
PUBLIC POLICY MASTER THESIS

Avril 2022

Le numérique et l'accès aux services publics

Thibault Cormier

Mémoire dirigé par le Professeur Fabrice Melleray

Second membre du jury : Professeur Olga Mamoudy

Master Politiques Publiques
Spécialité Administration Publique

Résumé

Cette recherche s'attache à mesurer l'influence de la transformation numérique sur l'accès aux services publics. Le développement de la dématérialisation dans les relations entre les usagers et l'administration s'est faite dans une logique de modernisation de l'État. La transformation numérique de l'administration est pilotée par des administrations dédiées ; elle a fait l'objet d'un encadrement juridique progressif. Elle a permis de renforcer les droits des usagers dans l'accès aux services publics, tant sur le plan de l'existence du service que de son fonctionnement, notamment par la mise en place de téléservices. Le développement du numérique peut néanmoins restreindre l'accès au service. Les téléservices connaissent des dysfonctionnements techniques tandis que les usagers, en particulier certains usagers vulnérables, peuvent à différents degrés pâtir d'illectronisme. Ces limites doivent nécessairement continuer d'être prises en considération par l'action publique et faire l'objet d'aménagements et de mesures d'accompagnement.

Mots clés

Service public, numérique, accès aux services publics, principe d'égalité, fonctionnement du service public, usagers vulnérables, illectronisme.

Remerciements

Je remercie le Professeur Fabrice Melleray pour avoir encadré ce travail de recherche et pour ses précieux conseils et sa disponibilité.

TABLE DES MATIERES

PRINCIPAUX APPORTS DE LA RECHERCHE **6**

INTRODUCTION **7**

I. TELESERVICES, TELEPROCEDURES ET DEMATERIALISATION : QUELLES DEFINITIONS ?	8
II. L'ACCES AU SERVICE PUBLIC	9
III. DELIMITATION DU SUJET	9
IV. ÉTAT DES SAVOIRS ET METHODE	10
V. PROBLEMATIQUE ET ANNONCE DE PLAN	10

ANALYSE ET RESULTATS **11**

I. LE DEVELOPPEMENT DE LA DEMATERIALISATION DANS LES RELATIONS ENTRE LES USAGERS ET L'ADMINISTRATION, UNE OPPORTUNITE DE MODERNISATION DES SERVICES PUBLICS RENFORÇANT LES DROITS DES USAGERS DANS L'ACCES AU SERVICE	11
A. LA MISE EN PLACE DE TELEPROCEDURES ET DE TELESERVICES PAR LES ADMINISTRATIONS DANS UNE LOGIQUE DE MODERNISATION DE L'ÉTAT, OBJET D'UN ENCADREMENT JURIDIQUE PROGRESSIF	11
1. Une démarche de modernisation de l'État	11
a. Les programmes de modernisation de l'administration et le numérique	11
b. Les structures dédiées à la transformation numérique de l'administration	13
c. Les réflexions théoriques autour de l'État-plateforme : au-delà de l'accès au service public, l'association de l'utilisateur au service	15
2. La définition progressive d'un cadre juridique des téléservices et des téléprocédures	16
a. Droits et devoirs de l'administration et de l'utilisateur du téléservice	17
b. Les conditions d'utilisation, garantie de la confiance des utilisateurs dans les téléservices	19
B. LA DEMATERIALISATION DES PROCEDURES ADMINISTRATIVES, UN RENFORCEMENT DES DROITS DES USAGERS DANS L'ACCES AUX SERVICES PUBLICS, TANT SUR LE PLAN DE L'EXISTENCE DU SERVICE QUE SUR LE PLAN DE SON FONCTIONNEMENT	22
1. La définition progressive d'un corpus de droits garantissant l'égal accès au service public et prenant en considération la transformation numérique	22
a. Le droit d'accès aux services publics	22
b. Le droit d'accès au réseau internet, préalable à l'accès aux services publics dématérialisés	25
2. Le numérique comme facteur de développement des droits des administrés-utilisateurs	27
a. Le renforcement des droits des administrés par la création de nouveaux services publics	27
b. Le renforcement des droits des utilisateurs dans le fonctionnement des services publics : les échanges avec l'administration et l'enjeu de la participation des utilisateurs	28
c. Le renforcement des droits des utilisateurs dans la continuité de l'accès aux services publics : l'adaptation numérique à la crise sanitaire	29
II. UN DEVELOPPEMENT DU NUMERIQUE POUVANT NEANMOINS CONDUIRE A DES RESTRICTIONS DE L'ACCES AU SERVICE POUR LES USAGERS, EXIGEANT UN ENCADREMENT DES TELESERVICES ET DES TELEPROCEDURES ET UN ACCOMPAGNEMENT DES USAGERS AFIN DE GARANTIR UNE EGALITE D'ACCES AU SERVICE PUBLIC	34
A. LA MISE EN PLACE DE TELEPROCEDURES ET DE TELESERVICES, FACTEUR DE RISQUES IMPORTANTS DE RESTRICTION DE L'ACCES AU SERVICE, NOTAMMENT POUR DES CATEGORIES D'USAGERS VULNERABLES	34
1. Sur la dimension géographique de l'accès au service public : le phénomène de recul des services publics physiques et le numérique	34
a. Le numérique comme cause de la suppression de services publics physiques	34
b. Le numérique comme palliatif au recul des services publics dans les territoires ? L'exemple de la télémédecine et de la télésanté	35

2. Sur le plan du fonctionnement des services publics : le numérique comme catalyseur des difficultés contemporaines du service public	36
a. Usager-captif contre usager-roi : le manque d'adaptation des administrations aux besoins des administrés	37
b. Les dysfonctionnements techniques existant dans la mise en place des téléservices	38
c. Les usagers vulnérables, enjeux central des relations entre service public et numérique	40
B. UNE PRISE EN COMPTE INDISPENSABLE, DANS LE CADRE DE LA TRANSFORMATION NUMERIQUE DES SERVICES PUBLICS, DE L'ACCOMPAGNEMENT DES USAGERS POUR REDUIRE LES DIFFICULTES D'ACCES AU SERVICE AFIN DE PALLIER LES RESTRICTIONS AUX DROITS DES USAGERS	45
1. Les mesures prises pour réduire la fracture numérique	45
a. Les mesures prises pour la couverture numérique du territoire	45
b. Les mesures prises pour assurer une présence physique des services publics : l'exemple des Maisons France Service	46
2. Les dispositifs d'accompagnement et de formation des usagers	49

CONCLUSION : RECOMMANDATIONS FONDEES SUR LES RESULTATS DE LA RECHERCHE

a. Sur l'opportunité d'un droit à la connexion	52
b. Sur l'opportunité d'un accès multimodal au service public	53

BIBLIOGRAPHIE

« Il faut ici réaffirmer ce qui semble ne plus être une évidence pour tous les responsables : un service public dématérialisé reste un service public avec tout ce que cela impose de contraintes pour respecter les droits de manière égale sur l'ensemble du territoire et pour toutes les catégories de population.

La mise en œuvre des politiques publiques de dématérialisation se doit donc de respecter les principes fondateurs du service public : l'adaptabilité, la continuité et l'égalité devant le service public. »

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

Principaux apports de la recherche

Le mouvement de transformation numérique de l'administration, engagé depuis les années 1990, a récemment atteint un tournant. Le développement des téléservices dans les relations entre les usagers et l'administration est particulièrement important et a fait l'objet d'un encadrement juridique progressif. Cette transformation numérique de l'administration constitue un remarquable progrès qui permet une simplification et une facilitation de l'accès aux services publics. Toutefois, le numérique apparaît également comme un facteur de contrainte dans l'accès aux services publics. Nombre d'usagers rencontrent des difficultés dans l'utilisation des outils numériques et l'administration paraît recourir au numérique comme un instrument de rationalisation de l'action publique au risque, selon les termes du Défenseur des droits, d'une « dématérialisation à marche forcée ».

Ce travail de recherche part de ce constat d'actualité afin de déterminer si le numérique conduit à faciliter, à limiter ou à empêcher l'accès aux services publics.

Tout d'abord, cette recherche s'attache à expliquer le mouvement de transformation numérique de l'administration et à identifier ses effets positifs du point de vue de l'accès des usagers aux services publics. Ce mouvement de transformation numérique s'inscrit plus largement dans une démarche de modernisation de l'État. Il est piloté par des administrations spécifiques et a donné lieu à la constitution progressive d'un cadre juridique. La transformation numérique des administrations publiques passe notamment par la mise en œuvre d'un nombre croissant de téléservices. Ces derniers peuvent constituer un renforcement de l'accès aux services publics en permettant la création de nouveaux services publics et en améliorant le fonctionnement des services existants.

Ensuite, ce travail souligne les restrictions à l'accès aux services publics qui découlent de cette transformation numérique et évalue les réponses apportées par les pouvoirs publics. Le numérique est en effet porteur d'un certain nombre de risques en terme de restriction de l'accès au service. Premièrement, la couverture numérique du territoire demeure encore incomplète. Deuxièmement, une partie des usagers, notamment des catégories d'usagers vulnérables, souffre d'illectronisme et peine à appréhender les outils numériques d'accès aux services publics. Troisièmement, des dysfonctionnements techniques et des difficultés inhérentes aux téléservices restreignent également l'accès au service. Les pouvoirs publics tentent néanmoins de répondre à ces difficultés. Ces réponses passent par une réduction de la fracture numérique, notamment par des alternatives à un accès dématérialisé au service public, et par des actions de formation et d'accompagnement des usagers.

Enfin, les conclusions de cette étude évoquent les orientations de politiques publiques qui peuvent être suivies afin de répondre aux limites rencontrées par la transformation numérique en terme d'accès aux services publics.

Introduction

La crise sanitaire survenue en mars 2020 a montré le rôle majeur du numérique du point de vue de l'accès au service public. De manière symptomatique, l'arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19 a énoncé que « *compte tenu de leur contribution à la vie de la Nation, les services publics resteront ouverts* »¹. La fermeture brutale de l'accès physique à une grande partie des services publics à l'occasion du premier confinement a entraîné un accès purement dématérialisé qui a montré ses limites.

Le dernier baromètre annuel de l'Institut Paul Delouvrier², publié en janvier 2022, montre l'importance de l'attachement des Français aux services publics. Le taux moyen de satisfaction des usagers est stable depuis 2004 et se situe à 73%. Toutefois, proximité et accessibilité apparaissent comme les attentes principales des Français à l'égard des services publics. Les deux attentes les plus citées par les personnes interrogées ont été : d'une part la réponse aux demandes dans les délais annoncés et l'information sur l'avancement du dossier (cité par 46% des personnes interrogées), d'autre part le fait d'être joignables par téléphone ou en face-à-face et la facilitation des démarches en ligne (41%).

On mesure donc l'importance mais aussi les limites du numérique pour garantir l'accès au service public. La transformation numérique de l'administration et de ses procédures est relativement ancienne en dépit de variations terminologiques. Dans les années 1980, c'est le terme « informatique » qui était utilisé avant d'être remplacé par « internet » à partir de 1992 puis par l'expression « technologies de l'information et de la communication » (TIC) dans les années 2000³. Le terme de « numérique » n'a fait son entrée dans le langage courant que depuis peu⁴.

De la question de l'accès numérique au service public émerge en miroir celle de l'illectronisme. Ce néologisme est utilisé pour la première fois par le Premier ministre Lionel Jospin dans un discours du 26 août 1999⁵ où il indique qu'à travers le service public, notamment le service public de l'enseignement : « *l'État peut prévenir « l'illectronisme », avant qu'il ne devienne un nouvel avatar de l'illettrisme* ». L'illectronisme est défini par l'INSEE comme le fait de ne pas posséder les compétences numériques de base (envoyer des courriers électroniques, consulter ses comptes en ligne, utiliser des logiciels, etc.) ou de ne pas se servir d'Internet (incapacité ou impossibilité matérielle).

La question de l'illectronisme est étroitement associée au concept de « fracture numérique », sans totalement le recouper. L'expression est utilisée pour la première fois par un responsable politique en 1996 dans un discours du président Bill Clinton⁶. Selon une définition

¹ NOR : SSAZ2007749A

² Baromètre de l'Institut Paul Delouvrier, *Les services publics vus par les Français et les usagers*, 22^e édition, janvier 2022.

³ Plantard, Pascal « Contre la « fracture numérique », pas de coup de tablette magique ! », *Revue Projet*, vol. 345, n° 2, 2015, pp. 23-30.

⁴ Sur le plan technique, la notion de numérisation (échantillonnage, quantification, codage) date de 1960.

⁵ Déclaration de M. Lionel Jospin, Premier ministre, sur la mise en œuvre et les orientations de développement du Programme d'action gouvernementale pour la société de l'information (PAGSI), Hourtin le 26 août 1999.

⁶ Discours prononcé à Knoxville (Tennessee), le 10 octobre 1996 : « *We challenged the nation to make sure that our children will never be separated by a digital divide* » (Le défi pour notre nation est de s'assurer que ses enfants ne seront jamais séparés par une fracture numérique).

économique⁷, la fracture numérique recouvre quatre dimensions. La première dimension correspond aux inégalités économiques et sociales dans l'accès aux technologies de l'information et de la communication (TIC). La deuxième renvoie aux différents usages qui sont faits des TIC par les individus et les groupes sociaux. La troisième dimension correspond aux différences d'efficacité dans ces usages des TIC. Enfin, la quatrième dimension de la fracture numérique expose les inégalités dans les capacités d'apprentissage de l'usage des TIC.

Ainsi, le numérique permet autant qu'il contraint l'action publique et le service public. Éternel « Lazare juridique »⁸, le service public se trouve profondément transformé par le numérique. Cette évolution peut conduire à s'interroger, comme le firent les participants d'un colloque organisé par le Centre de recherche sur le droit public en janvier 2021⁹, sur l'émergence d'une nouvelle crise du service public. Du service public on retiendra la définition du Professeur Chapus : il s'agit d'une « activité d'intérêt général assurée ou assumée par une personne publique »¹⁰.

I. Téléservices, téléprocédures et dématérialisation : quelles définitions ?

Le développement des téléservices et des téléprocédures permet une transformation profonde des procédures administratives, qu'il s'agisse de la procédure administrative contentieuse ou non contentieuse. Les dénominations de téléservice, de téléprocédure ou de service à distance, malgré une apparente similitude, ne sont toutefois pas équivalentes¹¹.

La notion de téléprocédure, plus englobante, correspond aux « *échanges dématérialisés de formalités entre les autorités publiques, leurs partenaires et usagers, sachant que la dématérialisation signifie la suppression de la matière concrète et plus précisément, la substitution du support électronique au support papier pour toutes les opérations de traitement, d'échange et de stockage d'informations* »¹².

Les téléservices sont définis par l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 comme « *tout système d'information permettant aux usagers de procéder par voie électronique à des démarches ou formalités administratives* ».

La définition de la notion de téléservice connaît des interprétations divergentes au sein de la doctrine. Selon le Professeur Didier Truchet, la définition de l'ordonnance de 2005 revient à assimiler les téléservices à la dématérialisation des démarches que l'utilisateur effectuait auparavant sur papier¹³. Toutefois, selon certains auteurs¹⁴, cette définition apparaît trop restrictive en ce qu'elle ne renvoie qu'aux seules procédures dématérialisées. Un service public, qu'il soit dématérialisé ou non, implique la délivrance d'une prestation, sous la forme d'un acte, d'un bien ou d'un produit. Là est le cœur de la difficulté : un téléservice est-il nécessairement

⁷ Ben Youssef, Adel, « Les quatre dimensions de la fracture numérique », *Réseaux*, vol. 127-128, n° 5-6, 2004, pp. 181-209.

⁸ Latournerie, Roger, « Sur un Lazare juridique : bulletin de santé de la notion de service public : agonie, convalescence ou jouvence », *EDCE*, 1960, p. 61-160.

⁹ Cluzel-Métayer, Lucie, Prébissy-Schnall, Catherine et Sée Arnaud (dir.), *La transformation numérique du service public : une nouvelle crise ?*, collection droit et gestions publiques, Mare et Martin, 2021.

¹⁰ Chapus, René, *Droit administratif général*, 15^e édition, Montchrestien, 2001, tome 1, p. 579.

¹¹ Koubi, Geneviève, « Les mots de la modernisation administrative », *RFAP*, vol. 146, n° 2, 2013, pp. 339-350.

¹² Cluzel-Métayer, Lucie, *Lexis 360, JurisClasseur Administratif, Fasc. 109-24 : Procédures administratives électroniques*.

¹³ Truchet, Didier, « L'utilisateur du service public numérique (ou l'e-usager) » in Teyssié, Bernard, *La communication numérique, un droit, des droits*, Éditions Panthéon-Assas, 2012.

¹⁴ Guglielmi, Gilles, Koubi, Geneviève et Long, Martine, *Droit du service public*, Domat, 4^e édition, 2016, p. 383 mais également Renaudie, Olivier. « Télémédecine et téléservice public », *RFAP*, 2013, pp. 381-391.

un service public ? Dans une étude consacrée à la télémédecine¹⁵, le Professeur Olivier Renaudie esquisse une définition pragmatique d'un téléservice public : un service public utilisant les technologies de l'information et de la communication.

Dans le cadre de cette étude, c'est l'approche proposée par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) qui sera retenue en raison de son caractère plus complet que la définition issue de l'ordonnance de 2005. La CNIL propose en effet sur son site internet¹⁶ une définition plus large du téléservice selon laquelle il « *constitue le « guichet d'accueil » numérique proposé par une administration, une collectivité ou un organisme en charge d'un service public permettant aux usagers d'accomplir certaines démarches ou formalités administratives. Il doit ainsi permettre à un usager d'obtenir une prestation, de faire valoir un droit, de satisfaire une obligation légale ou de demander un document (...)* ». Ce caractère exhaustif permet de répondre aux objections de la doctrine.

II. L'accès au service public

L'accès au service public, qui se rattache au principe d'égalité, est conditionné par deux éléments¹⁷.

Premièrement, cet accès est évidemment conditionné à l'existence du service. A cet égard, le développement des téléservices et téléprocédures, outil de modernisation de l'administration, conduit à une réévaluation de la répartition des moyens de l'administration. La transformation numérique permet d'envisager la suppression d'un certain nombre de services ayant perdu de leur pertinence et la création de nouveaux, rendus possibles par les outils informatiques. Sur le plan de l'organisation du service, les gains d'efficacité et de simplification offerts par la dématérialisation conduisent, dans une perspective d'économies budgétaires, à des réductions d'effectifs et de structures physiques.

Deuxièmement, l'accès au service est tributaire du fonctionnement du service public. Le fonctionnement du service public est, en principe, régi par les traditionnelles lois de Rolland (égalité, continuité, mutabilité)¹⁸. Le principe d'accès au service public se rattache, comme nous le verrons au cours de ces développements à chacun de ces trois principes.

III. Délimitation du sujet

L'objet de ce travail de recherche se concentre sur l'impact de la transformation numérique sur l'accès au service public.

D'abord, la relation du citoyen-administré au numérique ne sera abordée qu'au travers de la figure de l'utilisateur du service public. Ainsi, les procédures de consultation du public seront seulement abordées lorsqu'elles affectent l'accès au service public et ce, pour deux raisons. Premièrement, comme le souligne le Professeur Didier Truchet, la consultation du public ne constitue pas une prestation de service public. Deuxièmement, et dans la suite logique du point précédent, les consultations du public ne s'adressent pas à l'utilisateur du service public mais plutôt à l'administré ou au citoyen.

Ensuite, la question des données publiques sera également traitée sous l'angle exclusif des relations entre l'administration et les usagers des services publics numériques.

¹⁵ Renaudie, Olivier. « Télémédecine et téléservice public », RFAP, 2013, pp. 381-391.

¹⁶ <https://www.cnil.fr/fr/teleservices-et-protection-de-la-vie-privee>, consulté le 28 mars 2022.

¹⁷ Borgetto, Michel, « L'accès au service public », in *Le service public*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2014.

¹⁸ Rolland, Louis, *Précis de droit administratif*, Dalloz, 9^e édition, 1947.

Enfin, ce travail n'abordera qu'indirectement l'impact du numérique sur les agents publics. La transformation numérique des administrations publiques impliquent une évolution des missions des agents publics tant dans leurs modalités que dans leur finalité. Les modalités sont nécessairement affectées par le numérique par une évolution des outils de travail et des structures administratives. La transition numérique affecte également les finalités des missions des agents en transférant certaines tâches de gestion à des téléservices. Une réflexion intéressante pourrait être menée sur l'influence du numérique sur les modes de recrutement et de formation des agents publics mais déborde le champ de ce travail centré sur l'accès aux services publics.

IV. État des savoirs et méthode

Cette étude s'appuie sur différentes catégories de sources. Ces dernières relèvent principalement de la matière juridique, et dans une moindre mesure, de la science administrative, de la sociologie et de l'économie.

Premièrement, l'analyse de l'état du droit positif a permis de faire l'inventaire des principaux dispositifs numériques qui affectent l'accès au service public. L'étude de la jurisprudence a permis de mieux appréhender les dernières interprétations que suscitent les dispositifs en vigueur.

Deuxièmement, les travaux de la doctrine ont permis d'éclairer les évolutions législatives, réglementaires et jurisprudentielles. L'analyse de la doctrine a été particulièrement utile dans la définition des concepts clés de cette étude.

Troisièmement, les rapports institutionnels ont constitué un apport précieux au cours de cette réflexion. Ils ont notamment permis de construire une évaluation opérationnelle de la mise en œuvre des dispositifs étudiés. Ils ont été utiles pour identifier leurs dysfonctionnements et pour sélectionner les recommandations permettant d'y remédier.

V. Problématique et annonce de plan

La question centrale consiste à savoir si le numérique conduit à faciliter, à limiter ou à empêcher l'accès aux services publics.

Le développement de la dématérialisation dans les relations entre les usagers et l'administration constitue une opportunité de modernisation des services publics qui renforce les droits des usagers dans l'accès au service (partie I). Cette montée en puissance du numérique peut néanmoins conduire à des restrictions de l'accès au service pour les usagers ce qui requiert un encadrement des téléservices et des téléprocédures et un accompagnement des usagers afin de garantir une égalité d'accès au service public (partie II).

Analyse et résultats

I. Le développement de la dématérialisation dans les relations entre les usagers et l'administration, une opportunité de modernisation des services publics renforçant les droits des usagers dans l'accès au service

A. La mise en place de téléprocédures et de téléservices par les administrations dans une logique de modernisation de l'État, objet d'un encadrement juridique progressif

1. Une démarche de modernisation de l'État

a. Les programmes de modernisation de l'administration et le numérique

i. *La prise en compte du numérique dans la modernisation de l'État*

Les programmes de modernisation de l'État entrepris depuis les années 1990 ont intégré l'enjeu de la transformation numérique des administrations publiques. S'il existe des publications administratives antérieures sur l'impact des nouvelles technologies¹⁹, il est possible d'identifier trois phases dans le processus de transformation numérique de l'État depuis 1997²⁰.

Une première phase, initiée en 1997-1998, projette d'adapter les administrations aux technologies de l'information et de la communication. Cette première étape s'amorce concrètement en 1998 avec le programme d'action gouvernementale pour la société de l'information (PAGSI). Ce programme débouche notamment sur la création en 2000 du site service-public.fr, portail numérique de l'administration. Un plan Administration électronique (ADELE) succède au PAGSI, entre 2004 et 2007, et permet de développer la dématérialisation des démarches administratives. Une des réalisations notables de ce programme pluriannuel est le projet Copernic qui introduit le paiement des impôts en ligne.

Une deuxième phase, à partir de 2008, vise à engager la dématérialisation des procédures administratives et à construire une e-administration. Une circulaire du Premier ministre du 16 février 2012²¹ relative à l'« Internet de l'État » introduit l'expression de « service public numérique » ainsi qu'une charte de l'Internet de l'État, s'imposant à l'ensemble des sites internet des services de l'État. Le plan « France numérique 2012 » est mis en place à partir de 2012. Il poursuit l'effort de dématérialisation des démarches et renforce l'accessibilité des données publiques grâce à la plateforme Data.gouv.fr.

A partir de 2017, une troisième phase prévoit la poursuite de la transformation numérique des administrations tout en engageant une amélioration de la qualité des services publics. Ainsi, le programme « Action publique 2022 » fixe un objectif de dématérialisation de 100% des démarches à la fin du quinquennat 2017-2022. Dans le même temps, le Plan national pour un numérique inclusif, à partir de 2018, vise à identifier et accompagner les publics éloignés du numérique. Ces deux objectifs se trouvent consacrés dans le plan TECH.GOUV lancé en avril 2019 par le ministère de la transformation et de la fonction publiques.

Ce découpage temporel schématique ne doit pas donner l'impression d'une prise de conscience tardive de la question des inégalités d'accès au service public induite par le numérique faisant suite à une longue période d'enthousiasme inconditionnel pour les avantages offerts par la modernisation numérique de l'État. Si les questions d'accès au service ont été particulièrement

¹⁹ Ainsi, le rapport Nora-Minc sur l'informatisation de la société remis au Président de la République en 1978.

²⁰ Observatoire de l'éthique publique, Livre blanc, La digitalisation du service public. Pour une éthique numérique inclusive, octobre 2021.

²¹ Circulaire n° 5574/SG, du Premier ministre en date du 16 février 2012.

abordées ces dernières années, dès 1997, le Premier ministre Lionel Jospin alertait : « *Le développement des services au public sur les réseaux d'information ne doit cependant pas se traduire par une nouvelle inégalité d'accès entre les usagers. L'équipement des lieux publics avec des moyens permettant l'accès aux services en ligne proposés par les administrations constitue ainsi un corollaire indispensable à cette politique, qu'il s'agisse, par exemple, des bureaux de poste ou des agences locales pour l'emploi* »²².

ii. *Les résultats : la place de la France dans les classements européens et internationaux relatifs à l'e-administration*

Sur le plan européen, la Commission européenne publie depuis 2014 un indice relatif à l'économie et à la société numériques (*Digital Economy and Society Index* ou DESI). Cet indicateur se fonde sur quatre axes : le capital humain, la connectivité, l'intégration des technologies numériques et les services publics numériques. Le rapport DESI 2021 consacré à la France²³ lui attribuait la 15^e place au sein des pays de l'Union européenne au niveau de l'indicateur global. Sur le chapitre « services publics numériques », la France se classe 13^e au sein des pays membres. Toutefois, dans le détail de ce volet de l'indicateur, les résultats qui nous intéressent démontrent un certain retard français. Concernant la performance de la France en matière de services aux citoyens, la France obtient un score de 73 sur 100, pour une moyenne européenne de 75. En matière de formulaires préremplis, la Commission européenne juge les résultats français « médiocres » avec une note 42/100, loin de la moyenne européenne (63/100).

Sur le plan international, il existe plusieurs indices de développement de l'administration numérique établis par les organisations internationales.

L'OCDE publie un indice de l'administration numérique²⁴ (*Digital Government Index*, DGI) qui évalue le niveau de maturité des politiques relatives à l'administration numérique et leur application. Cet indice s'échelonne entre 0 et 1 et intègre six variables pondérées de manière équivalente, offrant une présentation assez fine d'une administration numérique : conception numérique, secteur public fondé sur les données, administration plateforme, ouverture par défaut, fonctionnement axé sur l'utilisateur et proactivité. Pour l'année 2019, dernière année mesurée, la moyenne des pays membres de l'OCDE se situe à 0,501. L'indice de la France est de 0,573 qui la situe à la 11^e place sur les 33 États mesurés²⁵.

L'ONU mesure un indice d'e-administration²⁶ (*E-Government Development Index*) décomposé en trois sous-indices : un indice de qualité et de développement des services en ligne (*Online Service Index*), un indice d'infrastructure de télécommunication (*Telecommunication Infrastructure Index*) et un indice de capital humain (*Human Capital Index*). La France a obtenu en 2020 un score de 0.8718 et se situe à la 19^e place au rang mondial²⁷.

L'ensemble de ces indicateurs démontre, de manière concordante, que la France se situe à un niveau intermédiaire au sein des pays développés. La performance française est limitée par une approche des services publics numériques encore trop peu centrée sur l'utilisateur par rapport aux États en tête de classement. Il serait opportun de mieux prendre en considération le point de vue

²² Déclaration de M. Lionel Jospin, Premier ministre, sur les enjeux de l'entrée de la France dans la société de l'information, et sur le programme d'action pour le multimédia du gouvernement, notamment à l'école et pour l'amélioration des relations entre l'administration et le citoyen, Hourtin, le 25 août 1997.

²³ Commission européenne, Indice relatif à l'économie et à la société numériques 2021, France, 2022.

²⁴ OCDE, *Panorama des administrations publiques 2021*, 2021.

²⁵ Le premier État du classement est la Corée du Sud avec un score de 0,742.

²⁶ UN E-Government Knowledgebase, <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/>.

²⁷ Le premier État du classement est le Danemark avec un score de 0.9758.

de l'utilisateur dans la conception et le fonctionnement des services publics numériques afin d'améliorer la position de la France dans ces classements.

b. Les structures dédiées à la transformation numérique de l'administration

i. *Le modèle français d'un secrétariat d'État chargé du numérique, assisté par un Conseil national du numérique et s'appuyant sur des structures administratives spécifiques*

La transformation numérique de l'État est désormais assurée par des administrations spécialisées²⁸. Cette spécialisation doit se concilier avec une coordination renforcée des initiatives administratives dans le domaine numérique, compte tenu du caractère fortement transversal de cette politique²⁹.

Sur le plan politique, la direction de la transformation numérique de l'État est assurée par le secrétariat d'État chargé du Numérique. La création d'un portefeuille ministériel dédié aux technologies de l'information et de la communication remonte au gouvernement Juppé I en 1995³⁰. Le secrétariat d'État chargé du numérique est actuellement placé auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance et du ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. Ce double rattachement illustre la dualité des enjeux actuels de la transformation numérique. D'une part, il s'agit d'une entreprise de modernisation des procédures et des structures de l'administration, attribution traditionnelle de Bercy ; d'autre part, l'émergence des enjeux de cohésion territoriale et de fracture numérique ont pu encourager un rattachement au ministère dédié aux territoires.

Un Conseil national du numérique (CNN), créé en 2011, est placé auprès du ministre chargé de ce portefeuille. Il s'agit d'un organisme indépendant, « chargé d'étudier les questions relatives au numérique, en particulier les enjeux et les perspectives de la transition numérique de la société, de l'économie, des organisations, de l'action publique et des territoires »³¹. Cette instance de réflexion, de prospective et d'expertise conseille le Gouvernement et rend des avis publics sur les questions liées au numérique.

Sur le plan administratif, des structures administratives dédiées à la transformation numérique ont été créées afin de piloter cette transition.

Premièrement et de manière générale, la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) pilote les actions du programme de réforme « Action publique 2022 ».

Deuxièmement, la direction interministérielle du numérique (DINUM) est plus spécifiquement chargée de la « transformation numérique de l'État ». Elle a succédé en 2019 à la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC). Cette dernière est l'héritière de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État (DISIC) créée en 2011. Elle est issue d'une autonomisation de la transformation numérique de la politique, plus englobante de modernisation de l'État au sein de la direction générale de la modernisation de l'État³².

²⁸ Oberdoff, Henri, « La transformation numérique de l'administration publique », Revue du droit public, septembre 2020, p. 1173.

²⁹ « Pour une stratégie numérique publique. Le Cercle de la Réforme de l'État », Gestion & Finances Publiques, vol. 3, no. 3, 2020, pp. 54-63.

³⁰ Le ministère des Technologies de l'information et de la poste.

³¹ Décret n° 2017-1677 du 8 décembre 2017 relatif au Conseil national du numérique.

³² Décret n° 2005-1792 du 30 décembre 2005 portant création d'une direction générale de la modernisation de l'Etat au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

La DINUM est rattachée au secrétariat général du Gouvernement. Elle est placée sous l'autorité du ministre de l'action et des comptes publics et est à la disposition du ministre de l'économie, des finances et de la relance et du secrétaire d'État chargé du numérique. Elle pilote le programme TECH.GOUV en coordination avec l'ensemble des ministères. Elle assure également le pilotage du déploiement du volet transformation numérique du plan France Relance pour le compte du ministère de la transformation et de la fonction publiques.

De surcroît, deux organes de pilotage stratégique assurent la gouvernance du programme interministériel de transformation du numérique. Le Comité d'orientation stratégique interministériel du numérique (COSINUM), présidé par le secrétaire général du Gouvernement et animé par le directeur interministériel du numérique détermine les grandes orientations en termes de moyens humains et budgétaires tandis que Comité interministériel du numérique (CINUM), présidé par le directeur interministériel du numérique, assure la coordination de la mise en œuvre du programme TECH.GOUV au niveau des directeurs du numérique des ministères.

Toutefois, la séparation organique entre les administrations chargées de la transformation publique et du numérique apparaît pour le moins artificielle en raison de l'imbrication profonde de ces deux domaines. En ce sens, un récent rapport de l'Assemblée nationale recommande, à la suite du CNN³³, la création d'un ministère de plein exercice chargé de la transformation publique et du numérique s'appuyant sur une administration unique exerçant les compétences de la DITP et de la DINUM³⁴.

ii. Les structures équivalentes à l'étranger : les exemples britannique et estonien

En matière de pilotage de la transformation numérique des administrations, deux exemples méritent d'être mentionnés : le Royaume-Uni et l'Estonie. Ces États sont considérés comme précurseurs dans le domaine de l'administration numérique. Le Royaume-Uni constitue un exemple de transformation numérique pilotée par une structure interministérielle tandis que l'Estonie est considérée comme une référence mondiale en terme de dématérialisation des procédures.

Premièrement, au Royaume-Uni, le Government Digital Service (GDS), créé en 2011 et rattaché au Cabinet Office³⁵, est chargé de la transformation numérique de l'administration. Ce service interministériel assure la conception de normes numériques et l'animation du travail de modernisation numérique des administrations. Il met en œuvre la stratégie « Digital by Default » élaborée à la suite du rapport « Directgov 2010 and beyond: revolution not evolution » de Martha Lane Fox rendue en 2010. Le principal succès du GDS demeure la mise en place du portail GOV.UK, point d'entrée unique des services numériques des administrations britanniques.

Deuxièmement, l'Estonie se caractérise par la spécificité et la précocité de son modèle d'administration numérique. L'Estonie est devenue indépendante en 1991 et a dû construire une administration ex nihilo, facilitant l'adoption de procédures numériques. Selon Arnaud Castaignet, ancien directeur des relations publiques du programme estonien *e-Residency*, les

³³ Conseil national du numérique, *Transformation de l'État. Dépasser la norme par la pensée design*, novembre 2019.

³⁴ Assemblée nationale, Rapport d'information n° 4299, au nom de la mission d'information sur le thème « Bâtir et promouvoir une souveraineté numérique nationale et européenne », par MM. Jean-Luc Warsmann et Philippe Latombe, députés, juin 2021.

³⁵ Service exécutif sous l'autorité du Premier ministre mais dirigé de fait par le secrétaire du Cabinet.

services publics estoniens ont vu le jour sous une forme numérique, sans qu'il s'agisse d'une transition depuis une administration préexistante³⁶. Ce développement de l'administration numérique a reposé sur une étroite coopération entre secteur public et secteur privé, l'Estonie bénéficiant d'un secteur informatique très performant³⁷. L'État numérique estonien repose sur trois piliers : une identité numérique de même valeur que des papiers d'identité, une infrastructure d'interopérabilité entre administrations et entreprises privées (X-Road) et un portail unique d'accès à l'ensemble des services publics³⁸.

Le processus actuel de dématérialisation des services publics en France pourrait s'inspirer en partie de ces deux exemples. Sur le plan des structures administratives, l'exemple britannique démontre l'intérêt de confier à une seule structure la conduite de la transformation numérique de l'administration sans distinguer cette thématique de la réforme de l'État. Sur le plan de la conduite des projets de transformation, si l'Estonie demeure une référence en matière d'e-administration, il importe de garder en mémoire les spécificités historiques et la taille limitée de cet État. Le modèle estonien ne saurait être transposé tel quel dans des administrations plus anciennes et à une échelle beaucoup plus importante.

c. Les réflexions théoriques autour de l'État-plateforme : au-delà de l'accès au service public, l'association de l'utilisateur au service

Le concept d'État-plateforme est un nouveau mode de fonctionnement de l'État, inspiré du fonctionnement des plateformes numériques³⁹. Il consiste à concevoir l'État comme une plateforme de services, prenant en compte les contributions des usagers afin de fournir les prestations les plus adaptées à leurs besoins. De cette collaboration des usagers avec l'administration découle une co-production des services publics. L'exemple topique de cette collaboration est donné par la ville de Boston qui a inauguré en 2011 une application, « Street Bump », permettant aux usagers de signaler aux autorités municipales les nids-de-poule dans la chaussée⁴⁰.

La notion d'État-plateforme est développée pour la première fois dans un article de l'entrepreneur et essayiste Tim O'Reilly publié en 2011⁴¹. En France, cette réflexion est prolongée par Nicolas Colin et Henri Verdier dans un ouvrage de 2012⁴². Ils envisagent l'État comme un « porte-avion » capable d'exploiter les contributions de la « multitude », soit le potentiel de créativité et d'innovation des individus. Loin de rester confinée aux cercles de réflexion des spécialistes du numérique, la notion irrigue également les publications

³⁶ Assemblée nationale, Mission d'information de la Conférence des Présidents « Bâtir et promouvoir une souveraineté numérique nationale et européenne », Audition, ouverte à la presse, de M. Arnaud Castagnet, directeur de la communication et des affaires publiques de Skeleton Technologies, ancien directeur des relations publiques du programme e Residency du gouvernement estonien, 1^{er} juin 2020.

³⁷ Le logiciel emblématique Skype a notamment été conçu par trois programmeurs estoniens Ahti Heinla, Priit Kasesalu et Jaan Tallinn.

³⁸ Babinet, Gilles. « 4. Focus : l'Estonie », *Refondre les politiques publiques avec le numérique. Administration territoriale, État, citoyens*, sous la direction de Babinet, Gilles, Dunod, 2020, pp. 37-43.

³⁹ Türk, Pauline, « L'État plateforme numérique », *Revue du droit public*, septembre 2020, p. 1189.

⁴⁰ Exemple cité dans la note du Conseil d'analyse économique, *Administration numérique*, note n° 34, septembre 2016.

⁴¹ O'Reilly, Tim, « Government as a Platform », *Innovations : Technology, Governance, Globalization*, vol. 6, n° 1, 2011, p. 13 à 40.

⁴² Colin, Nicolas et Verdier, Henri, *L'âge de la multitude*, Armand Colin, 2012.

institutionnelles. Le Conseil d'État⁴³ comme la Cour des comptes⁴⁴ ont intégré à leur travaux les grands axes de la théorie de l'État plateforme.

L'État-plateforme permet d'engager une réévaluation de la logique du service public⁴⁵. La relation avec l'utilisateur en sort transformée et évolue dans le sens d'un recul de l'unilatéralité.

Premièrement, dans la logique de l'État-plateforme, le principe d'adaptation ou de mutabilité du service public se trouve renforcé. La prise en compte des contributions des usagers pour adapter les prestations aux besoins exprimés, dans une perspective de personnalisation du service, est inhérente à l'horizontalité portée par cette logique. Cette collaboration permet non seulement d'adapter les services existants au besoin des usagers mais également de faire émerger de nouveaux services à partir des données collectées auprès des usagers. Ces nouveaux services sont créés non seulement par les autorités publiques mais également par les citoyens, l'État perdant, selon le CNN, sa prétention au « *monopole sur la production d'innovation d'intérêt général* »⁴⁶.

Deuxièmement, l'accès au service public se trouve également amélioré par une horizontalité renforcée. Le concept d'État-plateforme implique non seulement la dématérialisation des démarches administratives mais également une simplification de l'accès au service par l'introduction de méthodes dites « agiles » dans l'administration afin de « *favoriser une organisation en réseau, interactive, itérative, fondée sur l'acceptation permanente du changement et sur la satisfaction du destinataire plutôt que sur la conformité aux plans établis* »⁴⁷.

2. La définition progressive d'un cadre juridique des téléservices et des téléprocédures

Un cadre juridique des téléservices et des téléprocédures a progressivement été défini⁴⁸, tendant vers la constitution d'un véritable droit des procédures administratives électroniques⁴⁹.

Un décret du 2 février 1999⁵⁰ prévoit la mise en ligne des formulaires nécessaires aux procédures administratives et dispose que les administrations ne peuvent refuser d'examiner un formulaire obtenu par ce biais. La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000⁵¹ ouvre la possibilité de déposer une demande soumise à une condition de délai par voie électronique. L'ordonnance n° 2015-1516 du 8 décembre 2015⁵², prise sur le fondement de l'article 3 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, a offert le cadre juridique de la dématérialisation des démarches administratives. Complétés par l'ordonnance n° 2014-1330 du 6 novembre

⁴³ Conseil d'État, étude annuelle, *Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation »*, 2017.

⁴⁴ Cour des comptes, Rapport public annuel 2018, Tome I, Amplifier la modernisation numérique de l'État, 2018.

⁴⁵ Chevallier, Jacques, « Vers l'État-plateforme ? », RFAP, 2018, n° 167, p. 629.

⁴⁶ Conseil national du numérique, « Avec le numérique, une nouvelle relation État-citoyen ? » in *De l'expression à l'action, la démocratie à l'épreuve du fait numérique*, 2021.

⁴⁷ Conseil d'État, étude annuelle, *Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation »*, 2017, p. 103.

⁴⁸ Delaunay, Bénédicte, « La dématérialisation des relations entre le public et l'Administration : quel encadrement juridique ? », Revue du droit public, septembre 2020, p. 1131.

⁴⁹ Cluzel-Métayer, Lucie, Lexis 360, JurisClasseur Administratif, Fasc. 109-24 : Procédures administratives électroniques.

⁵⁰ Décret n° 99-68 du 2 février 1999 relatif à la mise en ligne des formulaires administratifs.

⁵¹ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relatives aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

⁵² Ordonnance n° 2015-1516 du 8 décembre 2015 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives.

2014⁵³ et la loi du 7 octobre 2016⁵⁴, ces principes ont été codifiés dans le code des relations entre le public et l'administration (CRPA).

La France a ainsi choisi d'intégrer ce cadre juridique des téléservices et téléprocédures dans le droit commun de la procédure administrative non contentieuse et donc dans le CRPA. Une démarche différente a été pu notamment être préférée en Italie où il existe depuis 2005 un code de l'administration électronique⁵⁵.

Le CRPA fixe le cadre général des téléservices et des téléprocédures et certaines dispositions spéciales se logent dans d'autres codes ou textes. Par exemple, les articles R. 414-1 à R. 414-11 du code de justice administrative fixent le cadre juridique de la procédure de saisine des juridictions administratives *via* le téléservice Télérecours.

Le choix français paraît plus pertinent ; un code spécifique pouvant difficilement rassembler de manière cohérente des dispositions hétérogènes.

a. Droits et devoirs de l'administration et de l'utilisateur du téléservice

i. *Pour l'administration : d'un pouvoir discrétionnaire à une compétence liée*

De manière générale, le principe de mutabilité du service public⁵⁶ permet à l'administration d'adapter le service aux évolutions technologiques. En ce sens, les administrations peuvent dématérialiser leurs services, plusieurs textes attribuant expressément cette compétence des autorités administratives⁵⁷. La circulaire du 7 octobre 1999 relative aux sites Internet des services et des établissements publics de l'État dispose que la mise en place de sites internet relève de la compétence des ministères.

Concernant la création et le recours aux téléservices, depuis l'ordonnance du 6 novembre 2014, l'administration est tenue d'instituer un téléservice⁵⁸. Auparavant, l'administration disposait à cet égard d'un pouvoir discrétionnaire. Et lorsqu'elle met en place un téléservice, il lui appartient de rendre accessibles les modalités de communication qui s'appliquent à ce téléservice. Toute demande transitant par ces modalités constitue une saisine régulière de l'administration.

L'administration est tenue, *a minima*, d'instaurer un service de messagerie électronique pour accuser réception et traiter les demandes que les administrés lui adressent par voie électronique. A défaut, l'utilisateur peut recourir à tout moyen électronique.

L'obligation de création d'un téléservice est néanmoins limitée par l'article L. 112-10 du CRPA qui exclut du champ de ce régime certaines démarches administratives pour des motifs d'ordre public, de défense et de sécurité nationale, de bonne administration, ou lorsque la présence personnelle du demandeur apparaît nécessaire. La liste de ces démarches est fixée par décret en Conseil d'État. Concernant les services du Premier ministre et certaines autorités administratives publiques ou indépendantes, le décret du 5 novembre 2015 relatif aux

⁵³ Ordonnance n° 2014-1330 du 6 novembre 2014 relative au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique.

⁵⁴ Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

⁵⁵ *Codice dell'amministrazione digitale*, adopté par le décret-loi du 7 mars 2005.

⁵⁶ Conseil d'État, 10 janvier 1902, *Compagnie nouvelle du gaz de Déville-lès-Rouen*.

⁵⁷ Cluzel-Métayer, Lucie, Lexis 360, JurisClasseur Administratif, Fasc. 109-24 : Procédures administratives électroniques.

⁵⁸ Article L. 112-9 du CRPA.

exceptions à l'application du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique⁵⁹ fixe une liste de démarches exclues du champ des articles L. 112-8 et L. 112-9 du CRPA. Parmi ces démarches, on peut citer les autorisations relatives aux appareils permettant de porter atteinte à la vie privée ou les saisines de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement.

- ii. *Pour l'usager : d'une liberté de saisine de l'administration par voie électronique à la perspective d'une obligation de saisine de l'administration par voie électronique*

Dans le cadre de ses échanges avec l'administration, l'usager dispose, en application de l'article L. 122-8 du CRPA du droit de saisir l'administration par voie électronique. Ainsi, en l'absence de téléservice, l'administré dispose de la faculté de saisir l'administration par tout moyen électronique, notamment un simple courriel. Cette faculté, combinée au principe selon lequel le silence gardé par l'administration pendant plus de deux mois vaut acceptation, constitue une forte incitation pour l'administration à la mise en place de téléservices.

Dès lors qu'un téléservice est mis en place, la saisine de l'administration par voie électronique n'est possible que selon cette modalité⁶⁰.

La création d'un téléservice par l'administration constitue pour cette dernière un moyen d'encadrer ses échanges avec l'administré et de les sécuriser sur le plan juridique. Cette obligation de recourir au téléservice lorsqu'il est mis en place ne s'applique qu'à la saisine électronique de l'administration. Il ne s'agit pas d'une obligation de saisir l'administration par la seule voie numérique. Le Conseil d'État a ainsi estimé que les articles L. 112-8 à L. 112-10 du CRPA créent un droit pour les usagers de saisir l'administration par voie électronique mais ne prévoient en revanche aucune obligation de saisine électronique⁶¹.

Par dérogation au principe de saisine facultative de l'administration par voie électronique, des hypothèses de téléservices obligatoires se sont multipliées.

Cette faculté est, par exemple, utilisée en matière fiscale. Ainsi, depuis la loi de finances pour 2016 du 29 décembre 2015, la télédéclaration de l'impôt sur le revenu est devenu obligatoire⁶². Le code général des impôts réserve toutefois la possibilité pour les contribuables qui déclarent ne pas être en mesure de souscrire cette déclaration par voie électronique d'utiliser d'autres moyens. Les entreprises sont tenues de remplir un certain nombre de leurs obligations fiscales par voie électronique. Les déclarations d'impôt sur les sociétés, de taxe sur la valeur ajoutée, de contribution sur la valeur ajoutée des entreprises ou de taxe sur les salaires sont obligatoirement souscrites par voie électronique⁶³. Saisi de la transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité dirigée contre l'obligation de déclaration électronique de la TVA des entreprises, le Conseil d'État a rejeté la demande des requérants⁶⁴. Le juge du filtre a considéré que le moyen tiré de la violation du principe d'égalité était dénué de caractère sérieux

⁵⁹ Décret n° 2015-1405 du 5 novembre 2015 relatif aux exceptions à l'application du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique, prises sur le fondement de l'article 4 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 (services du Premier ministre et certaines autorités administratives ou publiques indépendantes).

⁶⁰ Article L. 112-9 du code des relations entre le public et l'administration. La saisine de l'administration *via* un téléservice est soumise à des conditions de forme détaillées dans l'article R. 112-9-1 du CRPA.

⁶¹ Conseil d'État, 10/9 CHR, 27 novembre 2019, *Association La Cimade*, n° 422516.

⁶² Article 1649 *quater* B *quinquies* du code général des impôts.

⁶³ Article 1649 *quater* B *quater* du code général des impôts.

⁶⁴ Conseil d'État, 11 juillet 2011, n° 349579.

dès lors que le législateur avait voulu contribuer à la généralisation progressive des téléprocédures dans le but d'améliorer l'efficacité du service public.

C'est également le cas concernant les certificats d'immatriculation⁶⁵. En effet, un décret du 9 août 2017⁶⁶ est venu modifier le code de la route afin de prévoir que les demandes de certificat d'immatriculation doivent désormais être adressées directement au ministère de l'intérieur *via* un téléservice. Il est néanmoins possible d'effectuer cette démarche par l'intermédiaire d'un professionnel de l'automobile habilité par le ministère. De plus, le décret prévoit la possibilité d'effectuer cette démarche depuis un point d'accès numérique de l'administration et de disposer d'une assistance⁶⁷.

Ces deux exemples illustrent un recours accru de l'administration aux téléservices obligatoires. Dans ces deux cas, il s'agit de procédures que l'on pourrait qualifier, en référence à la matière contentieuse, de « procédures de masse », du fait du caractère répétitif de ces demandes et du traitement « mécanique » qui peut en être fait. Le pouvoir réglementaire veille toutefois à préserver des voies d'accès dérogatoires, qui permettent, soit de bénéficier d'un accompagnement dans la réalisation de ces démarches, soit de recourir à un autre canal que la voie électronique.

Dans une perspective comparatiste, le Professeur Jean-Bernard Auby relève qu'en Espagne, une évolution progressive s'est faite vers l'obligation de saisine par voie numérique⁶⁸. La loi du 1^{er} octobre 2015 de procédure administrative commune des administrations publiques prévoit à son article 14.2 une obligation pour les usagers de saisir l'administration par voie électronique pour la réalisation de n'importe quelle démarche administrative⁶⁹.

Le cadre juridique semble suivre une évolution dans un sens visant à encourager, sinon à contraindre le recours aux téléservices dans les échanges avec l'administration. Cette évolution pourrait aboutir, *in fine*, à l'affirmation d'une obligation de saisine de l'administration par voie électronique, inversant l'état du droit actuel, tel qu'interprété par la jurisprudence du Conseil d'État. Si une telle évolution permettrait de simplifier drastiquement le droit des procédures administratives dématérialisées, elle devrait être appréhendée avec la plus grande prudence pour ne pas aboutir à une restriction du droit d'accès aux services publics. Dans une telle hypothèse, il devrait être réservé, à l'instar de ce que prévoit le code général des impôts pour la télédéclaration, des dérogations suffisamment importantes réservant des hypothèses de saisines par voie matérielle.

b. Les conditions d'utilisation, garantie de la confiance des usagers dans les téléservices

La problématique des conditions d'utilisation des téléservices est un enjeu central de l'accès au service public dans la période contemporaine. Articulées autour des thématiques de la sécurisation des échanges et de la protection des données personnelles, ces conditions d'utilisation doivent constituer des garanties de la confiance des usagers dans les services publics à l'ère du numérique. Cette question a été mise en avant avec justesse par le président Guy Braibant en 1998 : « *Ainsi, l'ouverture de certains services ou prestations à l'ensemble des personnes résidant en France, y compris les étrangers en situation irrégulière, serait privée de*

⁶⁵ Article R. 322-1 du code de la route.

⁶⁶ Décret n° 2017-1278 du 9 août 2017 portant diverses mesures de dématérialisation et de modernisation des procédures relatives à l'immatriculation des véhicules.

⁶⁷ Article R. 350-2 du code de la route.

⁶⁸ Auby, Jean-Bernard, « Le droit administratif face aux défis du numérique », AJDA, 2018, p. 835.

⁶⁹ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

toute portée si les informations nécessaires à leur bénéfice étaient communicables aux services de police »⁷⁰.

i. La sécurisation des échanges

La sécurisation des échanges consiste à assurer la sécurité de l'accès aux systèmes et aux données et la sécurité des échanges de messages et de documents⁷¹. Elle implique la mise en place d'un régime juridique capable de garantir cette sécurité et repose sur des systèmes d'information assurant quatre fonctions distinctes⁷². Premièrement, une fonction d'authentification ou d'identification permet d'assurer la vérification de l'identité d'une personne ou d'un processus informatique. Deuxièmement, la fonction d'intégrité permet de garantir que les informations transmises au cours d'une démarche électronique ne soient pas altérées ou modifiées accidentellement ou frauduleusement. Troisièmement, la fonction de confidentialité suppose que seul le destinataire de la démarche dématérialisée ait accès aux informations transmises. Quatrièmement, la fonction de non-répudiation implique qu'aucune des parties impliquées au cours de l'échange électronique ne puisse nier sa participation.

Des règles de procédure administrative non contentieuse contribuent à la sécurité des échanges. Ainsi, l'obligation de délivrance d'un accusé de réception électronique par l'administration à la suite de tout envoi par voie électronique ou paiement dans le cadre d'un téléservice⁷³ permet d'établir une preuve de l'échange électronique.

La sécurisation des échanges est également assurée grâce à la mise en œuvre de différents outils.

D'une part, des référentiels généraux ont été mis en place.

Il s'agit non pas de normes juridiques mais de règles techniques dont l'application est recommandée aux administrations. Premièrement, un référentiel général de sécurité (RGS) a été introduit par une ordonnance du 8 décembre 2005⁷⁴. Adopté par un décret du 2 février 2010⁷⁵, le RGS fixe un certain nombre de règles de sécurité que les systèmes d'information des administrations doivent respecter en terme d'identification, de signature électronique, de confidentialité et d'horodatage. Deuxièmement, un référentiel général d'interopérabilité (RGI)⁷⁶ fixe les règles techniques permettant d'assurer l'interopérabilité des systèmes d'information des administrations, dans une démarche d'harmonisation.

D'autre part, des mécanismes d'authentification électronique de l'identité permettent d'assurer la sécurité des échanges.

De manière générale, l'article 1366 du code civil dispose que « *L'écrit électronique a la même force probante que l'écrit sur support papier, sous réserve que puisse être dûment identifiée la*

⁷⁰ Braibant, Guy, Rapport au Premier Ministre sur la transposition en droit français de la directive n° 95/46, 3 mars 1998, cité in Cluzel-Métayer, Lucie, Lexis 360, JurisClasseur Administratif, Fasc. 109-24 : Procédures administratives électroniques.

⁷¹ Delaunay, Bénédicte, « La dématérialisation des relations entre le public et l'Administration : quel encadrement juridique ? », Revue du droit public, septembre 2020, p. 1131.

⁷² Cluzel-Métayer, Lucie, Lexis 360, JurisClasseur Administratif, Fasc. 109-24 : Procédures administratives électroniques.

⁷³ Articles L. 112-11 et R. 112-11-1 et suivants du CRPA.

⁷⁴ Ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives.

⁷⁵ Décret n° 2010-112 du 2 février 2010 pris pour l'application des articles 9, 10 et 12 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.

⁷⁶ Introduit par l'ordonnance du 8 décembre 2005, le RGI a été adopté par l'arrêté du 9 novembre 2009 portant approbation du référentiel général d'interopérabilité.

personne dont il émane et qu'il soit établi et conservé dans des conditions de nature à en garantir l'intégrité ». La condition d'identification posée par cet article peut être remplie par un dispositif de signature électronique. Cette dernière : « *consiste en l'usage d'un procédé fiable d'identification garantissant son lien avec l'acte auquel elle s'attache* »⁷⁷.

Concernant les administrations, l'ordonnance du 8 décembre 2005 précitée autorise les actes des autorités administratives à faire l'objet d'une signature électronique. Toutefois, cette dernière n'est valablement apposée que par l'usage d'un procédé, conforme aux règles du RGS⁷⁸.

Concernant les administrés, l'authentification doit être conciliée avec la protection de leur vie privée, réduisant l'exigence d'authentification préalable de l'utilisateur au strict nécessaire. La saisine numérique de l'administration est cependant conditionnée à une identification préalable par le CRPA⁷⁹. Plusieurs projets ont visé la mise en place d'un instrument d'identification commun aux différents services en ligne pour les usagers. Un projet de carte nationale d'identité électronique (CNIE) avait pour objectif de permettre l'identification du titulaire et de mise en œuvre de sa signature électronique. Ce dispositif a été censuré par le Conseil constitutionnel pour incompétence négative du législateur en ce qu'il ne définissait pas suffisamment « *les conditions dans lesquelles s'opère l'authentification des personnes mettant en œuvre ces fonctions, notamment lorsqu'elles sont mineures ou bénéficient d'une mesure de protection juridique* »⁸⁰. Plus récemment, le téléservice FranceConnect, créé par un arrêté du 8 novembre 2018⁸¹ permet une identification reconnue par l'ensemble des services partenaires en utilisant un de ses comptes existants. De plus, en parallèle de l'entrée en vigueur de la carte nationale d'identité (CNI) biométrique, un service « Authentification en ligne certifiée sur mobile » (Alicem)⁸² est proposé afin de permettre une authentification auprès des services partenaires de FranceConnect *via* un téléphone mobile.

ii. La protection des données personnelles de l'utilisateur du service public

Les données personnelles, définies comme des données se rapportant à des personnes physiques identifiables directement ou indirectement⁸³, circulent à l'occasion des échanges électroniques entre les usagers et l'administration. La dématérialisation des échanges conduit à augmenter sensiblement les risques pour la vie privée des usagers, risques limités lorsque ces échanges se déroulaient sur papier.

En amont, la création d'un téléservice peut être soumise à l'avis de la CNIL dont la consultation est obligatoire pour tout traitement automatisé de données à caractère personnel.

En aval, lors de son utilisation, le CRPA dispose à son article L. 112-9 que les téléservices sont mis en place dans le respect de la loi « informatique et libertés » de 1978⁸⁴. Cette loi fixe le cadre juridique de la collecte, de l'échange et de la conservation des données. Elle a été modifiée

⁷⁷ Article 1367 du code civil.

⁷⁸ Article L. 212-3 du CRPA.

⁷⁹ Article L. 112-8 du CRPA.

⁸⁰ Conseil constitutionnel, 22 mars 2012, n° 2012-652 DC, *Loi relative à la protection de l'identité*.

⁸¹ Arrêté du 8 novembre 2018 relatif au téléservice dénommé « FranceConnect » créé par la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État.

⁸² Décret n° 2019-452 du 13 mai 2019 autorisant la création d'un moyen d'identification électronique dénommé « Authentification en ligne certifiée sur mobile ».

⁸³ Delaunay, Bénédicte, « La dématérialisation des relations entre le public et l'Administration : quel encadrement juridique ? », *Revue du droit public*, septembre 2020, p. 1131.

⁸⁴ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

par la loi du 6 août 2004⁸⁵ et l'ordonnance du 12 décembre 2018⁸⁶ qui transpose en droit interne le règlement général sur la protection des données (RGPD)⁸⁷. Le CRPA encadre également les échanges de données entre administrations⁸⁸.

La communication des données à des tiers est également strictement encadrée. Seuls les tiers dits autorisés, notamment les services de police ou la justice, peuvent se voir communiquer ces données. Dans le cadre du mouvement d'open data initié par la loi pour une République numérique, l'ouverture des données publiques est encouragée par le législateur. Toutefois, la réutilisation d'informations publiques comportant des données à caractère personnel est subordonnée au respect des dispositions de la loi informatique et libertés⁸⁹ et n'est possible que sous réserve d'un traitement permettant d'occulter les données personnelles⁹⁰.

L'état du droit des conditions d'utilisation des téléservices, malgré une précarité inhérente à l'évolution technologique, nous paraît reposer sur un équilibre satisfaisant entre la recherche de simplification des échanges entre l'administration et les usagers et la protection de la vie privée et des données personnelles de ces derniers. Le caractère relativement tardif du développement de dispositifs d'accès et d'identification uniques à l'ensemble des services numériques, par rapport à d'autres pays, s'explique notamment par un contrôle méticuleux du juge constitutionnel. L'attention portée par le législateur et le juge à la définition d'un cadre protecteur des droits de l'utilisateur doit être poursuivie.

B. La dématérialisation des procédures administratives, un renforcement des droits des usagers dans l'accès aux services publics, tant sur le plan de l'existence du service que sur le plan de son fonctionnement

1. La définition progressive d'un corpus de droits garantissant l'égal accès au service public et prenant en considération la transformation numérique

a. Le droit d'accès aux services publics

i. Le droit d'accès au service public, corollaire des lois du service public

En droit interne, le droit d'accès au service public ne trouve qu'un fondement limité dans les textes. L'alinéa 13 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 garantit seulement « *l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture* » et aux services publics qui s'y attachent.

Ce droit a cependant été rattaché par le juge aux traditionnelles « lois » du service public, identifiées par le Professeur Louis Rolland⁹¹.

⁸⁵ Loi n° 2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

⁸⁶ Ordonnance n° 2018-1125 du 12 décembre 2018 prise en application de l'article 32 de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles et portant modification de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et diverses dispositions concernant la protection des données à caractère personnel.

⁸⁷ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil 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, et abrogeant la directive 95/46/CE.

⁸⁸ Article L. 114-8 du CRPA.

⁸⁹ Article L. 322-2 CRPA.

⁹⁰ Article L. 312-1-2 du CRPA.

⁹¹ Rolland, Louis, *Précis de droit administratif*, Dalloz, 9^e édition, 1947.

Sur le plan jurisprudentiel, le principe général d'égal accès au service public se rattache au principe gigogne d'égalité dans lequel il trouve « un fondement et une concrétisation »⁹². Principe général du droit, le principe d'égalité régit le fonctionnement des services publics⁹³, tant obligatoires que facultatifs⁹⁴. Il a été reconnu par le Conseil constitutionnel comme principe à valeur constitutionnelle⁹⁵. Le lien entre accès au service public et principe d'égalité a notamment trouvé à s'appliquer en matière de tarification sociale.

Néanmoins, le droit d'accès au service public peut également se rattacher, dans une moindre mesure, aux principes de continuité et d'adaptabilité.

Ainsi, le droit à un fonctionnement normal du service, qui découle des principes de continuité et d'adaptation, contribue au droit d'accès au service public. Ce principe impose que les usagers puissent accéder dans des conditions normales au service public. A titre d'exemple, la fixation des horaires d'ouverture ne doit pas avoir pour « *effet de limiter dans des conditions anormales le droit d'accès des usagers au service public* »⁹⁶. De même, la fermeture anticipée d'un collège avant les épreuves du baccalauréat ne doit pas intervenir dans une durée excédant celle nécessaire à l'organisation des épreuves⁹⁷. La violation du principe de continuité constitue une faute susceptible d'engager la responsabilité de l'État⁹⁸.

En outre, les usagers peuvent bénéficier, dans certaines hypothèses, d'un droit au maintien du service. En principe, les usagers d'un service public administratif n'ont aucun droit au maintien de ce service⁹⁹. L'administration dispose d'une large liberté d'appréciation dans le choix de la suppression d'un service public facultatif. Le juge administratif exerce néanmoins un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation sur la décision de suppression de tout ou partie d'un service public. De surcroît, des dispositifs législatifs peuvent venir encadrer la suppression de services publics, notamment en zone rurale.

En droit de l'Union européenne, l'affirmation d'un droit d'accès aux services publics est plus clairement identifiée dans les textes mais conserve un champ d'application sectoriel.

Le protocole n° 26 au traité de Lisbonne, relatif aux services d'intérêt général, reconnaît le droit à un accès universel pour les services d'intérêt économique général (SIEG). Les articles 34 et 36 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union reconnaissent respectivement un droit d'accès aux services sociaux et aux SIEG en tant que droits fondamentaux tandis que le protocole n° 9 mentionne la « promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs » des SIEG comme une valeur commune de l'Union.

ii. *L'accessibilité du/au service public*

Le droit d'accès aux services publics doit cependant être distingué de l'accessibilité des services publics. La notion d'accessibilité renvoie à une dimension subjective de l'accès, soit les conditions de sa mise en œuvre.

⁹² Donier, Virginie, « Le droit d'accès aux services publics dans la jurisprudence : une consécration en demi-teinte », RDSS, 2010, p. 800.

⁹³ Conseil d'État, 9 mars 1951, n° 92004, *Société des concerts du conservatoire*.

⁹⁴ Conseil d'État, 20 novembre 1964, *Ville de Nanterre*.

⁹⁵ Conseil constitutionnel, 17 juillet 1979, n° 79-197 DC.

⁹⁶ Conseil d'État, 25 juin 1969, n° 69449, en l'espèce, le service public postal.

⁹⁷ Conseil d'État, 13 février 1987, *Toucheboeuf*, n°s 62008 et 62009.

⁹⁸ Conseil d'État, 27 janvier 1988, *Ministre de l'Éducation c/ Giraud*, n° 64076.

⁹⁹ Conseil d'État, section 27 janvier 1961, *Sieur Vannier*.

Cette notion voisine de l'accès au service public émerge dans les années 1990. La circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics introduit cinq principes nouveaux, dont l'accessibilité, afin de compléter les « *principes traditionnels et essentiels du service public* », que sont la neutralité l'égalité et la continuité.

Le législateur a adopté différents textes visant à assurer l'accessibilité des services publics¹⁰⁰. Ainsi, plusieurs textes ont poursuivi l'objectif d'assurer l'accessibilité des services publics dans son volet géographique. Par exemple, la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire dispose à son article 1^{er} : « *L'Etat assure l'égal accès de chaque citoyen aux services publics* ». L'exigence d'accessibilité du/au service public s'est également traduite dans des politiques sectorielles, en particulier concernant l'accessibilité au service public des personnes handicapées¹⁰¹. A ce titre, en matière de numérique, et en application de la loi du 11 février 2005¹⁰², un décret du 14 mai 2009¹⁰³ introduit un référentiel général d'accessibilité des administrations visant à permettre l'accessibilité des personnes handicapées aux sites informatiques publics et à leur contenu.

Le principe d'accessibilité au service public a trouvé un écho particulier au regard du développement de la transformation numérique de l'administration et de l'émergence de téléservices publics. Ces derniers dont la transformation numérique rend le développement possible entretiennent une relation ambivalente avec le droit d'accès au service public et son corollaire d'accessibilité.

D'un côté, l'accessibilité se trouve renforcée par le développement des téléservices. Dans un discours du 26 mai 2000, Michel Sapin, alors ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État, déclarait ainsi que les technologies de l'information et de la télécommunication offrent « *de nouveaux accès à l'administration, plus souples, plus simples. Avec internet, les services publics peuvent être plus facilement accessibles au plus grand nombre. Un nouveau contact se crée entre les citoyens, les entreprises et les services publics, un nouvel accès à l'information et aux démarches administratives* »¹⁰⁴. Cet accès facilité renforce l'accessibilité du service en multipliant les points d'entrée et de consultation du service public. Si l'on prend l'exemple de la Bibliothèque nationale de France, l'ouverture du site Gallica en 1997 et la numérisation progressive des fonds de la BNF constituent une avancée remarquable en terme d'accessibilité au service des archives et de la culture.

Mais d'un autre côté, le déploiement des téléservices comporte des risques indéniables en termes d'accessibilité. Dans cette perspective, les téléservices soulèvent des problématiques d'équipements en matériel informatique et de compétences pour utiliser ce matériel et appréhender l'ergonomie des sites publics.

Ces deux aspects feront l'objet d'un traitement plus détaillé dans la suite des développements.

¹⁰⁰ Borgetto Michel, « L'accès au service public », in *Le service public*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2014.

¹⁰¹ Conseil national du numérique, *L'accessibilité numérique, entre nécessité et opportunité. Une obligation légale vis-à-vis des citoyens Un levier stratégique pour les acteurs*, 2020.

¹⁰² Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

¹⁰³ Décret n° 2009-546 du 14 mai 2009 pris en application de l'article 47 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 sur l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées et créant un référentiel d'accessibilité des services de communication publique en ligne, remplacé par le décret n° 2019-768 du 24 juillet 2019 relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées des services de communication au public en ligne.

¹⁰⁴ Cité in Schnäbele, Philippe et Beauvais, François, « Réforme de l'État et téléprocédures », AJDA, 2001, p. 608.

b. Le droit d'accès au réseau internet, préalable à l'accès aux services publics dématérialisés

Un droit à l'accès au réseau internet s'est peu à peu développé, notamment sous l'influence du droit de l'Union. Ce droit constitue la condition préalable logique à l'utilisation d'un téléservice, d'autant plus dans la perspective d'une généralisation de la dématérialisation des procédures.

En droit de l'Union européenne, la notion de service universel, introduite dans le secteur des communications électroniques par la directive n° 2002/22 du 7 mars 2002 du Parlement et du Conseil, garantit aux usagers un « *ensemble minimal de services d'une qualité spécifiée, accessible à tous les utilisateurs finals, à un prix abordable, compte tenu des conditions nationales spécifiques, sans distorsion de concurrence* ». Dans une recommandation du 26 mars 2009 à l'intention du Conseil sur le renforcement de la sécurité et des libertés fondamentales sur Internet, le Parlement européen recommande « un accès à internet sans réserve et sûr ». La directive 2009/140/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 impose le respect de la présomption d'innocence et la mise en place d'une procédure « préalable, équitable et impartiale » avant toute restriction de l'accès à internet.

En droit interne, la consécration d'un droit fondamental à l'accès à internet n'est pas clairement établi.

La décision dite « Hadopi I » du Conseil constitutionnel¹⁰⁵ consacre la liberté d'accéder aux services de communication au public en ligne, liberté qui découle de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme. Le considérant de principe de la décision énonce ainsi : « *en l'état actuel des moyens de communication et eu égard au développement généralisé des services de communication au public en ligne ainsi qu'à l'importance prise par ces services pour la participation à la vie démocratique et l'expression des idées et des opinions, ce droit [la libre communication des pensées et des opinions] implique la liberté d'accéder à ces services* »¹⁰⁶.

La Cour européenne des droits de l'homme procède à un raisonnement proche du Conseil constitutionnel en se fondant sur la liberté d'expression protégée par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme pour consacrer un droit à la protection des informations diffusées sur internet¹⁰⁷ et un droit d'accéder à l'information¹⁰⁸. La Cour qualifie ainsi internet d' « *outil sans précédent de l'exercice de la liberté d'expression* »¹⁰⁹.

La portée de la décision Hadopi a fait l'objet d'un certain débat au sein de la doctrine, notamment sur la valeur du droit d'accès à internet et de ses implications.

D'une part, il est possible de considérer l'accès à internet comme un outil technique au service de mise en œuvre de droits fondamentaux et non comme un droit en soi. Cette position entend l'accès à internet comme un « *moyen de concrétisation de la liberté d'expression et de communication* »¹¹⁰. Le commentaire autorisé de la décision Hadopi, rédigé par le Secrétariat

¹⁰⁵ Conseil constitutionnel, 10 juin 2009, n° 2009-580 DC, *Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet*.

¹⁰⁶ *Ibid*, considérant n° 12.

¹⁰⁷ CEDH, 10 janvier 2013, *Ashby Donalds et autres c. France*, aff. n° 36769/08.

¹⁰⁸ CEDH, 10 mars 2009, *Times Newspapers Ltd c. Royaume-Uni*, aff. n° 3002/03 et 23676/03.

¹⁰⁹ CEDH, 1^{er} décembre 2015, *Cengiz et autres c. Turquie*, aff. n°48226/10 et 14027/11, § 52.

¹¹⁰ Bardin, Michaël, « Le droit d'accès à Internet : entre « choix de société » et protection des droits existants », *Revue Lamy Droit de l'immatériel*, n° 91, 1^{er} mars 2013.

général du Conseil constitutionnel, écarte également la consécration d'un droit fondamental de l'accès à internet : « *La reconnaissance d'une telle liberté ne revient pas à affirmer, comme le soutenaient les requérants, que l'accès à internet est un droit fondamental. Affirmer la liberté d'accéder à internet ne revient pas à garantir à chacun un droit de caractère général et absolu d'y être connecté. La portée de la décision, sur ce point, consiste à affirmer que, « en l'état », les atteintes à la liberté d'accéder à internet s'analysent, au regard de la Constitution, comme des atteintes à la liberté garantie par l'article 11 de la Déclaration de 1789* »¹¹¹. Ce commentaire illustre le rejet d'une conception subjective du droit d'accès à internet qui en tant que tel emporterait des obligations positives pour la puissance publique. Hors du champ juridique, cette conception est partagée par Vinton Cerf, concepteur du protocole TCP/IP et pionnier du numérique, dans une tribune publiée dans le *New York Times* en 2012¹¹².

D'autre part, certains auteurs estiment que cette décision consacre un droit fondamental. Dans son commentaire sous la décision du Conseil constitutionnel¹¹³, le Professeur Laure Marino considère que le juge constitutionnel, par la technique dite de l'annexion, identifie un droit fondamental de l'accès à internet qu'il rattache à la liberté d'expression et de communication, elle-même de valeur constitutionnelle et qualifiée à plusieurs reprises de « droit fondamental ». Le Conseil d'État, dans son étude annuelle de 2014 consacrée au numérique et aux droits fondamentaux, qualifie expressément le droit d'accès à internet de droit fondamental : « *L'accès à internet a été reconnu en France et dans d'autres pays, comme une condition de la liberté de communication ; il favorise également l'exercice d'autres droits fondamentaux, notamment la liberté d'expression et la liberté d'association, ce qui amène à le considérer comme un droit fondamental à part entière* »¹¹⁴. La section du rapport et des études du Conseil d'État souligne l'aspect « facilitateur » du droit d'accès à internet qui concourrait ainsi à la garantie d'autres droits fondamentaux. Dans une position intermédiaire, l'ancienne présidente de la CNIL, Isabelle Falque-Pierrotin, tout en admettant que la décision Hadopi ne reconnaît pas un droit de valeur constitutionnelle d'accès à internet, qualifie ce dernier de « *quasi-droit* »¹¹⁵, facteur de réalisation de la vie personnelle, économique et démocratique¹¹⁶.

La consécration du droit d'accès à internet dans le droit positif a fait l'objet de différentes tentatives.

Ainsi la loi du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique, sans reconnaître un droit à la connexion, souligne la volonté des pouvoirs publics de tendre vers un droit d'accès à internet.

Dans le cadre de l'examen du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, en 2018, deux amendements déposés à l'Assemblée nationale au stade de l'examen en commission et de la séance publique¹¹⁷ ont proposé l'introduction d'une Charte du numérique, sur le modèle de la Charte de l'environnement de

¹¹¹ Commentaire de la décision n° 2009-580 DC – 10 juin 2009, Loi relative à la diffusion et à la protection de la création sur internet, Les Cahiers du Conseil constitutionnel, Cahier n° 27.

¹¹² Cerf, "Internet access is not a human right", *The New York Times*, 4 janvier 2012.

¹¹³ Marino, Laure, « Le droit d'accès à Internet, nouveau droit fondamental », *Dalloz*, n° 30, 2009, p. 2045.

¹¹⁴ Conseil d'État, étude annuelle, 2014, *Le numérique et les droits fondamentaux*, 2014, p. 90.

¹¹⁵ Reprenant l'expression de Marie-Charlotte Roques-Bonnet dans son ouvrage *Le droit peut-il ignorer la révolution numérique ?*, Éditions Michalon, 2010.

¹¹⁶ Falque-Pierrotin, Isabelle. « La Constitution et l'Internet », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, vol. 36, n° 3, 2012, pp. 31-44.

¹¹⁷ Amendement n° CL844, déposé le 22 juin 2018, par Mme Paula Forteza et amendement n° 2169, déposé le 6 juillet 2018, par Mme Paula Forteza.

2005. L'article 1^{er} de cette nouvelle Charte aurait disposé, selon la rédaction de l'amendement déposé à la commission des lois que : « *La loi garantit à toute personne un droit d'accès aux réseaux numériques libre, égal et sans discrimination* ». Ce projet de Charte est issu des travaux d'un groupe de travail informel commun à l'Assemblée nationale et au Sénat¹¹⁸. Il fait suite à la déclaration commune franco-italienne du 28 septembre 2015 signée par le président de l'Assemblée nationale, Claude Bartolone, et la présidente de la Chambre des députés italienne, Laura Boldrini, qui estime que : « *le droit d'accès à internet constitue aujourd'hui un droit fondamental qui facilite l'exercice d'autres droits fondamentaux, en particulier la liberté d'expression, le droit à informer et à être informé, la liberté d'entreprendre et d'innover, la liberté d'association* »¹¹⁹.

Ce type d'initiative n'est pas propre à la France. Dans une étude de 2020¹²⁰, Arnaud Latil a ainsi relevé 17 déclarations ou projets de déclarations relatifs aux droits et libertés du numérique dans un certain nombre de pays. Au sein de cet ensemble de déclarations, vingt dispositions visaient à garantir un droit d'accès à internet.

Si l'on devait synthétiser les débats relatifs au droit d'accès à internet, il serait possible de considérer qu'il est reconnu comme un droit fondamental. En revanche, en l'état actuel du droit, il ne semble pas possible de considérer qu'il existe un droit à l'accès à internet ou droit à la connexion. Ce droit prendrait en effet la forme d'un droit-créance qui impliquerait des obligations positives à la charge de l'État.

2. *Le numérique comme facteur de développement des droits des administrés-usagers*

a. Le renforcement des droits des administrés par la création de nouveaux services publics

La création de nouveaux services publics renforce les droits des administrés.

Trois exemples peuvent être cités. Le premier exemple est la mise en place de services en ligne d'information juridique avec la création du site Légifrance en 2002 et le regroupement d'un certain nombre de sites d'information publics au sein du portail service.public.fr. Le deuxième exemple est l'organisation par la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école d'un service public du numérique éducatif et de l'enseignement à distance¹²¹. Le troisième exemple est la création d'un service public de la donnée par l'article 14 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

Ces trois nouveaux services publics démontrent la portée potentielle du numérique dans la mutation du service public. Il ne s'agit plus d'une simple dématérialisation de services existants mais bien de la création de services publics dont l'objet même est le numérique.

La création de nouveaux services publics est également encouragée par une évolution du principe de mutabilité du service public sous l'influence de la notion d'« agilité »¹²². Si cette

¹¹⁸ Féral-Schuhl, Christiane, « Vers un droit fondamental de l'accès à l'Internet dans la Constitution de 1958 ? », Éd. Multimédia, 23 juillet 2018.

¹¹⁹ Déclaration commune de la commission de réflexion et de propositions sur le droit et les libertés à l'âge du numérique de l'Assemblée nationale française et de la commission sur les droits et devoirs sur internet de la Chambre des députés italienne, 28 septembre 2015.

¹²⁰ Latil, Arnaud, « En attendant la Déclaration de droits fondamentaux du numérique », Dalloz IP/IT, 2020, p. 593.

¹²¹ Aujourd'hui codifié à l'article L. 131-2 du code de l'éducation.

¹²² Koubi Geneviève, « Services publics numériques « sans » lien social », in Cluzel-Métayer, Lucie, Prébissy-Schnall, Catherine et Sée Arnaud (dir.), *La transformation numérique du service public : une nouvelle crise ?*, collection droit et gestions publiques, Mare et Martin, 2021.

dernière peut apparaître comme le produit d'une « novlangue technocratique »¹²³, elle n'illustre pas moins une certaine perméabilité entre méthodes administratives et entrepreneuriales. La mise en place de « startups d'État » est la traduction de cette logique. Cette formule, née au sein de la DINSIC sous la direction d'Henri Verdier¹²⁴, est définie par le guide Beta.gouv.fr comme « une équipe dédiée et autonome qui développe une solution à un problème de politique publique avec une approche incrémentale. Elle est financée par l'administration porteuse de cette politique, sur la base de son impact. Elle n'a pas pour objectif de faire du profit et n'a souvent pas de personnalité juridique propre - même si elle peut devenir une association, un GIP ou un service au sein d'une administration »¹²⁵. Ces structures administratives innovantes ne sont pas sans rappeler le modèle de l'« administration de mission », par opposition à l'« administration de gestion défendue par Edgar Pisani¹²⁶. Selon le Professeur Jean-François Kerléo, il s'agit de services publics numériques, dès lors que le règlement du problème ayant justifié leur création passe par un service numérique¹²⁷. Les méthodes de travail de ces structures s'inspirent largement de celles du privé et passent notamment par l'expérimentation, selon une méthode dite « agile ». Ce modèle a connu un certain nombre de succès¹²⁸, parmi lesquels on peut citer la mise en place du Pass Culture ou la procédure « marché public simplifié » (MPS) permettant aux entreprises de candidater à un appel d'offres en ne communiquant que leur numéro Siret.

Néanmoins, cet aspect positif doit être tempéré. En effet, si la transformation numérique contribue à la création de nouveaux services publics comme à la numérisation/dématérialisation de services publics existants, elle peut ouvrir la voie à une externalisation : « La dématérialisation des procédures administratives permet d'isoler la fonction de distributeur de service public et ouvre les voies à son externalisation »¹²⁹. Outre cette identification facilitée d'une mission de service public par la dématérialisation, le numérique demeure un domaine dans lequel les administrations publiques ne disposent pas de fortes compétences en interne, incitant au recours à des prestataires externes¹³⁰.

b. Le renforcement des droits des usagers dans le fonctionnement des services publics : les échanges avec l'administration et l'enjeu de la participation des usagers

Premièrement, la transformation numérique renforce la continuité de l'accès au service public¹³¹. Cette dernière est amplifiée dans l'accès au service. Le numérique permet en effet, dans le respect des délais fixés par le cadre législatif et réglementaire, de s'extraire de la

¹²³ Melleray, Fabrice, « Vers un élargissement du recours au contrat dans la fonction publique », AJDA, 2020, p. 89.

¹²⁴ Pezziardi, Pierre et Verdier, Henri, *Des startups d'État à l'État plateforme*, Fondation pour l'innovation politique, 2017.

¹²⁵ Beta.gouv.fr, « Guide de lancement des Startups d'État », <https://beta.gouv.fr/content/docs/guide.pdf>.

¹²⁶ Pisani, Edgard, « Administration de gestion, administration de mission », *Revue française de science politique*, 6e année, n°2, 1956, p. 325.

¹²⁷ Kerléo, Jean-François, « Le service public en mode start-up », AJDA, 2020, p. 83.

¹²⁸ Chevallier, Jacques, « Transformation numérique - Les nouveaux développements de l'État plateforme », *La Semaine Juridique Edition Générale* n° 19, 11 mai 2020, doct. 611.

¹²⁹ Schnäbele, Philippe et Beauvais, François, « Réforme de l'État et téléprocédures », AJDA, 2001, p. 608.

¹³⁰ Comme le relève une note du collectif « Nos Services Publics » d'avril 2021 « 160 Md€ d'externalisation par an. Comment la puissance publique sape sa capacité d'agir ». Le rapport de la commission d'enquête « Cabinets de conseil » du Sénat, rendu en mars 2022, recommande ainsi un travail d'amélioration de l'attractivité des postes dans ce domaine afin de limiter le recours à des expertises extérieures.

¹³¹ Charbonnel, David, « Continuité du service public et numérique, configuration d'un paradoxe à résoudre », in Cluzel-Métayer, Lucie, Prébissy-Schnall, Catherine et Sée Arnaud (dir.), *La transformation numérique du service public : une nouvelle crise ?*, collection droit et gestions publiques, Mare et Martin, 2021.

contrainte des horaires d'ouverture de services administratifs. Les délais de réalisation des démarches peuvent également se trouver réduits par la dématérialisation qui permet d'économiser la durée des déplacements au guichet et les délais d'envoi par voie postale. La qualité des échanges avec l'administration et de l'exécution du service se trouvent également améliorée. Le traitement automatique des procédures dématérialisées permet, dans une certaine mesure, de réduire les risques d'erreur humaine sur des tâches répétitives. De plus, au sein de l'administration, la transmission des informations par voie électronique entre différents services accélère le traitement des demandes des usagers.

Cette abolition de la distance au service peut considérablement élargir l'accès à certains services publics. La projet de « Micro-Folies », piloté par les directions régionales des affaires culturelles (DRAC), doit ainsi permettre un accès renforcé aux services publics culturels dans les territoires. Une « Micro-Folie » est un équipement qui propose des contenus culturels ludiques et technologiques, articulés autour d'un accès numérique aux collections nationales et à plusieurs établissements culturels.

Deuxièmement, le renforcement des droits des usagers dans l'accès au service encourage leur participation. La consultation numérique des usagers est par exemple développée en matière de santé. Le site Mon espace santé, qui permet au patient de stocker des informations médicales et de les partager avec des professionnels de santé, a bénéficié au cours de sa conception des remarques formulées par les usagers au cours de tests. En outre, la consultation des usagers *via* des outils numériques est particulièrement mise en avant parmi les bonnes pratiques identifiées par le ministère des solidarités et de la santé¹³². A titre d'illustration, à l'occasion de l'élaboration de son projet d'établissement 2020-2024, le Centre hospitalier de Saint-Nazaire a organisé une consultation des usagers visant à recueillir leurs contributions sur le fonctionnement de « leur » service public.

c. Le renforcement des droits des usagers dans la continuité de l'accès aux services publics : l'adaptation numérique à la crise sanitaire

i. *Les mesures prises pour assurer la continuité de l'accès au service public pendant la crise*

Au cours de la crise sanitaire, les outils numérique ont permis de garantir une continuité de l'accès à distance du service public. Le basculement vers le numérique d'une majorité de services publics s'est fait dans un temps très court lors du premier confinement en mars 2020. Il s'est manifesté par la mise en œuvre de plans de continuité d'activité (PCA). Ces documents, dont l'objet est de décrire la stratégie de continuité à adopter face aux risques identifiés, ne sont pas des outils propres au secteur public mais leur adoption a été encouragée à la suite de la crise sanitaire de 2009, par la voie d'une circulaire ministérielle¹³³. Peu adaptés à la configuration de la crise, les PCA ont dû être rapidement actualisés.

Une distinction s'est opérée entre les services dits « non essentiels », dont la continuité pouvait être assurée à distance, notamment via des outils numériques, et les services publics dits « essentiels ». Concernant ces derniers, l'accessibilité physique a été maintenue pour les prestations de service public ne pouvant être assurées en dehors de la présence des usagers. La

¹³² <https://solidarites-sante.gouv.fr/systeme-de-sante-et-medico-social/parcours-de-sante-vos-droits/bonnes-pratiques-en-region/>

¹³³ Circulaire du 26 août 2009 (NOR : BCFF0919655C) Pandémie grippale - Gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

qualification de service public « essentiel » ne résulte pas de texte de droit « dur »¹³⁴. L'expression est utilisée dans une note sans caractère décisive de la ministre de la cohésion des territoires, du 21 mars 2020, qui souligne la nécessité d'assurer la « *continuité des services publics essentiels à la Nation française* »¹³⁵, rappelant les propos du Doyen Hauriou sur les « *services publics indispensables à la vie de la Nation* » dans son commentaire sous l'arrêt Winkell¹³⁶. La notion de services publics essentiels ne correspond donc pas à une catégorie juridique précise mais davantage à une échelle de priorisation dans la conduite des opérations de continuité d'activité.

En l'absence de définition juridique précise des services publics « essentiels », il est possible de s'appuyer sur la jurisprudence et sur certains textes sectoriels relatifs à la gestion de crises graves¹³⁷. Les jurisprudences constitutionnelle et administrative relatives à l'encadrement du droit de grève dans les services publics¹³⁸ permettent d'identifier des personnels dont le caractère essentiel des missions justifie une limitation, voire, une interdiction du droit de grève. Le code de la défense mentionne également à ses articles L. 1332-1 et suivants des établissements et installations « *dont l'indisponibilité risquerait de diminuer d'une façon importante le potentiel de guerre ou économique, la sécurité ou la capacité de survie de la nation* ». In fine, les services publics « essentiels » au cours de la crise sanitaire ont regroupé les prestations matérielles répondant aux besoins premiers de la population, ainsi que certaines prestations intellectuelles. Cette absence de définition précise a pu alimenter certaines hésitations au début de la crise. Le tribunal administratif de Paris a ainsi enjoint aux services des préfectures et de l'OFII le rétablissement des dispositifs d'enregistrement des demandes d'asile en Ile-de-France¹³⁹.

Une des conditions du bon déroulement de cette transition accélérée des services publics vers le numérique a été l'équipement des agents en matériel informatique. Avant le début de la crise, les dotations en ordinateurs portables étaient assez variables selon les administrations. A titre d'illustration, le taux d'équipements en ordinateurs portables début mars 2020 était de 17% au sein de la DGFIP contre 60% à Pôle emploi¹⁴⁰.

ii. *L'accès aux services publics « essentiels » : l'exemple du service public de la justice et du service public de l'enseignement*

Peu de services publics « essentiels » ont été maintenus en accessibilité exclusivement physique, à l'image bien sûr du service public hospitalier.

¹³⁴ Testard, Christophe, « Service public et lutte contre la covid-19 : physique d'une confrontation », AJDA, 2020, p. 1710.

¹³⁵ Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, note relative à la continuité des services publics locaux dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, 21 mars 2020, mise à jour le 13 avril 2020.

¹³⁶ Hauriou, Maurice, « Révocation de fonctionnaires publics se mettant en grève et communication préalable du dossier », Note sous Conseil d'Etat, 7 août 1909, Winkell ; 7 août 1909, Rosier, S. 1909.3.145, Revue générale du droit en ligne, 2014, numéro 14160 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=14160).

¹³⁷ Boyer-Capelle, Catherine et Charbonnel, David, « La continuité du service public à l'épreuve de la crise sanitaire », in Pauliat, Hélène et Nadaud, Séverine (dir.), *La crise de la Covid-19. Comment maintenir l'action publique*, LexisNexis, 2020.

¹³⁸ Notamment : Conseil constitutionnel, 25 juillet 1979, n° 79-105 DC ; Conseil d'État, 25 septembre 1996, *Emard*.

¹³⁹ Tribunal administratif de Paris, ordonnance du juge des référés, 21 avril 2020, n° 2006359/9.

¹⁴⁰ Cour des comptes, Rapport public annuel 2022.

Les services publics de l'enseignement et de la justice ont pu faire l'objet d'une dématérialisation importante au cours de la crise. Cette dématérialisation, massive dans la première période de la crise sanitaire, a été peu à peu atténuée dans un second temps.

Concernant le service public de l'enseignement, la crise sanitaire a entraîné une mise en œuvre à grande échelle des principes de continuité et de mutabilité. Si les hypothèses d'interruption de l'enseignement au sein des établissements sont anciennes¹⁴¹, la suspension de l'accueil pour tous les niveaux scolaires sur l'ensemble du territoire métropolitain était sans précédent.

Dans un premier temps, le confinement strict décidé en mars 2020 a conduit à un basculement du service public de l'enseignement vers un modèle « hors les murs ». Cette situation inédite a conduit à l'affirmation de la notion de « continuité pédagogique », entendue comme la poursuite de l'enseignement, y compris en dépit de la suspension de l'accueil¹⁴². Les modalités de la continuité pédagogique ont largement reposé sur des outils numériques. Les services du Centre national de l'enseignement à distance (CNED) et les environnements numériques de travail (ENT) des établissements ont constitué les deux principaux outils mobilisés. Dans son rapport public annuel 2021¹⁴³, la Cour des comptes émet deux séries de remarques. Elle note que la continuité pédagogique n'a pas impliqué la transposition à l'identique des enseignements et des emplois du temps dans le cadre de l'école à distance. Et elle relève que la continuité numérique a été imparfaite. Entre 500 et 600 000 élèves se trouvaient en rupture numérique, soit 5% des enfants scolarisés avec des taux plus élevés dans les académies ultramarines.

À noter qu'un arrêté du 14 mars 2020 a permis l'accueil des enfants de moins de seize ans des personnels indispensables à la gestion de la crise sanitaire au sein des établissements. La liste des personnels concernés a été progressivement élargie pour inclure, à la suite du décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 l'ensemble des personnels indispensables à la continuité de la vie de la Nation.

Dans un second temps, à la suite du déconfinement de mai 2021 et de l'évolution de la crise sanitaire, l'accueil des élèves a été progressivement rétabli. Les services académiques ont privilégié la souplesse lors du retour des élèves au sein des établissements au travers d'une palette de modalités d'accueil « hybride ».

Le service public de l'enseignement est topique de la manière dont la crise sanitaire a révélé les limites de la dématérialisation complète d'un service public. Le bilan tiré de l'expérience du premier confinement a conduit le Gouvernement à privilégier le maintien de l'ouverture des établissements dans la suite de la crise. Le juge des référés du Conseil d'État a validé cet arbitrage en estimant que « *les bénéfices éducatifs et sociaux apportés par l'école sont très supérieurs aux risques d'une éventuelle contamination de l'enfant en milieu scolaire. Le gouvernement a ainsi choisi, au vu des effets négatifs sur les enfants, constatés lors du premier confinement, d'une fermeture prolongée des écoles, de maintenir les écoles ouvertes* »¹⁴⁴.

Concernant le service public de la justice, le fonctionnement des juridictions a été, dans un premier temps, fixé par une circulaire du 14 mars 2020 du ministre de la justice pour l'ordre judiciaire et par le secrétariat général du Conseil d'État pour l'ordre administratif. Comme le

¹⁴¹ La création du Centre national de l'enseignement à distance (CNED) remonte ainsi à septembre 1939.

¹⁴² Redondo, Anne, « La continuité du service public de l'éducation à l'épreuve de la covid-19 », AJDA, 2021, p. 2197.

¹⁴³ Cour des comptes, Rapport public annuel 2021 – Tome I, *La contribution du service public du numérique éducatif à la continuité scolaire pendant la crise sanitaire*, 2021.

¹⁴⁴ Conseil d'État, juge des référés, 23 novembre 2020, n° 445983.

relève le Sénat dans un rapport consacré à l'état d'urgence sanitaire¹⁴⁵, une certaine marge de manœuvre a été accordée aux juridictions pour fixer dans leurs PCA les contentieux essentiels justifiant une présence physique. Malgré une certaine hétérogénéité selon les territoires, ces contentieux essentiels ont principalement été des procédures pénales et des référés. Dans un second temps, une série d'ordonnances, prises sur le fondement de la loi du 23 mars 2020 d'urgence sanitaire, a précisé le fonctionnement des juridictions judiciaires¹⁴⁶ et administratifs¹⁴⁷ en période d'état d'urgence sanitaire.

L'ensemble de ces mesures prévoit un recours accru aux outils numériques. Cet usage facilité concerne tant le stade de la communication des pièces, actes et avis aux parties, dès lors que le juge peut s'assurer du respect du contradictoire, que le stade de l'audience. Concernant cette dernière, outre la possibilité, tant pour le juge judiciaire que le juge administratif, de restreindre, voire, de supprimer la publicité des débats, il a été reconnu aux juridictions la possibilité de recourir à la visioconférence. L'ordonnance n° 2020-305 a ainsi prévu, à son article 7, la possibilité d'utiliser un moyen de télécommunication audiovisuelle permettant de s'assurer de l'identité des parties et garantissant la qualité de la transmission et la confidentialité des échanges entre les parties et leurs avocats. En cas d'impossibilité technique ou matérielle de recourir à un tel moyen, le juge peut, par décision insusceptible de recours, décider d'entendre les parties et leurs avocats par tout moyen de communication électronique, y compris téléphonique.

Au regard de ce cadre général, deux remarques peuvent être formulées.

Premièrement, sur le plan technique, ces dispositions ont demandé aux juridictions une certaine adaptation, illustrant les différences de positionnement entre juge administratif et juge judiciaire sur la dématérialisation du service public de la justice. La juridiction administrative disposait des téléservices Télérecours et Télérecours citoyens permettant un échange numérique entre le juge et les parties. Magistrats administratifs et greffiers étaient également relativement bien équipés en ordinateurs portables. A l'inverse, au sein de l'ordre judiciaire, les équipements numériques étaient bien moins développés. Il existait de forts écarts d'équipements entre magistrats et greffiers. En 2019, selon l'avis de la commission des lois de l'Assemblée sur le projet de loi de finances pour 2021, 80% des magistrats du parquet et 76% de ceux du siège étaient équipés d'un ordinateur portable contre 7% pour les greffes. A l'exception des tribunaux des commerce, les juridictions judiciaires ne disposaient pas d'un téléservice équivalent à Télérecours. La montée en puissance du *Virtual private network* (VPN), offrant un accès à distance aux applications utilisées par les services judiciaires a permis, selon la Cour des comptes, d'éviter la paralysie de l'institution judiciaire pendant le premier confinement¹⁴⁸.

¹⁴⁵ Sénat, Rapport d'information n° 609 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale : Mieux organiser la Nation en temps de crise (justice, sécurité, collectivités et administration territoriales, élections) – Rapport final sur la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire, 2020.

¹⁴⁶ Ordonnances n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 et n° 2020-304 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale et aux contrats de syndicats de copropriété.

¹⁴⁷ Ordonnances n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif et ° 2020-1402 du 18 novembre 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre administratif.

¹⁴⁸ Cour des comptes, « Le plan de continuité d'activité des juridictions judiciaires pendant la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid 19 », Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale, mai 2021.

Deuxièmement, sur le plan contentieux, ce cadre a soulevé un certain nombre d'interrogations au regard du droit fondamental qu'est le droit d'accès au juge. Les dispositions de l'ordonnance n° 2020-305 prévoyant un recours à la visioconférence ont été contestées par la voie du référé-liberté¹⁴⁹. Le juge des référés a estimé que les dispositions de l'ordonnance relatives au recours à la visioconférence, à la dispense d'exposé des conclusions du rapporteur public à l'audience et à la possibilité du juge des référés de statuer sans audience ne pouvaient être regardées comme portant une atteinte grave et manifestement illégale les libertés fondamentales que constituent le droit d'exercer un recours effectif devant une juridiction et la possibilité d'assurer de manière effective sa défense devant celle-ci. Comme le relève le Professeur Hélène Pauliat¹⁵⁰, le juge des référés expose de manière pédagogique la conciliation opérée par les dispositifs dérogatoires d'organisation de l'audience entre le principe de continuité du fonctionnement de la justice et les exigences liées à l'ordre public sanitaire.

Toutefois, le Conseil constitutionnel¹⁵¹, saisi dans le cadre du contentieux des ordonnances non ratifiées, a déclaré inconstitutionnelles, par une décision QPC du 15 janvier 2021, les dispositions de l'ordonnance n° 2020-303 qui permettaient le recours à la visioconférence pour les juridictions pénales autres que criminelles, sans l'accord des parties. Selon le Conseil, ces dispositions portaient une atteinte aux droits de la défense que ne pouvait justifier le contexte sanitaire particulier résultant de l'épidémie de covid-19.

En outre, dans le contexte du deuxième confinement, en novembre 2020, l'ordonnance n° 2020-1401, prise sur le fondement de la loi du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire, a introduit à son article 2, un dispositif permettant le recours à la visioconférence devant l'ensemble des juridictions pénales, y compris criminelles, sans l'accord des parties. Cette disposition a été contestée une première fois par la voie du référé-liberté dès novembre 2020. Le juge des référés du Conseil d'État a suspendu l'application de ces dispositions aux juridictions criminelles¹⁵². A l'occasion d'une seconde contestation de l'article 2 de cette ordonnance, le Conseil d'État, prenant en compte le changement de circonstances de droit que constitue la décision QPC du 15 janvier 2021, a suspendu les dispositions permettant le recours à la visioconférence devant les juridictions autres que criminelles en tant qu'elles portaient une atteinte grave et manifestement illégale aux droits de la défense¹⁵³.

L'évolution de la jurisprudence administrative, sous l'influence du Conseil constitutionnel, a permis d'infléchir l'équilibre entre les impératifs de l'ordre public sanitaire et la protection des droits de la défense dans le sens de cette dernière. Cette évolution apparaissait souhaitable dans un contexte prolongé de crise sanitaire dans lequel des restrictions aux droits et libertés fondamentaux ne pouvaient être aussi poussées que celles imposées dans le cadre du premier confinement.

*

La crise sanitaire a démontré le potentiel du numérique en faveur de la continuité de l'accès au service public. Néanmoins, le basculement vers le tout numérique a également permis de

¹⁴⁹ Conseil d'État, 10 avril 2020, *Syndicat des avocats de France et autres*, n° 439903.

¹⁵⁰ Pauliat, Hélène, « Un fonctionnement des juridictions administratives en période de crise conforté », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 17, 27 avril 2020, p. 2131.

¹⁵¹ Conseil constitutionnel, 15 janvier 2021, *M. Krzystof B.*, n° 2020-872 QPC.

¹⁵² Conseil d'État, juge des référés, 27 novembre 2020, n° 446712.

¹⁵³ Conseil d'État, juge des référés, 12 février 2021, n° 448981.

souligner les limites d'une approche de l'accès au service public reposant excessivement sur des voies électroniques. La crise sanitaire ne constitue cependant pas un révélateur de ces problématiques. Un tournant des débats autour de l'accessibilité aux services publics peut être identifié à partir de 2018-2019. Cette période de mise en œuvre des programmes de dématérialisation des services publics a également correspondu à une contestation des inégalités d'accès aux services publics se manifestant notamment par le mouvement des « Gilets jaunes ».

*

II. Un développement du numérique pouvant néanmoins conduire à des restrictions de l'accès au service pour les usagers, exigeant un encadrement des téléservices et des téléprocédures et un accompagnement des usagers afin de garantir une égalité d'accès au service public

A. La mise en place de téléprocédures et de téléservices, facteur de risques importants de restriction de l'accès au service, notamment pour des catégories d'usagers vulnérables

1. Sur la dimension géographique de l'accès au service public : le phénomène de recul des services publics physiques et le numérique

a. Le numérique comme cause de la suppression de services publics physiques

Le numérique entretient un rapport ambivalent avec la présence physique des services publics dans les territoires, en particulier, les territoires ruraux. Le numérique apparaît en effet tant comme un accélérateur qu'un palliatif au recul de la présence physique des services publics.

En premier lieu, la transformation numérique apparaît comme une dimension centrale de la réorganisation des services publics dans les territoires. Le numérique apparaît comme un accélérateur de cette réorganisation, il permet également d'améliorer l'efficacité du service et de redéployer les effectifs et moyens économisés vers d'autres missions.

Les services préfectoraux ont engagé à partir de 2017 le « Plan préfecture nouvelle génération » (PPNG). Ce programme poursuivait l'objectif de dématérialiser un certain nombre de démarches administratives, notamment les procédures de délivrance de titres (cartes d'identité, passeports, permis de conduire, titres de séjour...). Cette dématérialisation a impliqué une réduction de l'accueil des usagers au sein des services préfectoraux et un redéploiement des agents sur d'autres tâches. Cette réorganisation s'est accompagnée de la création de centres d'expertise et de ressources titres (CERT), chargés de l'instruction des demandes et spécialisés par catégories de titres. Un rapport d'information de la commission des finances du Sénat estime que le programme PPNG a permis des gains de productivité s'élevant à près de 2 241 emplois équivalents temps plein (ETP) sur les 4 000 mobilisés pour la délivrance des titres¹⁵⁴. Cette réduction d'effectifs concerne principalement les agents d'accueil au guichet, contribuant à transférer les effectifs vers des postes davantage centrés sur l'instruction des demandes, au risque d'une « administration absente »¹⁵⁵ aux yeux de l'utilisateur.

¹⁵⁴ Sénat, Rapport d'information n° 334 fait au nom de la commission des finances sur l'implantation des services de l'État dans les territoires : état des lieux et enjeux financiers, par M. Jacques Genest, sénateur, 2020.

¹⁵⁵ Colin, Frédéric, « L'administration fictive », Revue française d'administration publique, vol. 156, no. 4, 2015, pp. 1093-1100.

Cette réorganisation territoriale des administrations n'est effectivement pas neutre en terme d'accès des usagers aux prestations de service public. Dans sa thèse consacrée aux procédures d'accès au RSA, la sociologue Clara Deville avance que la dématérialisation des démarches relatives au RSA et la réorganisation du réseau des agences de la CAF ont eu pour effet de réduire le recours à cette prestation¹⁵⁶.

En second lieu, la portée de cette réorganisation est accentuée par le déficit d'accès à internet dans un certain nombre de territoires. La Cour des comptes¹⁵⁷ identifie parmi les facteurs expliquant les difficultés d'accès aux services publics l'insuffisance de la couverture numérique. La couverture numérique mobile 4G était assurée au 1^{er} avril 2018 à hauteur de 88,6% de la population et 66,9% du territoire. Cette couverture recule à 83,7% de la population et 57,1% du territoire pour les départements ruraux. Dans un avis du 23 octobre 2017, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) a rappelé que la France se situait parmi les derniers pays européens en termes d'éligibilité des foyers au très haut débit fixe et mobile¹⁵⁸. Dans son rapport de février 2022, la Défenseur des droits souligne la persistance de « zones blanches », définies par l'ARCEP comme des territoires non couverts par un réseau mobile dans certains territoires ruraux.

Le numérique apparaît comme un élément facilitateur, voire, accélérateur de la réorganisation des services publics dans les territoires. S'il est difficile d'identifier une causalité entre la transformation numérique de l'administration et le recul de son implantation territoriale, il est indéniable que le basculement vers des services dématérialisés distend le lien entre le service et l'utilisateur. Cet effet d'éloignement est accentué par une couverture numérique encore incomplète du territoire.

b. Le numérique comme palliatif au recul des services publics dans les territoires ?
L'exemple de la télémédecine et de la télésanté

Le recul des services publics dans les territoires est particulièrement perceptible dans le domaine de la santé et s'est cristallisé autour de la formule, d'origine médiatique, de « déserts médicaux ». Cette dernière, comme le relève la DREES, est réductrice du fait de son caractère dichotomique et peu adapté à la diversité des professions de santé¹⁵⁹. Le recul des services de santé dans certains territoires, tant ruraux qu'urbains d'ailleurs, affaiblit le principe d'égal accès aux soins. L'exigence d'égal accès aux soins est une composante du droit fondamental à la protection de la santé inscrit dans le code de la santé publique¹⁶⁰ (CSP) et découle de la double exigence constitutionnelle de protection de la santé et d'égalité en droits¹⁶¹.

La télémédecine¹⁶² constitue une des réponses apportées au manque de médecins et de professionnels de santé dans certains territoires. En 2020, plus de 19 millions de

¹⁵⁶ Deville, Clara, *Les chemins du droit. Dématérialisation du RSA et distance à l'État des classes populaires rurales*, 2020.

¹⁵⁷ Cour des comptes, *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, Mars 2019.

¹⁵⁸ Avis n° 2017-1293 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 23 octobre 2017 rendu à la demande du Sénat et portant sur la couverture numérique des territoires.

¹⁵⁹ Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, « Déserts médicaux : comment les définir ? comment les mesurer ? », mai 2017.

¹⁶⁰ Article L. 1110-1 du CSP.

¹⁶¹ Moquet-Anger, Marie-Laure, « Télémédecine et égal accès aux soins », RDSS, 2020, p. 13.

¹⁶² Depuis la loi du 21 juillet 2009, la télémédecine est définie à l'article L. 6316-1 du CSP comme « une forme de pratique médicale à distance utilisant les technologies de l'information et de la communication » qui met « en rapport un professionnel médical avec un ou plusieurs professionnels de santé, entre eux ou avec le patient et, le cas échéant, d'autres professionnels apportant leurs soins au patient ».

téléconsultations ont été prises en charge par l'assurance maladie selon l'Agence du numérique en santé.

La télémédecine poursuit un double objectif : assurer l'accès aux soins et améliorer la qualité des soins. La version initiale de l'article L. 6316-1 du CSP, en vigueur de 2009 à 2018, indiquait que le pouvoir réglementaire, dans la définition des actes de télémédecine, doit tenir compte « *des déficiences de l'offre de soins dues à l'insularité et l'enclavement géographique* ». La télémédecine constitue ainsi, selon l'expression de la Professeure Marie-Laure Moquet-Anger, une « *abolition des distances* », par le biais de la téléconsultation et de la téléexpertise. Un troisième objectif, moins directement affiché et souligné par la Professeure Renaudie, relève des contraintes financières qui encouragent cette prise en charge à distance, moins coûteuse qu'une présence physique¹⁶³.

La problématique de la télémédecine se rattache ainsi à la question de l'accès au service public par une volonté de garantir un égal accès aux soins. Deux éléments additionnels contribuent également à rattacher cet exemple de politique publique à notre réflexion.

Premièrement, il convient d'indiquer que la télémédecine constitue bien un téléservice public. Selon la Professeure Renaudie¹⁶⁴, la télémédecine est un service public. Cette activité correspondrait en effet au premier cas de figure identifié par la jurisprudence *APREI*¹⁶⁵ : une activité d'intérêt général, qui peut être assurée par une personne privée, sous le contrôle de la puissance publique. La télémédecine, par les finalités qu'elle poursuit, apparaît comme une activité d'intérêt général. De plus, si elle peut être assurée par des personnes privées, les médecins libéraux, elle demeure heureusement sous le contrôle de la puissance publique, qui en assure l'organisation¹⁶⁶, le pilotage et une majorité du financement.

Deuxièmement, ce téléservice illustre de manière symptomatique une partie des critiques adressées à la réponse numérique au recul de la présence physique des services publics. D'une part, la mise en œuvre de la télémédecine est conditionnée à un équipement adéquat de l'utilisateur. Une note de mai 2021 de la Haute Autorité de santé (HAS)¹⁶⁷ indiquait, sans surprise, qu'en plus d'une connexion internet, un ordinateur, un smartphone ou une tablette équipée d'une webcam étaient nécessaires pour effectuer une téléconsultation. D'autre part, l'effectivité de ce téléservice public suppose une certaine maîtrise technologique de la part des professionnels de santé.

La télémédecine apparaît comme un canal utile pour pallier le recul des services publics de santé dans les territoires. Elle n'est toutefois qu'un instrument parmi d'autres pour compenser le déficit de praticiens dans certains territoires. Cet outil numérique peut, en revanche, être utilement combiné avec d'autres dispositifs visant à encourager un exercice concerté des professions de santé dans les territoires.

2. Sur le plan du fonctionnement des services publics : le numérique comme catalyseur des difficultés contemporaines du service public

¹⁶³ Renaudie, Olivier, « Télémédecine, télésanté, télésoins : des paroles aux actes », RDSS, 2020, p. 5.

¹⁶⁴ Renaudie, Olivier. « Télémédecine et téléservice public », RFAP, 2013, pp. 381-391.

¹⁶⁵ Conseil d'État, section, 22 février 2007, *Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés*, n° 264541.

¹⁶⁶ Décret n° 2010-1229 du 19 octobre 2010 relatif à la télémédecine.

¹⁶⁷ Haute Autorité de Santé « Consulter et se faire soigner à distance. Téléconsultation & télésoin », mai 2021.

a. Usager-captif contre usager-roi¹⁶⁸ : le manque d'adaptation des administrations aux besoins des administrés

Dans un article de 1985¹⁶⁹, le Professeur Jacques Chevallier distingue deux figures de l'usager du service public. L'usager-roi, figure au fondement de la déontologie administrative, s'inscrit dans un schéma dans lequel « *la satisfaction des usagers est la norme qui commande toute l'action administrative et conditionne sa légitimité* »¹⁷⁰. À l'inverse, l'usager-captif est assujéti à une administration dont la puissance s'appuie sur la prestation de service pour conserver une domination. Dans ce schéma, la réalisation de l'intérêt général prime la satisfaction des intérêts des usagers dans le cadre d'un marché « captif » de prestations de service public. Loin de laisser émerger la figure de l'usager-roi, le passage d'une administration-puissance publique à une administration-service public a donc conforté une conception de l'usager dans une situation de contrainte unilatérale.

Ce décalage constaté par le Professeur Chevallier en 1985 est particulièrement d'actualité au regard de la transformation numérique des services publics. L'administration demeure en effet dans un rapport d'unilatéralité dans lequel l'usager du service se trouve en situation de dépendance. Loin de rapprocher usager et service public, le numérique peut contribuer à accentuer distance et unilatéralité.

Le numérique comporte ainsi des difficultés inhérentes qui complexifient l'accès au service en augmentant les charges administratives pour les usagers. Trois caractéristiques des téléservices peuvent contribuer à une complexification des démarches des usagers.

Premièrement, le numérique ne permet pas une prise en compte effective des situations complexes. Les outils numériques schématisent les situations en proposant un nombre d'options limité, entraînant un « formatage des situations »¹⁷¹. Citant une enquête du Secours catholique / Caritas, un rapport de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS)¹⁷² indiquait que 1/6^e des personnes interrogées déclaraient que leur cas ne se retrouvait « dans aucune case », proportion qui s'élève à 53% pour les personnes dont le niveau de vie est inférieur à 1 000 euros. Une demande d'aide au logement sur le site de la CAF pour une famille de trois enfants implique la consultation de 27 pages de formulaire et le remplissage de plus de 90 champs.

Deuxièmement, la dématérialisation des procédures conduit à une déshumanisation des relations avec l'administration ; or les relations humaines peuvent constituer une composante essentielle du service, en particulier en matière sociale. Cette accentuation de la distance usager-service, renforcée par l'usage de traitements automatiques des demandes véhicule le risque de transformer l'administration en « monstre froid »¹⁷³. Outre cette perte de relations humaines, qui peut accroître le non-recours en matière de droits sociaux, une simple erreur de saisie peut conduire à entraver la procédure.

Troisièmement, la mise en place de téléservices peut conduire, comme le relève le rapport de l'IGAS à « *externaliser la complexité et le coût des opérations vers les usagers* ». Ce constat est particulièrement vérifié lorsque la mise en place d'un téléservice correspond à la simple

¹⁶⁸ Chevallier, Jacques, « Figures de l'usager », *Psychologie et science administrative*, P.U.F., 1985.

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ *Ibidem.*

¹⁷¹ Koubi, Geneviève, « Services en ligne et droits sociaux », *Informations sociales*, 2013/4, n° 178.

¹⁷² Inspection générale des affaires sociales, *Garantir un numérique inclusif*, décembre 2019.

¹⁷³ Tournay, Virginie, « Les algorithmes vont-ils transformer l'État en monstre froid ? », *Le Monde*, 22 novembre 2017.

numérisation d'un formulaire administratif. La charge du remplissage du formulaire, de l'impression et de l'envoi des pièces repose désormais sur l'utilisateur.

À ce transfert de charges administratives, qui s'opère y compris lorsque l'utilisateur maîtrise les outils numériques, s'ajoute un « dédoublement de la relation de service »¹⁷⁴ souligné par des travaux sociologiques, lorsque l'utilisateur ne parvient pas à utiliser ces outils. L'utilisateur en incapacité de recourir aux moyens numériques se trouve face à une alternative entre le non-recours et le recours à un tiers pour l'aider dans ses démarches (la seconde relation de service).

Le transfert de ces responsabilités, additionnés aux compétences nécessaires pour effectuer ces démarches conduit à l'émergence de nouvelles « conditionnalités » dans l'accès aux droits. Selon Clara Deville¹⁷⁵, ces nouvelles conditionnalités peuvent s'observer en amont du « guichet » dans le cadre de ce qu'elle désigne comme les « chemins du droit ». Ces derniers recouvrent un processus de conformation de l'individu aux injonctions de l'administration, en amont de la demande administrative formelle, afin de maximiser ses chances de réussite.

L'ensemble de ces éléments peuvent nous conduire à relativiser le postulat des théories de l'État-plateforme associant à un usage renforcé des outils numériques par l'administration une revalorisation de la figure et du rôle de l'utilisateur. Sans disqualifier ces théories, les développements précédents invitent à une réflexion sur la prise en compte des biais des outils numériques dans les relations entre le public et l'administration.

b. Les dysfonctionnements techniques existant dans la mise en place des téléservices

Outre ces dysfonctionnements tenant à la relation usager-service, des dysfonctionnements sont également apparus sur le plan matériel, à l'occasion de la mise en œuvre technique de téléservices publics. Trois types de dysfonctionnements techniques ont été relevés par le Défenseur des droits à l'occasion de son premier rapport sur la dématérialisation et l'accès aux droits¹⁷⁶

Tout d'abord, des problèmes techniques ont pu apparaître à l'occasion de la mise en place de téléservices.

Un exemple typique de ces difficultés techniques lors du passage à des services dématérialisés s'est présenté à l'occasion de la dématérialisation des procédures de délivrance des certificats d'immatriculation, ou cartes grises. Cette dématérialisation s'inscrivait dans le cadre du « Plan préfectures nouvelle génération » (PPNG) lancé en 2017. Concernant les cartes grises, le projet a connu des difficultés extrêmes, qualifiées par la Cour des comptes de « crise des cartes grises »¹⁷⁷. Des défaillances informatiques sont rapidement apparues (impossibilité de se connecter en tant que personne morale, obligation de traiter une par une les opérations, impossibilité d'avoir une connexion simultanée de plusieurs postes, obligation de payer par carte bancaire personnelle) et en mars 2018, le stock de dossiers en attente de traitement s'élevait à plus de 256 000. Ces difficultés ont également été constatées par le Défenseur des droits qui relevait, en 2019, le sous-dimensionnement du dispositif face au flux de demandes¹⁷⁸.

¹⁷⁴ Belhumeur, Nasta et Rode, Antoine, « Des éloignés du numérique face au nouveau fardeau administratif : le doublement de la relation de service », ODENORE, document de travail n° 33, juin 2021.

¹⁷⁵ Deville, Clara, « Les chemins du droit. Ethnographie des parcours d'accès au RSA en milieu rural », Gouvernement et action publique, vol. 7, no. 3, 2018, pp. 83-112.

¹⁷⁶ Défenseur des droits, rapport, *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, 2019.

¹⁷⁷ Cour des comptes, Rapport public annuel 2020, Tome II – La dématérialisation de la délivrance des titres par les préfectures, 2020.

¹⁷⁸ Défenseur des droits, rapport, *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, 2019.

Cette problématique constituait en 2014 un des premiers motifs de saisine de l'autorité constitutionnelle indépendante.

Sur le plan contentieux, dans le cadre d'une action indemnitaire relative à la réparation du préjudice tiré de retards dans le traitement d'une demande de certificat d'immatriculation, le Conseil d'État a adopté une solution prenant en considération la complexité particulière des démarches pour le requérant¹⁷⁹.

Ensuite, la mise en place d'un certain nombre de téléservices a entraîné la dématérialisation des procédures de paiement, qu'il s'agisse de virement bancaire, de prélèvement bancaire ou de paiement en ligne. De plus, un certain nombre de procédures prévoit des obligations de paiement par voie dématérialisée, au premier rang desquelles certaines procédures fiscales. Or, selon l'Observatoire de l'inclusion bancaire de la Banque de France, près de 500 000 personnes ne disposaient pas de compte en banque en 2017 en France. Cette dématérialisation soulève une difficulté matérielle complexe pour cette catégorie de la population.

Afin de pallier cette limite, l'article 201 de la loi de finances pour 2019 a autorisé l'État à confier à un ou à plusieurs prestataires externes certaines opérations d'encaissement et de décaissement en numéraire jusqu'alors réalisées par les comptables publics. Sur ce fondement, la direction générale des finances publiques (DGFIP) a attribué, après une procédure de mise en concurrence, le marché à la Confédération des buralistes et la Française des Jeux organisant le service Paiement de proximité. Ce dernier permet de régler en espèces ou par carte bancaire, impôts¹⁸⁰, amendes ou factures de services publics.

Enfin, l'effectivité de la mise en place d'un service en ligne peut également reposer sur l'ergonomie des sites internet. L'intuitivité des sites facilite la prise en main par les usagers du service en ligne.

La DINUM, dans la continuité de la DINSIC, est chargée d'assurer l'harmonisation et la qualité des sites publics. Le décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019¹⁸¹ prévoit à son article 3 que la DINUM rend un avis sur les projets ministériels et interministériels en matière d'action publique numérique. Cet avis est obligatoire pour les projets supérieurs à 9 millions d'euros, seuil qui peut toutefois présenter des limites¹⁸². La DINUM a également élaboré dix principes pour une démarche en ligne exemplaire au premier rang desquels se trouvent la simplicité et la fluidité ainsi que l'usage d'un langage clair et précis.

La prise en compte de la perception des usagers entre également dans cette logique d'amélioration de l'ergonomie. En ce sens, la Cour des comptes a recommandé en 2016¹⁸³ de recourir à l'« expérience utilisateur », telle que définie par l'Organisation internationale de normalisation¹⁸⁴, qui suppose non seulement d'assurer le caractère pratique du site proposé mais également de le rendre agréable à l'utilisation et d'anticiper les besoins des usagers.

¹⁷⁹ Conseil d'État, 5/6 CHR, 27 avril 2021, n° 439199.

¹⁸⁰ Jusqu'à un plafonds de 300 euros.

¹⁸¹ Décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'État et à la direction interministérielle du numérique qui remplace le décret n° 2014-879 du 1er août 2014 qui avait succédé au décret n° 2011-193 du 21 février 2011.

¹⁸² Le projet PPNG, initialement estimé à 8,5 millions d'euros, était dispensé de l'avis de la DINSIC. Son coût effectif a été réévalué au double.

¹⁸³ Cour des comptes, *Relations aux usagers et modernisation de l'État. Vers une généralisation des services publics numériques*, Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, janvier 2016.

¹⁸⁴ Norme ISO 9241-210 remplacée en 2019 par la norme ISO 9241-210:2019.

Ces défaillances techniques doivent être prises en compte dans le processus de dématérialisation des démarches administratives. Les difficultés les plus prononcées se sont caractérisées par une mauvaise préparation des projets de transformation numérique et une sous-estimation des besoins. Ces difficultés peuvent toutefois être mieux anticipées et surmontées par l'acquisition d'une expertise technique au sein des structures interministérielles chargées de la transformation numérique.

c. Les usagers vulnérables, enjeu central des relations entre service public et numérique

i. *La notion d'utilisateur vulnérable*

Les difficultés évoquées précédemment liées à la transformation numérique des services publics, ont un impact plus prononcé sur certaines catégories d'utilisateurs. Le rapport précité du Défenseur des droits de 2019 évoquait ainsi « les laissés pour comptes de la dématérialisation », soit les catégories d'utilisateurs qui, pour des raisons tenant à leurs situations, se trouvaient dans l'impossibilité d'accéder aux services publics dématérialisés. De manière plus précise, dans un article paru à la RFDA, le Professeur Diane Roman identifie la notion d'« utilisateur vulnérable »¹⁸⁵. L'utilisateur vulnérable peut se définir comme un utilisateur du service public caractérisé par la vulnérabilité de sa situation personnelle, la vulnérabilité étant entendue dans son acception juridique, issue de la jurisprudence de la Cour de cassation. Sont des personnes vulnérables, celles qui « dans une situation pathologique ou hors norme, ne sont de fait pas en mesure d'exercer correctement leurs droits et libertés »¹⁸⁶.

Dans cette perspective, un certain nombre de catégories d'utilisateurs peut entrer dans la catégorie englobante des utilisateurs vulnérables : détenus, étrangers, personnes handicapées, personnes en situation de précarité ou encore personnes âgées. Le caractère vulnérable d'une catégorie d'utilisateurs l'affecte plus particulièrement au regard de l'égalité d'accès au service public.

Non sans un certain paradoxe, le service public peut contribuer à aggraver la vulnérabilité des utilisateurs. Cette aggravation se manifeste notamment en matière d'aide et de prestations sociales par le phénomène du « non-recours aux droits » qui concerne des personnes éligibles à certains droits et qui ne les perçoivent pas. Ce phénomène peut être expliqué par une complexité du droit et des démarches et affecte plus particulièrement les personnes cumulant pauvreté monétaire et exclusion sociale¹⁸⁷.

Le service public dématérialisé accentue également la vulnérabilité des utilisateurs. Les catégories d'utilisateurs vulnérables sont particulièrement sujettes à la problématique de l'illectronisme. Dans un rapport d'information sur l'illectronisme, le Sénat identifie, outre l'illectronisme fondé sur la capacité à se servir des outils numériques et celui fondé sur l'accès à ces outils, un illectronisme fondé sur des situations particulières, propres à certains publics¹⁸⁸. Le numérique intervient comme un catalyseur des inégalités existantes¹⁸⁹. Les difficultés liées à l'âge ou à la catégorie socio-professionnelle se trouvent accentuées par le facteur numérique.

¹⁸⁵ Roman, Diane, « L'utilisateur vulnérable », RFDA, 2013, p. 486.

¹⁸⁶ Lagarde, Xavier, « Avant-propos », *Les personnes vulnérables dans la jurisprudence de la Cour de cassation*, étude de la Cour de Cassation, 2009 cité par Roman, Diane, « L'utilisateur vulnérable », RFDA, 2013, p. 486.

¹⁸⁷ Catrice-Lorey, Antoinette, « Inégalités d'accès aux systèmes de protection sociale et pauvreté culturelle », RFAS, 1976, vol. 30, n° 4, pp. 127-137.

¹⁸⁸ Sénat, Rapport d'information n° 711 fait au nom de la mission d'information sur la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique sur la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique, par M. Raymond Vall, sénateur, 2020.

¹⁸⁹ Observatoire de l'éthique publique, Livre blanc, La digitalisation du service public. Pour une éthique numérique inclusive, octobre 2021.

Le numérique contribue également à faire émerger de nouvelles catégories d'usagers vulnérables. Les populations ultramarines peuvent ainsi entrer dans cette catégorie. Le taux d'illectronisme dans les DROM atteint 26,3%, hors Mayotte, contre 16,3% en métropole¹⁹⁰. Ce taux s'explique tant par des difficultés d'équipement que par des facteurs sociaux et économiques propres aux populations ultramarines¹⁹¹.

Le service public, de par les principes d'égalité et de mutabilité, a néanmoins démontré une capacité d'adaptation aux difficultés spécifiques rencontrées par des catégories d'usagers vulnérables. Le principe d'accessibilité, évoqué plus haut et appliqué, en premier lieu, aux personnes handicapées, en est un exemple topique. Concernant ce public, le 5^e Comité interministériel à la transformation publique de février 2021 a fixé un objectif de simplification et de lisibilité de 10 démarches et 100 formulaires administratifs sur le modèle du langage « facile à lire et à comprendre » (FALC).

ii. Deux exemples de catégories d'usagers vulnérables : les étrangers et les détenus.

Les problématiques spécifiques associées aux catégories d'usagers vulnérables peuvent être plus particulièrement exposées en présentant les situations des étrangers et des personnes détenues.

Concernant les étrangers non ressortissants de l'Union européenne, la problématique de l'accès au service public s'est particulièrement manifestée à propos de la prise de rendez-vous en préfecture.

Les services préfectoraux ont recours depuis 2014¹⁹² à des téléservices pour assurer la prise de rendez-vous, notamment pour les démarches de première demande ou de renouvellement de titres de séjour. L'objectif de cette dématérialisation est de réduire les déplacements en préfecture et de simplifier les démarches des usagers. Toutefois, selon des observateurs plus critiques, ces téléservices contribueraient à « invisibiliser les files d'attente » sans faire disparaître les besoins des usagers¹⁹³.

Dans la pratique, cette dématérialisation accélérée soulève des difficultés relevant du type de celles abordées dans les développements précédents.

D'une part, il s'agit de difficultés propres à cette catégorie d'usagers vulnérables. Ce public est marqué, selon la nationalité, par un plus fort taux d'illectronisme, auquel s'ajoutent la maîtrise de la langue et, dans certains cas, de l'âge.

D'autre part, des difficultés techniques ont rapidement émergé. Dans une étude, intitulée « À Guichets fermés », publiée pour la première fois en 2016 et régulièrement mise à jour, l'association La Cimade a recensé le nombre de créneaux disponibles par département. Il en ressort, pour un certain nombre de préfectures, une saturation presque immédiate des places disponibles. Des filières de marchandisation des places ont également été observés¹⁹⁴ ; or, plusieurs préfectures proposaient une prise de rendez-vous uniquement par voie numérique. Le

¹⁹⁰ Insee Première n° 1780 (2019).

¹⁹¹ Conseil économique social et environnemental, *L'accès aux services publics dans les Outre-mer*, étude par Michèle Chay et Sarah Mouhoussoune au nom de la délégation à l'Outre-mer, janvier 2020.

¹⁹² Circulaire du ministère de l'Intérieur n°INTK1400231C du 3 janvier 2014, relative à l'amélioration de l'accueil des étrangers en préfecture et aux mesures de simplification et objectifs d'organisation.

¹⁹³ Carayon, Lisa. « Dématérialisation ou dissolution ? Une lutte contre la numérisation totale des services préfectoraux d'accueil des personnes étrangères », *Délibérée*, vol. 7, no. 2, 2019, pp. 82-86.

¹⁹⁴ Assemblée nationale, commission des finances, rapport d'information n° 2041 sur la taxation des titres de séjour, juin 2019, M. Jean-François Parigi président, Mme Stella Dupont, rapporteure, juin 2019.

problème s'est accentué avec la crise sanitaire qui a conduit à la fermeture de l'accueil physique en préfecture¹⁹⁵. Toutefois, un jugement remarqué du tribunal administratif de Rouen a annulé la décision du préfet rendant obligatoire la prise de rendez-vous en ligne car, d'une part le CRPA exclut l'organisation de téléservices obligatoires et, d'autre part, les demandes de titres de séjour sont exclues du champ de la mise en œuvre des téléservices au sens du CRPA¹⁹⁶. De son côté, le juge du référé suspension du Conseil d'État a refusé de suspendre, pour défaut d'urgence, la mise en œuvre d'un téléservice obligatoire pour les demandes de titres de séjour étudiants après avoir pris soin d'indiquer que : « *La suspension des dispositions contestées, alors que le téléservice qu'elles mettent en place est aussi massivement utilisé, ne pourrait que créer des perturbations voire des ruptures de service préjudiciables aux usagers* »¹⁹⁷.

Le Défenseur des droits s'est saisi de ces difficultés, tant dans ses décisions¹⁹⁸ que dans ses rapports thématiques.

Cette situation a conduit au développement d'un véritable contentieux de l'accès au guichet des préfectures¹⁹⁹. Usuellement, le contentieux des étrangers se concentrait sur la contestation des refus de demande de titres. Depuis, plusieurs années, un glissement s'est opéré au stade de l'accès au service.

Le Conseil d'État a rappelé en 2019 que ni les dispositions du CRPA ni le décret n° 2016-685 du 27 mai 2016 ne créaient une obligation de saisine électronique de l'administration²⁰⁰. Le juge administratif a admis que l'étranger établissant qu'il n'avait pas pu obtenir une date de rendez-vous, malgré plusieurs tentatives n'ayant pas été effectuées la même semaine, peut saisir le juge d'un référé mesures-utiles au sens de l'article L. 521-3 du code de justice administrative pour lui demander d'enjoindre au préfet de lui communiquer, dans un délai qu'il fixe, une date de rendez-vous²⁰¹. Si la situation le justifie, le juge peut préciser un délai maximal dans lequel ce rendez-vous doit avoir lieu, voire, fixer un délai bref en cas d'urgence particulière.

Le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser sa jurisprudence pour indiquer que la production de nombreuses captures d'écran du site de la préfecture indiquant l'absence de plages horaires disponibles, alors même que cette page est anonyme, constitue un élément de nature à établir que l'étranger aurait tenté vainement d'obtenir une date de rendez-vous²⁰².

En outre, le Conseil d'État, saisi par le tribunal administratif de Lyon a rendu un avis contentieux le 1^{er} juillet 2020 sur les voies de recours permettant à un requérant de demander la modification de la date de rendez-vous proposé par la préfecture s'il l'estime trop lointaine²⁰³. Il a considéré que la convocation de l'étranger à la préfecture ne constituait pas un acte faisant grief, susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Cette convocation peut

¹⁹⁵ Accompagnée d'une prorogation des délais de validité des titres de séjour.

¹⁹⁶ Tribunal administratif de Rouen, 18 février 2021, n° 2001687.

¹⁹⁷ Conseil d'État, juge des référés, 31 mai 2021, n° 452794.

¹⁹⁸ Défenseur des droits, décision n°2020-142 du 10 juillet 2020 portant recommandations à l'égard du ministre de l'Intérieur ; Avis 21-03 du 28 avril 2021 relatif aux moyens consacrés par les préfectures à l'instruction des demandes de titres de séjour.

¹⁹⁹ Assemblée nationale, Rapport n° 4195 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi, après engagement de la procédure accélérée, de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020, Annexe n° 28 Immigration, asile et intégration, M. Jean-Noël Barrot et Mme Stella Dupont, rapporteurs spéciaux, mai 2021.

²⁰⁰ Conseil d'État, 10/9 CHR, 27 novembre 2019, n° 422516, *Association La Cimade*.

²⁰¹ Conseil d'État, 7/2 CHR, 10 juin 2020, n° 435594.

²⁰² Conseil d'État, 21 avril 2021, n° 448178.

²⁰³ Conseil d'État, avis contentieux, 2/7 CHR, 1^{er} juillet 2020, n° 436288.

toutefois être contestée par deux voies distinctes : soit par un recours pour excès de pouvoir contre une décision, explicite ou implicite, de refus d'avancer la date de rendez-vous, soit par un référé-mesure utiles. La mutation de l'office du juge de l'excès de pouvoir est favorable aux intérêts du justiciable : le juge statue à la date de sa décision et exerce un contrôle normal sur le refus de modification de la date de convocation. Il peut aussi enjoindre au préfet d'avancer la date de rendez-vous.

Le référé-mesures utiles constitue désormais un moyen de régulation de l'accès des étrangers aux services des préfectures, ce référé étant massivement utilisé par les étrangers privés de rendez-vous²⁰⁴. Au titre de sa fonction consultative, le Conseil d'État a déploré que « *ce contentieux artificiel donne lieu à des injonctions récurrentes du juge, qui se trouve ainsi chargé de gérer la pénurie de rendez-vous et les files d'attente* »²⁰⁵.

Afin de pallier ces difficultés, le déploiement de la plateforme Administration numérique des étrangers en France (ANEF) amorcé en 2019 et encore en cours vise à dématérialiser l'ensemble des procédures relatives au séjour des étrangers en France. Sa mise en œuvre devrait conduire à une uniformisation des pratiques entre préfectures, à une rationalisation du travail des agents et à la délivrance d'attestations numériques.

Concernant les personnes détenues²⁰⁶, soit environ 70 600 personnes en France, le cadre juridique de l'accès à internet dans les établissements pénitentiaires est fixé par une circulaire de la direction de l'administration pénitentiaire du 13 octobre 2009²⁰⁷. Elle fixe un principe d'interdiction de l'accès à internet des détenus en cellule. Lors de l'examen de la loi pour une République numérique, un amendement visant à la production d'un rapport sur les conditions et les modalités de mise en œuvre de l'accès au numérique de toutes les personnes privées de liberté, déposé par un parlementaire, a été supprimé au cours de la navette parlementaire²⁰⁸.

Dans un avis de décembre 2019²⁰⁹, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGCPL) affirme que cette interdiction ne repose sur aucune base légale.

Cette interdiction pénalise les détenus dans l'exercice de leurs droits et libertés fondamentaux. Les personnes détenues sont notamment entravées dans l'accès au service public par cet encadrement de l'usage des outils numériques. Les détenus sont en effet soumis au droit commun pour accéder un certain nombre de démarches. C'est par exemple le cas des modalités d'octroi des pensions d'invalidité ou de retraites ou de la déclaration annuelle de revenus.

²⁰⁴ Selon les chiffres fournis par le Conseil d'État aux rapporteurs spéciaux de la commission des finances de l'Assemblée, le nombre de requêtes concernant l'impossibilité de prise de rendez-vous déposées auprès de six tribunaux administratifs a augmenté de 244% entre 2018 et 2019.

²⁰⁵ Conseil d'État, Étude à la demande du Premier ministre, *20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous*, octobre 2020.

²⁰⁶ Les développements suivants n'incluent pas les spécificités relatives aux personnes placées en centre de rétention administrative (CRA), les mineurs en centre éducatif fermé (CEF), dans un quartier dédié aux mineurs d'un établissement pénitentiaire, en établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM) ou les personnes placées dans des centres hospitaliers.

²⁰⁷ Circulaire de la direction de l'administration pénitentiaire en date du 13 octobre 2009 relative à l'accès à l'informatique pour les personnes placées sous main de justice, NOR : JUSK0940021C.

²⁰⁸ Sénat, Rapport d'information n° 711 fait au nom de la mission d'information sur la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique sur la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique, par M. Raymond Vall, sénateur, 2020.

²⁰⁹ Avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 12 décembre 2019 relatif à l'accès à internet dans les lieux de privation de liberté, l'accès des personnes détenues à internet, NOR : CPLX2003262V. JORF n°0031 du 6 février 2020.

L'accomplissement de ces démarches, en partie dématérialisées, implique un accès à internet, notamment pour réunir les pièces justificatives nécessaires.

Le numérique est, en outre, un canal indispensable pour accéder non seulement aux outils de formation et de réinsertion mais également au service public de la justice. Sans accès à internet, comme le relève la Défenseur des droits²¹⁰, il est impossible de consulter la plateforme « Portail du Justiciable » du ministère de la justice, qui permet de suivre l'état d'avancement des procédures civiles et pénales et de saisir la justice *via* la requête numérique. Concernant l'accès aux services de formation nécessaires à la réinsertion, plusieurs pays européens, comme les Pays-Bas, la Finlande, l'Espagne ou le Royaume-Uni autorisent l'accès à internet des personnes détenues à des fins d'information et de formation.

S'il ne semble pas envisageable d'autoriser un accès illimité à internet aux détenus, pour des raisons évidentes de sécurité et d'ordre public, plusieurs autorités, au nombre desquelles le CGLPL²¹¹, la Défenseur des droits²¹² et une commission d'enquête de l'Assemblée nationale²¹³, ont recommandé la mise en place d'un accès internet effectif aux sites des services publics, des organismes sociaux et de formation en ligne reconnues par le ministère de l'Éducation nationale.

Des dispositifs spécifiques permettant un accès limité aux sites des services publics et des services de formation ont été mis en place, avec une effectivité relative à l'heure actuelle. Le CGLPL a ainsi noté que la plupart des « cyber-bases », bornes d'accès à des sites administratifs et éducatifs installées dans sept établissements pénitentiaire en 2009, avait cessé de fonctionner du fait d'un défaut de maintenance. Le plan de transformation numérique du ministère de la justice, élaboré en 2017 et couvrant la période 2018-2022, comportait un volet concentré sur l'administration pénitentiaire, intitulé Numérique en détention (NED), prévoyant un « Portail Détenu » de dématérialisation des échanges avec l'administration et un espace numérique de travail (ENT) pour l'accès à l'information et la formation. La Cour des comptes recommande de renforcer le NED pour favoriser l'accès des personnes détenues aux services numériques spécifiques dans le cadre de la préparation à la sortie ou de l'accès aux droits²¹⁴.

Il est intéressant de noter que le référé mesures utiles est également utilisé, bien que dans une moindre mesure, pour permettre aux détenus de recourir de manière limitée aux outils numériques. Saisi de la demande d'un détenu afin d'obtenir une autorisation exceptionnelle de procéder à une connexion unique sur ses comptes de messagerie électronique afin de sauvegarder les données à caractère personnel, le Conseil d'État a estimé qu'eu égard à la condition de détenu du requérant qui ne lui permettait pas d'utiliser un ordinateur connecté au réseau internet, ses demandes relevaient de celles dont peut être saisi le juge des référés au titre de l'article L. 521-3 du CJA²¹⁵.

²¹⁰ Défenseur des droits, Rapport – *Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?*, février 2022.

²¹¹ Avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 12 décembre 2019 relatif à l'accès à internet dans les lieux de privation de liberté, l'accès des personnes détenues à internet, NOR : CPLX2003262V. JORF n°0031 du 6 février 2020.

²¹² Défenseur des droits, Rapport – *Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?*, février 2022.

²¹³ Assemblée nationale, Rapport n° 4906, fait au nom de la commission d'enquête visant à identifier les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française, par M. Philippe Benassaya et Mme Caroline Abadie, janvier 2022.

²¹⁴ Cour des comptes, *Améliorer le fonctionnement de la justice – Point d'étape du plan de transformation numérique du ministère de la justice*, communication à la commission des finances du Sénat, janvier 2022.

²¹⁵ Conseil d'État, 10/9 CHR, 5 mars 2018, n° 414859.

Ces deux catégories d'usagers vulnérables illustrent de manière différentes comment le numérique peut conduire à une restriction des droits des usagers. Dans le cas des étrangers, le recours exclusif à des outils numériques conduit, *de facto*, à restreindre l'accès au service du fait de l'illectronisme des usagers ou de défaillances techniques. À l'inverse, dans le cas des détenus, c'est l'interdiction de recourir aux outils numériques qui restreint l'exercice par les usagers de leurs droits *via* des téléservices. Dans ces deux cas, l'émergence d'un contentieux « artificiel » de l'accès au service renvoie au juge la gestion des difficultés découlant de la mise en œuvre d'outils numériques par l'administration.

*

Malgré ces difficultés non négligeables, la satisfaction des usagers à l'égard des services publics demeure significative. Le taux de satisfaction des usagers, cité en introduction, se situe à un niveau élevé, et ce alors qu'internet est depuis trois ans le moyen majoritairement utilisé pour se mettre en contact avec les services publics, selon l'Institut Paul Delouvrier. La dématérialisation de l'accès aux services publics est donc ancrée dans les habitudes des usagers. Pour autant, il appartient à l'action publique de corriger les limites identifiées au mouvement de transformation numérique des services publics.

*

B. Une prise en compte indispensable, dans le cadre de la transformation numérique des services publics, de l'accompagnement des usagers pour réduire les difficultés d'accès au service afin de pallier les restrictions aux droits des usagers

La réduction de la fracture numérique ne repose cependant pas sur les seuls outils technologiques, comme le relève un rapport sénatorial de 2020 dans une formule imagée empruntée à Pascal Plantard²¹⁶ : « *Une tablette magique ne suffit pas à effacer la fracture numérique* »²¹⁷. Dans un rapport à la demande du secrétaire d'État chargé du Numérique, France Stratégie indiquait en 2018 que 14 millions de Français, soit 28% de la population adulte, étaient éloignés du numérique²¹⁸. Cette étude estimait que le gain pour le service public d'un plan d'inclusion numérique touchant un tiers de la population cible et permettant un recours accru aux procédures en ligne serait de 150 millions d'euros par an.

1. Les mesures prises pour réduire la fracture numérique

a. Les mesures prises pour la couverture numérique du territoire

La couverture numérique du territoire relève en premier lieu de l'initiative privée, le secteur des télécommunications ayant fait l'objet depuis plusieurs années d'un mouvement d'ouverture à la concurrence. Pour autant, au regard des objectifs d'intérêt général qui s'y attachent, ce secteur reste largement régulé²¹⁹. Ainsi, les activités des entreprises de télécommunication sont largement encadrées par la loi afin de satisfaire la réalisation des objectifs d'intérêt général énumérés à l'article L. 32-1 du code des postes et des communications électroniques (CPCE).

²¹⁶ Plantard, Pascal, « Contre la « fracture numérique », pas de coup de tablette magique ! », *Revue Projet*, vol. 345, no. 2, 2015, pp. 23-30.

²¹⁷ Sénat, Rapport d'information n° 711 fait au nom de la mission d'information sur la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique sur la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique, par M. Raymond Vall, sénateur, 2020.

²¹⁸ France Stratégie, Les bénéfices d'une meilleure autonomie numérique, Rapport au secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé du Numérique, juillet 2018.

²¹⁹ Idoux, Pascale, « L'ambivalence du développement des téléservices : de nouveaux services publics ou des services publics numérisés ? », *Revue du droit public*, septembre 2020, p. 1145.

L'ARCEP attribue les autorisations d'occupation du domaine public hertzien aux opérateurs en contrepartie d'obligations en termes de couverture réseau²²⁰.

Afin de pallier les défaillances de l'initiative privée, plusieurs dispositifs ont été mis en place pour permettre la réalisation des objectifs de couverture du territoire.

Au niveau décentralisé, les réseaux dits d'initiative publique permettent aux collectivités territoriales ou leurs groupements d'établir et exploiter sur leur territoire des infrastructures et des réseaux de communications électroniques et de les mettre à disposition d'opérateurs ou d'utilisateurs de réseaux indépendants²²¹.

Aux niveaux européen et national, le droit de la concurrence a été aménagé afin de permettre une intervention publique en faveur de la couverture numérique du territoire.

Tout d'abord, dans le cadre du service universel des communications électroniques, il est possible de mettre en place des tarifs préférentiels sur critères sociaux dans l'objectif de garantir à certaines catégories d'utilisateurs un accès équivalent et de conserver le caractère abordable de ces services²²².

Ensuite, deux générations de plans d'investissements publics ont permis d'accélérer la couverture en haut débit et très haut débit du territoire. Sur le plan du réseau fixe, les objectifs de couverture du territoire ont été fixés dans le cadre du programme national très haut débit (PNTHD) de 2010 puis du Plan France Très Haut Débit de 2013. Ces plans, régulièrement actualisés, reposent sur le déploiement de la fibre, technologie permettant une qualité uniforme quelle que soit la distance de son installation. Sur le plan de la couverture mobile, le « New Deal » mobile conclu au début du quinquennat 2017-2022 entre l'ARCEP et le Gouvernement, d'une part, et les opérateurs, d'autre part. Le principe de l'accord repose sur des investissements substantiels et ciblés des opérateurs en contrepartie du renoncement par l'État de tout ou partie des recettes d'utilisation des fréquences à renouveler et de recettes fiscales. Dans son évaluation du dispositif, la Cour des comptes estime que cet accord a permis des progrès substantiels en termes de couverture mobile²²³.

Ces investissements publics massifs se sont inscrits dans le cadre du droit européen de la concurrence. En effet, la qualification de service d'intérêt économique général (SIEG) au sens de l'article 106 § 2 du TFUE permet d'autoriser une intervention publique compatible avec le régime des aides d'État. À titre d'exemple la Commission européenne a estimé que le financement public du réseau très haut débit dans les Hauts-de-Seine respectait les quatre critères posés par la jurisprudence *Altmark* pour qu'une compensation accordée en contrepartie d'obligations de service public ne constitue pas une aide d'État²²⁴. Ce raisonnement a été validé par le Tribunal de l'Union européenne²²⁵.

b. Les mesures prises pour assurer une présence physique des services publics : l'exemple des Maisons France Service

²²⁰ Articles L. 42-1 et suivants du CPCE.

²²¹ Article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales.

²²² Article L. 35-1 du CPCE.

²²³ Cour des comptes, *Réduire la fracture numérique mobile. Le pari du « New Deal » 4G*, communication à la commission des finances du Sénat, juin 2021.

²²⁴ Cour de justice des communautés européennes, 24 juillet 2003, *Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg, Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, affaire C-280/00.

²²⁵ Tribunal de l'UE, 16 septembre 2013, *Colt Télécommunications France c/ Commission*, aff. T-79/10 ; 16 septembre 2013, *Orange c/ Commission*, affaire T-258/10 ; 16 septembre 2013, *Illiad c/ Commission*, affaire T-325/10.

Les politiques de couverture numérique du territoire et de transformation des services publics ont été accompagnées, tant dans une logique d'aménagement du territoire que de solidarité, de mesures visant à assurer une permanence des services publics dans les territoires et d'inclusion des publics vulnérables.

Les maisons France Services (MFS) représentent un point cardinal de cette politique. La généralisation de ce dispositif a été annoncée directement par le Président de la République, en avril 2019, à l'occasion de la conférence de presse de clôture du Grand débat national²²⁶.

Le principe est posé par le Président de la République : « *Mais nous devons sur ce point remettre de la présence de services publics, assurer l'accès aux services publics à moins de 30 minutes avec un accompagnement personnalisé pour les démarches de la vie quotidienne (...)* »²²⁷, et doit être assuré par une maison France Services par canton. Cette volonté de mesurer sur une échelle temporelle la distance au service public n'est pas sans rappeler le principe ayant déterminé le découpage territorial de la France en départements par le décret du 22 décembre 1789 de l'Assemblée constituante, d'après le vœu de Condorcet selon lequel « *une demi-journée, ou une petite journée de distance, devrait être le plus grand rayon d'un district ; enfin, une grande journée devrait être celui d'une province, en le prenant du chef-lieu de district le plus éloigné* »²²⁸.

Si les maisons France Services font suite au Grand débat et visent à répondre au sentiment de fracture territoriale exprimé par la crise des « Gilets jaunes », elles s'inscrivent dans la continuité de dispositifs existants. Des maisons de service public (MSP) avaient en effet été introduites par la loi du 12 avril 2000²²⁹ puis transformées en maisons de service au public (MSAP) par la loi NOTRe du 6 août 2015²³⁰. L'objectif demeure le même, à savoir la mise en place d'un « guichet unique » permettant un maintien de l'accès aux services publics dans les territoires dans une logique de mutualisation des moyens.

Le cadre juridique des MFS conserve la souplesse qui caractérisait déjà les MSP/MSAP. Une circulaire du Premier ministre fixe le statut et le fonctionnement de ces structures²³¹. Le principe de France Services est celui d'un label attribué à des structures dont la forme juridique peut varier (adossement à une entreprise ou à une collectivité territoriale, statut de GIP, d'association...). Ce label est accordé sous réserve du respect d'une « Charte nationale d'engagement » prévoyant la présence d'au moins deux agents polyvalents et d'un « bouquet » de services communs relevant de dix organismes allant de La Poste aux services de la DGFIP en passant par Pôle emploi. À ce socle minimal peuvent s'ajouter des services complémentaires (bornes SNCF, services bancaires, services relevant des collectivités territoriales...) mais également des services dont le lien avec le service public est plus distendu (cafés associatifs, espaces de travail collectifs...). À partir de 2023, les MFS feront également partie des établissements pouvant accueillir une « Micro-Folie ».

Fin octobre 2021, 1745 structures étaient labellisées selon l'Agence nationale de cohésion des territoires, et ont permis d'accueillir 2,6 millions d'utilisateurs en 2018. La majorité des MSF

²²⁶ Conférence de presse du Président de la République, Emmanuel Macron, à l'issue du Grand débat national, 25 avril 2019.

²²⁷ Conférence de presse du Président de la République, Emmanuel Macron, à l'issue du Grand débat national, propose liminaire, 25 avril 2019.

²²⁸ Condorcet, Nicolas, *Essai sur la Constitution et les fonctions des assemblées provinciales*, 1788, pp. 189-190.

²²⁹ Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative au droit des citoyens dans leur relation avec l'administration.

²³⁰ Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

²³¹ Circulaire n° 6094-SG du 1er juillet 2019 relative à la création de France Services.

(58%) est implantée dans des espaces peu denses, soit des communes de moins de 2 000 habitants. Le processus de labellisation connaît toutefois des disparités territoriales. Selon le Conseil économique, social et environnemental²³², en février 2019, il existait seulement 21 MFS en Outre-mer²³³. Le CESE recommande un développement plus important de ces structures dans les DROM-COM. Le déploiement des MFS à Saint-Martin à la suite du passage de l'ouragan Irma en octobre 2017 avait notamment permis de rétablir la prise en charge administrative des personnes vivant dans les quartiers les plus touchés pour rétablir leur état civil ou leur titres de séjour.

La souplesse de fonctionnement de ces structures est telles que le label France Services peut être appliqué à des dispositifs itinérants. Plusieurs appels à projets menés par le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales ont notamment permis le lancement de « Bus France Services » dans une logique d'« aller-vers ».

Certaines critiques issues tant de la doctrine universitaire que des institutions chargées de l'évaluation des politiques publiques ont toutefois pu émerger.

La disparition de l'expression « service public » dans l'intitulé du dispositif, acté dès la loi NOTRe de 2015, peut ainsi être regrettée²³⁴. Cependant, c'est principalement l'évolution marquée par cette modalité de fonctionnement du service public qui interroge. La logique de labellisation portée par le dispositif France Services semble rejoindre l'idée défendue par une partie de la doctrine selon laquelle le service public est définitivement devenue une notion fonctionnelle, un label²³⁵. Sur le plan organique cependant, la labellisation de structures souvent confiées à des acteurs privés chargés de missions relevant par essence du service public, comme l'état civil ou le service des impôts, traduit, aux yeux de certains auteurs, « un paradigme néo-libéral désormais dominant »²³⁶. Les maisons France Services, au recrutement plus souple, peuvent également contribuer à l'émergence de nouvelles « *poches de surnumérariat* » dont le statut juridique, mal défini, prive les agents d'un certain nombre de garanties²³⁷.

Sur un plan plus opérationnel, une telle organisation des services publics dans les territoires n'est pas sans risques. La Cour des comptes pointait en 2019, à propos des maisons de service au public²³⁸, un risque de « délestage » des services de l'État et de ses opérateurs. La Cour constatait notamment que la fermeture des guichets des sous-préfectures à partir de novembre 2017 avait transféré une charge importante aux MSAP sans concertation préalable. Ce risque de délestage est souligné par le Défenseur des droits dans son rapport de février 2022²³⁹, qui relève que dans certains départements les organismes de sécurité sociale refusent de prendre en charge une partie des démarches de guichet et renvoient les assurés vers les espaces France

²³² Conseil économique social et environnemental, *L'accès aux services publics dans les outre-mer*, étude par Michèle Chay et Sarah Mouhoussoune au nom de la délégation à l'Outre-mer, janvier 2020.

²³³ Trois à La Réunion, huit en Guyane, trois en Martinique, quatre en Guadeloupe, deux à Mayotte et une à Saint-Martin.

²³⁴ Colin, Frédéric, « Couvrez ce service public que je ne saurais voir... », AJDA, 2021, p. 361.

²³⁵ Truchet, Didier, « Nouvelles récentes d'un illustre vieillard : label de service public et statut de service public », AJDA, 1982, p. 427 ; voir également HENNETTE VAUCHEZ, Stéphanie, « L'Etat néo-libéral face à lui-même », AJDA, 2022, p. 570.

²³⁶ HENNETTE VAUCHEZ, Stéphanie, « L'Etat néo-libéral face à lui-même », AJDA, 2022, p. 570.

²³⁷ Colin, Frédéric, « Le surnumérariat contemporain : un faux-semblant de l'administration publique ? », AJFP, 2019, p. 6.

²³⁸ Cour des comptes, *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, Mars 2019.

²³⁹ Défenseur des droits, Rapport – *Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?*, février 2022.

Services. De plus, afin d'éviter une trop grande dispersion de ces structures et tout en conservant un objectif de garantie de l'accès au service, un rapport d'information de l'Assemblée nationale²⁴⁰ recommande de mutualiser les MFS existantes pour ne conserver qu'une seule structure par « bassin de vie »²⁴¹.

Sous réserve de ces critiques, la mise en place de structures d'accès mutualisées aux services publics apparaît comme une forme de rééquilibrage adaptée en faveur du maintien d'un accès physique au service public.

2. Les dispositifs d'accompagnement et de formation des usagers

Outre les dispositifs et structures précédemment évoquées, la politique d'inclusion numérique menée par les pouvoirs publics s'appuie sur des dispositifs d'accompagnement et de formation des usagers. Ces dispositifs s'articulent en trois axes repris par le Plan national pour un numérique inclusif de 2018 puis par la Stratégie Nationale pour un Numérique inclusif, intégrée dans le plan de relance adopté fin 2020 dans le contexte de sortie de crise.

Le premier axe concerne la médiation numérique. Cette dernière s'est développée de manière plus ou moins encadrée en parallèle de la dématérialisation des démarches administratives. Au sein des administrations, des organismes de sécurité sociale ou d'associations, des agents ou des bénévoles ont ainsi assumé un rôle de médiateur en assistant, voire, en se substituant aux usagers pour la réalisation de leurs démarches numériques. Il en ressort une importante dispersion et une hétérogénéité des acteurs de la médiation. Dans son enquête de 2019 sur l'accès aux services publics dans les territoires ruraux²⁴², la Cour des comptes notait que ce développement spontané de la médiation numérique soulevait des problématiques de deux ordres. Il s'agit de problématiques d'ordre juridique. Les médiateurs, lorsqu'ils se substituent à l'utilisateur pour la réalisation d'une démarche, peuvent disposer de données personnelles, ce qui pose, pour la Cour des comptes, une question de responsabilité juridique des médiateurs. Il s'agit aussi de problématiques d'ordre opérationnel. En l'absence de définition d'un cadre juridique de la médiation numérique, ses objectifs ne sont pas clairement déterminés. Dans une perspective d'accompagnement des usagers, il importerait que la médiation ne s'engage pas uniquement dans une démarche d'assistance-substitution mais également d'apprentissage et de formation des usagers.

Les actions engagées dans le cadre du Plan national pour un numérique inclusif et de la Stratégie Nationale pour un Numérique inclusif visent à agir sur ces deux plans. La plupart de ces actions est aujourd'hui concentrée dans le programme « Inclusion numérique » du plan de relance, piloté par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)²⁴³.

D'une part, il s'agit d'offrir aux médiateurs numériques les outils nécessaires à leur action. Le service public numérique « Aidants Connect », élaboré dans le cadre d'une « startup d'État »²⁴⁴,

²⁴⁰ Assemblée nationale, Rapport d'information n° 2297 sur l'évaluation de l'accès aux services publics dans les territoires ruraux, déposé par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, par MM. Jean-Paul Dufregne et Jean-Paul Mattei, députés, octobre 2019.

²⁴¹ Selon les rapporteurs, le bassin de vie est « le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. Seule la notion d'accessibilité est prise en compte ».

²⁴² Cour des comptes, *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, Mars 2019.

²⁴³ Circulaire de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (NOR : TERB2102382J) du 21 janvier 2021 relative à la mise en œuvre du volet « inclusion numérique » du plan de relance.

²⁴⁴ Beta.Gouv.fr, « Guide d'utilisation Aidants Connect », consulté le 12 avril 2022, https://aidantsconnect.beta.gouv.fr/guide_utilisation/

permet de sécuriser juridiquement l'usage de données personnelles de l'utilisateur par le médiateur. L'utilisateur et le médiateur définissent ensemble le cadre d'intervention de ce dernier et signent un mandat l'habilitant à effectuer la démarche concernée pour le compte de l'utilisateur. Un programme d'outillage des acteurs de la médiation avec du matériel informatique reconditionné est également prévu par le plan.

D'autre part, les pouvoirs publics entendent structurer la filière de la médiation numérique. L'État assure le financement de la formation de 4 000 conseillers numériques labellisés « France Services ». Différentes propositions vont dans le sens d'une structuration renforcée de la filière de la médiation numérique. La Cour des comptes proposait ainsi en 2019 la création d'un statut d'agent polyvalent d'accompagnement du public dans les MSAP²⁴⁵, reprenant une recommandation du rapport des députés Carole Delga et Pierre Morel-à-L'Huissier d'octobre 2013²⁴⁶. Plus récemment, un rapport sénatorial de 2020²⁴⁷ et le Défenseur des droits dans son rapport de février 2022²⁴⁸ ont proposé la reconnaissance d'une véritable filière de médiateurs numériques.

Le deuxième axe repose sur la formation des personnes illettrées qui le souhaitent. La formation des personnes ayant des difficultés avec le numérique est aujourd'hui facilitée par l'introduction du « Pass Numérique » en 2018. Ce dispositif d'incitation financière à la formation consiste en une subvention accordée aux personnes en difficulté pour un lot de formations auprès des structures qualifiées d'initiation ou de perfectionnement au numérique. Entre 2019 et 2020, près de 22 millions d'euros ont été mobilisés pour ce programme²⁴⁹. Le rapport sénatorial consacré à l'illectronisme propose de prolonger ce chèque formation par un chèque équipement visant à faciliter l'acquisition de matériel informatique et ainsi de réduire la fracture numérique dans sa dimension matérielle²⁵⁰.

Le troisième axe vise à soutenir les initiatives des collectivités territoriales en faveur d'une plus grande inclusion numérique. L'ANCT, en coopération avec la Banque des Territoires, a favorisé la mise en place de « Hubs numériques » rassemblant sur un même territoire les acteurs de la médiation numérique.

Toutefois, comme le relève Anne Gazier²⁵¹, la question de la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités se pose. L'« inclusion numérique » n'est effectivement pas une compétence expressément attribuée à une seule catégorie de collectivités territoriales. La compétence MSAP avait été confiée, à titre optionnel, par la loi NOTRe de 2015, puis, à

²⁴⁵ Cour des comptes, *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, Mars 2019.

²⁴⁶ Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, Mission pour l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité des services au public dans les territoires fragiles, rapport de Mme Carole Delga et M. Pierre Morel-à-L'Huissier, députés, remis le 8 octobre 2013.

²⁴⁷ Sénat, Rapport d'information n° 711 fait au nom de la mission d'information sur la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique sur la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique, par M. Raymond Vall, sénateur, 2020.

²⁴⁸ Défenseur des droits, *Rapport – Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?*, février 2022.

²⁴⁹ Chiffres de l'ANCT, <https://societenumerique.gouv.fr/fr/dispositif/pass-numerique/>

²⁵⁰ Sénat, Rapport d'information n° 711 fait au nom de la mission d'information sur la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique sur la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique, par M. Raymond Vall, sénateur, 2020.

²⁵¹ Gazier, Anne « L'accessibilité du service public numérique aux personnes vulnérables », in Cluzel-Métayer, Lucie, Prébissy-Schnall, Catherine et Sée Arnaud (dir.), *La transformation numérique du service public : une nouvelle crise ?*, collection droit et gestions publiques, Mare et Martin, 2021.

titre facultatif, par la loi dite « engagement et proximité » de 2019²⁵², aux communautés de communes et communautés d'agglomération. On peut également noter la réticence des pouvoirs publics à user d'instruments de « droit dur » pour limiter l'éparpillement des acteurs de l'inclusion numérique et le recours fréquent à des outils juridiques non contraignants comme la labellisation ou les « schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public » (SDAASaP).

Ce triple objectif de médiation, de formation et de structuration des initiatives locales devrait être poursuivi malgré un coût indéniable en terme de finances publiques.

* *
*
*
*

²⁵² Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Conclusion : recommandations fondées sur les résultats de la recherche

À l'issue de ce travail, le numérique apparaît comme un indéniable facilitateur de l'accès aux services publics en tant qu'il permet l'émergence de nouveaux services publics et simplifie le fonctionnement du service. Le numérique a progressivement été intégré dans le logiciel de la modernisation de l'État et un cadre juridique a été défini afin d'encadrer l'utilisation des téléservices.

Toutefois, la transformation numérique des services publics ne peut conduire à une dématérialisation intégrale des services publics. Un accès exclusivement numérique aux services publics ne saurait respecter de manière satisfaisante les principes d'égalité, de continuité et de mutabilité.

Au cours de ce travail, deux problématiques sont apparues récurrentes dans les débats relatifs à la dématérialisation des services publics.

Premièrement, la persistance d'une insuffisance de l'accès aux outils numériques et à internet demeure un obstacle conséquent pour l'accès des usagers aux services publics. Cette insuffisance d'accès aux outils numériques comporte une dimension matérielle qui recouvre la faiblesse de la couverture numérique et de l'équipement des usagers mais également une dimension sociale qui correspond à l'importance de l'illectronisme au sein de la société.

Deuxièmement, une grande partie des difficultés d'accès aux services publics liées au numérique concernent des catégories d'usagers dits vulnérables. Ces catégories, du fait de difficultés particulières dans l'accès aux services, peuvent justifier d'un accompagnement plus poussé.

Afin de répondre à ces deux problèmes, les politiques publiques pourraient aller dans deux directions.

a. Sur l'opportunité d'un droit à la connexion

Évoqué au cours des développements, la perspective de la reconnaissance d'un droit subjectif à une connexion à internet fait débat. L'existence d'un droit fondamental objectif et non absolu semble convaincre la doctrine dominante en l'état actuel du droit positif. La consécration d'un droit à l'accès à internet en prolongement de ce droit d'accès à internet constituerait un prolongement envisageable dans le sens d'un renforcement des droits des usagers-citoyens.

Toutefois, la perspective de la reconnaissance d'un tel droit-créance pourrait ouvrir la voie à une insécurité juridique. Reconnaître ce droit subjectif constituerait le fondement d'une prestation dont la puissance publique aurait la responsabilité de la délivrance.

La sensibilité des implications de la reconnaissance d'un tel droit invite à la prudence. Dans son rapport de février 2022, le Défenseur des droits ne s'y trompe pas et recommande, non pas la reconnaissance immédiate d'un tel droit, mais « *une consultation sur un « droit à la connexion » ou un « droit d'accès au numérique », en y associant aussi bien les fournisseurs d'accès à internet que les personnes précaires* ». En conclusion de son commentaire sous la décision *Hadopi* du Conseil constitutionnel²⁵³, le Professeur Laure Marino proposait également une solution intermédiaire avec la mise en place d'un service public de l'accès à internet. Ce dernier permettrait de lutter contre l'inertie éventuelle de l'administration sans comporter les aspects impératifs d'un droit à la connexion.

²⁵³ Marino, Laure, « Le droit d'accès à Internet, nouveau droit fondamental », *Dalloz*, n°30, 2009, p. 2045.

La reconnaissance d'un droit à la connexion n'est sans doute pas la condition *sine qua non* d'une meilleure garantie d'accès aux services publics numériques. Les actions entreprises ces dernières années par les pouvoirs publics et leurs partenaires semblent démontrer un volontarisme certain pour permettre la couverture numérique complète du territoire. Sur le plan des obstacles économiques et sociaux, une double approche pragmatique, pour ne pas dire « agile », semble pouvoir être poursuivie.

D'une part, les actions entreprises en faveur de la formation des usagers et de la structuration de l'offre de médiation numérique doivent continuer.

D'autre part, la mise en œuvre des méthodes d'expérimentation apparaît la mieux adaptée pour déterminer le meilleur modèle d'accessibilité à internet. En ce sens, l'expérimentation d'un droit au maintien de la connexion dans trois départements depuis 2017 dans le cadre de la loi pour une République numérique de 2016 devrait offrir, au travers de son évaluation, de précieux enseignements.

b. Sur l'opportunité d'un accès multimodal au service public

Au-delà de l'accès et de la maîtrise des outils numériques, il importe également de prendre en considération les catégories d'usagers pour lesquels l'usage de ces instruments reste difficile. Outre les difficultés persistantes rencontrées par ces catégories d'usagers, le numérique comporte des limites inhérentes à son fonctionnement, telles qu'évoquées, et qui peuvent restreindre l'accès aux services publics.

Pour l'ensemble de ces raisons, la garantie d'un accès multimodal ou multicanal, c'est-à-dire, le maintien d'un accès physique, en parallèle de l'accès numérique aux services publics, est une proposition qui a fait jour dans les débats. Dans ses deux rapports de 2019 et 2022 consacrés à la dématérialisation et l'accès aux services publics, le Défenseur des droits recommande, d'une part d'encourager le développement de l'accueil multicanal, au-delà des seules MFS, et d'autre part d'inscrire dans le CRPA un principe selon lequel aucune démarche administrative n'est accessible uniquement par voie dématérialisée. La proposition de garantir un accès physique aux services publics dans une logique 100% accessibilité est également portée par la mission d'information du Sénat consacrée à l'illectronisme²⁵⁴.

Si la perspective d'une dématérialisation de 100% des démarches administratives demeure d'actualité, il n'existe pas encore d'obligation générale de saisine de l'administration par voie électronique. Une reconnaissance limitée d'un accès multimodal semble envisageable pour tempérer les effets négatifs de la dématérialisation accélérée des services publics.

D'une part, un accès multimodal pourrait être réservé à certaines catégories d'usagers dites vulnérables. Le principe d'un traitement différencié n'est pas exclu par la jurisprudence. En matière fiscale, le code général des impôts prévoit deux exceptions à l'obligation de paiement dématérialisé. Les contribuables qui indiquent à l'administration ne pas être en mesure de souscrire cette déclaration par voie électronique peuvent utiliser d'autres canaux tandis que ceux qui résident dans des zones où aucun service mobile n'est disponible sont dispensés de l'obligation de télédéclaration et de télépaiement jusqu'au 31 décembre 2024.

D'autre part, un accès multimodal garanti pour les services publics « essentiels » pourrait également être envisagé. Le caractère essentiel d'un service public viendrait ici exclure la

²⁵⁴ Sénat, Rapport d'information n° 711 fait au nom de la mission d'information sur la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique sur la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique, par M. Raymond Vall, sénateur, 2020.

possibilité d'un accès exclusivement numérique aux démarches qui s'y attachent. S'appuyer sur la catégorie de services publics « essentiels », mal définie, présenterait toutefois un risque d'insécurité juridique. La détermination du caractère essentiel d'un service pourrait revenir, *in fine*, aux juges constitutionnel et administratif, à défaut d'une liste de services publics clairement établie.

Il apparaît ainsi nécessaire, pour reprendre l'expression d'un rapport du Commissariat général au Plan, de conserver une administration « à accès pluriel » qui maintienne une forme de « multilinguisme »²⁵⁵ et qui soit en mesure de s'adresser à l'ensemble des usagers, quel que soit leur rapport au numérique.

²⁵⁵ Commissariat général au plan, rapport sous la présidence de Lasserre, Bruno, *L'État et les technologies de l'information et de la communication : Vers une administration « à accès pluriel »*, 2000

Bibliographie

Ouvrages et manuels :

- Auby, Jean-Bernard, *La globalisation, le droit et l'État*, 3^e édition, LGDJ, 2020.
- Babinet, Gilles (dir.), *Refondre les politiques publiques avec le numérique. Administration territoriale, État, citoyens*, Dunod, 2020.
- Bouillon, Henri, *Le droit administratif à l'ère de la gouvernance*, coll. Droit public, Mare et Martin, 2021.
- Caillosse, Jacques, *L'état du droit administratif*, 2^e édition, coll. Droit et société, LGDJ, 2017.
- Chapus, René, *Droit administratif général*, 15^e édition, Montchrestien, 2001, tome 1.
- Chevallier, Jacques, *L'État post-moderne*, 5^e édition, LGDJ, 2017.
- Chevallier, Jacques, *Science administrative*, 6^e édition, coll. Thémis, PUF, 2019.
- Dupré de Boulois, Xavier, *Droit des libertés fondamentales*, 3^e édition, PUF, 2022.
- Esplugas-Labatut, Pierre, *Le service public*, Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 2^e édition, février 2018.
- Guglielmi, Gilles, Koubi, Geneviève et Long, Martine, *Droit du service public*, Domat, 4^e édition, 2016.
- Hennette-Vauchez, Stéphanie et Roman, Diane, *Droits de l'Homme et libertés fondamentales*, 4^e édition, Dalloz HypersCours, 2020.
- Petit, Jacques, Frier, Pierre-Laurent, *Droit administratif*, 15^e édition, coll. Précis Domat, LGDJ, 2021.
- Plessix, Benoît, *Droit administratif général*, 3^e édition, LexisNexis, 2020.
- Roques-Bonnet, Marie-Charlotte, *Le droit peut-il ignorer la révolution numérique ?*, Éditions Michalon, 2010.
- Spire, Alexis, *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir, 2008.
- Truchet, Didier, *Droit administratif*, 9^e édition, coll. Thémis Droit, PUF, 2021.
- **Thèses :**
 - Beauvais, Grégory, *Téléservices et service public*, 2008.
 - Cluzel, Lucie, *Le service public et l'exigence de qualité*, Dalloz, 2006.
 - Deville, Clara, *Les chemins du droit. Dématérialisation du RSA et distance à l'Etat des classes populaires rurales*, 2020.
- **Essais :**
 - Colin, Nicolas et Verdier, Henri, *L'âge de la multitude*, Armand Colin, 2012.
 - Condorcet, Nicolas, *Essai sur la Constitution et les fonctions des assemblées provinciales*, 1788.
 - Soriano, Sébastien, *Un avenir pour le service public. Un nouvel État face à la vague écologique, numérique, démocratique*, Odile Jacob, 2020.

- **Rapports et études :**

- Défenseur des droits, *Rapport – Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?*, février 2022.
- Sénat, Rapport d'information n° 588, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable par la mission d'information sur les perspectives de la politique d'aménagement du territoire et de cohésion territoriale, sur le volet « renforcer l'inclusion numérique, indissociable de l'équité territoriale », par Mme Patricia Demas, sénatrice, mars 2022.
- Sénat, rapport d'information n° 454, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales sur le Numérique, protection des populations et territoires, par M. Antoine Lefèvre, Mme Anne-Catherine Loisier et M. Jean-Yves Roux, déposé le 7 février 2022.
- Cour des comptes, *Améliorer le fonctionnement de la justice – Point d'étape du plan de transformation numérique du ministère de la justice*, communication à la commission des finances du Sénat, janvier 2022.
- Assemblée nationale, Rapport n° 4906, fait au nom de la commission d'enquête visant à identifier les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française, par M. Philippe Benassaya et Mme Caroline Abadie, janvier 2022.
- Défenseur des droits, Rapport annuel d'activité, mars 2021.
- Cour des comptes, Rapport public annuel 2021 – Tome I, *La contribution du service public du numérique éducatif à la continuité scolaire pendant la crise sanitaire*, 2021.
- Conseil national du numérique, « Avec le numérique, une nouvelle relation État-citoyen ? » in *De l'expression à l'action, la démocratie à l'épreuve du fait numérique*, 2021.
- Assemblée nationale, Rapport d'information n° 4299, au nom de la mission d'information sur le thème « Bâtir et promouvoir une souveraineté numérique nationale et européenne », par MM. Jean-Luc Warsmann et Philippe Latombe, députés, juin 2021.
- Cour des comptes, *Réduire la fracture numérique mobile. Le pari du « New Deal » 4G*, communication à la commission des finances du Sénat, juin 2021.
- Assemblée nationale, Rapport n° 4195 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi, après engagement de la procédure accélérée, de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020, Annexe n° 28 Immigration, asile et intégration, M. Jean-Noël Barrot et Mme Stella Dupont, rapporteurs spéciaux, mai 2021.
- Conseil économique social et environnemental, *L'accès aux services publics dans les outre-mer*, étude par Michèle Chay et Sarah Mouhoussoune au nom de la délégation à l'Outre-mer, janvier 2020.
- Sénat, Rapport d'information n° 711 fait au nom de la mission d'information sur la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique sur la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique, par M. Raymond Vall, sénateur, 2020.
- Sénat, Rapport d'information n° 334 fait au nom de la commission des finances sur l'implantation des services de l'État dans les territoires : état des lieux et enjeux financiers, par M. Jacques Genest, sénateur, 2020.

- Sénat, Rapport d'information n° 609 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale : Mieux organiser la Nation en temps de crise (justice, sécurité, collectivités et administration territoriales, élections) – Rapport final sur la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire, Par MM. Philippe Bas, François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, Mmes Nathalie Delattre, Jacqueline Eustache-Brinio, Françoise Gatel, MM. Loïc Hervé, Patrick Kanner, Alain Richard, Jean-Pierre Sueur et Dany Wattebled, 2020.
- Conseil national du numérique, *L'accessibilité numérique, entre nécessité et opportunité. Une obligation légale vis-à-vis des citoyens Un levier stratégique pour les acteurs*, 2020.
- Cour des comptes, *Rapport public annuel 2020, Tome II – La dématérialisation de la délivrance des titres par les préfectures*, 2020.
- Défenseur des droits, rapport, *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, 2019.
- Inspection générale des affaires sociales, *Garantir un numérique inclusif*, décembre 2019.
- Conseil national du numérique, *Transformation de l'État. Dépasser la norme par la pensée design*, novembre 2019.
- Assemblée nationale, Rapport d'information n° 2297 sur l'évaluation de l'accès aux services publics dans les territoires ruraux, déposé par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, par MM. Jean-Paul Dufrègne et Jean-Paul Mattei, députés, octobre 2019.
- Cour des comptes, *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, mars 2019.
- Cour des comptes, *Rapport public annuel, tome I, Amplifier la modernisation numérique de l'État*, 2018.
- France Stratégie, *Les bénéfices d'une meilleure autonomie numérique*, Rapport au secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé du Numérique, juillet 2018.
- Défenseur des droits, *Enquête sur l'accès aux droits, volume II : Les relations des usagers avec les services publics : les risques du non-recours*, 2017.
- Conseil d'État, étude annuelle, *Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation »*, 2017.
- Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, « Déserts médicaux : comment les définir ? comment les mesurer ? », mai 2017.
- Sénat, Rapport d'information n° 509 fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les nouvelles technologies au service de la modernisation des territoires, par MM. Jacques Mézard et Philippe Mouiller, avril 2017.
- Conseil d'analyse économique, *Administration numérique*, note n° 34, septembre 2016.

- Cour des comptes, *Relations aux usagers et modernisation de l'État. Vers une généralisation des services publics numériques*, Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, janvier 2016.
- Conseil d'État, étude annuelle, *Le numérique et les droits fondamentaux*, 2014.
- Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, Mission pour l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité des services au public dans les territoires fragiles, rapport de Mme Carole Delga et M. Pierre Morel-à-L'Huissier, députés, remis le 8 octobre 2013.
- Commissariat général au plan, rapport sous la présidence de Lasserre, Bruno, *L'État et les technologies de l'information et de la communication : Vers une administration « à accès pluriel »*, 2000.
- **Contributions à des ouvrages collectifs :**
 - Actes du colloque de l'AFDA, *Le droit administratif au défi du numérique*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2019.
 - Berthier, Laurent, Expert-Foulquier, Caroline, Laher, Rudy et Pauliat Hélène, « La justice en période de crise », in Pauliat, Hélène et Nadaud, Séverine (dir.), *La crise de la Covid-19. Comment maintenir l'action publique*, LexisNexis, 2020.
 - Borgetto Michel, « L'accès au service public », in *Le service public*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2014.
 - Boyer-Capelle, Catherine et Charbonnel, David, « La continuité du service public à l'épreuve de la crise sanitaire », in Pauliat, Hélène et Nadaud, Séverine (dir.), *La crise de la Covid-19. Comment maintenir l'action publique*, LexisNexis, 2020.
 - Charbonnel, David, « Continuité du service public et numérique, configuration d'un paradoxe à résoudre », in Cluzel-Métayer, Lucie, Prébissy-Schnall, Catherine et Sée Arnaud (dir.), *La transformation numérique du service public : une nouvelle crise ?*, collection droit et gestions publiques, Mare et Martin, 2021.
 - Chevallier, Jacques, « Le renouvellement des institutions administratives », in Cluzel-Métayer, Lucie, Prébissy-Schnall, Catherine et Sée Arnaud (dir.), *La transformation numérique du service public : une nouvelle crise ?*, collection droit et gestions publiques, Mare et Martin, 2021.
 - Cluzel-Métayer, Lucie, « L'administration électronique à la recherche de son droit » in Teyssié, Bernard (dir.) , *La communication numérique, un droit, des droits*, Éditions Panthéon-Assas, 2012.
 - Danis-Fatôme, Anne, « Vers des biens communs numériques ? », in Cluzel-Métayer, Lucie, Prébissy-Schnall, Catherine et Sée Arnaud (dir.), *La transformation numérique du service public : une nouvelle crise ?*, collection droit et gestions publiques, Mare et Martin, 2021.
 - Dupré de Boulois, Xavier (dir.) , *Les classifications en droit administratif*, Collection de l'Institut des sciences juridique et philosophique de la Sorbonne, Mare et Martin, 2021.
 - Gazier, Anne « L'accessibilité du service public numérique aux personnes vulnérables », in Cluzel-Métayer, Lucie, Prébissy-Schnall, Catherine et Sée Arnaud

(dir.), *La transformation numérique du service public : une nouvelle crise ?*, collection droit et gestions publiques, Mare et Martin, 2021.

- Guglielmi, Gilles, « Numérisation des données publiques et données publiques numériques » in Teyssié, Bernard (dir.), *La communication numérique, un droit, des droits*, Éditions Panthéon-Assas, 2012.
- Koubi Geneviève, « Services publics numériques « sans » lien social », in Cluzel-Métayer, Lucie, Prébissy-Schnall, Catherine et Sée Arnaud (dir.), *La transformation numérique du service public : une nouvelle crise ?*, collection droit et gestions publiques, Mare et Martin, 2021.
- Martin, Matthias, « La personnalité juridique face à la fracture numérique », in Pauliat, Hélène et Nadaud, Séverine (dir.), *La crise de la Covid-19. Comment maintenir l'action publique*, LexisNexis, 2020.
- Pauliat, Hélène, « Simplification et numérique : nouveau principe du service public ou injonction répétée de l'action publique ? », in Cluzel-Métayer, Lucie, Prébissy-Schnall, Catherine et Sée Arnaud (dir.), *La transformation numérique du service public : une nouvelle crise ?*, collection droit et gestions publiques, Mare et Martin, 2021.
- Ronsin, Xavier, « Les juridictions de fonds face à la crise de la Covid-19, retour d'expérience d'un premier président », in Pauliat, Hélène et Nadaud, Séverine (dir.), *La crise de la Covid-19. Comment maintenir l'action publique*, LexisNexis, 2020.
- Sée Arnaud, « Les plateformes publiques », in Cluzel-Métayer, Lucie, Prébissy-Schnall, Catherine et Sée Arnaud (dir.), *La transformation numérique du service public : une nouvelle crise ?*, collection droit et gestions publiques, Mare et Martin, 2021.
- Truchet, Didier, « L'utilisateur du service public numérique (ou l'e-usager) » in Teyssié, Bernard (dir.), *La communication numérique, un droit, des droits*, Éditions Panthéon-Assas, 2012.
- **Articles :**
 - « Pour une stratégie numérique publique. Le Cercle de la Réforme de l'État », *Gestion & Finances Publiques*, vol. 3, no. 3, 2020, pp. 54-63.
 - Annequin, Vincent, « La numérisation du service public dans la lutte contre le coronavirus », *RDLF*, chron. N° 28, 2020.
 - Archias, Philippe et Manouvrier, Solène, « Comprendre la diversité des pratiques pour accompagner la capacitation numérique, retour sur l'étude capital numérique », *Bibliothèques et inclusion numérique*, 2020.
 - Auby, Jean-Bernard, « Le droit administratif face aux défis du numérique », *AJDA*, 2018, p. 835.
 - Bardin, Emilie, « La simplification au service de l'indemnisation », *AJDA*, 2021, p. 2235.
 - Belhumeur, Nasta et Rode, Antoine, « Des éloignés du numérique face au nouveau fardeau administratif : le doublement de la relation de service », *ODENORE*, document de travail n° 33, juin 2021.

- Ben Youssef, Adel, « Les quatre dimensions de la fracture numérique », Réseaux, vol. 127-128, no. 5-6, 2004, pp. 181-209.
- Bléry C. et Douville T., « Télérecours citoyen : un modèle de dématérialisation de la justice à parfaire », JCP G 2018, 663.
- Carayon, Lisa, « Dématérialisation ou dissolution ? Une lutte contre la numérisation totale des services préfectoraux d'accueil des personnes étrangères », Délibérée, vol. 7, no. 2, 2019, pp. 82-86.
- Chatillon, George, « Administration électronique et services publics », AJDA, 2001, p. 617.
- Chevallier, Jacques, « Figures de l'usager », Psychologie et science administrative, P.U.F., 1985.
- Chevallier, Jacques, « Transformation numérique – Les nouveaux développements de l'État plateforme », La Semaine Juridique Edition Générale n° 19, 11 mai 2020, doct. 611.
- Chevallier, Jacques, « Vers l'État-plateforme ? », RFAP, 2018, n° 167, p. 629.
- Cluzel-Métayer, Lucie, Lexis 360, JurisClasseur Administratif, Fasc. 109-24 : Procédures administratives électroniques, dernière mise à jour au 11 juillet 2019.
- Colin, Frédéric, « Couvrez ce service public que je ne saurais voir... », AJDA, 2021, p. 361.
- Colin, Frédéric, « L'administration fictive », Revue française d'administration publique, vol. 156, no. 4, 2015, pp. 1093-1100.
- Colin, Frédéric, « Le surnumérariat contemporain : un faux-semblant de l'administration publique ? », AJFP, 2019, p. 6.
- Crespy-De Coninck, Marie, « Le(s) service(s) public(s) face à la crise sanitaire », Droit et Ville, vol. 91, no. 1, 2021, pp. 137-157.
- Delaunay, Bénédicte, « La dématérialisation des relations entre le public et l'Administration : quel encadrement juridique ? », Revue du droit public, septembre 2020, p. 1131.
- Deville, Clara, « Les chemins du droit. Ethnographie des parcours d'accès au RSA en milieu rural », Gouvernement et action publique, vol. 7, no. 3, 2018, pp. 83-112.
- Donier, Virginie, « Le droit d'accès aux services publics dans la jurisprudence : une consécration en demi-teinte », RDSS, 2010, p. 800.
- Doré, Gwénaél. « Services au public et territoires : l'instauration des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP) », L'Information géographique, vol. 85, no. 3, 2021, pp. 71-100.
- Falque-Pierrotin, Isabelle. « La Constitution et l'Internet », Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, vol. 36, n° 3, 2012, pp. 31-44.
- Faron, Lise, « Les e-préfectures restent inaccessibles », Plein droit, vol. 110, no. 3, 2016, pp. 11-15.

- Féral-Schuhl, Christiane, « Vers un droit fondamental de l'accès à l'Internet dans la Constitution de 1958 ? », Éd. Multimédia, 23 juillet 2018.
- Hennette Vauchez, Stéphanie, « L'Etat néo-libéral face à lui-même », AJDA, 2022, p. 570.
- Idoux, Pascale, « L'ambivalence du développement des téléservices : de nouveaux services publics ou des services publics numérisés ? », Revue du droit public, septembre 2020, p. 1145.
- Kerléo, Jean-François, « L'administration de produit », AJDA, 2020, p. 2192.
- Kerléo, Jean-François, « Le service public en mode start-up », AJDA, 2020, p. 83.
- Koubi, Geneviève, « Services en ligne et droits sociaux », Informations sociales, 2013/4, n° 178.
- Latil, Arnaud, « En attendant la Déclaration de droits fondamentaux du numérique », Dalloz IP/IT, 2020, p. 593.
- Latournerie, Roger, « Sur un Lazare juridique : bulletin de santé de la notion de service public : agonie, convalescence ou jouvence », EDCE, 1960, p. 61-160.
- Marcou, Gérard, « Maintenir l'expression et la notion de « service public » », AJDA, 2008, p. 833.
- Meyerhoff Nielsen, Morten. « Services publics : une révolution numérique en marche », Informations sociales, vol. 205, no. 1, 2022, pp. 50-58.
- Michel, Elie, Le fossé numérique. L'Internet, facteur de nouvelles inégalités ? Problèmes politiques et sociaux, La Documentation française, n° 861, août 2001, p. 32.
- Moquet-Anger, Marie-Laure, « Télémédecine et égal accès aux soins », RDSS, 2020, p. 13.
- O'Reilly, Tim, « Government as a Platform », Innovations : Technology, Governance, Globalization, vol. 6, n° 1, 2011, p. 13 à 40.
- Oberdoff, Henri, « La République numérique : un nouvel espace pour de nouveaux droits ? », Revue du Droit public, 2018, p. 665.
- Oberdoff, Henri, « La transformation numérique de l'administration publique », Revue du droit public, septembre 2020, p. 1173.
- Pauliat, Hélène, « Un fonctionnement des juridictions administratives en période de crise conforté », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 17, 27 avril 2020, p. 2131.
- Pisani, Edgard, « Administration de gestion, administration de mission », Revue française de science politique, 6e année, n°2, 1956, p. 325.
- Plantard, Pascal, « Contre la « fracture numérique », pas de coup de tablette magique ! », Revue Projet, vol. 345, no. 2, 2015, pp. 23-30.
- Rassafi-Guibal, Hicham, « L'Administration et les fonctions publiques collaboratives », RFDA, 2017, p. 316.
- Redondo, Anne, « La continuité du service public de l'éducation à l'épreuve de la covid-19 », AJDA, 2021, p. 2197.

- Renaudie, Olivier, « Télémédecine, télésanté, télésoins : des paroles aux actes », RDSS, 2020, p. 5.
- Renaudie, Olivier. « Télémédecine et téléservice public », RFAP, 2013, pp. 381-391.
- Richer, Laurent, « Droit d'accès et service public », AJDA, 2006, p. 73.
- Roman, Diane, « L'usager vulnérable », RFDA, 2013, p. 486.
- Sablière, Pierre, « Nul n'est-il censé ignorer internet ? », AJDA, 2010, p. 127.
- Saison, Johanne et Mondou, Christophe, « L'administration augmentée », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 50, 17 Décembre 2018, 2338.
- Schnäbele, Philippe et Beauvais, François, « Réforme de l'Etat et téléprocédure », AJDA, 2001, p. 608.
- Sfez, Anthony, « « À guichets fermés » », La Revue des droits de l'homme [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 26 février 2021.
- Testard, Christophe, « Service public et lutte contre la covid-19 : physique d'une confrontation », AJDA, 2020, p. 1710.
- Truchet, Didier, « Renoncer à l'expression « service public » », AJDA, 2008, p. 553.
- Türk, Pauline, « L'État plateforme numérique », Revue du droit public, septembre 2020, p. 1189.
- Türk, Pauline, « La citoyenneté à l'ère numérique », Revue du droit public, mai 2018, p. 623.
- **Discours et interventions :**
 - Conférence de presse du Président de la République, Emmanuel Macron, à l'issue du Grand débat national, 25 avril 2019.
 - Déclaration de M. Lionel Jospin, Premier ministre, sur la mise en œuvre et les orientations de développement du Programme d'action gouvernementale pour la société de l'information (PAGSI), Hourtin, le 26 août 1999.
 - Déclaration de M. Lionel Jospin, Premier ministre, sur les enjeux de l'entrée de la France dans la société de l'information, et sur le programme d'action pour le multimédia du gouvernement, notamment à l'école et pour l'amélioration des relations entre l'administration et le citoyen, Hourtin, le 25 août 1997.
 - Déclaration de M. Michel Sapin, ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État, sur la création d'un nouveau service public prenant en compte le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, Parthenay, le 26 mai 2000.
 - Lasserre, Bruno, « Le juge administratif face aux nouveaux enjeux du numérique », 9^{ème} édition des États généraux du droit administratif, 19 juin 2019.
 - Sauvé, Jean-Marc, « La protection des droits fondamentaux à l'ère du numérique », remise des prix de thèse de la Fondation Varenne, 12 décembre 2017.
- **Travaux parlementaires :**
 - Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi

relative à la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique, par M. Thani Mohamed Soilihi, Sénateur.

- Assemblée nationale, amendement n° 2169, déposé le 6 juillet 2018, par Mme Paula Forteza sur le projet de loi constitutionnelle n° 911 pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, 1^{ère} lecture, examen en séance publique.
- Assemblée nationale, amendement n° CL844, déposé le 22 juin 2018, par Mme Paula Forteza sur le Projet de loi constitutionnelle n° 911 pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, 1^{ère} lecture, examen par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.
- **Publications et contributions de think tanks et associations :**
 - Jean, Jean-Paul, « Les systèmes de justice face à la pandémie du Covid-19 », Le Club des juristes, 6 mai 2020.
 - La Cimade, Tableau de bord des prises de rendez-vous en préfecture www.aguichetsfermes.lacimade.org.
 - Observatoire de l'éthique publique, Livre blanc, *La digitalisation du service public. Pour une éthique numérique inclusive*, octobre 2021.
 - Pezziardi, Pierre et Verdier, Henri, *Des startups d'État à l'État plateforme*, Fondation pour l'innovation politique, 2017.
- **Articles et tribunes de presse :**
 - Bordenet, Camille, « 'C'est un pansement sur une hémorragie' : les conseillers numériques en première ligne de la dématérialisation des services publics »
 - Bordenet, Camille, « Un accès aux services publics à moins de trente minutes : quel bilan pour la promesse de Macron ? », Le Monde, 25 janvier 2022.
 - Bordenet, Camille, « Les guichets France services, ou comment 'ne pas anonymiser l'administration, qui doit garder un visage humain' », reportage, Le Monde, 25 janvier 2022.
 - Tournay, Virginie, « Les algorithmes vont-ils transformer l'État en monstre froid ? », tribune, Le Monde, 22 novembre 2017.

Cette collection rassemble les mémoires de Master en Politiques Publiques et en Affaires européennes de l'École des affaires publiques de Sciences Po. Elle vise à promouvoir des mémoires de recherche de haut niveau reposant sur une approche analytique interdisciplinaire et débouchant sur des recommandations politiques fondées sur des résultats de recherche.

Le numérique et l'accès aux services publics

Thibault Cormier

Résumé

Cette recherche s'attache à mesurer l'influence de la transformation numérique sur l'accès aux services publics. Le développement de la dématérialisation dans les relations entre les usagers et l'administration s'est faite dans une logique de modernisation de l'État. La transformation numérique de l'administration est pilotée par des administrations dédiées ; elle a fait l'objet d'un encadrement juridique progressif. Elle a permis de renforcer les droits des usagers dans l'accès aux services publics, tant sur le plan de l'existence du service que de son fonctionnement, notamment par la mise en place de téléservices. Le développement du numérique peut néanmoins restreindre l'accès au service. Les téléservices connaissent des dysfonctionnements techniques tandis que les usagers, en particulier certains usagers vulnérables, peuvent à différents degrés pâtir d'illectronisme. Ces limites doivent nécessairement continuer d'être prises en considération par l'action publique et faire l'objet d'aménagements et de mesures d'accompagnement.

Mots clés

Service public, numérique, accès aux services publics, principe d'égalité, fonctionnement du service public, usagers vulnérables, illectronisme.