

# INTERNATIONAL JOURNAL OF DIGITAL AND DATA LAW

---

REVUE INTERNATIONALE DE DROIT  
DES DONNÉES ET DU NUMÉRIQUE

Vol. 4 - 2018



ISSN 2553-6893

**International Journal of Digital and Data Law**  
**Revue internationale de droit des données et du numérique**

**Direction :**  
**Irène Bouhadana & William Gilles**

ISSN : 2553-6893

**IMODEV**  
49 rue Brancion 75015 Paris – France  
[www.imodev.org](http://www.imodev.org)  
[ojs.imodev.org](http://ojs.imodev.org)

*Les propos publiés dans cet article  
n'engagent que leur auteur.*

*The statements published in this article  
are the sole responsibility of the author.*

**Droits d'utilisation et de réutilisation**

Licence Creative Commons – Creative Commons License -



Attribution

Pas d'utilisation commerciale – Non Commercial

Pas de modification – No Derivatives

## À PROPOS DE NOUS

La **Revue Internationale de droit des données et du numérique (RIDDN)/ the International Journal of Digital and Data Law** est une revue universitaire créée et dirigée par Irène Bouhadana et William Gilles au sein de l'IMODEV, l'Institut du Monde et du Développement pour la Bonne Gouvernance publique.

**Irène Bouhadana**, docteur en droit, est maître de conférences en droit du numérique et droit des gouvernements ouverts à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne où elle dirige le master Droit des données, des administrations numériques et des gouvernements ouverts au sein de l'École de droit de la Sorbonne. Elle est membre de l'Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS). Elle est aussi fondatrice et Secrétaire générale de l'IMODEV.

**William Gilles**, docteur en droit, est maître de conférences (HDR) en droit du numérique et en droit des gouvernements ouverts, habilité à diriger les recherches, à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne où il dirige le master Droit des données, des administrations numériques et des gouvernements ouverts. Il est membre de l'Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS). Il est aussi fondateur et Président de l'IMODEV. Enfin, il est avocat au barreau de Paris.

**IMODEV** est une organisation scientifique internationale, indépendante et à but non lucratif créée en 2009 qui agit pour la promotion de la bonne gouvernance publique dans le cadre de la société de l'information et du numérique. Ce réseau rassemble des experts et des chercheurs du monde entier qui par leurs travaux et leurs actions contribuent à une meilleure connaissance et appréhension de la société numérique au niveau local, national ou international en analysant d'une part, les actions des pouvoirs publics dans le cadre de la régulation de la société des données et de l'économie numérique et d'autre part, les modalités de mise en œuvre des politiques publiques numériques au sein des administrations publiques et des gouvernements ouverts.

IMODEV organise régulièrement des colloques sur ces thématiques, et notamment chaque année en novembre les *Journées universitaires sur les enjeux des gouvernements ouverts et du numérique / Academic days on open government and digital issues*, dont les sessions sont publiées en ligne [ISSN : 2553-6931].

IMODEV publie deux revues disponibles en open source (ojs.imodev.org) afin de promouvoir une science ouverte sous licence Creative commons **CC-BY-NC-ND** :

- 1) la *Revue Internationale des Gouvernements ouverts (RIGO)/ International Journal of Open Governments* [ISSN 2553-6869] ;
- 2) la *Revue internationale de droit des données et du numérique (RIDDN)/International Journal of Digital and Data Law* [ISSN 2553-6893].

## ABOUT US

The **International Journal of Digital and Data Law / Revue Internationale de droit des données et du numérique (RIDDN)** is an academic journal created and edited by Irène Bouhadana and William Gilles at IMODEV, the Institut du monde et du développement pour la bonne gouvernance publique.

**Irène Bouhadana**, PhD in Law, is an Associate professor in digital law and open government law at the University of Paris 1 Panthéon-Sorbonne, where she is the director of the master's degree in data law, digital administrations, and open governments at the Sorbonne Law School. She is a member of the Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS). She is also the founder and Secretary General of IMODEV.

**William Gilles**, PhD in Law, is an Associate professor (HDR) in digital law and open government law at the University of Paris 1 Panthéon-Sorbonne, where he is the director of the master's degree in data law, digital administration and open government. He is a member of the Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS). He is also founder and President of IMODEV. He is an attorney at law at the Paris Bar.

**IMODEV** is an international, independent, non-profit scientific organization created in 2009 that promotes good public governance in the context of the information and digital society. This network brings together experts and researchers from around the world who, through their work and actions, contribute to a better knowledge and understanding of the digital society at the local, national or international level by analyzing, on the one hand, the actions of public authorities in the context of the regulation of the data society and the digital economy and, on the other hand, the ways in which digital public policies are implemented within public administrations and open governments.

IMODEV regularly organizes conferences and symposiums on these topics, and in particular every year in November the Academic days on open government and digital issues, whose sessions are published online [ISSN: 2553-6931].

IMODEV publishes two academic journals available in open source at [ojs.imodev.org](https://ojs.imodev.org) to promote open science under the Creative commons license **CC-BY-NC-ND**:

- 1) the *International Journal of Open Governments / la Revue Internationale des Gouvernements ouverts (RIGO)* [ISSN 2553-6869] ;
- 2) the *International Journal of Digital and Data Law / la Revue internationale de droit des données et du numérique (RIDDN)* [ISSN 2553-6893].

## LES INCIDENCES DE LA DÉMATÉRIALISATION DES PROCÉDURES SUR LE SERVICE RENDU AUX USAGERS

par **Simon CAQUÉ**, président du Groupe d'étude sur  
l'administration électronique.

---

Les progrès des techniques informatiques apparaissent avoir largement contribué à diffuser au sein de la société une véritable culture des technologies de l'information et de la communication. Cette révolution numérique fait émerger de nouveaux besoins tout en redéfinissant des pratiques préexistantes. Tous les domaines sont concernés ; la sphère publique n'est pas en reste. En effet, il existe de nombreux exemples qui illustrent les apports des technologies de l'information et de la communication en matière de services publics. Les usagers peuvent ainsi effectuer un nombre croissant de démarches en ligne sans avoir à se déplacer. C'est par exemple le cas des travailleurs indépendants non agricoles pour lesquels les dispositions de l'article L. 133-6-7-2 du code de la sécurité sociale prévoient qu'ils « sont tenus d'effectuer les déclarations pour le calcul de leurs cotisations et contributions sociales et de procéder au versement de celles-ci par voie dématérialisée ». Par ailleurs, les nouvelles technologies de l'information et de la communication permettent aux administrations de mettre en œuvre des traitements susceptibles d'améliorer leurs processus en interne. C'est par exemple le cas de la mise en œuvre par la direction générale des finances publiques (DGFIP) du traitement de données à caractère personnel dénommé « Diva » qui a pour finalité de « créer une base de données nationale des opérateurs assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée et dispensés de visa des certificats fiscaux »<sup>1</sup>, laquelle est mise à la disposition des services du ministère de l'intérieur chargés du traitement des demandes de certificat d'immatriculation des véhicules.

Si l'on essaye de réfléchir à ce que recouvre la dématérialisation, l'on arrive vite à la définition selon laquelle il s'agit d'un acte qui consiste à dématérialiser. Cela signifie que quelque chose est rendu immatériel, à savoir dépourvu de matière. Dans la mesure où la dématérialisation des procédures passe par une dématérialisation de l'information, la dématérialisation induirait dès lors que les procédures ou les informations seraient dépourvues de matière. C'est sans compter sur le fait que ces dématérialisations correspondent en réalité à des processus de numérisation qui consistent à convertir des informations et des procédures d'un format initial en un autre qui soit exploitable

---

<sup>1</sup> Arrêté du 16 janvier 2018 portant création par la direction générale des finances publiques d'un traitement de données à caractère personnel dénommé Diva.

électroniquement en informatique ; or, si l'électronique concerne l'électron, particule élémentaire constituant la matière, et qu'elle permet de traiter des signaux électriques pour traiter de l'information, alors l'idée qu'il existerait des procédures dépourvues de matière perdrait quelque peu son sens. C'est donc par commodité que l'on se réfère à la dématérialisation pour parler d'une conversion informatique d'informations et de procédures au format numérique.

Pour aussi passionnante qu'elle puisse être, la dématérialisation des procédures ne constitue cependant pas en soi un point d'arrivée ; bien au contraire, il s'agit pour l'administration non seulement de s'adapter continûment à de nouvelles contraintes, mais également de saisir de nouvelles opportunités au service de l'intérêt général. La dématérialisation des procédures est devenue un mode d'action publique à part entière, comme en témoigne le plan de transformation numérique de la commande publique 2017-2022<sup>2</sup> dont l'un des objectifs vise à « simplifier les usages et diminuer la charge administrative grâce au numérique »<sup>3</sup> par le biais d'actions telles que la généralisation du dispositif « Dites-le nous une fois »<sup>4</sup> ou le renforcement de l'usage de la signature électronique<sup>5</sup>. À cet égard, il apparaît pertinent de s'interroger sur le fait de savoir si la révolution numérique de façon générale et la dématérialisation des procédures en particulier rendent l'État plus intelligent, notamment au service des citoyens.

La question peut sembler malicieuse, car, de prime abord, la dématérialisation paraît offrir un horizon infini de possibilités d'améliorations de l'action publique. Toutefois, parce qu'il s'agit de l'intérêt général, la nuance doit être de mise. En effet, le processus de dématérialisation des procédures bénéficie largement aux citoyens dès lors qu'elle permet à l'administration d'optimiser ses procédures en interne et d'améliorer le service rendu aux usagers (1). Elle n'est cependant pas sans comporter des enjeux faisant peser des risques sur le service rendu aux usagers, que seules des actions volontaristes permettent de réduire (2).

---

<sup>2</sup> Cf. Ministère de l'économie et des finances, *plan de transformation numérique de la commande publique 2017-2022*, 11 janvier 2018, [<https://www.economie.gouv.fr/daj/plan-transformation-numerique-commande-publique-2017-2022-cst-lance>].

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 21. Par ailleurs, davantage de précisions sur ce programme peuvent être trouvées sur : Portail de la modernisation de l'action publique, « Dites-le nous une fois » : un programme pour simplifier la vie des entreprises, 10 septembre 2014, [<http://www.modernisation.gouv.fr/les-services-publics-se-simplifient-et-innovent/par-des-simplifications-pour-les-entreprises/dites-le-nous-une-fois-un-programme-pour-simplifier-la-vie-des-entreprises>].

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 23. Il s'agit de l'action n° 8 visant à « faciliter l'usage de la signature électronique dans la commande publique et harmoniser les niveaux de certificats de bout en bout de la chaîne ».

## §1 – LA DÉMATÉRIALISATION DES PROCÉDURES OPTIMISE LES CIRCUITS ADMINISTRATIFS ET CONTRIBUE AINSI À AMÉLIORER LE SERVICE RENDU AUX USAGERS

### A) La dématérialisation des procédures optimise les circuits administratifs

Au début du XX<sup>e</sup> siècle, le juriste Louis Rolland (1877-1956) a théorisé un certain nombre de principes guidant le service public, que l'on appelle les «lois de Rolland»<sup>6</sup>. Parmi ces principes se trouve notamment celui de continuité du service public auquel le Conseil constitutionnel a donné une valeur constitutionnelle en 1979<sup>7</sup>. Ce principe ne saurait cependant être détachable d'un autre principe essentiel dégagé par le Conseil d'État dès 1902, celui de mutabilité du service public<sup>8</sup>. Ce principe permet en particulier à l'administration d'adapter son action aux évolutions des techniques et des progrès sociaux afin de répondre aux besoins d'intérêt général. La révolution numérique à l'œuvre depuis la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle n'est pas sans inciter l'administration à s'adapter à l'utilisation de plus en plus courante des nouvelles technologies de l'information et de la communication. À cet égard, la dématérialisation constitue une réponse de l'administration aux défis techniques qu'elle doit relever pour assurer une continuité adaptée des services publics dans un contexte d'informatisation croissante de ses procédures.

Les progrès des techniques en informatique ont toujours suscité un vif intérêt de la part des pouvoirs publics en général et de l'administration en particulier. Le projet de système automatisé pour les fichiers administratifs et le répertoire des individus (SAFARI) révélé par le quotidien *Le Monde* le 21 mars 1974<sup>9</sup> et dont la polémique qu'il a suscitée a abouti à l'adoption de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés en constitue un exemple significatif. Dans les années 1990, l'utilisation croissante d'internet dans les échanges d'informations à travers le monde a incité le Gouvernement à lancer en 1998 un programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI) qui prévoyait près de 218 mesures réparties dans six chantiers prioritaires : éducation, culture, commerce électronique, recherche et innovation, mais également régulation et modernisation de l'administration. L'objectif était non seulement de moderniser les services publics avec la mise en œuvre de procédures administratives en ligne, mais également d'adapter la législation et la réglementation aux enjeux de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication aussi bien dans la sphère privée que dans

<sup>6</sup> L. ROLLAND, *Précis de Droit administratif*, Dalloz, 1938, p. 18.

<sup>7</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 79-105 DC du 25 juillet 1979.

<sup>8</sup> Conseil d'État, 10 janvier 1902, *Compagnie nouvelle du gaz de Deville-lès-Rouen*.

<sup>9</sup> P. BOUCHER, « Safari » ou la chasse aux Français, *Le Monde*, 21 mars 1974, p. 9.

le secteur public. L'effort budgétaire en faveur du PAGSI a été de 323 millions d'euros en 1998 et 549 millions d'euros en 1999<sup>10</sup>. Ainsi, à maintes reprises, la révolution numérique a permis – elle le permet toujours – à l'administration de mettre en œuvre des projets d'amélioration de ses procédures grâce à la dématérialisation. Plusieurs exemples importants témoignent de la vigueur de cette activité. Ainsi, dans le domaine juridique, il est possible de citer le système d'organisation en ligne des opérations normatives (SOLON) déployé au printemps 2007 par le Secrétariat général du Gouvernement (SGG)<sup>11</sup>. Ce système a permis de dématérialiser l'ensemble de la chaîne de transmission des textes normatifs. Cela a renforcé la traçabilité et la visibilité des textes et a réduit les délais de transmission ; l'ensemble de ces effets a globalement permis d'améliorer significativement le pilotage normatif au sein de l'administration. En effet, l'utilisation de cette application par interface web est aisée ; quelques heures de formation sont suffisantes pour appréhender l'outil et en tirer les meilleurs bénéfices en termes d'élaboration et de suivi de la norme. Dans le domaine budgétaire et comptable, la mise en œuvre par vagues successives du système d'information Chorus à partir de 2008<sup>12</sup> a également contribué à mieux adapter la fonction financière de l'État aux contraintes de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances ce qui a notamment permis d'améliorer la visibilité sur la chaîne de la dépense. Toutefois, Chorus a fait l'objet de plusieurs critiques<sup>13</sup>. En effet, l'un des corollaires du succès du déploiement de Chorus reposait sur une réingénierie intelligente des processus permettant de professionnaliser et de rationaliser davantage la fonction financière de l'État, en particulier grâce à des mutualisations de services – il s'agit par exemple de créer des centres de services partagés<sup>14</sup>. Cependant, compte tenu de l'ampleur de ce projet informatique, la mise en œuvre de Chorus ne s'est pas faite sans difficulté. Ainsi, en 2013, l'Inspection générale des finances (IGF) précise dans un rapport que « les objectifs initiaux d'amélioration de la qualité budgétaire-comptable, de simplification de la chaîne de la dépense et d'interministérialisation de la fonction financière

<sup>10</sup> Chiffres tirés du rapport de B. LASSERRE, P. CHANTEPIE, O. JAPIOT, *L'État et les technologies de l'information : vers une administration à accès pluriel*, La Documentation française, 2000, p. 26.

<sup>11</sup> Cf. annexe 12 rédigée par M.-C. DALLOZ, au rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2013, p. 51.

<sup>12</sup> Cf. arrêté du 28 juillet 2008 portant création d'une application informatique pour la gestion budgétaire, financière et comptable de l'Etat dénommée « CHORUS » et aussi D. LAJOURMARD, Chorus : résultats et perspectives, *Gestion & Finances publiques*, mai-juin 2014, p. 36.

<sup>13</sup> Cf. par exemple la réserve n° 1 de la Cour des comptes sur les systèmes d'information financière et comptable de l'État dans la certification des comptes de l'État – Exercice 2008, p. 13.

<sup>14</sup> Cf. par exemple les difficultés de concilier souplesse de gestion des budgets opérationnels de programme et réorganisations de structures avec la mise en place de Chorus, sujet évoqué par G. CHAFFARDON, J.-F. JOYE, La LOLF a dix ans: un rendez-vous (déjà) manqué ?, *Revue du droit public*, n° 2, 1<sup>er</sup> mars 2012, p. 303.



sont encore loin d'être atteints»<sup>15</sup>. Autre exemple, en 2017 la Cour des comptes dans sa certification des comptes de l'État pour l'exercice 2016 précise que «les modalités actuelles d'utilisation de Chorus font peser un risque significatif sur la fiabilité des enregistrements comptables, non compensés par des contrôles automatiques ou manuels suffisants»<sup>16</sup>. Il y a eu bien d'autres critiques, de portée plus générale, portant notamment sur les délais ou les coûts de mise en œuvre du progiciel. Il n'en reste pas moins que la mise en œuvre de Chorus est allée jusqu'à son terme ; que ce système d'information est opérationnel et que, comme tout système, celui-ci a vocation à faire l'objet d'évolutions visant à en corriger d'éventuels effets non conformes aux règles de gestion initiale et à en améliorer l'utilisation en fonction des retours d'expérience des utilisateurs. Par ailleurs, le système d'information Chorus a été enrichi de nouvelles applications par exemple Chorus DT<sup>17</sup> qui vise à moderniser la gestion des déplacements temporaires d'agents de l'État, offrant ainsi l'opportunité de simplifier le traitement des indemnités de missions. Chorus a certes fait l'objet de nombreuses critiques affectant sa réputation, mais la gestion sur le long terme de ce projet a permis d'en améliorer globalement son fonctionnement tout en offrant des perspectives de développement intéressantes pour l'avenir grâce à l'intégration de nouvelles applications ou l'interconnexion à de nouveaux acteurs.

Si l'optimisation des processus internes de l'administration portée par la dématérialisation permet d'améliorer son propre fonctionnement, elle peut aussi avoir, de façon plus ou moins directe, *in fine*, une incidence sur le service rendu aux usagers. En effet, une administration à la fois plus efficace et plus efficiente est à même de pouvoir dégager des marges de manœuvre afin de répondre de façon plus attentive aux diverses sollicitations des citoyens.

### **B) La dématérialisation des procédures permet d'améliorer le service rendu aux usagers**

Au-delà de l'optimisation du fonctionnement même de l'administration, la dématérialisation des procédures témoigne aussi d'une volonté de mieux tenir compte de l'évolution des usages et des attentes des citoyens au regard de l'informatisation croissante des relations que l'administration entretient avec le public. Cette dématérialisation permet à la fois d'améliorer la transparence, mais tend également à simplifier la vie des usagers. S'agissant de la transparence, la dématérialisation permet de mettre à disposition du public, conformément aux dispositions

---

<sup>15</sup> Inspection générale des finances, rapport n° 2013-M-057-02, *Audit sur la fonction financière de l'État sous Chorus*.

<sup>16</sup> Cour des comptes, certification des comptes de l'État – Exercice 2016, p. 22.

<sup>17</sup> Cf. arrêté du 28 août 2013 portant création d'une application informatique permettant la gestion des déplacements temporaires des agents de l'Etat dénommée « Chorus déplacements temporaires »

législatives et réglementaires qui l'autorisent, une grande quantité d'informations susceptibles d'être exploitées de diverses manières. C'est tout l'enjeu des dispositifs de réutilisation de données publiques prévus au titre II du livre III du code des relations entre le public et l'administration (CRPA). Ces dispositifs peuvent être spécifiques comme la réutilisation des données issues du système d'immatriculation des véhicules (SIV) prévue à l'article L. 330-5 du Code de la route<sup>18</sup> ; ils peuvent également être plus généraux comme celui qui relève du régime de l'*open data* dont les jeux de données, sous licences ouvertes énumérées à l'article D. 323-2-1 du CRPA sont mis à disposition du public sur le portail géré par la mission Etalab, laquelle fait partie de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC).

La dématérialisation des procédures permet également de faciliter les démarches administratives susceptibles d'être effectuées par les citoyens, qu'il s'agisse de l'obtention d'un simple renseignement ou de demandes plus complexes relatives, par exemple, à l'obtention d'un titre. Dans le domaine de l'information juridique, la création en 2002 du site internet public Légifrance qui a pour objet de « faciliter l'accès du public aux textes en vigueur ainsi qu'à la jurisprudence »<sup>19</sup> a permis de renforcer l'accessibilité au droit. En matière de saisine de l'administration, les dispositions de l'article L. 112-8 du CRPA prévoient que toute personne peut adresser à l'administration, « par voie électronique, une demande, une déclaration, un document ou une information, ou lui répondre par la même voie ». Ces dispositions sont de nature à simplifier considérablement les relations entre les citoyens et les administrations, sous réserve, bien évidemment, des nombreuses exceptions prévues par voie réglementaire<sup>20</sup> permettant à l'administration de se prémunir, en fonction des domaines, des demandes potentiellement abusives. En réalité, les domaines concernés par la dématérialisation des procédures administratives apparaissent si variés qu'il semble assez ardu de les citer exhaustivement. Plusieurs de ces procédures sont désormais solidement ancrées dans le quotidien des citoyens : ce sont par exemple les procédures dématérialisées liées à la carte d'assurance maladie prévue aux articles L. 161-31 et R. 161-33-1 du code de la sécurité sociale, dite « carte Vitale » ; ce sont les procédures qui sont liées à la déclaration en ligne des revenus pour les particuliers prévue par les dispositions de l'article 1649 *quater B ter* du code

---

<sup>18</sup> Sur ce sujet, voir S. CAQUÉ, « La réutilisation des données issues du système d'immatriculation des véhicules (SIV) », in *Revue internationale des gouvernements ouverts*, vol. 5, 2017, pp. 105-116.

<sup>19</sup> Cf. art. 1 du décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit par l'internet.

<sup>20</sup> Cf. p. ex. les dispositions du décret n° 2016-1494 du 4 novembre 2016 relatif aux exceptions à l'application du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique concernant les démarches effectuées auprès des organismes de sécurité sociale.

général des impôts (CGI) ; ou encore celles qui permettent à tout citoyen de déposer une préplainte en ligne pour des faits d'atteinte aux biens contre auteur inconnu<sup>21</sup>.

Si la dématérialisation des procédures est gage d'améliorations à la fois pour l'administration et pour le service rendu aux usagers, elle n'en reste pas moins susceptible d'être source de difficultés qu'il convient d'anticiper au mieux afin que la qualité de service ne soit pas dégradée.

## **§2 – LA DÉMATÉRIALISATION DES PROCÉDURES FAIT CEPENDANT PESER DES RISQUES SUR LE SERVICE RENDU AUX USAGERS QUE SEULES DES ACTIONS VOLONTARISTES PEUVENT RÉDUIRE**

### **A) La dématérialisation des procédures ne garantit pas à elle seule l'amélioration du service rendu à l'usager**

Si la dématérialisation des procédures apparaît comme un élément permettant d'améliorer significativement l'action publique, elle n'en reste pas moins parfois susceptible d'interroger sur sa portée quant à sa capacité à améliorer le service rendu aux usagers.

Tout d'abord, le tout numérique ne garantit absolument pas que les procédures elles-mêmes ne soient pas complexes, ce qui peut poser des difficultés aux citoyens dans leurs relations parfois difficiles avec l'administration. Ainsi que l'avait souligné le Conseil d'État dans son rapport annuel de 2016 portant sur la simplification et la qualité du droit<sup>22</sup>, une lecture de l'article 219 du CGI concernant le calcul de l'impôt sur les sociétés suffit pour se convaincre que la dématérialisation n'est pas forcément suffisante si l'on souhaite appréhender avec facilité des dispositions juridiques extrêmement complexes.

Par ailleurs, le tout numérique est susceptible de laisser de côté celles et ceux qui n'ont pas accès aux nouvelles technologies. Il s'agit d'une problématique posée par la fracture numérique, laquelle peut recouvrir une réalité à la fois géographique et éventuellement générationnelle. La fracture numérique géographique correspond à des disparités entre, d'une part des zones bénéficiant d'accès opérationnels à des systèmes de communications par voie électronique et, d'autre part, des zones dites « blanches » ne bénéficiant, par exemple, d'aucune couverture de téléphonie mobile. Cette fracture géographique peut être aisément quantifiable, ainsi qu'en témoigne l'arrêté du 5 mai 2017 qui classe 541 communes françaises en zones blanches. En revanche, la fracture générationnelle est un concept qui pose lui-même question. Il existe en effet des seniors qui sont

<sup>21</sup> Cf. arrêté du 30 novembre 2011 portant autorisation d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « pré-plainte en ligne ».

<sup>22</sup> Conseil d'État, *Étude annuelle 2016 – Simplification et qualité du droit*, La Documentation française, 2016, p. 28.

à l'aise avec les nouvelles technologies, et il existe à l'inverse parmi les populations plus jeunes des individus qui peuvent être idéologiquement réfractaires à l'utilisation de ces nouvelles technologies. Aussi, quelles que soient les raisons qui expliquent le non-recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, il y a toujours une part d'opérations qui sont réalisées en guichet parce que le citoyen concerné ne peut ou ne souhaite pas utiliser les téléprocédures qui sont mises à sa disposition par l'administration.

En outre, les démarches dématérialisées peuvent parfois faire l'objet de dysfonctionnements informatiques. Cela apparaît inhérent à la mise en œuvre de tout projet informatique ; tout l'enjeu repose ici sur l'appréciation du niveau de criticité de ces dysfonctionnements et sur la réponse qui peut y être apportée. Si ces dysfonctionnements sont mineurs et qu'ils peuvent faire l'objet de *patches* correctifs dans des délais rapides, alors les incidences sur le service rendu à l'utilisateur, notamment lorsque le système consiste par exemple en une téléprocédure, peuvent être minimales voire passer inaperçus. En revanche, lorsque les dysfonctionnements sont considérés comme majeurs, les incidences sur les usagers sont potentiellement plus importantes : délais rallongés, nécessité de recommencer plusieurs fois la procédure voire blocage total des demandes. L'ensemble de ces dysfonctionnements peut résulter d'une mauvaise conception à l'origine, soit par contrainte de temps, soit par contrainte financière, soit encore par une expression initiale de besoins peu claire. Ces dysfonctionnements peuvent aussi résulter d'évolutions censées améliorer le fonctionnement du système ou proposant de nouvelles fonctionnalités, mais créant ce que l'on appelle en informatique des effets de bord susceptibles de perturber le fonctionnement nominal du progiciel tel qu'il était conçu à l'origine.

Ensuite, les démarches dématérialisées sont souvent tributaires d'une mise en œuvre qui doit être adaptée aux structures et aux pratiques. C'est la raison pour laquelle le déploiement de grands systèmes d'information peut être accompagné d'une réingénierie des processus et de réorganisations structurelles. Cela a été le cas pour Chorus, et ce devait être le cas pour la mise en œuvre du logiciel unique à vocation interarmées de la solde (LOUVOIS) dont l'Armée de Terre s'était dotée en 2011. Pour le déploiement de ce logiciel, les réorganisations ont été mal anticipées, ce qui a participé, entre autres, à l'échec puis à l'abandon en 2013 du projet LOUVOIS à la suite de dysfonctionnements importants entraînant le non-paiement de la solde de plusieurs milliers de militaires.

Enfin, la dématérialisation des procédures peut poser des enjeux en matière de lutte contre la fraude. Cela concerne par exemple les justificatifs que l'utilisateur doit produire pour obtenir un titre ou un droit. Lorsque l'utilisateur se rend au guichet d'une administration et qu'il présente de faux documents, un agent aguerri peut les détecter immédiatement. S'agissant d'une téléprocédure, et en

fonctions des moyens qui auront été octroyés pour sécuriser celle-ci, deux cas principaux peuvent se présenter : soit l'application demande de téléverser une copie des pièces justificatives, lesquelles peuvent être analysées soit systématiquement soit aléatoirement par un traitement automatisé ou par un contrôle humain *a posteriori* ; soit la téléprocédure prévoit, conformément aux textes qui l'instituent, que l'utilisateur doit pouvoir présenter à tout moment sur demande de l'administration les documents permettant de justifier la situation dans laquelle il se trouve et pour laquelle il souhaite se voir délivrer un titre. Dans les deux cas, l'aversion au risque du potentiel fraudeur pourrait être d'autant plus basse qu'il se sent en sécurité derrière un ordinateur et que les contrôles prévus sont effectués *a posteriori* et, dans le pire des cas, complètement aléatoirement, ce qui lui permet d'obtenir un droit indu pendant un certain laps de temps. Ainsi, il existe de nombreuses situations dans lesquelles la dématérialisation des procédures ne garantit pas à elle seule l'amélioration du service rendu à l'utilisateur. C'est pourquoi il apparaît impératif de procéder à ces dématérialisations avec intelligence afin de ne porter préjudice ni à l'utilisateur, ni à l'administration.

### **B) La dématérialisation des procédures doit être menée avec lucidité**

Afin de relever les défis que fait peser la dématérialisation des procédures administratives sur l'action publique, il apparaît souhaitable d'accompagner l'enthousiasme suscité par les nouvelles technologies de l'information et de la communication de dispositifs permettant d'atténuer les risques et de limiter les éventuels abus.

Tout d'abord, la dématérialisation des procédures doit être accompagnée d'actions de simplifications. Cette simplification apparaît comme le corollaire indispensable d'une dématérialisation utile pour les citoyens. C'est dans ce sens qu'ont été présentées le 17 juillet 2013 plusieurs mesures constituant un ensemble hétérogène d'actions visant à créer un « choc de simplification ». Parmi ces mesures figurent notamment la dématérialisation des factures dans le cadre de la commande publique, l'acceptation de pièces justificatives de domicile comportant un code-barre 2D (2D-doc)<sup>23</sup> ou encore la mise en œuvre du principe désormais prévu par les dispositions de l'article L. 231-1 du CRPA selon lequel « le silence gardé pendant deux mois par l'administration sur une demande vaut décision d'acceptation » ; évidemment, cette dernière mesure a été assortie de multiples exceptions, si bien que l'on peut se demander s'il s'agit d'une véritable simplification. Plus récemment, le projet de

---

<sup>23</sup> Cf. p. ex. les dispositions de l'arrêté du 27 septembre 2013 relatif à la sécurisation des pièces justificatives de domicile requises pour la délivrance d'un titre d'identité au moyen d'un dispositif électronique propre à garantir l'authenticité.

loi pour un État au service d'une société de confiance, n° 424, déposé le 27 novembre 2017 sur le bureau de l'Assemblée nationale et proposant d'instaurer, dans certaines situations, un droit à l'erreur au bénéfice du citoyen constitue à bien des égards une nouvelle avancée en matière de simplification, permettant de rendre l'administration sans doute bien plus bienveillante qu'auparavant.

Ensuite, ce n'est pas parce qu'une démarche a été dématérialisée qu'elle doit nécessairement constituer le seul point d'accès au service qu'elle propose. Afin que cette dématérialisation ne soit pas discriminante au regard de la fracture numérique, l'administration doit proposer à chaque fois que cela est nécessaire des alternatives ou, à tout le moins, un accompagnement dans la démarche dématérialisée. Cela a par exemple été fait au ministère de l'intérieur dans le cadre des démarches relatives à la délivrance de titres réglementaires. En 2017, plusieurs téléservices<sup>24</sup> ont été créés dans le cadre du plan préfectures nouvelle génération (PPNG)<sup>25</sup> visant à tirer profit des nouvelles technologies de l'information et de la communication afin d'offrir un service de meilleure qualité tout en permettant de recentrer les services déconcentrés sur leurs principales missions, à savoir la lutte contre la fraude, la gestion de crise, l'expertise juridique, le contrôle de légalité ou la coordination territoriale des politiques publiques. Pour pouvoir dégager des marges de manœuvres sur les missions prioritaires des préfectures et sous-préfectures, ce plan a conduit à la fermeture de plusieurs services de guichets traitant de demandes relatives aux titres, et en particulier au certificat d'immatriculation du véhicule. S'agissant de ce titre, plusieurs dispositions de la partie réglementaire du code de la route ont été modifiées pour prévoir la transmission des demandes par voie électronique. Ces modifications ont été portées par le décret en Conseil d'État n° 2017-1278 du 9 août 2017 portant diverses mesures de dématérialisation et de modernisation des procédures relatives à l'immatriculation des véhicules. Les dispositions de l'article 20 de ce décret créent un nouvel article R. 350-2 au sein du code de la route prévoyant qu'« À défaut de pouvoir faire lui-même une démarche par voie électronique, l'utilisateur peut bénéficier d'un accès à un dispositif connecté au site de la démarche considérée et d'une assistance numérique, mis en place par l'administration ». Cette disposition peut sembler anecdotique, mais elle est en réalité fondamentale afin de permettre un accès de tous les citoyens aux démarches

---

<sup>24</sup> C'est par exemple le cas des demandes de changement d'adresse ou de déclaration de cession concernant le certificat d'immatriculation d'un véhicule (cf. décret n° 2017-1278 du 9 août 2017 portant diverses mesures de dématérialisation et de modernisation des procédures relatives à l'immatriculation des véhicules) ou des demandes relatives au permis de conduire (cf. arrêté du 3 novembre 2017 modifiant l'arrêté du 20 avril 2012 modifié fixant les conditions d'établissement, de délivrance et de validité du permis de conduire).

<sup>25</sup> Cf. Ministère de l'intérieur, *Plan Préfecture Nouvelle Génération*, 6 décembre 2017 [https://www.interieur.gouv.fr/Actualites/L-actu-du-Ministere/Plan-Prefectures-Nouvelle-Generation].

dématérialisées. Elle se traduit concrètement par la possibilité pour l'utilisateur de se rendre en préfecture ou sous-préfecture et de se faire assister par des médiateurs numériques dans un point numérique pour effectuer sa démarche en ligne.

Au demeurant, le respect scrupuleux des phases d'élaboration des logiciels apparaît particulièrement important. Au démarrage d'un projet, l'expression des besoins doit être la plus claire possible afin que les développements informatiques répondent précisément à la commande. En cours de développement, des comités de suivis permettent aux acteurs concernés de faire le point régulièrement. Lorsque les développements sont terminés, des recettes rigoureuses doivent permettre balayer exhaustivement l'utilisation du système conformément au cahier des charges et de corriger les éventuelles erreurs. En l'occurrence, même si l'administration peut parfois en manquer lorsqu'elle travaille dans l'urgence, le temps est de bons conseils. La mise en œuvre de grands projets informatiques dans l'administration demande une méthode quasi scientifique incompatible avec la précipitation. La mise en œuvre de grands systèmes informatiques doit également être accompagnée par une conduite du changement efficace en termes de processus et de structures, mais surtout en termes humains ; le travail d'explication et de formation des agents qui auront à travailler avec les nouveaux outils est primordial pour la réussite de tels projets où les changements de fonctions ou de missions ainsi que les réaffectations peuvent parfois engendrer des doutes et donc de la résistance au changement. L'humain tient également encore toute sa place en matière de lutte contre la fraude. En effet, si de puissants algorithmes permettent d'effectuer des contrôles en masse sur des flux et des stocks de données numériques, l'œil avisé d'un référent fraude ou d'un membre des forces de l'ordre sur un dossier déterminé reste toujours un maillon essentiel dans la détection et dans la lutte contre la fraude. Dans cette perspective, la puissance de l'algorithme constitue un outil au service de l'humain. En la matière, comme dans beaucoup d'autres, tout est une question de moyens, ce qui n'est pas sans poser difficulté dans un contexte budgétaire fortement contraint.

L'ensemble de ces enjeux et de ces actions doit pouvoir être appréhendé de façon satisfaisante par les décideurs publics. Aussi, la formation initiale ou continue des cadres de l'administration apparaît comme une composante à part entière du succès des dématérialisations des procédures. Ces formations doivent être adaptées aux enjeux des nouvelles technologies. Les managers publics doivent être en mesure de pouvoir décider stratégiquement les grandes orientations des projets informatiques susceptibles d'être mis en œuvre dans la sphère publique ; choisir par exemple une interface homme-machine (IHM) plutôt qu'une autre peut avoir des incidences particulièrement importantes sur le comportement et l'appréciation des millions d'utilisateurs ayant vocation à utiliser un téléservice.

S'agissant de la question de savoir si la révolution numérique de façon générale et la dématérialisation des procédures en particulier rendent l'État plus intelligent, notamment au service des citoyens, il est possible d'y répondre par l'affirmative. Oui, l'État numérique peut être intelligent, mais à condition de s'en donner les moyens et de cultiver cette intelligence. La dématérialisation des procédures est devenue une composante essentielle du pilotage stratégique des politiques publiques. Les contraintes budgétaires et l'exigence de performance financière ont certes une incidence majeure dans la priorisation des projets, mais elles ne peuvent pas constituer le seul critère de la décision publique. Cela est d'autant plus important que l'horizon des possibilités offertes par l'évolution des techniques informatiques ne s'arrête pas aux seules procédures dématérialisées. La révolution numérique n'est pas à son apogée ; si elle a déjà fait évoluer de nombreux usages et répondu à bien des attentes, de nombreux défis restent encore à relever pour l'avenir. L'avènement de l'intelligence artificielle, dont la dématérialisation des procédures n'apparaît constituer aujourd'hui qu'une première étape, aura des incidences particulièrement importantes à l'avenir tant dans la conception, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques que dans le service rendu aux usagers. Ces évolutions techniques majeures posent avec acuité des enjeux juridiques particulièrement prégnants pour l'administration et son l'action au service de l'intérêt général. À cet égard, la constitution progressive d'un véritable droit public du numérique trouve toute sa pertinence afin de protéger les citoyens de dérives susceptibles de porter atteinte à leurs droits et libertés fondamentaux.



## BIBLIOGRAPHIE

- CAQUÉ S., «La réutilisation des données issues du système d'immatriculation des véhicules (SIV)», *Revue internationale des gouvernements ouverts*, vol. 5, 2017.
- CHAFFARDON G., JOYE J.-F., La LOLF a dix ans : un rendez-vous (déjà) manqué ?, *Revue du droit public*, n° 2, 1<sup>er</sup> mars 2012.
- CHIGNARD S., *Open data*, FYP Éditions, 2012.
- COLIN N., VERDIER H., *L'âge de la multitude : entreprendre et gouverner après la révolution numérique*, Armand Colin, 2015.
- CONSEIL D'ÉTAT, *De la sécurité juridique*, La Documentation française, 1991. CONSEIL D'ÉTAT, *Sécurité juridique et complexité du droit*, La Documentation française, 2006. CONSEIL D'ÉTAT, *Simplification et qualité du droit*, La Documentation française, 2016.
- LAJOURMARD D., Chorus : résultats et perspectives, *Gestion & Finances publiques*, mai-juin 2014.
- LASSERRE B., CHANTEPIE P., JAPIOT O., *L'État et les technologies de l'information : vers une administration à accès pluriel*, La Documentation française, 2000.
- ROLLAND L., *Précis de droit administratif*, Dalloz, 1938.

