport talent-carte bleue européenne », « passeport talent-chercheur », « passeport talent-chercheur programme mobilité » ou « passeport talent (famille) ».

2. La première requête du Conseil national des barreaux et la requête de La Cimade et autres sont dirigées contre le décret du 24 mars 2021 et contre l'arrêté du 27 avril 2021. La seconde requête du Conseil national des barreaux est dirigée contre l'arrêté du 19 mai 2021. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une même décision.

Sur l'intérêt pour agir du Conseil national des barreaux et du Syndicat des avocats de France :

3. D'une part, le Conseil national des barreaux, établissement d'utilité publique doté de la personnalité morale régi par les dispositions de l'article 21-1 de la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions juridiques, a principalement pour objet de représenter la profession d'avocat auprès des pouvoirs publics, d'unifier les règles et usages de la profession, de définir les principes d'organisation de la formation et d'en harmoniser les programmes. Les dispositions contestées, du seul fait qu'elles affecteraient la situation de certains clients des avocats et pourraient les conduire à recourir à leurs services, n'ont pas, sur les conditions d'exercice de la profession, des incidences suffisamment directes et certaines pour que le Conseil national des barreaux justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour en demander l'annulation.

4. D'autre part, le Syndicat des avocats de France, dont les statuts prévoient qu'il constitue un syndicat professionnel ayant pour objet la défense des intérêts matériels et moraux de la profession, et qui ne saurait utilement se prévaloir des termes généraux de ces mêmes statuts relatifs à la défense des droits et libertés, ne justifie pas davantage d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation des dispositions qu'il conteste.

5. Il résulte de ce qui précède que les deux requêtes du Conseil national des barreaux sont irrecevables et doivent, par suite, être rejetées, et que les conclusions de la requête n° 452806 sont irrecevables en tant qu'elles émanent du Syndicat des avocats de France.

Sur les conclusions de La Cimade et autres dirigées contre le décret du 24 mars 2021 et l'arrêté du 27 avril 2021 :

En ce qui concerne l'obligation d'accomplir des démarches administratives par la voie d'un téléservice :

6. En premier lieu, l'obligation d'avoir recours à un téléservice pour accomplir une démarche administrative auprès d'un service de l'Etat, et notamment pour demander la délivrance d'une autorisation, dès lors qu'elle n'a pas pour effet de modifier les conditions légales auxquelles est subordonnée sa délivrance, ne met pas en cause, par elle-même, les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, non plus qu'aucune autre règle ou aucun autre principe dont l'article 34 ou d'autres dispositions de la Constitution prévoient qu'ils relèvent du domaine de la loi.

7. En deuxième lieu, l'article L. 112-8 du code des relations entre le public et l'administration dispose que : « Toute personne, dès lors qu'elle s'est identifiée préalablement auprès d'une administration, peut, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat, adresser à celle-ci, par voie électronique, une demande, une déclaration, un document ou une information, ou lui répondre par la même voie. Cette administration est régulièrement saisie et traite la demande, la déclaration, le document ou l'information sans lui demander la confirmation ou la répétition de son envoi sous une autre forme ». L'article L. 112-9 du même code précise que : « (...) Lorsqu'elle met en place un ou plusieurs téléservices, l'administration rend accessibles leurs modalités d'utilisation, notamment les modes de communication possibles. Ces modalités s'imposent au public. / Lorsqu'elle a mis en place un téléservice réservé à l'accomplissement de certaines démarches administratives, une administration n'est régulièrement saisie par voie électronique que par l'usage de ce téléservice. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article ». Aux termes de l'article L. 112-10 du même code : « L'application des articles L. 112-8 et L. 112-9 à certaines démarches administratives peut être écartée, par décret en Conseil d'Etat, pour des motifs d'ordre public, de défense et de sécurité nationale, de bonne administration, ou lorsque la présence personnelle du demandeur apparaît nécessaire ». Ces dispositions créent, sauf lorsqu'y font obstacle les considérations mentionnées à l'article L. 112-10, un droit, pour les usagers, de saisir l'administration par voie électronique, sans le leur imposer. Contrairement à ce qui est soutenu, elles ne font cependant pas obstacle à ce que le pouvoir réglementaire édicte une obligation d'accomplir des démarches administratives par la voie d'un téléservice.

8. En troisième lieu, contrairement à ce qui est soutenu, ni les principes d'égalité devant la loi, d'égalité devant le service public et de continuité du service public, ni le droit à la compensation du handicap énoncé par l'article L. 114-1-1 du code de l'action sociale et des familles, ni le principe de non-discrimination reconnu par l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni, en tout état de cause, les autres droits garantis par la même convention, l'article 9 de la convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées ou la loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation du droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ne font obstacle, par principe, à ce que soit rendu obligatoire le recours à un téléservice pour accomplir une démarche administrative, et notamment pour demander la délivrance d'une autorisation.

9. Toutefois, le pouvoir réglementaire ne saurait édicter une telle obligation qu'à la condition de permettre l'accès normal des usagers au service public et de garantir aux personnes concernées l'exercice effectif de leurs droits. Il doit tenir compte de l'objet du service, du degré de complexité des démarches administratives en cause et de leurs conséquences pour les intéressés, des caractéristiques de l'outil numérique mis en œuvre ainsi que de celles du public concerné, notamment, le cas échéant, de ses difficultés dans l'accès aux services en ligne ou dans leur maniement.

En ce qui concerne l'obligation faite aux ressortissants étrangers de présenter certaines demandes de titre de séjour par la voie d'un téléservice :

10. Eu égard aux caractéristiques du public concerné, à la diversité et à la complexité des situations des demandeurs et aux conséquences qu'a sur la situation d'un étranger, notamment sur son droit à se maintenir en France et, dans certains cas, à y travailler, l'enregistrement de sa demande, il incombe au pouvoir réglementaire, lorsqu'il impose le recours à un téléservice pour l'obtention de certains titres de séjour, de prévoir les dispositions nécessaires pour que bénéficient d'un accompagnement les personnes qui ne disposent pas d'un accès aux outils numériques ou qui rencontrent des difficultés soit dans leur utilisation, soit dans l'accomplissement des démarches administratives. Il lui incombe, en outre, pour les mêmes motifs, de garantir la possibilité de recourir à une solution de substitution, pour le cas où certains demandeurs se heurteraient, malgré cet accompagnement, à l'impossibilité de recourir au téléservice pour des raisons tenant à la conception de cet outil ou à son mode de fonctionnement.

11. Aux termes du second alinéa de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa rédaction issue du décret contesté : « Les personnes qui ne sont pas en mesure d'effectuer elles-mêmes le dépôt en ligne de leur demande bénéficient d'un accueil et d'un accompagnement leur permettant d'accomplir cette formalité. Le ministre chargé de l'immigration fixe les modalités de cet accueil et de cet accompagnement ». Ces dispositions font ainsi obligation au ministre de définir précisément, sous le contrôle du juge administratif, des modalités adaptées et de les rendre effectives, y compris par un accueil physique lorsqu'un accueil à distance ne suffit pas à assurer l'accompagnement approprié. En revanche, elles ne prévoient pas de solution de substitution destinée, par exception, à répondre au cas où, alors même que l'étranger aurait préalablement accompli toutes les diligences qui lui incombent et aurait notamment fait appel au dispositif d'accueil et d'accompagnement prévu, il se trouverait dans l'impossibilité d'utiliser le téléservice pour des raisons tenant à la conception de cet outil ou à son mode de fonctionnement. Les requérants sont, par suite, fondés à soutenir que sont entachés d'illégalité le décret attaqué en tant qu'il ne comporte pas de dispositions en ce sens, ainsi que, par voie de conséquence et dans la même mesure, l'arrêté du 27 avril 2021 qui, en application de ce décret, détermine les catégories de demandes qui doivent être effectuées au moyen du téléservice.

12. En outre, l'arrêté du 27 avril 2021 rend, pour les catégories de titres de séjour qu'il mentionne, l'obligation de recourir au téléservice applicable à compter du 1er mai de la même année. Il ressort des éléments produits par le ministre de l'intérieur en réponse à une mesure d'instruction ordonnée par la 10ème chambre de la section du contentieux que le ministre n'a fixé les modalités de l'accueil et de l'accompagnement imposées par le second alinéa de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers que par une circulaire du 20 août 2021, qui prévoit leur mise en œuvre complète à compter du 1er novembre 2021. L'arrêté du 27 avril 2021 est donc illégal en tant qu'il ne fixait pas ces modalités d'accueil et d'accompagnement.

En ce qui concerne les autres moyens de la requête :

Quant à la méconnaissance de la réglementation relative à l'accessibilité du service aux personnes atteintes de handicap :

13. Les I et II de l'article 47 de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées prévoient que les services de communication au public en ligne de certains organismes, notamment ceux des personnes morales de droit public, doivent être accessibles aux personnes handicapées et que cette obligation est mise en œuvre dans la mesure où elle ne crée pas une charge disproportionnée pour l'organisme concerné. Le IV prévoit que la page d'accueil de tout service de communication au public en ligne comporte une mention clairement

visible précisant s'il est ou non conforme aux règles relatives à l'accessibilité, que tous ces services donnent aisément et directement accès notamment à la déclaration d'accessibilité, et que la méconnaissance de ces deux obligations donne lieu à une sanction administrative. Il n'en résulte, ni que l'acte qui rend obligatoire le recours à un téléservice devrait réitérer ces exigences, qui s'imposent en tout état de cause, ni que leur respect serait une condition de la légalité d'un tel acte. Le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 47 de la loi du 11 février 2005 ne peut, par suite, qu'être écarté.

Quant à la protection des données à caractère personnel :

14. Le traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF2) » est autorisé par l'article L. 142-1 et les articles R. 142-11 à R. 142-25 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Il a pour finalités de garantir le droit au séjour des ressortissants étrangers en situation régulière et de lutter contre l'entrée et le séjour irréguliers en France des ressortissants étrangers. Le décret attaqué se borne à apporter à ce traitement les modifications nécessaires pour les besoins du téléservice. En particulier, l'article 4 précise en conséquence la définition des finalités et l'article 5 ajoute à la liste des personnes ayant accès aux données les agents de l'Agence nationale des titres sécurisés chargés de l'accompagnement des usagers. Les articles 6 et 7 mettent à jour, par une référence au règlement du 27 avril 2016 dit règlement général sur la protection des données (« RGPD »), les dispositions, existantes, qui fixent les conditions dans lesquelles s'exercent les droits d'information, d'accès, de rectification et à la limitation des données, et qui prévoient que le droit d'opposition ne s'applique pas.

15. L'article 5 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés permet le traitement de données personnelles sans le consentement de la personne lorsque notamment il est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Le 1 de l'article 23 du RGPD prévoit que le droit national peut apporter des limitations au droit d'opposition notamment lorsqu'une telle limitation respecte l'essence des libertés et droits fondamentaux et qu'elle constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir des objectifs importants d'intérêt public général. Aux termes du second alinéa de l'article 56 de la loi du 6 janvier 1978, le droit d'opposition « ne s'applique pas lorsque le traitement répond à une obligation légale ». Eu égard aux finalités rappelées au point précédent, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le décret et l'arrêté attaqués seraient illégaux aux motifs qu'ils ne garantissent pas le consentement des personnes dont les données sont recueillies et qu'ils apportent une dérogation au droit d'opposition. Par ailleurs, le décret et l'arrêté contestés n'avaient pas à rappeler les principes relatifs au traitement des données à caractère personnel énoncés par l'article 5 du RGPD, ni les obligations du responsable de traitement fixées par l'article 24 du même règlement. Enfin, le droit d'information n'impose pas que l'acte portant création du traitement automatisé de données à caractère personnel, ni l'acte modifiant ses caractéristiques, fixe les modalités d'une telle information. Par suite, les moyens tirés de la méconnaissance du RGPD et de la loi du 6 janvier 1978 doivent en tout état de cause être écartés.

16. Il résulte de tout ce qui précède que La Cimade et autres sont fondés à demander l'annulation du décret du 24 mars 2021 en tant qu'il ne prévoit pas la solution de substitution mentionnée au point 11 de la présente décision et de l'arrêté du 27 avril 2021, d'une part, dans la même mesure, et, d'autre part, en tant qu'il ne prévoyait pas les modalités d'accueil et d'accompagnement prévues au second alinéa de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers en France.

17. Les annulations partielles motivées par l'absence de la solution de substitution mentionnée au point précédent impliquent nécessairement que le décret attaqué soit complété par des dispositions prévoyant celle-ci, en renvoyant, le cas échéant, au ministre compétent le soin d'en préciser les modalités. Dans

l'attente que cette réglementation complémentaire soit édictée, ces mêmes annulations ont nécessairement pour conséquence que, si un étranger venait à se trouver, par l'effet des circonstances envisagées au point 11, confronté à l'impossibilité de déposer sa demande par la voie du téléservice, l'autorité administrative serait tenue, par exception, de permettre le dépôt de celle-ci selon une autre modalité.

18. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce et au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de mettre à la charge de l'Etat une somme totale de 4 000 euros à verser à La Cimade, à la Ligue des droits de l'homme, au Groupe d'information et de soutien aux immigré.e.s, au Secours Catholique Caritas France et à l'UNEF. Les dispositions du même article font obstacle à ce qu'une somme soit attribuée à ce titre au Conseil national des barreaux et au Syndicat des avocats de France.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les requêtes n° 452798 et n° 454716 du Conseil national des barreaux sont rejetées.

Article 2 : Le décret du 24 mars 2021 est annulé en tant qu'il ne prévoit pas la solution de substitution mentionnée au point 11 de la présente décision. L'arrêté du 27 avril 2021 est annulé dans la même mesure. Ces annulations comportent pour les autorités administratives les obligations énoncées au point 17 de la présente décision.

Article 3 : L'arrêté du 27 avril 2021 est annulé en tant qu'il ne prévoyait pas les modalités d'accueil et d'accompagnement prévues au second alinéa de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers en France.

Article 4 : L'Etat versera, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, une somme totale de 4 000 euros à La Cimade, à la Ligue des droits de l'homme, au Groupe d'information et de soutien aux immigré.e.s, au Secours Catholique Caritas France et à l'UNEF.

Article 5 : Le surplus des conclusions de la requête n° 452806 est rejeté.

Article 6 : La présente décision sera notifiée au Conseil national des barreaux, à La Cimade, première requérante dénommée dans la requête n° 452806, à la Première ministre, au ministre de l'intérieur et à la ministre des outre-mer.

Copie en sera adressée à la Défenseure des droits.

DOCUMENT 12

Conseil d'État, Sect., avis, 3 juin 2022, n° 461694, A

Conseil d'État

N° 461694

ECLI:FR:CESEC:2022:461694.20220603

Publié au recueil Lebon

Section

M. Bruno Delsol, rapporteur

M. Laurent Domingo, rapporteur public

Lecture du vendredi 3 juin 2022

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu les procédures suivantes :

1° Sous les n^{os} 461694 et 461695, par un jugement n° 2105520 - 2105521 du 17 février 2022, enregistré le 18 février 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le tribunal administratif de Versailles, avant de statuer sur les demandes de La Cimade, du Syndicat des avocats de France, de la Ligue des droits de l'homme, du Groupe d'information et de soutien des immigrés, de l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers et du Secours catholique tendant à l'annulation des décisions du préfet des Yvelines et du préfet de l'Essonne rendant obligatoire, pour certaines demandes de titre de séjour, la saisine de l'administration par voie électronique pour obtenir un rendez-vous ou déposer la demande, à l'annulation des décisions implicites par lesquelles les mêmes préfets ont rejeté leurs demandes tendant à la mise en oeuvre de modalités alternatives, et à ce qu'il leur soit enjoint de proposer aux usagers des modalités alternatives, a décidé, par application de l'article L. 113-1 du code de justice administrative, de transmettre les dossiers de ces demandes au Conseil d'Etat, en soumettant à son examen les questions suivantes :

1°) Un module dématérialisé de prise de rendez-vous en préfecture ou une saisine de l'administration par courriel à une adresse internet dédiée en vue du dépôt de demandes de titres de séjour, constituent-ils des téléservices au sens des dispositions de l'article 1er de l'ordonnance du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives '

2°) A supposer que cela soit le cas, de tels téléservices entrent-ils dans le champ des dispositions de l'article 1er de l'arrêté du 23 décembre 2015 portant autorisation d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé " Saisine par voie électronique de l'administration " (SVE) ou dans celui de l'article 1er du décret du 27 mai 2016 autorisant les téléservices tendant à la mise en oeuvre du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique '

3°) Si ces téléservices n'entrent pas dans le champ de l'article 1er de l'arrêté du 23 décembre 2015, ces procédures dématérialisées de prise de rendez-vous sont-elles détachables des procédures de demandes de titres de séjour ou d'actes pour la délivrance desquels la prise de rendez-vous est sollicitée '

Des observations, enregistrées le 22 avril 2022, ont été présentées par le ministre de l'intérieur.

2° Sous le n° 461922, par un jugement n° 2104333 du 25 février 2022, enregistré le même jour au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le tribunal administratif de Montreuil, avant de statuer sur la demande de La Cimade, du Syndicat des avocats de France, de la Ligue des droits de l'homme, du Groupe d'information et de soutien des immigrés, de l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers et du Secours catholique, tendant à l'annulation des décisions par lesquelles le préfet de la Seine-Saint-Denis a créé un téléservice et rendu obligatoire son utilisation pour obtenir un rendez-vous et déposer certaines demandes concernant la situation des étrangers, à l'annulation de la décision par laquelle il a refusé de proposer des modalités alternatives, et à ce qu'il lui soit enjoint de supprimer ce téléservice, de le rendre conforme aux dispositions légales et réglementaires et de proposer aux usagers des modalités alternatives, a décidé, par application de l'article L. 113-1 du code de justice administrative, de transmettre le dossier de cette demande au Conseil d'Etat, en soumettant à son examen les questions suivantes :

1°) a) La prise de rendez-vous en ligne en vue de se voir convoquer par l'autorité administrative pour faire enregistrer une demande présente-t-elle le caractère d'une démarche ou d'une formalité administrative et, en conséquence, d'un téléservice, au sens des dispositions de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 8 décembre 2005 ‘

b) En outre, le dépôt de pièces sur une plateforme en ligne en vue de la présentation d'une demande présente-t-il le caractère d'une démarche ou d'une formalité administrative et, en conséquence, d'un téléservice, au sens des mêmes dispositions ‘

2°) Dans le cas où les premières questions appelleraient une réponse positive, l'administration peut-elle légalement mettre en place un téléservice en l'absence de fondement législatif ou réglementaire et rendre obligatoire son usage ‘

Des observations, enregistrées le 22 avril 2022, ont été présentées par le ministre de l'intérieur

.....
Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 ;
- la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 ;
- l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 ;
- le décret n° 2015-1423 du 5 novembre 2015 ;
- le décret n° 2016-685 du 27 mai 2016 ;
- le décret n° 2021-313 du 24 mars 2021 ;
- l'arrêté du 23 décembre 2015 portant autorisation d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Saisine par voie électronique de l'administration » (SVE) ;
- l'arrêté 27 avril 2021 pris en application de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile relatif aux titres de séjour dont la demande s'effectue au moyen d'un téléservice ;
- le code de justice administrative, notamment son article L. 113-1 ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Bruno Delsol, conseiller d'Etat,
- les conclusions de M. Laurent Domingo, rapporteur public ;

REND L'AVIS SUIVANT :

1. Le tribunal administratif de Versailles et le tribunal administratif de Montreuil, avant de statuer sur des demandes tendant à l'annulation de décisions préfectorales imposant aux étrangers qui sollicitent certaines catégories de titres de séjour de saisir l'administration par la voie électronique pour obtenir un rendez-vous ou déposer certaines pièces, ont transmis au Conseil d'Etat des demandes d'avis, sur le fondement de l'article L. 113-1 du code de justice administrative. Les deux tribunaux soumettent au Conseil d'Etat la question de savoir, en premier lieu, si de tels services constituent des « téléservices » au sens de l'article 1er de l'ordonnance du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives. Le tribunal administratif de Versailles demande, en deuxième lieu, si, dans l'affirmative, ces téléservices entrent dans le champ de l'article 1er de l'arrêté du 23 décembre 2015 portant autorisation d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Saisine par voie électronique de l'administration » (SVE) ou dans celui de l'article 1er du décret du 27 mai 2016 autorisant les téléservices tendant à la mise en œuvre du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique. En troisième lieu, le tribunal administratif de Montreuil demande si l'administration peut, sans y être habilitée par un texte législatif ou réglementaire, créer de tels téléservices et rendre leur usage obligatoire. Enfin, le tribunal administratif de Versailles demande, dans l'éventualité où les procédures dématérialisées de demandes de rendez-vous ne rentreraient pas dans le champ de l'article 1er de l'arrêté du 23 décembre 2015, si elles sont détachables des procédures de demandes de titres. Il y a lieu de joindre ces questions pour qu'elles fassent l'objet d'un même avis.

Sur le cadre juridique applicable :

En ce qui concerne les dispositions relatives aux demandes de titres de séjour :

2. Aux termes de l'article R. 311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, en vigueur jusqu'au 30 avril 2021 : « Tout étranger, âgé de plus de dix-huit ans ou qui sollicite un titre de séjour en application de l'article L. 311-3, est tenu de se présenter, à Paris, à la préfecture de police et, dans les autres départements, à la préfecture ou à la sous-préfecture, pour y souscrire une demande de titre de séjour du type correspondant à la catégorie à laquelle il appartient. / Toutefois, le préfet peut prescrire que les demandes de titre de séjour soient déposées au commissariat de police ou, à défaut de commissariat, à la mairie de la résidence du requérant. / Le préfet peut également prescrire : / 1° Que les demandes de titre de séjour appartenant aux catégories qu'il détermine soient adressées par voie postale ; / 2° Que les demandes de cartes de séjour prévues aux articles L. 313-7 et L. 313-27 soient déposées auprès des établissements d'enseignement ayant souscrit à cet effet une convention avec l'Etat. (...) ».

3. Le décret du 24 mars 2021 relatif à la mise en place d'un téléservice pour le dépôt des demandes de titres de séjour a modifié notamment les dispositions réglementaires du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile relatives à la délivrance des titres de séjour. Son article R. 431-2, dans sa rédaction issue de ce décret, prévoit désormais que, pour les catégories de titres de séjour figurant sur une liste fixée par arrêté du ministre chargé de l'immigration, les demandes s'effectuent au moyen d'un téléservice à compter de la date fixée par le même arrêté.

4. En revanche, en vertu de l'article R. 431-3 du même code, également issu du décret du 24 mars 2021, la demande de titre de séjour, lorsqu'elle ne relève pas de l'obligation de recourir au téléservice prévue à l'article R. 431-2, « est effectuée à Paris, à la préfecture de police et, dans les autres départements, à la préfecture ou à la sous-préfecture. / Le préfet peut également prescrire que les demandes de titre de séjour appartenant aux catégories qu'il détermine soient adressées par voie postale ».

5. Les dispositions de l'article R. 311-1 ne faisaient pas obstacle, et celles de l'article R. 431-3 ne font pas davantage obstacle aujourd'hui, à ce que le préfet permette aux étrangers concernés de demander un rendez-vous en préfecture par voie électronique. En revanche, avant l'entrée en vigueur du décret du 24 mars 2021, le préfet, s'il pouvait autoriser le dépôt de pièces par la voie électronique, ne pouvait déroger à l'obligation de présentation personnelle de l'étranger dans un des services énumérés à l'article R. 311-1 précité pour effectuer sa demande. De même, à compter de l'entrée en vigueur du décret du 24 mars 2021, et pour les demandes qui ne relèvent pas du téléservice créé par l'article R. 431-2, il peut autoriser le dépôt de pièces par la voie électronique, mais sans déroger à l'obligation de présentation personnelle de l'étranger dans un des services mentionnés à l'article R. 431-3 pour effectuer sa demande.

En ce qui concerne les dispositions relatives aux téléservices :

6. En premier lieu, aux termes du II de l'article 1er de l'ordonnance du 8 décembre 2005 : « Sont considérés, au sens de la présente ordonnance : / 1° Comme système d'information, tout ensemble de moyens destinés à élaborer, traiter, stocker ou transmettre des informations faisant l'objet d'échanges par voie électronique entre autorités administratives et usagers ainsi qu'entre autorités administratives ; (...) / 4° Comme téléservice, tout système d'information permettant aux usagers de procéder par voie électronique à des démarches ou formalités administratives ».

7. Il résulte de ces dispositions que doit être regardé comme un téléservice au sens de cette ordonnance, non seulement un système permettant à un usager de procéder par voie électronique à l'intégralité d'une démarche ou formalité administrative, mais aussi un système destiné à recevoir, par voie électronique et dans le cadre d'une telle démarche ou formalité, une demande de rendez-vous ou un dépôt de pièces.

8. En deuxième lieu, l'article L. 112-8 du code des relations entre le public et l'administration, relatif au droit de saisir l'administration par voie électronique, dispose que, sous certaines conditions, toute personne peut adresser à une administration, par voie électronique, une demande, une déclaration, un document ou une information, ou lui répondre par la même voie, et que l'administration est ainsi régulièrement saisie. L'article L. 112-9 prévoit notamment que « lorsqu'elle met en place un ou plusieurs téléservices, l'administration rend accessibles leurs modalités d'utilisation, notamment les modes de communication possibles. Ces modalités s'imposent au public. / Lorsqu'elle a mis en place un téléservice réservé à l'accomplissement de certaines démarches administratives, une administration n'est régulièrement saisie par voie électronique que par l'usage de ce téléservice ». Aux termes de l'article L. 112-10 : « L'application des articles L. 112-8 et L. 112-9 à certaines démarches administratives peut être écartée, par décret en Conseil d'Etat, pour des motifs d'ordre public, de défense et de sécurité nationale, de bonne administration, ou lorsque la présence personnelle du demandeur apparaît nécessaire ».

9. Le décret du 5 novembre 2015 relatif aux exceptions à l'application du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique (ministère de l'intérieur), qui a été pris sur le fondement de l'article L. 112-10 du code des relations entre le public et l'administration, prévoyait, dans sa rédaction initiale, que les dispositions des articles L. 112-8 et L. 112-9 du même code ne s'appliquaient pas aux

démarches ayant pour objet les documents de séjour et titres de voyage. Ce décret a été modifié par l'article 9 du décret du 24 mars 2021 relatif à la mise en place d'un téléservice pour le dépôt des demandes de titres de séjour, mentionné au point 3. Le décret du 5 novembre 2015 prévoit désormais que les exceptions à l'application du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique ne concernent pas les demandes de titres de séjour figurant sur la liste fixée par l'arrêté prévu par l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

10. Il en résulte que les étrangers ne pouvaient en aucun cas, avant l'entrée en vigueur du décret du 24 mars 2021, se prévaloir d'un droit à la saisine de l'administration par voie électronique pour demander un rendez-vous ou déposer des pièces en vue de l'obtention de documents de séjour ou de titres de voyage. Ils ne peuvent, depuis l'entrée en vigueur de ce texte, se prévaloir d'un tel droit que pour les demandes de titres de séjour entrant dans le champ d'application de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, c'est-à-dire celles figurant sur la liste fixée par l'arrêté prévu par cet article.

11. En troisième lieu, aux termes de l'article 1er du décret du 27 mai 2016 autorisant les téléservices tendant à la mise en oeuvre du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique : « Les services de l'Etat et les établissements publics à caractère administratif de l'Etat sont autorisés, par le présent acte réglementaire unique, à créer des téléservices destinés à la mise en oeuvre du droit des usagers à les saisir par voie électronique tel qu'il résulte des articles L. 112-8 et suivants du code des relations entre le public et l'administration. (...) ». Il résulte de ces dispositions que cette autorisation ne s'applique pas aux téléservices exclus du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique.

12. En dernier lieu, les dispositions relatives au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique, et notamment celles du décret du 5 novembre 2015, n'ont, par elles-mêmes, ni pour objet, ni pour effet, d'interdire à l'administration de mettre des téléservices à la disposition des usagers pour les démarches administratives qui sont exclues de ce droit.

En ce qui concerne les dispositions relatives à la protection des données personnelles :

13. Jusqu'au 24 mai 2018, le II de l'article 27 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés disposait que : « Sont autorisés par arrêté ou, en cas de traitement opéré pour le compte d'un établissement public ou d'une personne morale de droit privé gérant un service public, par décision de l'organe délibérant chargé de leur organisation, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés : / (...) / 4° Les traitements mis en oeuvre par l'Etat ou les personnes morales mentionnées au I aux fins de mettre à la disposition des usagers de l'administration un ou plusieurs téléservices de l'administration électronique, si ces traitements portent sur des données parmi lesquelles figurent le numéro d'inscription des personnes au répertoire national d'identification ou tout autre identifiant des personnes physiques ». En vertu de l'article 11 de la loi du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles, entrée en vigueur le 25 mai 2018, qui avait notamment pour objet d'adapter la loi du 6 janvier 1978 au règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, dit « A... », ces exigences, et notamment celle tenant à l'intervention d'un arrêté, ont cessé d'être applicables. À compter de cette date, les traitements mis en oeuvre pour mettre des téléservices à la disposition des usagers doivent être conformes au A... et à la loi du 6 janvier 1978 dans sa version applicable ou, si besoin, mis en conformité.

Sur la qualification juridique des procédures imposant aux étrangers qui sollicitent certaines catégories de titres de séjour de saisir l'administration par la voie électronique pour obtenir un rendez-vous ou de

déposer certaines pièces en ligne :

14. Il résulte de ce qui a été dit au point 7 que les services permettant aux demandeurs de titre de séjour, par la voie électronique, de solliciter un rendez-vous en préfecture et, le cas échéant, de déposer les pièces nécessaires à l'examen de leur demande constituent des « téléservices » au sens de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives.

Sur la possibilité, pour les préfets, de créer des téléservices en vue de faciliter le dépôt des demandes de titre de séjour et de rendre leur usage obligatoire :

En ce qui concerne l'application du décret du 27 mai 2016 autorisant les téléservices tendant à la mise en œuvre du droit des usages de saisir l'administration par voie électronique :

15. Il résulte de ce qui a été dit aux points 10 et 11 que les téléservices destinés à traiter les demandes de titres de séjour qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne relèvent pas du droit des usagers à saisir les administrations par voie électronique. Par suite, le décret du 27 mai 2016 ne constitue pas la base juridique des décisions préfectorales prévoyant, pour les démarches de ces étrangers, le recours à un téléservice et les préfets n'ont pas à se conformer à ses dispositions. Pour les demandes entrant dans le champ d'application de l'article R. 431-2, le fondement juridique du recours à un téléservice réside dans cet article.

En ce qui concerne la question de savoir si les préfets peuvent, sans y être habilités par un texte législatif ou réglementaire, créer un téléservice destiné à la prise de rendez-vous et au dépôt de pièces en vue de la présentation d'une demande, et s'ils peuvent rendre obligatoire son usage :

16. Il appartient aux préfets, comme à tout chef de service, de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous leur autorité. Ils peuvent ainsi prendre des dispositions relatives au dépôt des demandes qui leur sont adressées, dans la mesure où l'exige l'intérêt du service, dans le respect des règles ou principes supérieurs et dans la mesure où de telles règles n'y ont pas pourvu. Il en résulte que, sauf dispositions spéciales, les préfets peuvent créer des téléservices pour l'accomplissement de tout ou partie des démarches administratives des usagers.

17. Ils pouvaient ainsi, avant l'entrée en vigueur du décret du 24 mars 2021, mettre à la disposition des étrangers des téléservices leur permettant de déposer des pièces, à condition de respecter l'exigence de présentation personnelle rappelée au point 5. Cette possibilité est maintenue, depuis l'entrée en vigueur du décret du 24 mars 2021, pour les demandes de titres de séjour qui ne relèvent pas du téléservice prévu par l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

18. En revanche, les obligations qui s'imposent aux étrangers quant aux modes de présentation de leurs demandes étaient fixées par les dispositions de l'article R. 311-1 du même code, rappelées au point 2, et sont aujourd'hui fixées par celles de ses articles R. 431-2 et R. 431-3, rappelées aux points 3 et 4. En particulier, l'obligation d'avoir recours à un téléservice résulte de l'article R. 431-2, et s'applique aux seules demandes entrant dans son champ d'application. Dans ces conditions, avant l'entrée en vigueur du décret du 24 mars 2021, les préfets ne tenaient pas de leurs pouvoirs d'organisation de leurs services la compétence pour rendre l'emploi de téléservices obligatoire pour le traitement des demandes de titres de séjour et ne tiennent pas aujourd'hui de ces mêmes pouvoirs la compétence pour édicter une telle obligation pour les catégories de titres de séjour ne relevant pas désormais de l'article R. 431-2.

En ce qui concerne l'application de l'arrêté du 23 décembre 2015 portant autorisation d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Saisine par voie électronique de l'administration » (SVE) :

19. Aux termes de l'article 1er de l'arrêté du 23 décembre 2015 portant autorisation d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Saisine par voie électronique de l'administration » (SVE) : « Il est créé au ministère de l'intérieur un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé » SVE « ayant pour finalité la mise à disposition d'un ou plusieurs téléservices. / Ce traitement automatisé permet aux usagers d'effectuer des démarches administratives dématérialisées en renseignant un formulaire de dépôt de demande d'information ou d'envoi de dossier lié à une démarche administrative, d'y joindre des pièces justificatives le cas échéant et de le transmettre aux services compétents de l'administration territoriale (...) ».

20. L'arrêté du 23 décembre 2015 a été pris pour satisfaire aux exigences, rappelées au point 13, qui résultaient du II de l'article 27, alors en vigueur, de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Les nouvelles dispositions de cette loi, entrées en vigueur le 25 mai 2018, n'ont toutefois pas eu pour effet de rendre illégal ou d'abroger l'arrêté du 23 décembre 2015. Les préfets pouvaient donc, pour les besoins des téléservices mis à la disposition des usagers, utiliser un traitement de données à caractère personnel sur la base de cet arrêté et ont toujours cette faculté, depuis le 25 mai 2018, sous réserve des règles propres au traitement de certaines données et dans le respect des dispositions du A... et de la loi du 6 janvier 1978. En revanche, l'article 1^{er} du même arrêté dispose que « cette saisine de l'administration par voie électronique est facultative ». Lorsqu'un préfet utilise ce traitement, il ne saurait donc légalement rendre obligatoire sa saisine par voie électronique.

Sur la dernière question du tribunal administratif de Versailles :

21. Il résulte de ce qui a été dit aux points précédents, d'une part que les préfets peuvent autoriser les étrangers à prendre rendez-vous par voie électronique et, d'autre part, qu'ils peuvent utiliser à cette fin un traitement de données à caractère personnel dans les conditions rappelées et notamment sur la base de l'arrêté du 23 décembre 2015. Compte tenu des réponses ainsi apportées, il n'y a pas lieu de répondre à la dernière question posée par le tribunal administratif de Versailles et tendant, dans l'éventualité où les téléservices concernés ne rentreraient pas dans le champ de l'article 1er de l'arrêté du 23 décembre 2015, à savoir si les procédures dématérialisées de prise de rendez-vous sont détachables des procédures de demandes de titres de séjour ou d'actes pour la délivrance desquels la prise de rendez-vous est sollicitée.

Le présent avis sera notifié au tribunal administratif de Montreuil, au tribunal administratif de Versailles, à La Cimade, premier requérant dénommé, et au ministre de l'intérieur.

Il sera publié au Journal officiel de la République française.

DOCUMENT 13

Extrait du rapport d'information de M. Raymond VALL,
fait au nom de la mission d'information sur la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion
numérique, n° 711 (2019-2020) - 17 septembre 2020,
« L'illectronisme ne disparaîtra pas d'un coup de tablette magique ! »

(...)

II. L'EXCLUSION NUMÉRIQUE : UN HANDICAP MAJEUR DANS UNE SOCIÉTÉ TOUJOURS PLUS NUMÉRISÉE

(...)

A. L'EXCLUSION NUMÉRIQUE : UN RISQUE CROISSANT D'ATTEINTE AU PRINCIPE D'ÉGALITÉ DEVANT LE SERVICE PUBLIC

Pour les personnes éloignées du numérique, que l'exclusion soit aigüe ou modérée, la dématérialisation des services publics initiée de longue date par l'État, et poursuivie par le Gouvernement *via* le programme Action publique 2022, constitue une **menace de plus en plus pressante**. Il existe aujourd'hui, de ce fait, un **risque majeur de rupture d'égalité devant le service public**. Rappelons à ce stade que le halo de l'illectronisme est particulièrement large concernant l'accès aux informations administratives : environ **60 % de la population serait incapable de réaliser des démarches administratives en ligne¹** !

Si la transformation numérique de l'État est parfaitement légitime, dès lors qu'elle tend à l'amélioration du service rendu à l'utilisateur, elle peut également devenir désastreuse si elle ne s'accompagne pas de **mesures transitoires**, apportant des réponses spécifiques aux personnes touchées par l'exclusion numérique et **préservant - au moins temporairement - un accès matériel**.

Ces mesures transitoires ont un coût, que l'État ne semble pas toujours disposé à payer. Malheureusement, dans la transformation numérique du service public, plus que l'amélioration de l'expérience de l'utilisateur, c'est la **logique budgétaire et comptable qui semble prévaloir**. Comme le résume le Défenseur des droits dans son rapport de 2019 consacré à la dématérialisation des démarches administratives, « l'objectif de l'amélioration du service rendu à l'utilisateur ne sera pas atteint si l'ambition collective portée dans ce processus se résume à pallier la disparition des services publics sur certains territoires »².

¹ Cf étude Insee précitée.

² Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics, *Défenseur des droits*, janvier 2019.

1. Vers une dématérialisation généralisée des services publics

Le **programme Action publique 2022**, lancé par le Gouvernement en 2017, fait de la transformation numérique du service public un de ses axes majeurs de réforme. Il ambitionne notamment de **dématérialiser d'ici mai 2022, 100 % des 250 démarches les plus utilisées par les citoyens**.

Aussi ambitieux qu'il paraisse, le programme Action publique 2022 ne fait que s'inscrire dans la longue liste des plans et programmes de dématérialisation des services publics, initiés en France à la fin des années 1990, avec le programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI, 1998), suivi du plan ADministration ÉLEctronique (ADELE, 2004-2007), du plan France numérique 2012 (2008-2012) et de la politique de numérisation portée par le Secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP, 2012-2017).

Ces différents plans et programmes ont abouti à la **construction progressive d'un service public en ligne**, avec une dématérialisation toujours plus poussée des principales démarches administratives, s'appuyant sur un **droit de saisine des administrations par voie électronique**, consacré depuis 2015 à l'article L. 112-8 du code des relations entre le public et l'administration¹.

Selon le tableau de bord de l'Observatoire de la qualité des démarches en ligne, début 2020, **71 % des 250 démarches les plus utilisées par les citoyens étaient ainsi réalisables en ligne**. Parmi les démarches les plus fréquentes, on peut citer le paiement des impôts des particuliers (impôt sur le revenu, taxe d'habitation, taxe foncière, contribution audiovisuelle publique), la déclaration de revenus, le paiement des amendes, la gestion des démarches Pôle emploi (inscription et renouvellement mensuel de la situation de demandeur d'emploi...), l'obtention d'une attestation de droits, la candidature à un emploi public...

La dématérialisation des démarches s'accompagne du développement de **nouveaux outils** : **Service-Public.fr**, le portail de l'administration, créé en 2000 et refondé en 2015, qui constitue le guichet à distance d'information administrative ; **FranceConnect**, déployé en 2016, permettant d'utiliser un compte, un identifiant et un mot de passe uniques pour tous les services publics en ligne. Les administrations de sécurité sociale sont aussi concernées : l'outil **ameli.fr** agrège ainsi l'ensemble des données relatives aux remboursements des dépenses de santé. Il intégrera, dès le 1^{er} janvier 2022, l'espace numérique de santé prévu par la loi Santé du 24 juillet 2019².

¹ Article L. 112-8 du code des relations entre le public et l'administration : « Toute personne, dès lors qu'elle s'est identifiée préalablement auprès d'une administration, peut, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État, adresser à celle-ci, par voie électronique, une demande, une déclaration, un document ou une information, ou lui répondre par la même voie. Cette administration est régulièrement saisie et traite la demande, la déclaration, le document ou l'information sans lui demander la confirmation ou la répétition de son envoi sous une autre forme ».

² Loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé.

2. Une dématérialisation problématique, si elle ne s'accompagne d'aucune mesure transitoire et d'accompagnement des usagers en difficulté

Tout comme le service public dut s'adapter au début du XX^e siècle au passage du gaz à l'électricité, il doit aujourd'hui accompagner la transition vers un monde où l'information bascule progressivement d'un format matériel à un format dématérialisé. La numérisation de l'administration apparaît ainsi comme le **corollaire contemporain des principes d'adaptabilité et de mutabilité des services publics**, selon lesquels le service public ne saurait rester immobile face aux évolutions, notamment techniques, de la société. Théoriquement, l'adaptabilité du service public est alors **guidée par un seul impératif : l'amélioration du service rendu aux usagers**.

À cet égard, un consensus assez large existe sur **l'apport que peut constituer le numérique pour le fonctionnement et l'accès au service public**. La transformation numérique peut tout d'abord faciliter l'accès à l'information administrative, *via* des outils comme Service-Public.fr. Il peut également améliorer l'accès aux droits, les usagers pouvant par exemple s'appuyer sur des simulateurs, permettant d'estimer les droits aux prestations sociales. La dématérialisation peut enfin constituer un gain de temps : d'après la Commission européenne, les usagers peuvent en moyenne gagner près de 30 minutes par démarche en utilisant Internet¹. Au regard de ces avantages, les Français semblent très majoritairement **soutenir la transformation numérique de leurs services publics**. Ainsi, selon une enquête CSA, qui concerne les usagers ayant eu au moins un contact avec la Direction générale des finances publiques (DGFIP), à leur initiative, dans les douze derniers mois, 90 % sont satisfaits de la facilité à déclarer et à payer les impôts en ligne.

Guidée par cette volonté d'amélioration du service à l'utilisateur, la **transformation numérique des services publics ne peut qu'être plébiscitée**. Malheureusement, la logique budgétaire et comptable semble souvent prévaloir, la dématérialisation étant aggravée par **la fermeture des services publics physiques dans certains territoires**. Selon France Stratégie, une démarche en ligne serait 30 fois moins coûteuse pour l'administration qu'une démarche effectuée hors ligne ! Une dématérialisation complète des démarches administratives représenterait ainsi une **économie annuelle de 450 millions d'euros à un horizon de dix ans**².

¹ Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden, Final Report, Commission européenne, 2014.

² Les bénéfices d'une meilleure autonomie numérique, France Stratégie, juillet 2018.

Comme l'a relevé un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) de 2019¹, **une partie du virage numérique a en effet consisté à externaliser la complexité administrative et le coût des opérations vers les usagers** : « *qualification et complétude des informations, alors que les formulaires papiers Cerfa pouvaient être envoyés même incomplets pour un premier traitement ; renseignement direct dans le système d'information avec la saisie ; téléchargement et/ou impression d'attestations, auparavant envoyées par courrier à la charge des opérateurs* ».

Quand l'IGAS teste la complexité de la demande d'aide au logement en ligne sur le site caf.fr

La mission a testé la simulation puis la demande d'une aide au logement pour une famille avec 3 enfants ne présentant pas une situation administrative complexe.

La simulation et la demande en ligne sont accessibles pour les publics non-prestataires. La simulation a nécessité la consultation de 21 écrans et le renseignement de 27 champs, nombre qui aurait pu augmenter d'une trentaine de champs supplémentaires en cas de situation plus complexe (nationalité étrangère, versement d'autres prestations, autres sources de revenu ...). L'enchaînement d'un nombre si important d'écrans et de champs à saisir est générateur d'erreurs et nécessite d'avoir à disposition l'ensemble des informations demandées, ce qui n'est pas toujours possible. La demande de prestations est encore plus complexe. Elle a nécessité la consultation de 27 pages de formulaires et la saisie de plus de 90 champs. Elle a été interrompue proche de son terme au bout de 18 minutes, les données demandées (IBAN) n'étant pas simulables.

Si la transformation numérique des personnes publiques était uniquement poussée par un objectif d'amélioration du service rendu à l'utilisateur, elle s'accompagnerait dans le même temps de **mesures transitoires, préservant - au moins temporairement - un accès matériel aux services, d'autant plus qu'une majorité des Français (60 %) serait toujours incapable d'accéder à des informations administratives en ligne!** Elle s'accompagnerait de réponses spécifiques aux personnes touchées par l'exclusion numérique. Les expériences, pour certaines très récentes, montrent que cela n'est pas toujours le cas.

¹ Garantir un numérique inclusif : les réponses apportées par les opérateurs de la protection sociale, tome 1, rapport n° 2019-033R, décembre 2019.

Les conditionnalités implicites de l'accès aux droits à l'ère numérique

À l'instar des pensées technicistes postulant que l'augmentation de l'équipement numérique générerait automatiquement une augmentation des usages, le développement s'est déroulé comme si l'offre allait créer la demande, sans objectiver les exigences portées par l'administration numérique, sans tenir compte des capacités effectives des différents groupes sociaux à utiliser ce nouveau médium, et sans anticipation des effets sur le parcours d'accès aux droits. Utiliser aisément des outils numériques dans la relation administrative suppose en effet de posséder un certain nombre de biens (outils et connexion) et/ou de compétences (littératie), dont toutes les études ont montré que leur répartition était fortement distribuée socialement. Incidemment, l'accès aux droits (sociaux en particulier) a donc connu une montée en conditionnalité demeurée largement implicite : il est à présent exigé et considéré comme relevant de leur responsabilité, que les individus possèdent (au double sens de la matérialité et des compétences) le médium numérique. Cette conditionnalité n'est pas interne au droit lui-même - elle ne constitue pas en tant que telle une condition d'éligibilité - mais elle en conditionne immédiatement l'accès.

In Accès aux droits sociaux et lutte contre le non-recours dans un contexte de dématérialisation, rapport d'accompagnement scientifique du projet #LABAcces, ASKORIA, mars 2019, Pierre Mazet, chercheur en sciences sociales.

C'est ainsi qu'était présentée à l'Assemblée nationale, en mai 2016¹, la situation « *pour le moins paradoxale que la transformation numérique des services publics, notamment conçue pour faciliter et fluidifier le service rendu aux usagers, se traduise par une difficulté supplémentaire d'accès aux services publics* ». Le rapport rappelait que : « **la médiation numérique sous toutes ses formes, d'abord au bénéfice des plus fragiles mais pas seulement, est une nécessité incontournable dans la mise en œuvre réussie de la transformation numérique de l'État. Car sans cela, la numérisation ne sera pas un plus pour tous et sera donc une occasion manquée** », concluant que : « *La médiation numérique doit donc être partout développée et accompagnée afin qu'il ne se trouve aucune personne, quelle que soit sa situation, dépourvue de tiers de confiance lorsqu'il s'agira pour elle de faire déclarer ses revenus en ligne, puisque la généralisation de cette obligation est désormais programmée. Il y a là un véritable enjeu de cohésion nationale et donc, pour le politique, une responsabilité majeure, à brève échéance* ».

Quelques mois après, en octobre 2016, un autre rapport de l'Assemblée nationale² soulignait toutefois que le numérique pouvait offrir des « *possibilités d'amélioration de la lutte contre le non-recours à un coût maîtrisé* », notamment avec le coffre-fort numérique³ des personnes en situation de précarité, ou mettant à la disposition des demandeurs de prestations sociales des simulateurs de droits en ligne, qu'il conviendrait « *d'exploiter largement* ».

¹ Rapport d'information n° 3721 du 4 mai 2016, comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de la modernisation numérique de l'État et présenté par Corinne Erhel et Michel Piron.

² Rapport d'information n° 4158 du 26 octobre 2016, comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux et présenté par Gisèle Biémouret et Jean-Louis Costes.

³ Le Plan de lutte contre la Pauvreté et pour l'Inclusion Sociale prévoyait l'expérimentation d'un « Coffre-fort numérique » afin de faciliter la constitution des dossiers administratifs et la fourniture de pièces justificatives par les personnes en situation de précarité.

C'est également ce que révèle le rapport du Défenseur des droits, *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, paru en 2019, évoquant une **dématérialisation « brutale »** et « *à marche forcée* » de **certaines démarches ayant parfois conduit à des « sinistres » administratifs.**

L'exemple du **Plan préfetures nouvelle génération** ciblé par le Défenseur des droits est particulièrement éloquent. Mis en œuvre à partir de novembre 2017, il a réformé les **modalités de délivrance des titres réglementaires** que sont la carte nationale d'identité, le passeport, le permis de conduire et le certificat d'immatriculation, en ne permettant de réaliser les demandes que par voie dématérialisée. Du jour au lendemain, les guichets physiques ont été fermés, sans **aucune phase transitoire** et sans réel accompagnement des personnes éloignées du numérique. Concernant le dispositif informatique mis en place pour les certificats d'immatriculation, cette dématérialisation brutale a été d'autant plus préjudiciable qu'elle s'est accompagnée **d'importants problèmes techniques**. Les conclusions du Défenseur des droits sont sans appel : « *certain usagers ont été privés d'accéder au service public en tant que tel, la voie dématérialisée étant devenue la seule voie d'accès possible. Les personnes concernées se sont trouvées sans solution, voire dans des situations préjudiciables, certaines ayant perdu leur emploi en raison de l'absence de titre de circulation valide et de l'impossibilité de justifier de leur droit à conduire* ». La répétition d'un tel scénario semble exclue pour l'avenir puisque le Conseil d'État, dans une décision n° 422 516 du 27 novembre 2019 a rappelé que : « *le décret du 27 mai 2016, qui se borne à autoriser les services de l'État et ses établissements publics administratifs à créer des téléservices destinés à la mise en œuvre du droit des usagers à les saisir par voie électronique et définit les modalités de fonctionnement de ces téléservices, n'a pas pour objet et ne saurait avoir légalement pour effet de rendre obligatoire la saisine de l'administration par voie électronique* ».

Les difficultés d'une partie importante de la population française à accéder aux services publics en ligne peuvent également être renforcées par la **mauvaise ergonomie des sites**. Comme le note le rapport du Défenseur des droits, « *la conception de certains sites ne permet pas de trouver facilement les informations recherchées, de cocher une case particulière, de trouver les autres moyens de contacter un service public, etc. Ils ne permettent pas une navigation intuitive* ». Les organismes sociaux, en particulier, « *s'accordent sur le fait que les sites internet des services publics se doivent d'être aussi intuitifs et ergonomiques que ceux des grands sites privés, mais admettent qu'ils sont en retard sur ce sujet* ».

En ce qu'elle a conduit de nombreuses administrations à fermer leurs guichets, **l'épidémie de Covid-19** a aussi fourni une **expérience grandeur nature des conséquences désastreuses** que causerait la suppression totale des accès physiques aux services publics.

DOCUMENT 14

Extrait du rapport d'information n° 626 (2021-2022) de M. François-Noël BUFFET, fait au nom de la commission des lois, déposé le 10 mai 2022, « Services de l'État et immigration : retrouver sens et efficacité »

**PARTIE 1 : DES SERVICES DE L'ÉTAT CONFRONTÉS
À UN NOMBRE TOUJOURS PLUS ÉLEVÉ DE DEMANDES
DE TITRES DE SÉJOUR ET À DES PROCÉDURES
TOUJOURS PLUS COMPLEXES**

(...)

**II. LA NÉCESSITÉ DE SIMPLIFIER LES PROCÉDURES
D'INSTRUCTION ET DE MODERNISER LES OUTILS DE
TRAITEMENT DES DEMANDES D'ADMISSION AU SÉJOUR**

(...)

**C. LA MODERNISATION DES INSTRUMENTS D'INSTRUCTION : UNE
TRANSITION VERS LE NUMÉRIQUE BIENVENUE MAIS QUI SUPPOSE
UN ACCOMPAGNEMENT**

**1. La transition vers des procédures d'instruction et de dépôt des
demandes de titre dématérialisées : une démarche déjà bien
engagée**

*a) Face à l'obsolescence du système d'information « historique » AGDREF,
une modernisation d'abord conduite localement*

La dématérialisation des démarches d'accès au séjour constitue un levier incontournable pour résoudre les difficultés d'accès au guichet des préfectures et optimiser les modalités d'instruction des demandes de titres. De fait, l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF), système d'information « historique » du ministère de l'intérieur, a atteint ses limites. Lors de son audition, le directeur général des étrangers en France a ainsi admis que ce système, qui remonte à 1993, était frappé « d'obsolescence ».

Dans ce contexte, la modernisation des systèmes des applications informatisées de traitement des demandes de titres de séjour a d'abord été mise en œuvre sur la base d'initiatives locales.

La pandémie de Covid-19 a eu pour effet indirect d'accélérer significativement ce basculement vers des démarches dématérialisées. L'interruption de l'accueil et le recours massif au télétravail ont, en effet, contraint les préfetures à envisager des modes opératoires alternatifs afin d'assurer la continuité du service public des étrangers.

Concrètement, deux vecteurs ont été principalement utilisés par les préfetures pour opérer ce virage numérique. Le premier est **celui des modules de prise de rendez-vous par internet** (*voir supra*)¹.

Le second vecteur est **le recours à l'application « Démarches simplifiées »**. Cette plateforme « prête à l'emploi » est mise à la disposition de tous les organismes publics par la direction interministérielle du numérique afin de les assister dans **le processus de dématérialisation des démarches administratives relevant de leurs compétences**. Un peu moins de 6 millions de dossiers auraient été déposés par l'intermédiaire de cette application depuis sa création en 2018². En ce qui concerne le droit des étrangers, **les préfetures ont recours à cette application soit comme un simple module de prise de rendez-vous en ligne, soit, de manière plus ambitieuse, afin de dématérialiser les phases de dépôt et d'instruction de certains titres de séjour**.

Cet outil a néanmoins **les inconvénients de ses avantages**. Parce qu'il permet de faire une « dématérialisation sur mesure », les préfetures s'en saisissent pour opérer le basculement en ligne des démarches pour lesquelles elles l'estiment le plus pertinent. Il leur a également permis de s'adapter rapidement aux contraintes organisationnelles engendrées par la pandémie. **Cela se fait toutefois au prix d'un défaut d'uniformisation selon les préfetures et les démarches concernées**, comme l'a notamment relevé la Défenseure des droits, qui pointe par ailleurs l'insuffisant encadrement du recours à cette application de la part des services centraux du ministère de l'intérieur³. À titre d'exemple, « Démarches simplifiées » est utilisée par la préfeture du Calvados comme outil de pré-demande en ligne pour la plupart des primo-demandes de titre de séjour, tandis que les préfetures de la Marne et de la Mayenne n'y ont recours que dans le cadre des demandes de document de circulation pour étrangers mineurs⁴.

¹ Voir pages 26 et suivantes du rapport.

² Statistiques accessibles sur le site internet de la plateforme « Démarches simplifiées », accessible à cette adresse : <https://www.demarches-simplifiees.fr/>

³ Défenseur des droits, *Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?* (février 2022).

⁴ Informations disponibles sur le site internet de la plateforme « Démarches simplifiées ».

b) *Un virage vers le « tout dématérialisé » : l'Administration numérique des étrangers en France (ANEF)*

Le basculement vers des démarches d'accès au séjour en ligne a franchi un palier avec le lancement de « l'Administration numérique des étrangers en France » (ANEF). Ce projet, dont l'origine remonte à 2014, a pour objectif de **dématérialiser 100 % des démarches concernant le séjour des étrangers en France d'ici à la fin de l'année 2022.**

Une direction de programme dédiée a été créée en au sein de la DGEF afin d'assurer la gouvernance de ce projet de très grande envergure. Signe de l'importance des enjeux, la DGEF indique que **50 millions d'euros ont été engagés sur la période 2014-2020 pour mener à bien le déploiement de l'ANEF et que 20 millions d'euros restent à engager d'ici à la fin de l'année 2023.** L'ANEF concernera à terme près de **10,1 millions d'utilisateurs-étrangers** ou d'entreprises et sera utilisé par près de **10 000 agents instructeurs** relevant du ministère de l'intérieur et des autres administrations compétentes.

Le déploiement de l'ANEF s'effectue de façon incrémentale, « *brique par brique* » selon les termes employés par la directrice de programme (*voir schéma ci-dessous*). L'avantage est double : certaines démarches en ligne peuvent être ouvertes aux usagers au fur et à mesure de l'avancée des développements, tandis que cette progressivité permet aux administrations de disposer du temps nécessaire pour s'approprier ce nouvel outil.

Calendrier de déploiement de l'ANEF

Date	Démarche	Volumétrie	Évolution de la volumétrie (en %)
2022 T4	Autres titres	112 400	100 %
2022 T3	Cartes de séjour « Vie privée et familiale »*	204 500	77,6 %
	Carte de séjour UE	32 000	60,4 %
2022 T2	Bénéficiaires de la protection internationale	53 000	57,7 %
Février 2022	Changements de situation	50 000	53,2 %
2022 T1	Titres de voyage	60 000	49 %
Janvier 2022	Documents de circulation pour étrangers mineurs	60 000	44 %
2021 T4	Duplicatas et changements d'adresse	19 000	37,5 %
2021 T2	Passeports talents	28 000	35,9 %
2020	Étudiants	199 000	20,9 %

* Conjointes de Français et parents d'enfants français

Source : Ministère de l'intérieur

Selon les données transmises par la DGEF, **52 % des titres sont à ce jour délivrés par l'intermédiaire du portail ANEF** et les « gains de productivité et d'efficacité ont été évalués à 16 millions d'euros par an à compter de 2027, soit un taux de retour sur investissement inférieur à 7 ans »¹.

2. Une dématérialisation des procédures qui permettra de résoudre certaines difficultés mais qui comporte des limites

a) L'ANEF : des avantages significatifs pour l'administration comme pour les demandeurs

Lors de son audition, la directrice de programme de l'ANEF a détaillé les **bénéfices attendus pour l'administration** de cette dématérialisation à grande échelle. Les trois principaux sont :

- **la disparition définitive des files d'attente devant les préfectures ;**
- **la réduction à une seule unité du nombre de passages au guichet nécessaires pour obtenir un titre de séjour**, et ce afin de se voir délivrer physiquement ledit titre. Ce chiffre est néanmoins de deux dans les cas où un relevé d'empreintes biométriques est requis ;
- **la fin de la dépendance à l'extérieur pour l'obtention des informations utiles à l'instruction** : par la mise en place d'interconnexions avec les fichiers pertinents d'autres administrations publiques.

Côté usager, l'ANEF simplifie également considérablement les démarches. Dans son rapport précité, la Défenseure des droits identifie plusieurs avantages, notamment la possibilité de déposer sa demande en ligne à tout moment, d'en suivre le traitement en temps réel, d'obtenir un accusé de réception de démarche en ligne attestant, en cas de contentieux ultérieur, de la réalité des démarches entreprises. En outre, cette dématérialisation centralisée du traitement des demandes d'admission au séjour met *de facto* fin à l'hétérogénéité des pratiques provoquée par le recours des préfectures à « Démarches simplifiées ».

L'administration voit enfin dans l'ANEF **une solution à la problématique d'attribution des rendez-vous en préfecture.** D'une part car le nombre de passages en préfecture nécessaires devrait théoriquement diminuer et, d'autre part, car ils seraient automatiquement attribués une fois la phase d'instruction achevée.

b) Des faiblesses qui ne doivent pas être sous-estimées

Si les bénéfices de l'ANEF sont potentiellement importants, **ce système présente également des faiblesses qui ne sauraient être minorées.**

¹ Contribution écrite de la DGEF.

Premièrement, selon les premières remontées opérationnelles, les usagers de l'ANEF qui rencontrent des difficultés techniques dans le dépôt ou le traitement de leur demande ont parfois **du mal à obtenir une assistance efficace** (*voir encadré ci-dessous*). Le soutien aux usagers est assuré par le centre de contact citoyen de l'Agence nationale des Titres Sécurisés (ANTS), joignable par téléphone et via un formulaire de contact, mais celui-ci ne dispose pas des leviers nécessaires pour intervenir directement afin de résoudre les difficultés. Il s'agit en effet **d'un point de contact exclusivement consultatif qui est distinct du service instructeur et des services techniques**.

*Les difficultés rencontrées par des usagers de l'ANEF :
l'exemple de l'impossibilité d'enregistrer une demande de titre*

L'association La Cimade a transmis à la mission d'information une contribution écrite présentant **huit exemples concrets** de difficultés qui lui ont été rapportées par des usagers de l'ANEF et qui illustrent **les carences du dispositif d'assistance fourni par le centre de contact citoyen**.

Est notamment présenté le cas du détenteur d'un titre de séjour étudiant depuis plusieurs années et qui a été confronté à l'impossibilité de finaliser le dépôt de sa demande. Les captures d'écran de ses nombreux échanges avec l'ANTS permettent de mesurer les progrès restant à accomplir. Les réponses sont en général standardisées, avec des formules types, telles que « *Votre demande a bien été transmise au service technique, nous vous invitons à patienter un retour vous sera fait prochainement* ». Face à la persistance des difficultés, il est finalement répondu que le centre de soutien possède un rôle uniquement consultatif et que, de ce fait, il lui est « *difficile d'annoncer un délai de manière précise* ». Le titre de séjour de cet étudiant est arrivé à expiration sans qu'il puisse enregistrer sa demande de renouvellement dans les délais.

Deuxièmement, **le basculement vers des démarches dématérialisées suppose un accompagnement renforcé des demandeurs de titre peu à l'aise avec l'outil numérique**. Comme le constatent les députés Stella Dupont et Jean-Noël Barrot dans leur rapport précité, « *la dématérialisation pose question lorsqu'elle s'adresse à des étrangers maîtrisant peu les outils numériques* ». **Cette problématique appelle d'autant plus à la vigilance qu'une alternative physique n'est pas systématiquement proposée**, par exemple pour les titres de séjour étudiant.

Si l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile précise que « *les personnes qui ne sont pas en mesure d'effectuer elles-mêmes le dépôt en ligne de leur demande bénéficient d'un accueil et d'un accompagnement leur permettant d'accomplir cette formalité* », les dispositifs d'accompagnement en question sont en pratique mis en œuvre dans des proportions variables. Comme indiqué précédemment, **le dispositif des points d'accès au numérique (PAN) mis en place par les préfetures est ainsi encore insatisfaisant** (*voir infra*).

En outre, **l'ANEF souffre potentiellement de fragilités juridiques et un recours contentieux est actuellement examiné par le Conseil d'État.** Lors de son audition, le Directeur général des étrangers en France a par ailleurs précisé des contentieux relatifs aux modules de prise de rendez-vous en ligne et à l'utilisation de l'application « Démarches simplifiées » étaient également en instance. **L'absence de modalités alternatives de saisine de l'administration** est notamment activement contestée par des usagers ou par des associations. Il s'agit également d'une revendication forte de la Défenseure des droits, qui recommande de « *garantir plusieurs modalités d'accès effectif au service afin qu'aucune démarche administrative ne soit uniquement accessible par voie dématérialisée* »¹.

Comme le soulignent les députés Stella Dupont et Jean-Noël Barrot dans leur rapport spécial précité, la publication du décret n° 2021-313 du 24 mars 2021 relatif à la mise en place d'une téléprocédure pour le dépôt des demandes de titres de séjour a permis d'imposer le recours obligatoire à un téléprocédure pour déposer les demandes de certains titres de séjours dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé de l'immigration. Lors de son audition, le directeur général des étrangers en France a néanmoins exprimé **une vive préoccupation quant à la multiplication et au devenir de ces contentieux.**

Enfin, **l'architecture du portail de l'ANEF est construite « en silo », ce qui réduit considérablement les marges de manœuvre de l'administration lorsqu'elle est confrontée à des dossiers complexes,** impliquant par exemple de nombreux changements de situation. En effet, **le paramétrage de l'ANEF interdit de s'extraire des motifs initiaux de la demande** et exige le plus souvent, pour s'adapter à son éventuelle évolution, de la clôturer et d'ouvrir un nouveau dossier. Comme évoqué précédemment, **cela rend de facto l'ANEF incompatible avec une instruction à « 360° »** des demandes de titres que la mission d'information appelle à expérimenter (voir *supra*).

3. Accompagnement, adaptabilité et alternative : le triple A d'une dématérialisation réussie

Au vu de ses avantages pour l'administration comme pour les usagers, **la mission d'information considère l'achèvement du déploiement de l'ANEF comme une priorité.** S'il est conduit selon des modalités appropriées, **ce basculement vers des démarches dématérialisées est de nature à résoudre un grand nombre des difficultés auxquelles sont actuellement confrontés les services des étrangers en préfecture,** en particulier concernant la délivrance de rendez-vous aux demandeurs de titres.

¹ Rapport précité de la Défenseure des droits.

Un point d'attention concerne toutefois la procédure d'admission exceptionnelle au séjour, dont le directeur général des étrangers en France comme la directrice de programme de l'ANEF ont indiqué au cours de leur audition que son intégration dans le portail ANEF s'avérait particulièrement complexe. Il s'agit pourtant **d'un enjeu majeur** : selon les données statistiques du ministère de l'intérieur, 23 375 décisions admissions exceptionnelles au séjour ont été prises par les préfectures en 2021¹. Qui plus est, les créneaux de rendez-vous pour ce motif d'admission sont particulièrement exposés au risque de captation et de revente, comme par exemple dans le cas de la Préfecture de police de Paris qui, en réponse, a dû mettre en place un système d'attribution de rendez-vous par l'administration après une pré-instruction du dossier. Dans ce contexte, **l'intégration de l'admission exceptionnelle au séjour dans l'ANEF revêt la première priorité**.

Recommandation n° 10 : Achever le déploiement de l'ANEF sur l'ensemble des procédures d'accès au séjour, en particulier l'admission exceptionnelle au séjour.

La mission d'information est néanmoins consciente des points de faiblesse du nouveau système ANEF et propose, pour les surmonter, **une méthodologie de déploiement du service fondée sur trois principes cardinaux**.

a) Accompagnement

Le premier principe est celui d'un **accompagnement renforcé des demandeurs de titres dont la maîtrise de l'outil numérique est faible**. Comme évoqué précédemment, une proportion importante de préfectures n'ont à ce jour pas mis en place de PAN et, lorsqu'ils existent, les modalités de prise de rendez-vous sont parfois trop restrictives, voire inadaptées, pour que les personnes ciblées puissent s'en emparer. Le cas des prises de rendez-vous s'effectuant par internet pour accéder à un service d'accompagnement au numérique est à cet égard emblématique. Dans ce contexte, il est fondamental de généraliser la mise en place de PAN dans l'ensemble des préfectures et prévoir des modalités de prise de rendez-vous adaptées aux personnes dont la maîtrise de l'outil informatique est limitée.

Recommandation n° 11 : Généraliser la mise en place de points d'accès au numérique dans l'ensemble des préfectures et prévoir des modalités de prise de rendez-vous adaptées aux personnes dont la maîtrise de l'outil informatique est limitée.

¹ DGEF, *L'essentiel de l'immigration, Chiffre clés, janvier 2022*.

b) Adaptabilité

Le second principe mis en avant par la mission d'information est celui de l'adaptabilité. Comme évoqué précédemment, les modalités techniques de fonctionnement de l'ANEF sont actuellement trop rigides. Elles ne permettent que difficilement la prise en compte des réalités du terrain, où des situations personnelles atypiques et évolutives se présentent régulièrement, sans qu'elles puissent être correctement traitées dans le cadre de l'ANEF. Des développements techniques doivent donc être conduits afin pouvoir traiter les cas les plus atypiques sans recourir à l'ouverture d'un nouveau dossier.

La mise en place de l'ANEF représente un défi technique considérable et il serait naïf d'imaginer qu'elle puisse être déployée sans aucuns heurts. Pour autant, il n'est pas tolérable de voir des usagers privés de leur droit au séjour du fait qu'en présence d'une difficulté technique, aucune assistance appropriée ne leur a été apportée dans les délais. Il importe donc de développer un support technique robuste permettant la levée rapide des difficultés sur les dossiers atypiques signalés par les préfectures ou les usagers. Pour ce faire, il est indispensable d'établir des canaux de communication fonctionnels entre le centre de contact citoyen et :

- **les services chargés de la maintenance informatique de l'ANEF** pour traiter les difficultés relatives au système informatique en tant que tel ;

- **les agents instructeurs**, pour apporter des réponses adaptées aux intéressés lorsque leurs demandes ont trait au fond de leur dossier.

Recommandation n° 12 : Assouplir les conditions d'utilisation de l'ANEF afin de mieux prendre en compte les changements de situation et les situations atypiques.

Recommandation n° 13 : Mettre en place un support technique robuste permettant la levée rapide des difficultés sur les dossiers atypiques signalés par les préfectures ou les usagers.

c) Alternative

La question du maintien ou de non de modalités de saisines de l'administration alternatives à la saisine par voie dématérialisée est particulièrement épineuse.

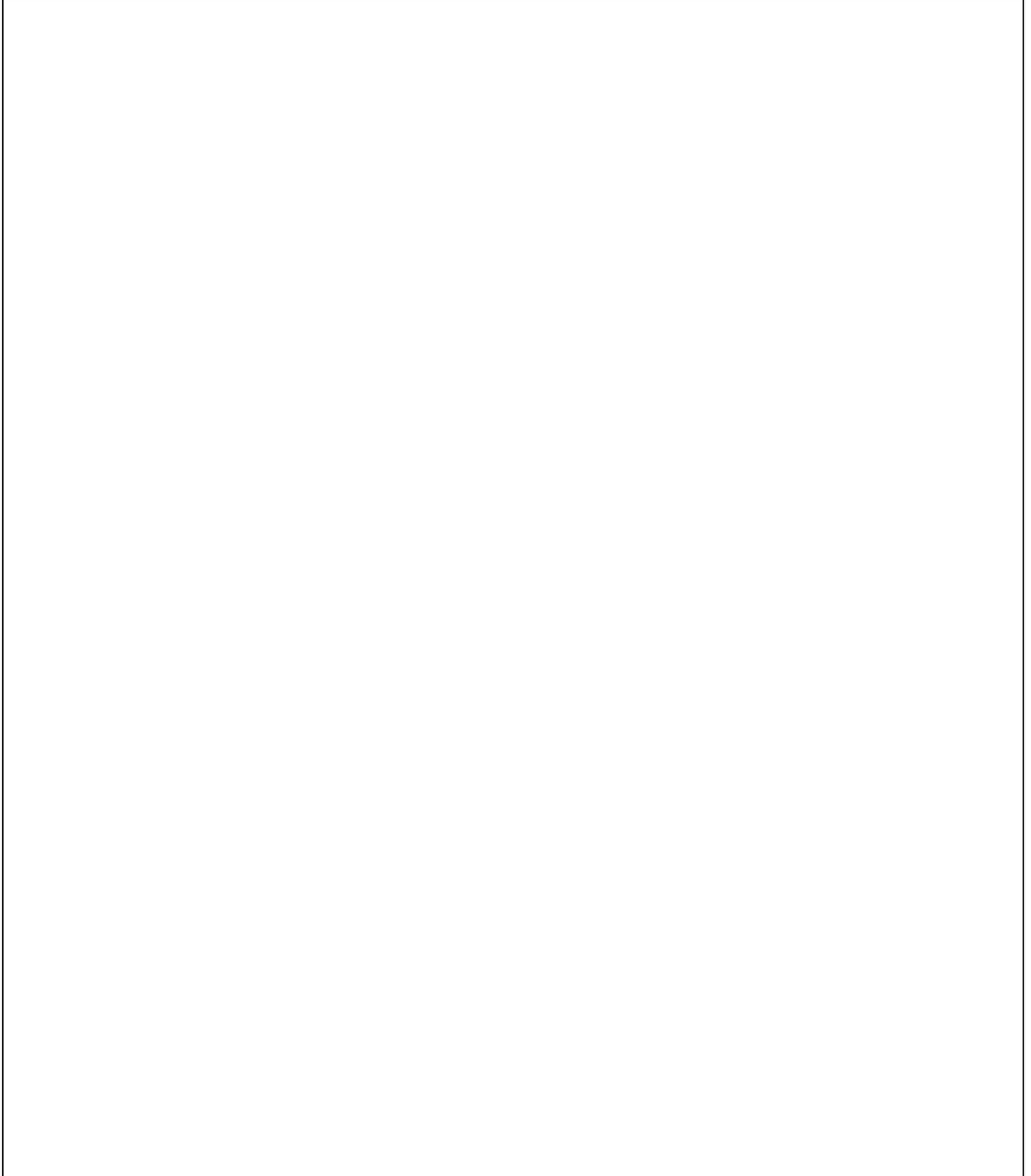
Force est de constater que la multiplication des voies d'accès à l'administration contribue à accentuer la mise sous tension de services des étrangers déjà particulièrement sollicités. Les usagers tendent en effet à se saisir de tous les canaux de communication simultanément, de manière à obtenir une réponse à leur demande le plus rapidement possible. La réduction des points de contact permet indéniablement de soulager l'administration des étrangers d'une partie de la pression pesant sur elle. **Pour autant, la mission d'information considère qu'il serait également excessif de ne prévoir aucune modalité de saisine alternative des préfectures,** compte tenu des conditions d'usage encore imparfaites de l'ANEF et du fait que des situations personnelles urgentes ou d'une particulière complexité sont toujours susceptibles de survenir.

Afin de résoudre cette équation, **la mission d'information propose de réserver les modalités alternatives d'accès au service public des étrangers aux seuls cas où une démarche administrative entamée *via* l'ANEF n'a pas pu aboutir,** soit qu'une difficulté technique insurmontable ait été rencontrée, soit qu'un délai trop important depuis le dépôt de la demande de titre se soit écoulé.

<p>Recommandation n° 14 : Préserver d'autres modalités d'accès au service public des étrangers lorsqu'une démarche administrative entamée <i>via</i> l'ANEF n'a pas pu aboutir.</p>
--

DOCUMENT 15

**Revue *L'Actualité Juridique Droit Administratif* (AJDA) n° 26, 25 juillet 2022, p. 1509,
« Administrer à guichets fermés »**



DOCUMENT 16

**Question d'actualité au gouvernement n° 2321G de M. Éric GOLD (Puy-de-Dôme - RDSE),
publiée dans le JO Sénat du 24/02/2022**

M. le président. La parole est à M. Éric Gold, pour le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen. (Applaudissements sur les travées du groupe RDSE.)

M. Éric Gold. Ma question s'adresse à Mme la ministre de la transformation et de la fonction publiques.

Il y a bientôt un an, le Sénat a adopté la proposition de loi du groupe RDSE relative à la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique. Le constat est clair et partagé sur toutes les travées de notre hémicycle : près de 14 millions de Français sont exclus de notre société de plus en plus numérique par manque d'équipement, de réseau ou, surtout, de compétences.

Ces difficultés touchent d'abord les plus fragiles : les personnes en situation de précarité sociale ou de handicap, les personnes âgées et les étrangers.

Plus grave, c'est dans l'accès aux services publics que les difficultés sont les plus importantes, puisque 40 % de la population ne se sent pas à l'aise avec les démarches en ligne. Cette situation entraîne un recul particulièrement inquiétant de l'accès aux droits.

Malgré les efforts déployés – je pense notamment aux maisons France Services –, une partie de la population demeure exclue ou en difficulté face aux démarches permettant d'accéder à ses droits, qui sont pourtant légitimes.

Dans son rapport publié la semaine dernière, la Défenseure des droits dresse une nouvelle fois le même constat : plus de 80 % des réclamations qui lui sont adressées concernent les services publics, quasiment toujours en lien avec un problème de dématérialisation ou d'impossibilité pour l'utilisateur d'échanger avec l'agent s'occupant de son dossier.

Trois ans après son précédent rapport, sur lequel j'avais déjà interrogé le Gouvernement, la situation a peu évolué. C'est désormais à l'utilisateur de s'adapter aux services publics, souligne la Défenseure des droits. Il s'agit d'un renversement de la responsabilité : l'accès aux droits repose désormais sur l'utilisateur plutôt que sur l'administration.

Madame la ministre, nous entrons aujourd'hui dans la phase de déploiement de l'espace numérique de santé (ENS), qui va entraîner une dématérialisation accélérée dans un domaine hautement sensible.

Pouvez-vous nous préciser comment, dans ce domaine comme dans l'ensemble des services publics, l'accès aux droits de nos concitoyens peut être garanti ? (Applaudissements sur les travées du groupe RDSE. – Mme Nadia Sollogoub et M. André Gattolin applaudissent également.)

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE LA TRANSFORMATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUES

publiée dans le JO Sénat du 24/02/2022 - page 2024

M. le président. La parole est à Mme la ministre de la transformation et de la fonction publiques.

Mme Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques. Monsieur le sénateur, je voudrais tout d'abord vous dire que nous partageons pleinement vos alertes. Depuis 2017, la politique du Gouvernement en la matière tient en quelques mots essentiels : avoir un service public efficace, plus proche des Français et humain.

Notre ambition est très concrète : il revient au service public de s'adapter, et non aux Français. Pour réaliser leurs démarches, nos concitoyens doivent avoir le choix entre un service de proximité, notamment à travers les espaces France Services – on en trouve vingt-cinq dans votre département –, un contact téléphonique ou, le cas échéant, des outils numériques.

Nous avons donc choisi de ne pas choisir (Marques d'ironie sur les travées du groupe Les Républicains.) entre des moyens différents, parce que les Français doivent pouvoir bénéficier d'un service public qui leur correspond.

Vous avez évoqué, monsieur le sénateur, l'espace numérique en santé. Nous nous sommes engagés à mettre en place un accompagnement physique pour toute démarche dématérialisée. En ce qui concerne l'espace numérique de santé, cet accompagnement pourra être assuré soit par un pharmacien soit par tout autre professionnel de santé. Pour toutes les autres démarches, les Français pourront se tourner vers les maisons France Services, comme nous nous y sommes engagées avec Jacqueline Gourault.

Nous prenons très au sérieux les alertes de la Défenseure des droits, qui est une vigie essentielle. Ainsi, nous avons entamé un travail résolu avec les associations d'aide aux plus fragiles et aux plus vulnérables. J'étais, la semaine dernière, en Eure-et-Loir, dans une maison France Services – dispositif encore trop peu connu des Français –, puis avec le préfet et toutes les associations qui accompagnent les plus fragiles, les familles rurales, les retraités...

Nous avons demandé, avec Jacqueline Gourault, que ces Français parfois déconnectés, parce qu'ils n'ont pas été formés, parce qu'ils n'ont pas accès au numérique ou parce qu'ils ne connaissent pas assez les maisons ou espaces France Services, puissent être accompagnés, dans chaque département, dans les mois qui viennent.

Jusqu'à la dernière minute, ce gouvernement continuera de considérer qu'il n'y a pas de fatalité à la fermeture, qu'il faut accompagner chacun et mettre de l'humain sur le terrain.

Contrairement aux gouvernements du précédent quinquennat, nous n'avons pas considéré qu'il n'y avait rien à faire, sinon à subir le mouvement. Certes, ce mouvement est inexorable, mais nous pouvons faire beaucoup pour accompagner chacun dans ses démarches auprès des services publics et ceux-ci doivent rester accessibles, proches et humains. (Protestations sur les travées du groupe SER. – Applaudissements sur les travées du groupe RDPI.)

DOCUMENT 17

Question écrite n° 26919 de M. Yves DÉTRAIGNE (Marne - UC), publiée dans le JO Sénat du 24/02/2022 - page 994

M. Yves Détraigne souhaite appeler l'attention de M. le secrétaire d'État auprès des ministres de l'économie, des finances et de la relance, et de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé de la transition numérique et des communications électroniques sur l'accès aux services publics pour tous.

À l'occasion de la parution de son rapport de suivi « dématérialisation des services publics : trois ans après où en est-on ? », la défenseure des droits regrette l'éloignement des services publics dû à la dématérialisation qui est subie par une partie non négligeable de la population.

Selon elle, plus de 10 millions de personnes sont en difficulté avec le numérique et se retrouvent, par conséquent, confrontées à des difficultés d'accès à leurs droits. Parmi les publics les plus pénalisés, on retrouve notamment les personnes âgées, les personnes en situation de handicap et les jeunes, avec un quart des 18-24 ans qui indiquent avoir rencontré des difficultés pour réaliser seuls des démarches en ligne.

Malgré un effort important engagé par l'État, notamment via un plan d'inclusion numérique de 250 millions d'euros et le maillage territorial avec le réseau France services, elle dénonce aussi le fait que cette situation entraîne l'émergence d'acteurs privés, ce qui contrevient à la gratuité de l'accès aux services publics et éloigne encore les usagers les plus fragiles économiquement...

Considérant qu'une des règles du service public c'est de s'adapter aux usagers – et non l'inverse –, il lui demande de quelle manière il entend répondre aux constats formulés par la défenseure des droits et à ses préconisations (droit à la connexion internet, droit à l'inclusion numérique, nécessité de préserver plusieurs modalités d'accès aux services publics...).

Transmise au Ministère de la transformation et de la fonction publiques

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE LA TRANSFORMATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUES

publiée dans le JO Sénat du 12/05/2022 - page 2650

Le déploiement des services publics numériques de qualité pour les démarches administratives courantes des Français est une priorité du gouvernement. Développer l'accès aux démarches administratives de manière dématérialisée permet d'augmenter la qualité des services, de développer la transversalité dans l'administration, et de réduire les coûts économiques et environnementaux induits par les procédures sous papier. Réussir la transition numérique de l'Etat implique néanmoins de lutter résolument contre l'illettrisme numérique qui touche près de 17 % des Français d'après l'INSEE, et proposer systématiquement des alternatives au numérique pour nos concitoyens qui souhaitent faire une démarche au guichet ou bien au téléphone. Le service public doit s'adapter à ses usagers et non l'inverse. 1/ Renforcer les compétences numériques et le réseau de la médiation numérique. Il s'agit tout d'abord d'accompagner spécifiquement les Français qui ne sont pas à l'aise avec les usages numériques, et notamment, mais non exclusivement, les personnes âgées. La stratégie nationale d'orientation de l'action publique annexée au projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance affirme que

« l'administration doit assurer, notamment aux personnes vulnérables ou n'utilisant pas l'outil numérique, des possibilités de communication et de médiation adaptées à leurs besoins et à leur situation ». C'est dans ce cadre que s'inscrit la « Stratégie nationale pour un numérique inclusif ». Elle est exposée dans un rapport largement concerté (rapport-inclusion.societenumerique.gouv.fr). Plusieurs actions ont été mises en œuvre pour lutter contre la fracture numérique : le déploiement national du Pass numérique. Ce dispositif, qui se matérialise par des carnets de plusieurs chèques, donne aux bénéficiaires le droit d'accéder – dans des lieux préalablement qualifiés comme les Caisses d'allocations familiales ou Pôle emploi – à des services d'accompagnement numérique, avec une prise en charge totale ou partielle par un tiers-payeur. Une enveloppe de 22 M€ a été mobilisée en 2019 et 2020 afin de former et accompagner 400 000 personnes en difficulté. L'appel à projets Pass numérique vise à soutenir l'achat par les collectivités territoriales de Pass numériques. L'État co-finance jusqu'à 50 % des coûts liés à l'achat et au déploiement des Pass numériques sur un territoire. un programme gratuit en ligne (PIX) a été créé afin que les usagers puissent mesurer et développer leurs compétences numériques. <https://pix.fr/> La création d'un réseau d'aidants et leur professionnalisation est un enjeu essentiel de la politique d'inclusion numérique. Plusieurs dispositifs ont déjà été mis en place dans ce sens : Un kit à destination des aidants pour accompagner les individus en difficulté a été développé : <https://kit-inclusion.societenumerique.gouv.fr/>. Il fournit par exemple aux aidants des ressources pour former les usagers aux « 6 indispensables » : créer un courriel, naviguer sur le web, accéder aux services en ligne, se renseigner et connaître ses droits, réaliser une démarche, et écrire un document. Trois niveaux d'accompagnement ont été définis : urgences numériques (pour ne pas perdre un droit ou une allocation, ou ne pas encourir une pénalité), inclusion numérique (pour gagner en autonomie) et montée en compétences numériques. Une coopérative (Med Num) a été créée pour structurer les acteurs de la médiation numérique et garantir un service de qualité et accessible sur tout le territoire. <https://lamednum.coop/> Aidants Connect : Déployé à travers une start-up d'Etat, ce dispositif permet à un aidant numérique de réaliser des démarches administratives en ligne à la place d'une personne ne parvenant pas à les faire seule et de sécuriser la réalisation par un tiers-aidant. <https://beta.gouv.fr/startups/aidantsconnect.html> Dans le cadre de France relance, 4 000 conseillers numériques accompagneront les Français pour leurs usages numériques, partout sur le territoire. Enfin, dans le cadre de l'initiative Carte Blanche, a été créé Administration +, une plateforme qui met en relation des aidants (comme des travailleurs sociaux) avec des agents d'organismes publics afin de régler les blocages administratifs pour le compte d'usagers. <https://beta.gouv.fr/startups/aplus.html> Réussir la formation des usagers et des aidants nécessite enfin de renforcer l'information sur les dispositifs existants et de mettre en cohérence l'ensemble des initiatives lancées : Une plateforme a été développée (<https://societenumerique.gouv.fr/fr/>) pour agréger les ressources. Un espace éditorial a été créé (Le Labo <https://societenumerique.gouv.fr/le-labo/>) proposant des données et savoirs précis afin de renforcer l'information et la compréhension des usages numériques et orienter les politiques publiques. Un incubateur a été créé pour regrouper l'ensemble des initiatives sur l'inclusion numérique (MedNum, APTIC, Aidants Connect).

2/ Accompagner les usagers dans des lieux de proximité, en laissant le choix aux Français sur leur modalité d'accès au service public. La politique de numérisation des échanges entre les usagers et l'administration s'accompagne également de l'ouverture de points d'accueil physique pour les usagers, afin de laisser à tous les Français le choix de leur canal d'échange avec l'administration. Actuellement, plus de 2000 espaces France services sont ouverts regroupant 4 000 agents. Ces espaces ont vocation à être des interfaces privilégiées entre les usagers et l'administration en délivrant, en un lieu unique, une offre d'accompagnement personnalisé dans les démarches de la vie quotidienne (aides et prestations sociales, emploi, insertion, retraite, énergie, prévention santé, accès aux droits, mobilité, vie associative etc.). Chaque structure France Services offrira « un accès libre et gratuit à un point numérique, ou à tout outil informatique permettant de réaliser des démarches administratives dématérialisées (imprimante et scanner). Pour les personnes ayant des difficultés avec l'outil informatique, un accompagnement adapté à leurs besoins sera proposé par des « aidants numériques de proximité ». Les Hubs territoriaux : pour accélérer la consolidation de

l'offre de médiation numérique sur l'ensemble du territoire et mettre en cohérence les politiques publiques en matière d'inclusion numérique, la Banque des Territoires de la Caisse des Dépôts et la Mission Société Numérique se sont associées pour faire émerger des hubs territoriaux. Ces hubs ont vocation à incarner des têtes de réseau des acteurs de la médiation numérique. <https://societenumerique.gouv.fr/fr/dispositif/hubs-numerique/> Par ailleurs, l'accueil téléphonique est disponible aujourd'hui pour plus de 80 % des démarches les plus utilisées par les Français. L'objectif du gouvernement est de garantir aux usagers, d'ici fin 2022, que toutes les démarches numériques les plus utilisées par les Français puissent être systématiquement doublées d'un accueil de proximité, dans les espaces France services, et d'un soutien par téléphone. En outre, les préfets ont dû organiser, dans les espaces France services, des réunions entre les associations qui accompagnent les plus vulnérables et les agents France services, pour qu'ils se connaissent et puissent ainsi travailler ensemble. Enfin le programme « Administration proactive » annoncé en CITP par le Premier ministre Jean Castex le 23 juillet 2021. L'objectif de ce programme est d'aller vers une administration qui va au-devant des usagers, pour leur simplifier la vie, mais aussi pour lutter contre le non-recours aux droits et les inégalités d'accès au service public. Plusieurs chantiers sont en cours de déploiement à travers le territoire (par exemple : l'attribution automatique de la complémentaire santé solidaire (C2S) aux bénéficiaires du RSA et aux bénéficiaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées). La loi « 3DS », récemment adoptée par le Parlement, donne les outils à l'État pour aller encore plus loin dans cette démarche, en autorisant l'échange d'informations entre les différentes administrations.

3/ Accompagner les administrations centrales et locales dans la numérisation de leurs démarches tout en veillant à l'accessibilité des démarches proposées en ligne. La DINUM accompagne quotidiennement les ministères dans la dématérialisation de leurs démarches en priorisant celles qui sont le plus utilisées par les citoyens. Une attention particulière est portée sur l'expérience utilisateur et le parcours des usagers. Un tableau de bord de ces démarches est tenu à jour, l'Observatoire de la qualité des démarches en ligne. La DINUM est également à l'origine de cadres de références à destination des administrations pour les aider à assurer la qualité de leur démarche dématérialisée. On compte par exemple les « 10 principes d'une démarche en ligne exemplaire » ou encore le Référentiel général d'amélioration de l'accessibilité. Dans le cadre du plan France Relance, une enveloppe de 32 M€ a été allouée à la dématérialisation des démarches administratives de l'État. En s'inspirant des dispositifs mis en place par le ministère de la Transformation et de la Fonction Publique (EIG et Startups d'Etat), des experts en mode commando (développeurs, designers, data-scientists, juristes, etc) sont déployés au sein des administrations porteuses des démarches de l'observatoire pour améliorer leur expérience et atteindre les objectifs fixés à 2022. Un guichet a été ouvert pour orienter les administrations vers les dispositifs les plus pertinents et leur proposer un cofinancement égal à 75 % du coût du projet. Il s'effectuera soit via la mise à disposition de prestations (designers, développeurs, juristes, chercheurs usagers, rédacteurs UX, mentors en management produit), soit via la mise à disposition de ressources financières. Trente-six projets bénéficient actuellement de ce financement. Afin de lutter durablement contre l'illectronisme, la DINUM s'est aussi engagée dans une politique d'amélioration de « l'expérience utilisateur » visant à faire progresser la qualité des démarches administratives. Pour cela, elle a :

- Développé un bouton « Je donne mon avis » à la fin de chaque démarche, qui permet aux utilisateurs d'exprimer leur avis sur une démarche dématérialisée. Le déploiement commence et va s'intensifier dans les mois à venir pour couvrir les 250 démarches phares de l'État. En utilisant l'agrégateur d'identités numériques FranceConnect, l'utilisateur bénéficie d'échanges automatiques de données entre administrations, avec par exemple le préremplissage des formulaires. la création de la plateforme Services Publics + où l'on peut raconter son expérience de démarche administrative et obtenir une réponse ;
- Une amélioration constante de l'accessibilité numérique En octobre 2020, l'observatoire de la qualité des démarches en ligne montrait que seules 11 % des 250 démarches en ligne les plus utilisées par les Français étaient accessibles aux publics porteurs de handicaps, contre 20 % en octobre 2021, et 37 % en janvier 2022. Parmi ces démarches figurent : « gérer mon prélèvement à la source » ou encore « déclaration de loyer pour l'aide au logement ». L'accompagnement proposé par la DINUM aux

ministères et opérateurs de l'État porte ses fruits : (i) le recrutement et déploiement au sein des ministères d'experts en design, développement, accessibilité et recherche utilisateur apporte des résultats concrets et (ii) la sensibilisation et les formations gratuites au design et à l'accessibilité numérique proposées aux ministères.