



Veiller à l'action des services publics, au profit de tous

Les services publics délivrent des prestations essentielles au quotidien de tous. Chaque jour, le Conseil d'État veille à ce qu'ils soient toujours plus accessibles et utiles aux citoyens.



Octobre 2019, Bobigny. Des manifestants devant la préfecture de Seine-Saint-Denis protestent contre la dématérialisation des démarches administratives liées aux titres de séjour. En juin 2022, le Conseil d'État juge que l'administration ne peut imposer une démarche en ligne que si elle garantit un accompagnement du citoyen en cas de difficultés d'accès et si une solution de substitution lui est proposée si nécessaire.



Téléservices : pour des démarches administratives accessibles à tous

Peut-on imposer aux usagers d'accomplir des démarches administratives en ligne ? En 2022, le Conseil d'État fixe un cadre général et se prononce sur un cas particulier, celui des demandes de titres de séjour des étrangers. En 2021, le Gouvernement avait imposé aux étrangers souhaitant obtenir un titre de séjour en France de déposer leur demande en ligne *via* un téléservice. Plusieurs associations d'aide aux étrangers avaient saisi le Conseil d'État pour lui demander d'annuler cette mesure.

Rendre obligatoire un téléservice est possible...

Le Conseil d'État confirme d'abord que le Gouvernement peut imposer qu'une démarche administrative soit réalisée en ligne. Cela ne relève pas du domaine réservé de la loi et aucun droit ou principe constitutionnel ne s'y oppose. Mais le Conseil d'État est clair : cette obligation ne peut être imposée que si l'accès des usagers au service public et l'exercice effectif de leurs droits sont garantis. Pour s'en assurer, l'administration doit s'interroger sur les éventuelles difficultés d'accès ou d'utilisation du service en ligne. Elle doit tenir compte de la nature et du degré de complexité de la démarche à dématérialiser, mais aussi des caractéristiques de l'outil de téléservice proposé et du public qui sera amené à l'utiliser. Et c'est pourquoi dans certaines situations, une solution de substitution au téléservice doit être prévue.

“
Le pouvoir réglementaire ne saurait édicter une telle obligation qu'à la condition de permettre l'accès normal des usagers au service public et de garantir aux personnes concernées l'exercice effectif de leurs droits.

Décision n° 452798

... mais avec des garanties

Le Conseil d'État juge que c'est précisément le cas pour les étrangers demandant un titre de séjour. Ces personnes peuvent se trouver dans des situations particulièrement complexes, et l'exercice de leur droit éventuel de rester sur le territoire français dépend avant tout de leur capacité à déposer leur demande. C'est pourquoi le juge fixe deux conditions pour que l'obligation d'utiliser un téléservice pour soumettre ces demandes soit légale : en premier lieu, les usagers qui n'ont pas accès au numérique ou qui rencontrent des difficultés d'utilisation doivent pouvoir être accompagnés ; ensuite, si l'accompagnement n'est pas suffisant pour leur permettre l'accès au service, l'administration doit leur garantir une solution de substitution – y compris dans le cas où l'outil de téléservice serait défaillant. ●



EN SAVOIR PLUS

DÉCISION n° 452798 du 3 juin 2022, « Démarches administratives en ligne »



Février 2021, Thuir. Une maison France Services en bordure de Perpignan met à disposition des espaces numériques pour apporter un service de proximité d'accompagnement dans les démarches en ligne (CAF, Pôle emploi, CPAM, impôts...).

Améliorer le service public avec **l'intelligence artificielle**

Reconnaissance faciale, création automatique de contenus, analyse sémantique... Les avancées technologiques rendues possibles par l'intelligence artificielle sont spectaculaires. Si elle suscite parfois des craintes, l'intelligence artificielle constitue un ensemble d'outils puissants au service de l'humain. Quel rôle peut-elle jouer pour les administrations ? Peut-elle améliorer la qualité du service public ? À la demande du Premier ministre, le Conseil d'État s'est penché sur ces questions. Dans son étude, il plaide pour la conduite d'une stratégie de l'intelligence artificielle volontariste et ambitieuse, au service de la performance publique.

et l'agent public. Comment ? En dégageant du temps pour mieux répondre aux attentes des citoyens, grâce à l'automatisation de certaines tâches, comme les accusés de réception ou la demande de documents supplémentaires.



Les promesses [de l'intelligence artificielle publique] plaident pour une stratégie de conception et de déploiement résolument volontariste [...], en réponse aux attentes croissantes des citoyens et en appui des femmes et des hommes qui les servent. La France ne doit pas attendre passivement le moment, mais le créer.

Étude du Conseil d'État sur l'intelligence artificielle

Elle doit également permettre d'améliorer la qualité des services, par l'accomplissement de tâches jusque-là matériellement impossible. L'étude prône un volontarisme nécessaire : la France doit anticiper la mise en place réglementaire – notamment au niveau européen – en mettant en place des lignes directrices pragmatiques pour déployer dès maintenant l'intelligence artificielle dans ses services publics. Pour donner une impulsion et un cadre clair à cette démarche, le Conseil d'État précise les principes clés d'une intelligence artificielle publique

Pour une intelligence artificielle publique de confiance

Pour le Conseil d'État, l'intelligence artificielle doit permettre de renforcer la relation humaine entre le citoyen

de confiance : la primauté humaine, la performance, l'équité et la non-discrimination, la transparence, la sûreté et la cybersécurité, la soutenabilité environnementale et, enfin, l'autonomie stratégique.



EN SAVOIR PLUS

ÉTUDE « Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance », août 2022

Se doter de ressources techniques et humaines nouvelles

Mais cette stratégie ambitieuse ne pourra être conduite sans disposer de ressources techniques et humaines adaptées. La priorité ? Former les dirigeants publics, recruter des experts de la donnée et se doter de certaines ressources techniques indispensables. Un assouplissement du cadre juridique devra aussi être examiné, notamment concernant le partage de données au sein et entre des administrations. Par ailleurs, l'État doit être en mesure de fournir les services et les ressources nécessaires aux collectivités territoriales. Pour cela, le Conseil d'État propose de renforcer Etalab, le département de

la direction interministérielle du numérique qui coordonne la conception et la mise en œuvre de la stratégie de l'État dans le domaine de la donnée.

Penser une gouvernance adaptée

L'étude préconise également une transformation profonde de la CNIL, qui deviendrait l'autorité de contrôle nationale responsable de la régulation des systèmes d'intelligence artificielle, notamment publics. Cette nouvelle CNIL incarnerait ainsi un double enjeu : celui de la protection des libertés et droits fondamentaux d'une part, et celui de l'innovation et de la performance publique d'autre part. ●

Permis de construire : une démarche administrative encadrée

Quand un particulier veut agrandir sa maison ou construire une terrasse, ou si une entreprise veut créer un parking, une déclaration préalable ou une demande de permis de construire, d'aménager ou de démolir doit être déposée auprès de la mairie. Cette demande prend la forme d'un dossier constitué de plusieurs pièces justificatives. **Si l'administration ne se prononce pas dans le mois suivant le dépôt, son silence vaut accord et les travaux peuvent débuter.** Toutefois, l'administration peut, pendant ce mois, demander des pièces si des documents manquent au dossier : le demandeur a alors trois mois pour compléter sa demande. À réception des pièces, le délai « silence vaut accord » est relancé pour un mois.

La demande de pièces complémentaires ne doit pas être instrumentalisée

Le Conseil d'État a été amené à se prononcer sur un litige autour d'un tel dossier : une société a déposé une demande d'autorisation de travaux en juillet 2020 auprès de la mairie de Saint-Herblain en Loire-Atlantique. Dans le mois, les services de la commune lui demandent de compléter son dossier avec une pièce supplémentaire. La société fournit l'élément demandé en novembre mais quelques jours plus tard, la mairie notifie son refus. La société conteste cette décision devant la justice administrative. Le Conseil d'État rappelle alors la règle : pour

ce type d'autorisation, seules les pièces mentionnées dans le code de l'urbanisme peuvent être demandées. Or la pièce complémentaire demandée à l'entreprise ne faisait pas partie des pièces obligatoires et la mairie ne pouvait l'exiger pour rallonger le délai d'analyse dont elle dispose. La demande d'autorisation de l'entreprise a ainsi été validée un mois après le dépôt de sa demande initiale en juillet. ●



EN SAVOIR PLUS

DÉCISION n° 454521 du 9 décembre 2022, « Autorisations tacites et pièces complémentaires pouvant être demandées par l'administration »



Permis de construire à l'entrée d'un chantier. Par une décision de décembre 2022, le Conseil d'État rappelle le cadre des démarches administratives et des délais que l'administration doit respecter.

Piscines municipales : les règles sont les mêmes pour tous

En mai 2021, la ville de Grenoble adopte un nouveau règlement intérieur pour ses piscines municipales. Celui-ci impose notamment des tenues de bain ajustées et près du corps pour accéder aux bassins, pour des raisons d'hygiène et de sécurité. Mais le port de tenues non près du corps, moins longues que la mi-cuisse, est permis par une dérogation. Par cette exception, la ville affirme vouloir permettre aux usagers qui le souhaiteraient de pouvoir couvrir davantage leur corps, notamment en portant un « burkini ». Lorsque le tribunal administratif de Grenoble suspend cette disposition, la commune saisit le Conseil d'État.

Garantir l'égalité de traitement entre les usagers

Le juge des référés rappelle la jurisprudence. Le gestionnaire d'un service public peut bel et bien en faciliter

l'accès en adaptant les règles d'organisation et de fonctionnement du service. Il peut notamment tenir compte des convictions religieuses des usagers. Mais ces dérogations ne sont pas un droit que les usagers peuvent revendiquer. Et elles ne peuvent en aucun cas porter atteinte à l'ordre public, nuire au bon fonctionnement du service ou créer une rupture de l'égalité de traitement des usagers.

Dans le cas présent, le Conseil d'État constate que la dérogation prévue ne vise qu'à autoriser le port du burkini. Il juge qu'elle diffère trop des règles d'hygiène et de sécurité s'appliquant aux autres usagers : elle porte ainsi atteinte à l'égalité de traitement, en contradiction avec l'obligation de neutralité du service public. ●



EN SAVOIR PLUS

DÉCISION n° 464648 du 21 juin 2022, « Règlement intérieur des piscines de la ville de Grenoble autorisant le port du burkini »

EN BREF Conditions de détention indignes : à l'administration de réfuter

En 2020, un ancien détenu du centre pénitentiaire de la Farlède, à Toulon, dans le Var, demande à être indemnisé de préjudices subis lors de sa détention. Malgré des allégations détaillées, le tribunal administratif de Toulon rejette sa demande : le juge estime que le requérant aurait dû fournir un témoignage ou d'autres preuves, alors même que la prison n'a produit aucun élément permettant de réfuter ses propos. Saisi par l'ancien détenu, le Conseil d'État précise le droit en mars 2022. De manière générale, toute personne qui poursuit une administration doit apporter des preuves du préjudice subi et de la faute commise. Mais une personne qui a été placée en détention – et a donc été sous l'entière dépendance de l'administration pénitentiaire – peut-elle matériellement fournir les mêmes preuves ? Le Conseil d'État constate que cela peut être difficile. C'est pourquoi, si la description des conditions de détention est suffisamment crédible et précise pour constituer un commencement de preuve de

leur caractère indigne : c'est à la prison mise en cause d'apporter des éléments probants pour les réfuter. La charge de la preuve pesant sur les détenus est allégée. ●



↑ **Belfort.** Maison d'arrêt pour hommes. En 2022, le Conseil d'État allège la charge de la preuve pesant sur les détenus et anciens détenus dénonçant les conditions de leur détention.



EN SAVOIR PLUS

DÉCISION n° 443986 du 21 mars 2022, « Conditions de détention indignes »



RENCONTRE

« La norme peut ralentir les services publics »

Avec **FRANÇOISE GATEL**, sénatrice d'Ille-et-Vilaine, présidente de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation au Sénat, membre du Conseil national d'évaluation des normes

Quels sont les enjeux de la simplification normative pour des services publics plus performants ? Pour Françoise Gatel, il faut une norme proportionnée, qui ne soit pas un frein à l'action.

Pourquoi la simplification normative est-elle une condition de l'efficacité de l'action publique et des services publics ?

Françoise Gatel : L'action publique doit être efficace « jusqu'au dernier kilomètre et au dernier habitant ». Or, elle est contrariée par l'empilement de normes et par la contradiction des normes entre elles. Face à la complexification des sujets et à la judiciarisation de la société, la norme protège au point de vouloir prémunir contre tous les risques : elle peut alors empêcher l'action. Il ne s'agit pas de supprimer toutes les normes, mais elles doivent être nécessaires, utiles et ne pas générer de contre-effet.

En quoi l'inflation normative affecte-t-elle négativement la délivrance des services publics aux citoyens, notamment au niveau local ?

F. G. : La norme peut ralentir la réalisation et surenchérisse le coût de l'action publique. Dans une commune de ma circonscription, une réflexion

partagée sur les usages des bâtiments et des besoins en stationnement aurait évité des places en surnombre pour les personnes handicapées sur la place principale de la ville et le mécontentement des citoyens. Il faut partir de l'usage, de la finalité, plutôt que de dicter la norme de manière théorique. Quelqu'un doit pouvoir apprécier les effets de la norme et avoir la capacité d'arbitrer. Les préfets ont ce pouvoir : par la réglementation et la hiérarchisation, ils peuvent trouver la proportionnalité de la norme et la justifier. Les élus, quant à eux, doivent faire preuve de courage et d'audace pour obliger l'État à trancher entre des normes contradictoires.

Selon vous, « la multiplication normative participe au délitement de la confiance de nos concitoyens ». Quel est ce lien entre confiance et normes ?

F. G. : Les normes ont des contre-effets qui amènent les citoyens – pour qui le bien-fondé de la norme n'est pas toujours évident – à penser que les responsables politiques font

n'importe quoi, alors que nombre d'entre eux trouvent des solutions sur le terrain. Nous participons toutes et tous à la fabrication de la norme contre laquelle nous manifestons régulièrement notre insatisfaction, en supposant que notre bon sens nous aurait amenés à faire autrement à leur place. Pourtant, si on reprend l'exemple du parking excédentaire en places de stationnement réservées, qui oserait déroger à la réglementation ?

Où en sommes-nous de la simplification normative ?

F. G. : D'un côté, l'État est interpellé sur les moyens donnés aux préfets pour appréhender l'intelligence de la société. De l'autre, il est nécessaire d'expliquer à nos concitoyens que l'excellence de l'action publique passe par la simplification normative et que tout ne peut pas donner lieu à réglementation. ●



EN SAVOIR PLUS

COLLOQUE « La simplification normative », organisé avec le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), 14 novembre 2022