HAL
open science

La dématérialisation des procédures administratives et autres téléprocédures. Rapport français

Delphine Costa

To cite this version:

Delphine Costa. La dématérialisation des procédures administratives et autres téléprocédures. Rapport français. Annuaire Européen d'Administration Publique, XXXIX, PUAM, pp. 47-63 [17 p.], 2017, La dématérialisation des procédures administratives. hal-02116884

HAL Id: hal-02116884

https://amu.hal.science/hal-02116884

Submitted on 1 May 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA DÉMATÉRIALISATION DES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES ET AUTRES TÉLÉPROCÉDURES

RAPPORT FRANÇAIS

par Delphine COSTA *

À la révision générale des politiques publiques (RGPP) a succédé, en France, ces dernières années, la modernisation de l'action publique (MAP) comme mode général de réforme de l'État, des collectivités territoriales et, plus généralement, de l'administration[1]. Il existe ainsi un secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, qui est un service placé sous l'autorité du Premier ministre qui accompagne le Gouvernement dans la mise en œuvre de la réforme de l'État[2].

La modernisation de l'action publique emprunte diverses directions, qui visent à une amélioration structurelle des politiques

---

* Professeure à Aix-Marseille Université, Centre de recherches administratives (EA 893).

1 Jacques CHEVALLIER, « La "Modernisation de l'action publique" en question », *in Rev. fr. adm. pub.* 2016/2, n° 158, p. 585-598 ; v. aussi le n° 2016/1 de la *Rev. fr. adm. pub.* consacré à *Simplifier l'action publique ?*

2 Décret n° 2015-1165 du 21 septembre 2015 *relatif au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, JORF* 22 septembre 2015, n° 219.

publiques comme à une réduction des dépenses publiques, sous l'influence du droit de l'Union européenne[3].

Parmi les moyens qu'utilise la modernisation de l'action publique, se trouve la dématérialisation des procédures administratives, communément dénommées « téléprocédures administratives »[4]. Avant de poursuivre, une définition de ces téléprocédures s'avère nécessaire.

« Les téléprocédures consistent en un échange dématérialisé d'informations entre les autorités publiques et leurs partenaires et usagers. Elles présupposent l'existence de techniques de numérisation et de dématérialisation. La numérisation désigne la transformation de documents papier en documents électroniques, le plus souvent par le biais d'un scanner. La dématérialisation quant à elle, signifie que les documents circulent sous forme exclusivement électronique. »[5]

Les téléprocédures permettent de mettre en œuvre une administration électronique. Le code des relations entre le public et l'administration, entré en vigueur en France au 1er janvier 2016, prévoit désormais, à son article L. 112-8[6], le droit de chacun de saisir l'administration par voie électronique, mais également l'instauration de « téléservices » à son article L. 112-9[7]. En effet, le terme de

---

3 Ainsi, les missions du SGMAP sont les suivantes : accompagner la transformation et la modernisation des politiques publiques ; mettre en place des démarches innovantes de simplification administrative ; améliorer la qualité du service aux usagers ; favoriser une action publique transparente et collaborative ; enfin, développer et diffuser le numérique (www.modernisation.gouv.fr/le-sgmap/missions/missions-du-sgmap).

4 V. Jacques CHEVALLIER, *loc. cit.*, p. 596 : « Le numérique est conçu comme un levier essentiel de la MAP et un moyen de concilier les différents objectifs qu'elle poursuit : potentiellement générateur d'économies substantielles dans l'organisation et le fonctionnement des services, il contribue à simplifier les démarches administratives et à améliorer l'efficacité des services ; le recours au numérique devient ainsi le vecteur privilégié de transformation de l'action publique. »

5 Stéphane DERLANGE et Antoine ERRERA, « Dématérialisation des procédures - L'essor des téléprocédures judiciaires en France et à l'étranger : vers la justice de demain », *JCP G* 2008, doctr. 224.

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

7 Art. L. 112-9 CRPA, al. 1er à 3 : « L'administration met en place un ou plusieurs téléservices, dans le respect des dispositions de loi n° 78-17 du 6 janvier 1978

« téléservices » est parfois préféré à celui de « téléprocédures » car il est plus large[8], étant entendu qu'il est possible de renoncer à l'administration électronique dès lors que sont en cause des motifs d'ordre public, de défense, de sécurité nationale ou de bonne administration[9].

Du reste, le code est complété par des dispositions réglementaires, puisqu'en en vertu du décret n° 2016-1411 du 20 octobre 2016, entré en vigueur le 7 novembre suivant, toute personne peut saisir l'administration par voie électronique. Ce texte s'applique selon les mêmes règles aux administrations de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics administratifs et aux organismes et personnes de droit public et de droit privé chargés d'une mission de service public administratif, y compris les organismes de sécurité sociale[10].

Certes, l'administration électronique n'est pas une nouveauté : dès 1997, le Premier ministre Lionel JOSPIN disait vouloir « Préparer l'entrée de la France dans la société de l'information »[11], pays qui s'est alors doté d'un « programme d'action gouvernementale pour l'entrée de la France dans la société de l'information » (PAGSI), adopté lors du premier comité interministériel pour la société de l'information le 16 janvier 1998[12]. L'une des rubriques de ce

---

relative à l'informatique et aux libertés et des règles de sécurité et d'interopérabilité prévues aux chapitres IV et V de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives./ Lorsqu'elle met en place un ou plusieurs téléservices, l'administration rend accessibles leurs modalités d'utilisation, notamment les modes de communication possibles. Ces modalités s'imposent au public. / Lorsqu'elle a mis en place un téléservice réservé à l'accomplissement de certaines démarches administratives, une administration n'est régulièrement saisie par voie électronique que par l'usage de ce téléservice. »

8 V. art. R. 112-9-2, al. 3 CRPA (décret n° 2016-1411 du 20 octobre 2016) : « Les téléservices peuvent prendre la forme d'une téléprocédure ou d'une procédure de saisine électronique, soit par formulaire de contact, soit par une adresse électronique destinée à recevoir les envois du public. »

9 V. art. L. 112-10 CRPA.

10 Le décret n° 2016-1411 du 20 octobre 2016 codifie au CRPA le précédent décret n° 2015-1404 du 5 novembre 2015, qui prévoyait déjà la saisine par les usagers de l'administration de l'État et de ses établissements publics administratifs, et l'abroge par la même occasion (*JORF* 22 octobre 2016, n° 247) ; le décret de 2016 s'inscrit, en outre, dans la lignée de l'adoption de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 *pour une République numérique*. V. les art. R. 112-9 et s. du CRPA, *JORF* 8 octobre 2016, n° 235.

11 Philippe SCHNÄBELE et François BEAUVAIS, « Réforme de l'État et téléprocédures », *AJDA* 2001, dossier spécial, p. 608 et s., spéc. p. 609.

12 Philippe SCHNÄBELE et François BEAUVAIS, *loc. cit.*, p. 609.

programme prévoyait déjà de « dématérialiser les procédures administratives et développer les téléprocédures », qui devaient viser plus précisément les particuliers, les entreprises et les associations, ce qui a nécessité, notamment, l'introduction de la signature électronique en droit français[13].

Ce programme s'est ensuite poursuivi, notamment, par l'adoption 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[14], maintes fois modifiée afin de prendre acte des avancées technologiques. Cette ordonnance, du reste, a été codifiée, en même temps que d'autres textes législatifs épars, par le code précité des relations entre le public et l'administration[15].

La modernisation de l'action publique n'a cessé depuis lors de miser sur les téléprocédures. En effet, sachant que le nombre d'internautes en France a atteint 87% de la population en 2016[16], la question de la dématérialisation des procédures administratives peut se poser de manière renouvelée, dans trois directions différentes : d'abord, le recensement des téléprocédures administratives (ou téléservices) qui, sans viser à l'exhaustivité, devrait permettre de prendre conscience de l'ampleur de l'e-administration ; puis, l'examen

---

13 V. actuellement, article 1367, al. 2 du code civil (entré en vigueur le 1er octobre 2016, en vertu de l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 *portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations, JORF* 11 février 2016, n° 35) : « Lorsqu'elle est électronique, elle consiste en l'usage d'un procédé fiable d'identification garantissant son lien avec l'acte auquel elle s'attache. La fiabilité de ce procédé est présumée, jusqu'à preuve contraire, lorsque la signature électronique est créée, l'identité du signataire assurée et l'intégrité de l'acte garantie, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. »

14 *JORF* 9 décembre 2005, p. 18986.

15 V. ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration, JORF 25 octobre 2015, p. 19872.

16 *Baromètre du numérique*, 2016 : « 85% des individus sont équipés d'un accès à internet au domicile en 2016 » (p. 17) et « 87 % de la population utilise internet (contre 84% en 2015) » (p. 34) (http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/presentation-barometre-du-numerique-291116.pdf : (dernière consultation : 25/04/2017). V. aussi *Baromètre du numérique*, 2015, Observatoire du numérique, Ministère de l'Economie et des Finances (http://www.entreprises.gouv.fr/observatoire-du-numerique/barometre-du-numerique-edition-2015, dernière consultation : 25/04/2017) : « la proportion d'internautes en France continue de progresser et atteint 84 % en 2015. La totalité des 12-17 ans sont internautes. Parmi les internautes, une très grande proportion sont des usagers quotidiens (81 % soit 68 % des Français). Ce taux est supérieur à 90% pour certaines catégories de la population : les 18-24 ans (94 %) ou les cadres (90 %) par exemple ».

des raisons pour lesquelles ces téléprocédures sont mises en œuvre afin de comprendre pourquoi ce phénomène ne cesse de s'accroître ; enfin, l'étude des répercussions sur le régime juridique des procédures administratives pour tenter de mettre en lumière les conséquences des téléservices sur les règles juridiques applicables à l'administration.

LE RECENSEMENT DES TÉLÉPROCÉDURES ADMINISTRATIVES

Le recensement des téléprocédures administratives en droit français, qui ne saurait toutefois être exhaustif, s'oriente dans plusieurs directions, plus spécialement en droit de la commande publique, en matière fiscale et douanière, en contentieux administratif et dans l'administration générale.

En droit de la commande publique

La dématérialisation des procédures administratives est notable en droit des marchés publics et, plus largement, en droit de la commande publique, sous l'influence directe du droit de l'Union européenne.

En effet, les directives européennes 2004/18/CE et 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil ont posé les principales règles de la dématérialisation des achats publics : cette dématérialisation n'a d'abord concerné que quelques marchés publics, dans le code français de 2006 (marchés publics de fournitures de matériels informatiques).

Le droit de la commande publique a été récemment actualisé sous l'impulsion des directives européennes n° 2014/23/UE, 2014/24/UE et 2014/25/UE[17] avec, notamment, une ordonnance du 23 juillet 2015 s'agissant des marchés publics[18] et une autre du 29 janvier 2016

17 Directive n° 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 *sur l'attribution des contrats de concession, JOUE* L 2014/94, p. 1 ; directive n° 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 *sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive n° 2004/18/CE, JOUE* L 2014/94, p. 65 ; directive n° 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 *relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive n° 2004/17/CE, JOUE* L 2014/94, p. 243.

18 Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 *relative aux marchés publics*, *JORF* 24 juillet 2015, p. 1260 ; décrets n° 2016-360 *relatif aux marchés publics* et 2016-361 *relatif aux marchés publics de défense ou de sécurité* du 25 mars 2016, *JORF* 27 mars 2016, n° 74 : v. spéc. chapitre IV, section 1 : « dématérialisation des procédures » du décret n° 2016-360.

s'agissant des contrats de concession de service public[19]. Dorénavant, le Ministère de l'Economie a fixé à l'horizon d'octobre 2018 l'objectif de dématérialisation totale des marchés publics[20]. Le procédé de la signature électronique est, en outre, employé dans le droit des marchés publics[21].

Par ailleurs, de façon plus large encore, la facturation électronique devient progressivement obligatoire en direction des clients privés et publics : ainsi, les entreprises doivent transmettre des factures dématérialisées à leurs clients publics en vertu de la loi du 2 janvier 2014 et de l'ordonnance du 26 juin 2014[22]. A l'horizon 2020, toutes les collectivités publiques recevront de la part de toutes les entreprises des factures dématérialisées.

En matière fiscale et douanière

La dématérialisation dans le domaine fiscal est très largement mise en œuvre en France. Elle peut être facultative ou obligatoire.

La dématérialisation fiscale est facultative pour l'impôt sur le revenu : les particuliers peuvent faire leur déclaration de revenus sur Internet, en ligne. Du reste, dorénavant, la déclaration de revenus est préremplie : les contribuables deviennent des auxiliaires du service public fiscal puisqu'ils doivent vérifier leur déclaration préremplie et ne la corriger qu'en cas d'erreur. Non seulement la détermination de l'impôt sur les revenus est dématérialisée, mais l'est encore son paiement, qui se fait également en ligne, de manière échelonnée ou non. Ainsi, en 2014, 41% des Français déclaraient leurs revenus sur Internet et 53% d'entre eux payaient l'impôt sur le revenu en ligne[23].

---

19 Ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 *relative aux contrats de concession, JORF* 30 janvier 2016, n° 25 ; décret n° 2016-86 du 1er février 2016 *relatif aux contrats de concession*, *JORF* 2 février 2016, n° 27, spéc. art. 5.

20 V. les pages dédiées à la dématérialisation sur le site du Ministère de l'Economie (direction des affaires juridiques) : http://www.economie.gouv.fr/daj/dematerialisation (dernière consultation : 25/04/2017).

21 V. arrêté du 15 juin 2012 *relatif à la signature électronique dans les marchés publics, JORF* 3 juillet 2012, p. 10893.

22 Loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 *habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises, JORF* 3 janvier 2014, p. 50 ; ordonnance n° 2014-697 du 26 juin 2014 *relative au développement de la facturation* électronique, *JORF* 27 juin 2014, p. 10622. L'échéancier est le suivant : 2017 pour les plus grandes entreprises françaises ; 2018 pour les entreprises de taille intermédiaire ; 2019 pour les petites et moyennes entreprises ; 2020 pour les micro-entreprises. V. auparavant loi n° 2008-776 du 4 août 2008 *de modernisation de l'économie*.

23 Observatoire du numérique, Direction générale des entreprises, Ministère de l'Economie et des Finances, Chiffres clés 2015 (http://www.entreprises.gouv.fr/files/files/directions_services/etudes-et-statistiques/ numerique/chiffres-cles/2015-Chiffres-cles-numerique.pdf, dernière consultation : 03/11/2016).

La dématérialisation fiscale peut être obligatoire : à compter du 1er octobre 2014, toutes les entreprises soumises à un régime réel d'imposition (normal ou simplifié) en matière de TVA (taxe sur la valeur ajoutée) ont l'obligation de dématérialiser la déclaration et le paiement de cette taxe[24]. En outre, depuis 2015, toutes les entreprises doivent dématérialiser leurs déclarations et paiements de taxe sur les salaires et leur déclaration de résultats : de fait, la télétransmission devient donc désormais obligatoire pour les déclarations et les paiements des principaux impôts professionnels des entreprises. De plus, la déclaration et le paiement des cotisations et contributions sociales sont largement dématérialisés[25], bien qu'obligatoires seulement pour les employeurs qui dépassent un certain seuil, qu'ils soient, du reste, publics ou privés.

De la dématérialisation en matière fiscale, on peut rapprocher la dématérialisation en matière douanière. En vertu d'un arrêté du 24 octobre 2005 portant création d'un traitement automatisé d'informations nominatives relatif à l'ouverture d'un site internet dénommé Prodouane[26], le paiement des impôts, droits, taxes et amendes douaniers peut se faire de manière dématérialisée : en 2014, cela concerne, en France, 63 % des situations[27].

En contentieux administratif (procédure devant les juridictions administratives)

La dématérialisation en droit processuel administratif a été pionnière en France : les juridictions administratives ont devancé, sur ce plan, les juridictions judiciaires. Cela s'explique par leur moindre nombre, autorisant une expérimentation des procédures juridictionnelles dématérialisées, mais aussi par le caractère principalement écrit de la procédure juridictionnelle administrative, aisément dématérialisable. La dématérialisation a été conduite en deux étapes, qui continuent de se superposer.

En premier lieu, le système informatique « Sagace » a été mis en œuvre sur le fondement d'un arrêté du 5 mars 1985[28]. Puis l'arrêté du

---

24 Min. Finances et Comptes publics, communiqué 22 sept. 2014 (http://proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr/pub/document/18/18003.pdf, dernière consultation : 25/04/2017) ; v. Lexis 360° actualités, 24 sept. 2014.

25 Observatoire du numérique, Chiffres clés 2015, précité : les cotisations et contributions sociales sont payées en ligne à 83% en 2014 (dernière consultation : 03/11/2016).

26 du 3 novembre 2005, p. 17296.

27 Observatoire du numérique, Chiffres clés 2015, précité (dernière consultation : 03/11/2016).

28 *JORF* 14 mars 1985, p. 3123.

11 avril 2005 a modernisé le système en prévoyant le traitement automatisé d'informations nominatives concernant la gestion de l'ensemble des activités contentieuses du Conseil d'État, des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs[29]. Le système, ouvert à tous, consiste à enregistrer les principales données de la procédure : coordonnées des parties, état d'avancement du dossier contentieux, notamment. Ce système fonctionne toujours car il permet de donner des indications précieuses aux parties et aux magistrats sur le déroulement d'un dossier contentieux devant les juridictions administratives.

En second lieu, l'application « Télérecours » a été mise en place, non pas en remplacement de Sagace, qui continue de pouvoir être utilisée, mais en complément, de façon à totalement dématérialiser la procédure juridictionnelle administrative. Télérecours a d'abord fait l'objet d'une expérimentation au Conseil d'État, puis au Tribunal administratif de Paris et à la Cour administrative d'appel de Paris[30]. Par la suite, l'application Télérecours a été généralisée à toutes les juridictions administratives[31] et proposée à tous les avocats et à toutes les personnes publiques (administrations de l'État et des collectivités territoriales, établissements publics) et aux personnes privées qui gèrent un service public, à l'exclusion donc des personnes privées quand il s'agit des requérants. Télérecours est une application web, gratuite, à laquelle on se connecte à travers un protocole https et qui permet l'échange dématérialisé des requêtes, des mémoires et des pièces de procédure devant les juridictions administratives de

29 *JORF* du 27 avril 2005, p. 7339.

30 Arrêté du 27 mai 2005 *relatif à l'expérimentation de l'introduction et de la communication des requêtes et mémoires et de la notification des décisions par voie électronique devant le Conseil d'État, JORF* 31 mai 2005, n° 125 ; arrêté du 11 mai 2007 *lançant Télérecours au Tribunal administratif et à la Cour administrative de Paris, JORF* 16 mai 2007, p. 9234.

31 Décret n° 2012-1437 du 21 décembre 2012 *relatif à la communication électronique devant le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, JORF* 23 décembre 2012 ; arrêté du 12 mars 2013 *relatif aux caractéristiques techniques de l'application permettant la communication électronique devant le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, JORF* 21 mars 2013 ; arrêté du 12 mars 2013 *relatif à l'entrée en vigueur du décret relatif à la communication électronique devant le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs et portant modification du code de justice administrative (partie réglementaire)*, *JORF* 21 mars 2013 ; arrêté du 27 mai 2013 *relatif à l'entrée en vigueur du décret relatif à la communication électronique devant le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs*, *JORF* 30 mai 2013 ; arrêté du 19 septembre 2013 *relatif à l'entrée en vigueur du décret relatif à la communication électronique devant le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, JORF* 27 septembre 2013.

France[32]. Du reste, l'identification dans Télérecours vaut signature de la requête[33].

Bien que son introduction ait fait l'objet de difficultés dans certaines juridictions, Télérecours est globalement un succès[34]. En effet, statistiquement, au 31 mai 2015, « la part des entrées Télérecours dans l'ensemble des requêtes éligibles représentait 62,1 % dans les TA, 65,3 % dans les CAA et près de 100 % au Conseil d'État »[35]. C'est pourquoi l'application est devenue obligatoire pour les avocats, les collectivités publiques et les organismes privés gérant un service public à compter du 1er janvier 2017[36].

Dans l'administration générale, nationale et locale

De nombreux sites de l'administration mettent en place des téléprocédures : l'état civil, l'action sociale, la sécurité sociale, la recherche d'emploi, la cantine scolaire, le permis de conduire et le

---

32 V. article R. 414-1 du code de justice administrative : « Lorsqu'elle est présentée par un avocat, un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public, la requête peut être adressée à la juridiction par voie électronique au moyen d'une application informatique dédiée accessible par le réseau internet. / Les caractéristiques techniques de cette application garantissent la fiabilité de l'identification des parties ou de leur mandataire, l'intégrité des documents adressés ainsi que la sécurité et la confidentialité des échanges entre les parties et la juridiction. Elles permettent également d'établir de manière certaine la date et l'heure de la mise à disposition d'un document ainsi que celles de sa première consultation par son destinataire. Un arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice, définit ces caractéristiques et les exigences techniques qui doivent être respectées par les utilisateurs de l'application. »

33 V. article R. 414-2 du code de justice administrative : « L'identification de l'auteur de la requête, selon les modalités prévues par l'arrêté mentionné à l'article R. 414-1, vaut signature pour l'application des dispositions du présent code. / Toutefois, lorsque la requête n'a pas fait l'objet d'une signature électronique au sens du second alinéa de l'article 1367 du code civil, le requérant ou son mandataire peut, en cas de nécessité, être tenu de produire un exemplaire de sa requête revêtu de sa signature manuscrite. »

34 Jean-Marc PASTOR et Diane POUPEAU, « Télérecours, l'application qui bouscule les habitudes », *Dalloz actualité* 14 septembre 2015 ; v. aussi le site de l'USMA (Union syndicale des magistrats administratifs), 30 juin 2014 : http://www.usma.fr/enquete-de-l-usma-sur-telerecours-il-faut-sortir-de-l-attentisme.

35 Jean-Marc PASTOR et Diane POUPEAU, *loc. cit.*.

36 Décret n° 2016-1481 du 2 novembre 2016 *relatif à l'usage des téléprocédures devant les juridictions administratives, JORF* 4 novembre 2016, n° 257 ; v. art. R. 414-1 et s. du code de justice administrative. Ce décret avait été annoncé par le vice-président du Conseil d'État, M. Jean-Marc Sauvé, dans une intervention du 22 mars 2016, à l'occasion de la réunion des chefs de juridiction administrative (http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Reunion-des-chefs-de-juridiction-administrative, dernière consultation : 25/04/2017).

certificat d'immatriculation… D'après les statistiques européennes, en 2014, la France se situe dans le peloton de tête des pays recourant aux téléprocédures administratives, derrière la Suède mais devant l'Allemagne ou la Grande-Bretagne : les Français sont 64% à avoir des contacts avec les pouvoirs publics par Internet, 48% à obtenir des informations depuis les sites Internet publics, 40% à télécharger des formulaires et 44% à en renvoyer[37].

Dans une démarche de simplification, a été lancée une nouvelle application en direction des citoyens : FranceConnect. Il s'agit d'un dispositif qui permet aux internautes de s'identifier et de s'authentifier chez des partenaires fournisseurs de services – comme la sécurité sociale, les services de pôle emploi, le permis de conduire, bientôt les impôts – par l'intermédiaire de fournisseurs d'identité existants sécurisés par FranceConnect, autrement dit par l'État[38].

En somme, les téléprocédures et les téléservices se multiplient en France jusqu'à concurrencer les procédures traditionnelles. Puisqu'en 2016, plus de trois personnes sur cinq accomplissent, sur le net, des démarches administratives ou fiscales[39], il s'avère indispensable de rechercher les raisons pour lesquelles un tel engouement existe.

LES RAISONS DU RECOURS AUX TÉLÉPROCÉDURES ADMINISTRATIVES

Les raisons pour lesquelles il est recouru aux téléprocédures administratives ont un lien avec plusieurs phénomènes, d'inégale importance. Ne seront abordées que les raisons d'ordre économico-

37 Observatoire du numérique, Chiffres clés 2015, précité (dernière consultation : 03/11/2016) :

Relations avec l'Administration

Particuliers utilisant l'internet en 2014 pour : en %

	UE 28	FR	ALL	GBR	Suède
Avoir des contacts avec les pouvoirs publics	47	64	53	51	81
Obtenir des informations à partir des sites web publics	41	48	52	40	79
Télécharger des formulaires officiels	29	40	32	31	52
Renvoyer des formulaires remplis	26	44	16	34	50

38 https://franceconnect.gouv.fr/ (dernière consultation : 25/04/2017).

39 Elles sont 62 % de la population, en 2016, et 76% pour les personnes équipées en connexion internet à domicile depuis plus de dix ans (Baromètre du numérique, 2016, précité, p. 57, dernière consultation : 25/04/2017). Elles étaient 53 % de la population, en 2015 (Baromètre du numérique, 2015, précité, p. 85, dernière consultation : 25/04/2017).

politico-juridique, à l'exception des raisons proprement technologiques, qui interagissent néanmoins avec les précédentes. Notamment, la modernisation de l'action publique et l'influence du droit de l'Union européenne expliquent largement pourquoi les téléprocédures administratives prospèrent actuellement.

La modernisation de l'action publique et la réforme de l'État

Ainsi qu'il a été précisé, il existe, en France, un Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, service rattaché au Premier ministre, qui a en charge la mise en œuvre de la réforme de l'État et qui soutient les administrations dans leurs projets de modernisation. Or, notamment, le SGMAP « développe et diffuse le numérique au sein de l'administration pour ajuster les services aux besoins et aux usages des citoyens »[40]. Dans ces conditions, l'une des raisons du recours aux téléprocédures administratives ainsi qu'aux téléservices est à mettre en relation non seulement avec l'objectif noble d'administration innovante et transparente, mais aussi d'une administration qui maîtrise ses dépenses publiques. En effet, si la réduction des déficits publics n'est pas énoncée en tant que telle parmi les raisons du recours aux téléprocédures, elle relève globalement de la réforme et de la modernisation de l'État, dans un cadre de budgets publics contraints[41].

L'influence du droit de l'Union européenne sur le droit national

Le droit de l'Union européenne a une influence considérable sur la promotion de téléprocédures administratives. Ainsi, le Conseil européen de Lisbonne, qui s'est tenu les 23 et 24 mars 2000, invitait « les États membres à assurer un accès généralisé par voie électronique à tous les services publics de base d'ici à 2003 »[42]. Il ajoutait que les marchés publics, communautaires et nationaux, devaient pouvoir être passés en ligne à cette même échéance.

Le droit de l'Union européenne se déploie dans plusieurs directions mais a opté, dernièrement, pour une réglementation plus contraignante que par le passé, qu'il s'agisse du droit des marchés

---

40 Voir le portail Internet : www.modernisation.gouv.fr (dernière consultation : 25/04/2017).

41 V. déjà le lien établi entre téléprocédures et maîtrise des dépenses publiques dans le rapport sénatorial d'information n° 422 (2003-2004) de M. Jean ARTHUIS, fait au nom de la commission des finances, déposé le 21 juillet 2004 (https://www.senat.fr/rap/r03-422/r03-422_mono.html, dernière consultation : 25/04/2017).

42 Philippe SCHNÄBELE et François BEAUVAIS, *loc. cit.*, p. 611.

publics, de la sécurisation des transactions électroniques ou encore de la protection des données à caractère personnel.

En matière de marchés publics, la réglementation européenne est importante, ainsi que cela a été mentionné. S'agissant plus spécialement de leur dématérialisation, on trouve, notamment : le règlement d'exécution (UE) 2015/1986 de la Commission du 11 novembre 2015 établissant les formulaires standard pour la publication d'avis dans °842/201[43] ainsi que le règlement d'exécution (UE) 2016/7 de la Commission du 5 janvier 2016 établissant le formulaire type pour le document unique de marché européen[44].

En matière de sécurisation des transactions électroniques, le règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 porte sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE[45]. Ce règlement « eIDAS » du 23 juillet 2014 a pour ambition d'accroître la confiance dans les transactions électroniques au sein du marché intérieur européen. Il établit un socle commun pour les interactions électroniques sécurisées entre les citoyens, les entreprises et les autorités publiques[46]. Au niveau national, l'Agence nationale pour la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) est l'un des organes nationaux chargés de la mise en œuvre de ce règlement. Le règlement de 2014 est intervenu car la précédente directive 1999/93/CE sur la signature électronique avait été partiellement un échec, notamment à cause de différences de transposition européenne qui avait pour conséquence un défaut d'interopérabilité nécessaire au développement des échanges transfrontaliers. La création d'un marché numérique unique à l'horizon 2015 a entraîné l'abrogation de cette directive et l'adoption du règlement de 2014. Le règlement n° 910/2014 s'applique, en effet, à l'identification électronique, aux services de confiance et aux documents électroniques. Se profile ainsi une reconnaissance mutuelle des moyens d'identification électronique et des signatures électroniques pour les échanges entre les organismes publics et les usagers, à l'exclusion des relations au sein des administrations ou entre personnes privées[47].

---

43 *JOUE* L 296/1 du 12 novembre 2015.

44 *JOUE* L 3/16 du 6 janvier 2016.

45 *JOUE* L 257/73 du 28 août 2014.

46 Ce règlement couvre notamment le sujet de la signature électronique.

47 V. le site de l'ANSSI : http://www.ssi.gouv.fr/ (dernière consultation : 25/04/2017). L'ANSSI est un Service à compétence nationale, rattaché au secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, qui assiste le Premier

En matière de protection des données à caractère personnel, la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 a été dernièrement abrogée et remplacée par le règlement UE n° 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données[48]. Ces textes européens répondent, en droit français, à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, qui a, notamment, créé la Commission nationale Informatique et Libertés (CNIL)[49]. Le règlement de 2016, qui entrera en vigueur en 2018, « vise à créer un ensemble de règles uniformes à travers l'UE adaptées à l'ère numérique, à améliorer la sécurité juridique et à renforcer la confiance des citoyens et entreprises dans le marché unique du numérique. Un consentement clair et positif au traitement des données, le droit à l'oubli et de lourdes amendes pour les entreprises enfreignant les règles sont quelques-unes des nouvelles fonctionnalités »[50].

D'autres raisons, notamment d'ordre international, pourraient être encore identifiées dans l'émergence et le développement des procédures administratives dématérialisées, des téléprocédures et des autres téléservices. En tout état de cause, ces derniers ont des répercussions sur les règles applicables à l'administration.

LES RÉPERCUSSIONS DES TÉLÉPROCÉDURES ADMINISTRATIVES

D'évidence, les téléprocédures administratives ont des conséquences sur le droit, la procédure et la science de l'administration. Plusieurs répercussions peuvent être mentionnées, quant à l'efficacité des procédures administratives, quant aux coûts publics et quant aux données publiques et privées.

Sur l'efficacité des procédures administratives

Le développement des téléprocédures a pour ambition de raccourcir les délais des procédures, de les simplifier et de les rendre plus accessibles financièrement et techniquement. Plusieurs exemples

---

ministre dans l'exercice de ses responsabilités en matière de défense et de sécurité nationale.

48 *JOUE* L 119/1 du 4 mai 2016. V. Jean-Luc SAURON, « Le règlement général sur la protection des données, règlement (UE) n° 2016/679 du 27 avril 2016 : de quoi est-il le signe ? », *Communication Commerce électronique* 2016, n° 9, p. 13.

49 *JORF* 7 janvier 1978, p. 227.

50 V. le site www.europarl.europa.eu (dernière consultation : 25/04/2017).

en témoignent, en matière de procédure proprement administrative et de procédure juridictionnelle.

D'une part, le récent basculement, en droit français, du silence gardé par l'administration valant acceptation de la demande, sous réserve de nombreuses exceptions, peut se comprendre aussi par le fait d'être facilité par l'administration électronique (saisine par voie électronique, accusé de réception par la même voie, transmission de données…)[51].

D'autre part, en matière contentieuse, s'agissant de l'application Télérecours en contentieux administratif, l'introduction d'une requête par voie électronique a des conséquences pour le requérant. Déjà, le requérant est réputé avoir reçu communication d'une mesure d'instruction, si son avocat est inscrit dans Télérecours et alors même qu'il n'aurait pas introduit sa requête par voie électronique[52]. De plus, pour l'application des dispositions du code de justice administrative, l'identification sur Télérecours vaut signature[53]. En outre, le requérant est également réputé avoir reçu communication de l'avis d'audience dès sa mise à disposition dans Télérecours, bien qu'il n'ait pas reçu de courrier électronique d'alerte[54].

Sur les coûts publics

Les téléprocédures peuvent engendrer des économies, qui sont parfois – bien que difficilement –chiffrées par les autorités publiques. Ainsi, la facturation électronique à destination de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics devrait représenter, à l'horizon 2020, une économie de 300 millions d'euros[55].

---

51 Art. L. 231-1 du CRPA : « Le silence gardé pendant deux mois par l'administration sur une demande vaut décision d'acceptation. » V. Didier RIBES, « Le nouveau principe "silence de l'administration vaut acceptation" », *AJDA* 2014, p. 389 ; Béatrice CLAVERIE, « Généralisation du principe silence vaut acceptation. Décryptage pratique », *JCP A* 2015, n° 49, p. 31.

52 CE, 6 octobre 2014, n° 380778, *Commune d'Auboué* ; *AJDA* 2014, p. 1979. Voir aussi l'art. R. 522-10-1 du code de justice administrative : « Lorsqu'elles sont faites par le moyen de l'application informatique mentionnée à l'article R. 414-1, les notifications et communications des mémoires, des mesures d'instruction, des convocations et des avis sont réputées reçues dès leur mise à disposition dans l'application. »

53 CE 16 février 2015, n° 371476, *Ministre délégué chargé du budget* ; *AJDA* 2015, p. 1300.

54 CE 11 mai 2015, n° 379356, *Commune de Damouzy* ; *AJDA* 2015, p. 1424, concl. E. Crépey.

55 Ministère de l'Economie et des Finances (http://www.economie.gouv.fr/aife/facturation-electronique, dernière consultation : 25/04/2017), soit 3 euros de gain par facture.

De même, L'introduction de Télérecours a généré des économies et devrait en produire de nouvelles à l'avenir. D'après un rapport législatif du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2016[56], « la généralisation des téléprocédures, moyennant un investissement technologique initial important, est un facteur de rationalisation du travail des agents de greffe mais également d'économies substantielles pour les juridictions administratives, en particulier en matière de frais d'affranchissement. » Il ajoute : « Au sein des dépenses de fonctionnement (titre 3), l'enveloppe dédiée aux frais de justice (frais postaux, frais d'interprétariat) représente 12 millions d'euros. Ce montant est en légère diminution par rapport à 2005 : - 1,8 %. Cette diminution de l'enveloppe consacrée aux frais de justice […] se justifierait par la mise en œuvre des procédures dématérialisées […] ».

En outre, la répercussion des téléprocédures sur le nombre d'agents publics n'est pas chiffrée, pour l'heure, mais le fait que l'usager devienne parfois un auxiliaire du service public (comme en matière fiscale ou de recherche d'emploi) empiète sur les missions de ces agents. Seul le recrutement d'agents spécialisés en nouvelles technologies – agents contractuels et non titulaires – peut résulter de l'accroissement des téléservices.

Sur les données publiques et privées

Non seulement les données publiques subissent les conséquences des téléprocédures, mais également les données privées.

Les données publiques – désormais qualifiées « d'informations publiques » dans le code des relations entre le public et l'administration[57] – sont extrêmement précieuses : il s'agit de toutes les informations recueillies ou produites par l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les organismes privés chargés d'une mission de service public et qui doivent être gratuitement publiées ou mises à disposition du public. Le partage des données publiques est la traduction du principe de transparence des données, à des formats ouverts[58] et dans un objectif de réutilisation.

Les difficultés principales concernant les données et/ou informations publiques sont non seulement d'ordre technique, mais

56 Avis n° 170 (2015-2016) de M. Michel DELEBARRE, fait au nom de la commission des lois, déposé le 19 novembre 2015 (www.senat.fr).

57 V. pour le champ d'application, art. L. 321-1 à L. 321-3 du CRPA.

58 V. nouvel art. L. 300-4 du code des relations entre le public et l'administration, créé par la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 *pour une République numérique* (précitée) : « Toute mise à disposition effectuée sous forme électronique en application du présent livre se fait dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé ».

également d'ordre juridique. D'un point de vue technique, l'un des enjeux majeurs est celui du stockage fiable et durable des données publiques. D'un point de vue juridique, le problème vient davantage de la conciliation entre la diffusion des données publiques et la protection des données à caractère personnel (v. infra). Toujours d'un point de vue juridique, le choix en France a été opéré en faveur de la transparence et la gratuité des données : du reste, la France a pris, en octobre 2016, la présidence du « partenariat pour le gouvernement ouvert » (Open Government Partnership). La loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique généralise la gratuité de l'échange des informations publiques à compter du 1er janvier 2017 (art. 1er)[59]. Encore d'un point de vue juridique, la réutilisation des données publiques doit d'évidence respecter les droits de la propriété intellectuelle. Enfin, le risque pour les données demeure, comme celui d'un fichier monstre qui réunirait des données publiques et privées sensibles[60].

S'agissant précisément des données privées, il s'agit des données à caractère personnel, qui font l'objet d'une protection juridique spécifique, sur le fondement du droit national[61] et du droit de l'Union européenne. La protection des données à caractère personnel est un droit fondamental[62] : chaque citoyen a un droit d'accès et de modification de ses données. De fait, les droits et libertés fondamentaux des citoyens, plus spécialement des usagers de nouvelles technologies employées par l'administration, peuvent être en péril du fait de l'administration électronique.

Plus largement, les citoyens subissent les conséquences des téléprocédures, notamment quand ils n'ont pas accès à Internet. La fracture numérique reste importante en France, ce qui a pour résultat, s'agissant des relations entre les citoyens et l'administration, que les plus démunis, qui sont pourtant ceux qui auraient davantage besoin d'un accès libre, gratuit et simplifié aux procédures administratives, en deviennent exclus. Ainsi, le baromètre de l'Observatoire du numérique montrait qu'en 2015, les personnes qui ont le plus accès

---

59 V. aussi nouvel art. L. 321-4.-I créé par la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 *pour une République numérique* (précitée, *JORF* 8 octobre 2016, n° 235) : « La mise à disposition des données de référence en vue de faciliter leur réutilisation constitue une mission de service public relevant de l'État. […] »

60 V. décret n° 2016-1460 du 28 octobre 2016 *autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité, JORF* 30 octobre 2016, n° 254.

61 Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, précitée.

62 En vertu des articles 8 § 1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et 16 § 1 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, principe rappelé dans le règlement UE 2016/679 du 27 avril 2016 précité.

aux démarches administratives dématérialisées sont « 81% des diplômés du supérieur (contre 18% des non-diplômés) » et « 71% des individus disposant de hauts revenus (contre 45% de ceux disposant de bas revenus) »[63].

63 Baromètre du numérique, 2015, précité, p. 86 ; cela concerne également davantage Paris et son agglomération que le reste de la France. V. Baromètre du numérique, 2016, précité, p. 68-72 (dernières consultations : 25/04/2017).