

Forum des droits sur l'internet
www.foruminternet.org

RAPPORT D'ETAPE
DU GROUPE DE TRAVAIL

"REGLEMENT DES LITIGES ET ADMINISTRATION
ELECTRONIQUE"

9 avril 2002

Vous êtes invités à réagir à ce dossier jusqu'au 31 mai 2002 à l'adresse suivante :
reagir@foruminternet.org

Contact :
contact@foruminternet.org

SOMMAIRE

INTRODUCTION

I – PROPOSITIONS POUR LA PREVENTION DES INCIDENTS ET LITIGES

A – Le cadre d'ensemble : l'administration en ligne offre des services nouveaux aux usagers et met en œuvre les principes fondateurs : continuité, égalité, responsabilité

B – La démarche de mise en place des téléservices : des chances à saisir pour améliorer la relation avec l'administration, à condition d'assurer la confiance des utilisateurs et de bien articuler service en ligne et service hors ligne

C – Des solutions aux questions d'identification et de signature

D – De nouvelles règles pour l'échange, la publication et la conservation des informations

II – PROPOSITIONS POUR LE REGLEMENT DES LITIGES

A – Pourquoi mettre en place des recours en ligne ? les objectifs, les enjeux et la méthode

B – Le traitement des réclamations doit être intégré aux téléservices

C – Rendre possibles des recours contentieux en ligne

D – Les modalités alternatives de règlement des conflits

CONCLUSION

INTRODUCTION

La question du règlement des incidents et litiges dans le cadre de l'administration électronique est une problématique encore peu défrichée. La mise en place des téléservices¹ n'a pas fait de cette question un préalable. Très naturellement, c'est la création d'un service de base pour l'utilisateur qui est généralement privilégiée, les cas litigieux pouvant toujours être traités dans le cadre des circuits classiques. Pourtant, avec la généralisation des téléservices prévue pour 2005 et l'effort en cours de définition de leur cadre juridique (régime de la signature, question des données personnelles ...), la problématique des incidents et litiges prend une dimension nouvelle.

Cette problématique se pose à la fois dans une perspective de prévention, puisqu'il importe de limiter les incidents et litige, et dans une optique de règlement, puisqu'une administration en ligne appelle aussi une possibilité de traitement en ligne des réclamations et des recours, et que les possibilités de traitement en ligne devrait logiquement s'étendre à l'ensemble des décisions administratives.

La prévention des incidents et litiges est un acquis fondamental des services en ligne, puisque les premières observations que l'on peut recueillir montrent que les téléservices sont un facteur de réduction des incidents et litiges. En effet, par les possibilités qu'ils offrent d'aide personnalisée à l'utilisateur, ils diminuent les erreurs matérielles et les incidents ; en outre, par la meilleure information qu'ils apportent à l'utilisateur, ils réduisent les risques de malentendu et de litiges.

En revanche, des nouveaux types d'incidents et litiges apparaissent, dont une première typologie peut être esquissée², mais qui restent à explorer plus avant. La prévention de ces incidents et litiges impose parfois de modifier des textes qui prévoient des formalités papier. Elle pose aussi des questions nouvelles : règles à adopter dans la démarche de mise en ligne des services publics, identification de utilisateurs en ligne, application du régime de la signature électronique ... Ce sera l'objet de la première partie du présent rapport.

En deuxième lieu, la question des incidents et litiges et des téléservices publics impose également de réfléchir à l'adaptation des modes traditionnels de résolution des conflits entre l'administration et ses utilisateurs. Le dialogue engagé en ligne entre l'administration et ses utilisateurs ne relève plus de la simple information. De plus en plus, il engage les parties. Il mérite dès lors de pouvoir être poursuivi en ligne lorsqu'une réclamation apparaît, voire qu'un conflit s'élève, que celui reste pré-contentieux ou soit soumis au juge ou à une instance de médiation. Cette perspective soulève naturellement de nombreuses questions qui ne seront pas tranchées à la hâte. Mais elles devront être traitées, et ce sera l'objet de la seconde partie de ce rapport.

¹ En reprenant une définition extraite du site de la Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (<http://www.fonction-publique.gouv.fr/lareform/admelec/teleservices-accueil.htm>), on définira ici les téléservices comme des "services à valeur ajoutée proposés par une administration à ses partenaires et utilisateurs, utilisant les outils de télécommunications". Il s'agit d'une notion plus large que celle de téléprocédure, qui se définit quant à elle comme « l'échange dématérialisé de formalité entre les autorités publiques (ministères, services déconcentrés, organismes publics...) et leurs partenaires et utilisateurs." (source : <http://www.internet.gouv.fr>). Le téléservice intègre un bouquet de services allant au delà de la formalité à accomplir : par exemple calcul ou simulation, assistance en ligne, suivi de dossier personnalisé.

² Cf. Typologie des incidents et litiges liés à l'administration électronique en annexe.

I – PROPOSITIONS POUR LA PREVENTION DES INCIDENTS ET LITIGES

Cet aspect est sans doute le plus avancé, car c'est une question qui s'est posée naturellement à tous les opérateurs de téléservices. La prévention des litiges implique des choix sur lesquels des recommandations peuvent être apportées. Elle implique également d'approfondir certaines questions qui ont pu être laissées dans l'ombre dans la mise en place des téléservices.

A – Le cadre d'ensemble : l'administration en ligne offre des services nouveaux aux usagers et met en œuvre les principes fondateurs : continuité, égalité, responsabilité

1° L'administration électronique renforce la continuité du service et permet de consacrer une logique nouvelle de service à l'utilisateur

L'administration électronique améliore l'accès de l'utilisateur aux services, puisqu'elle lui offre un accès permanent à distance et des démarches facilitées. Elle permet donc de mieux réaliser ce qui est un des objectifs fondateurs du service public : la continuité du service. C'est pourquoi l'objectif de l'administration en ligne est maintenant d'aller au-delà des sites internet de simple information, pour véritablement offrir des services en ligne qui épargnent du temps et des déplacements à l'utilisateur.

Au delà de ce meilleur respect du principe de continuité, les services en ligne sont aussi l'occasion de consacrer une nouvelle relation de l'utilisateur avec une administration. Il n'a pas toujours été naturel pour l'administration de fournir des informations ou de rendre des services personnalisés. Or, cette dimension d'information et de services est attendue des utilisateurs de l'administration en ligne.

Ainsi, à travers les téléservices, qui permettent pour un coût marginal par utilisateur très faible un service personnalisé, l'administration doit s'affirmer comme prestataire d'un service pour les utilisateurs :

- L'administration en ligne doit chaque fois que l'occasion lui en est offerte offrir aux utilisateurs de nouveaux services: information, simulation, aide aux calculs ...
- Le service en ligne doit autant que possible être personnalisé en fonction des attentes de l'utilisateur. Ainsi, l'administration fiscale envisage d'adresser aux contribuables, sur leur demande, les informations relatives aux modifications législatives qui les concernent.
- Le service rendu par les administrations en ligne, lorsqu'il intéresse de simples informations, voire des simulations, se distingue de la relation classique avec l'administration régaliennne : il peut être offert à un utilisateur qui n'a pas besoin de s'identifier, ou qui même utilise un pseudonyme. De tels services peuvent ainsi être rendus aux utilisateurs de façon certes personnalisée mais anonyme, puisqu'il suffit pour eux d'indiquer leurs interrogations sans s'identifier formellement.
- De tels services personnalisés, qui sont nouveaux, doivent pour autant dans le cadre du service public préalablement défini, en veillant à ne pas concurrencer de façon déloyale des opérateurs privés, ce qui pourrait méconnaître le principe de liberté du commerce et de l'industrie.

2° Rester attentif au principe d'égalité dans la mise en place des téléservices et dans le choix des standards techniques

La mise en ligne d'un service doit veiller au respect de l'égalité de traitement entre l'utilisateur qui utilise le téléservice et celui qui continue à utiliser les procédures classiques :

- Ne pas désavantager l'utilisateur qui utilise le téléservice : pour les services de télépaiement, il faut prévoir le prélèvement de la somme télépayée à la date limite de prélèvement. De même, les services de télédéclaration qui comportent des dates limites doivent, dans la fixation de ces dates limites prendre en compte le cas des départements et des territoires d'outre-mer.
- On peut se demander dans quelles limites doit pouvoir être « récompensée » l'utilisation du téléservice. Cela ne pose sans doute pas de difficulté quand il s'agit seulement d'étendre pour quelques heures la faculté de télédéclarer, afin de prendre en compte la situation des départements et territoires d'outre-mer. En revanche, la question serait toute autre si l'on envisageait de faire bénéficier les internautes d'un avantage financier.

- En tout état de cause, il est important que lorsque des formalités déclaratives sont allégées pour les internautes, elles le soient aussi pour l'ensemble des usagers de l'administration, même si le Conseil constitutionnel n'a pas estimé que le principe d'égalité l'imposait absolument³.

Dans le choix des standards techniques, les principes d'égalité et de continuité doivent également être pris en compte. Si les administrations se sont ralliées au principe des standards du marché, les choix techniques qu'elles sont appelées à faire dans la mise en place des téléservices restent importants. Elles doivent déterminer pour quels types de standards elles ouvrent le service (type de navigateur, PC et/ou Mac, avec ou sans applets java, javascripts et autres cookies, PDF et/ou XML, etc..) et quelle version la plus ancienne de navigateur est acceptée (Internet Explorer 4 ou 5 ; Netscape Communicator 5 ou 6, etc..). Ces choix ne sont pas seulement techniques mais peuvent aussi poser des questions juridiques :

- Les choix retenus sont structurants en ce qu'ils permettent de définir *a priori* le périmètre des utilisateurs potentiels de l'offre de service. En effet, certains secteurs utilisent préférentiellement un type d'ordinateurs particulier (ex : les Mac au sein des professions de santé ou des métiers de la communication et des arts graphiques, le système d'exploitation Prologue chez les pharmaciens d'officine, etc..) et le parc installé ne dispose pas toujours des versions les plus récentes des logiciels d'accès à Internet. A titre d'illustration, Télé-TVA a proposé dans sa phase de lancement un service accessible aux seuls utilisateurs d'Internet Explorer version 5 ou plus récente.
- Les choix techniques doivent être faits dans des conditions qui reconnaissent aux administrations un droit à l'expérimentation, compte tenu de la nature très évolutive de la technique. Les services peuvent ne pas être compatibles dès le départ avec l'ensemble des matériels.
- Même au-delà de la phase d'expérimentation, il y a sans doute de la part de l'administration une légitimité à faire des choix dans ce domaine, même si ces choix techniques aboutissent à une forme de discrimination entre les usagers en fonction de leur équipement. En effet, une fois les choix effectués, le service doit être développé et testé sur l'ensemble des environnements retenus, et les évolutions du service doivent être conduites en parallèle sur tous ceux-ci. Il s'ensuit un coût plus élevé et une plus grande lourdeur de mise en place, ainsi qu'une plus grande difficulté à maintenir et faire évoluer le service.
- Il reste que la problématique de l'égalité d'accès au service public reste inscrite en toile de fond de ces choix, qu'il s'agisse de l'égalité entre les usagers ou de la nécessité de ne pas conférer d'avantage comparatif disproportionné à un industriel donné. C'est pourquoi une formule de délégation à un opérateur privé du service public de l'administration électronique, à l'image des choix faits par la Suède ou la Grande-Bretagne, poserait des questions sérieuses si elle devait imposer aux administrés de recourir à des solutions matérielles ou logicielles particulières. A l'inverse, le partenariat avec le secteur concurrentiel peut se faire sur la base de la communication par l'administration des spécificités techniques utilisées pour ses réalisations, libre ensuite au marché de s'adapter à ces nouveaux besoins.

3° Anticiper les questions de droit de la responsabilité que pourront poser les téléservices

Au moment où les téléservices commencent à englober des pans de l'activité administrative qui créent des droits et des obligations, une réflexion sur l'engagement de la responsabilité du fait des téléservices est indispensable :

- Offerts sur un réseau mondial ouvert et opérés par des serveurs sujets à des failles techniques et à des attaques mal intentionnées, les services en ligne ne peuvent pas garantir une disponibilité et une fiabilité absolues.

³ Dans une décision n° 2001- 456 DC du 27 décembre 2001 relative à la loi de finances pour 2002, le Conseil constitutionnel a admis qu'une disposition qui dispensait d'une formalité d'envoi de pièces justificatives les seuls télédéclarants, et non les autres contribuables, n'était pas contraire au principe d'égalité dès lors qu'elle avait « pour simple objet de favoriser la déclaration des revenus par voie électronique » et qu'elle ne dispensait « pas de la production de ces pièces lors d'un contrôle fiscal ultérieur » (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2001/2001456/2001456dc.htm>).

- Les partenaires des téléservices doivent anticiper l'importance des risques juridiques : aussi bien les opérateurs des téléservices que les usagers ont besoin de savoir à quoi ils s'engagent.

Cette réflexion sur la responsabilité n'a pas de raison de bouleverser les principes fondamentaux du droit de la responsabilité de l'administration, dont elle montre au contraire la validité :

- La distinction entre la faute de service, qui engage la responsabilité de l'administration, et la faute personnelle, qui engage la responsabilité propre de l'agent, trouve une pertinence nouvelle. Avec les téléservices, et plus généralement, l'informatisation de tous les processus administratifs, il est vraisemblable que l'on pourra plus facilement repérer quel agent est responsable de telle ou telle action. Dans un tel contexte, il faut réaffirmer qu'en cas de faute de l'administration, le principe est qu'il s'agit d'une faute de service, ce qui engage la responsabilité de l'administration et non pas du fonctionnaire. Les cas de faute personnelle restent exceptionnels, limités à l'absence de lien avec le service.
- Tout incident n'engage pas la responsabilité : conformément aux principes classiques de la responsabilité, il faut qu'un véritable préjudice et un lien direct et certain avec la faute alléguée, puissent être démontrés pour que la responsabilité de l'administration soit engagée.

Dans la pratique, trois questions peuvent se poser, qui ont en commun de porter sur le partage des responsabilités entre usager et administration en cas d'incident dans le fonctionnement d'un téléservice :

- Une fausse information donnée par un site internet public, qui aurait de façon directe et certaine causé un préjudice, est susceptible d'engager la responsabilité de l'administration. Les cas classiques d'engagement de la responsabilité pour information erronée, même s'ils sont ne sont pas très fréquents dans la jurisprudence, s'appliquent naturellement aux informations dispensées par un téléservice.
- Dans le domaine fiscal et social, la mise en place d'outils de simulation et de calcul sur les sites internet pour la détermination des cotisations et des impôts peut poser des questions de droit de responsabilité. On peut imaginer que des utilisateurs se retournent contre l'administration pour avoir pris des décisions en fonction de tels outils s'ils leur avaient livré des résultats erronés. Le principe doit être ici que de tels outils constituent un service supplémentaire apporté à l'usager, sans systématiquement engager la responsabilité de l'administration. Dans de nombreux cas, ils se présentent en effet, soit comme des outils simplifiés donnant une indication de résultat et n'apportant pas la garantie que toutes les situations individuelles ont été prises en compte, soit comme une simulation de calcul à partir des données communiquées par l'internaute. C'est seulement lorsque les outils de calcul sont utilisés sur la base d'une identification de l'usager, et donc d'une obligation pour celui-ci de déclarer ses données réelles, qu'une responsabilité pourrait être engagée. En tout état de cause, une telle situation ne peut correspondre qu'aux cas où la responsabilité d'un calcul repose sur l'usager et où l'administration lui propose un outil de calcul prétendant à l'exhaustivité. Il s'agirait alors d'un cas de responsabilité pour information erronée.
- Il faut enfin anticiper les cas de défaillance des téléservices (virus, panne prolongée de serveur ...) qui pourrait, soit engager la responsabilité de l'administration pour défaut de fourniture d'un service, soit être invoqués pour délier les usagers de certaines de leurs obligations. Ces cas sont nécessairement limités, puisque, comme on l'a dit, les téléservices viennent toujours en complément des services classiques. Il reste que les hypothèses doivent être mieux identifiées et que les textes régissant les téléservices peuvent trouver avantage à prévoir des moyens de communication alternatifs. Ainsi, le décret sur la procédure électronique en matière de marchés publics prévoit le recours en fax à titre de solution de secours.

B – La démarche de mise en place des téléservices : des chances à saisir pour améliorer la relation avec l'administration, à condition d'assurer la confiance des utilisateurs et de bien articuler service en ligne et service hors ligne

1° Faire de la mise en ligne l'occasion de réexaminer les contraintes imposées aux usagers, en concertation avec les usagers et partenaires de l'administration

La mise en ligne offre des occasions à saisir pour redéfinir les processus, en améliorant les services aux usagers et en réduisant les exigences qui leur sont imposées. Ainsi, la mise en place d'inscriptions à distance aux concours administratifs incite à reporter du stade de l'inscription au stade de l'admissibilité ou de l'admission la vérification du respect de certaines conditions (diplômes) : aussi bien les candidats que l'administration économisent du temps en se dispensant de formalités inutiles.

Dans la même optique, on peut envisager une généralisation du principe que laisse entrevoir le Conseil constitutionnel dans sa décision du 27 décembre 2001 sur la loi de finances pour 2002⁴, et qui voudrait que les justificatifs ne soient exigés que lors du contrôle, a posteriori ou dans la phase finale de la procédure administrative. Le juge constitutionnel crée ainsi une formidable incitation pour que les administrations passent d'un principe de méfiance généralisée à un principe de confiance vérifiée.

Cette occasion de redéfinir les exigences imposées aux usagers doit être saisie en respectant plusieurs impératifs :

- Le réexamen des processus doit être pragmatique : il ne s'agit pas de remettre à plat l'ensemble des procédures avant de passer au service en ligne, ce qui serait paralysant et risquerait finalement d'inhiber le développement des services en ligne.
- La mise en ligne d'une procédure administrative doit veiller à ne pas brouiller les repères de l'utilisateur : l'objet de la procédure en ligne, ainsi que son appellation doivent être les mêmes que ceux de la procédure antérieure.
- Les simplifications réalisées à l'occasion de la mise en ligne doivent autant que possible profiter à tous les usagers, et non seulement aux usagers de l'administration électronique.

En outre, la mise en ligne d'un service public impose un effort de concertation avec les usagers et partenaires de l'administration :

- nécessaire constitution de panels d'utilisateurs pour anticiper les modes de fonctionnement du service en ligne. De tels panels pourraient également être constitués et consultés au stade de la définition même du téléservice.
- importance particulière de la concertation avec les intermédiaires, qu'il s'agisse de professionnels, notamment de tiers - déclarants ou d'associations ;
- la démarche de mise en place du téléservice doit être évolutive, avec non seulement une phase d'expérimentation et une phase de bilan des incidents et litiges éventuels, mais aussi la possibilité de faire évoluer le service après sa mise en place.

2° Tirer parti de la réduction des incidents et des litiges que permet la mise en ligne d'un service

Le service en ligne constitue un nouveau type de relation avec l'administration, pour lequel il faut réinventer les modalités d'assistance à l'utilisateur :

- L'agent d'accueil au guichet dans une administration peut apporter information et aide qui sont un facteur de prévention des incidents et litiges : assistance pour remplir des formulaires, demande tendant à ce que soit complété un dossier ...
- Dans les services en ligne, cette médiation humaine disparaît, mais de nouveaux modes d'aide à l'administré apparaissent (aide contextuelle, information en ligne plus riche).
- Une réflexion spécifique est donc nécessaire pour donner à l'internaute l'information et l'aide qui se substitueront à la médiation humaine, ou pour combiner service en ligne et médiation humaine .

⁴ Décision citée plus haut n° 2001- 456 DC du 27 décembre 2001 relative à la loi de finances pour 2002 : le Conseil constitutionnel a admis la dispense d'envoi de pièces justificatives à la déclaration de l'impôt sur le revenu en se fondant sur ce que ces pièces pouvaient être produites lors d'un contrôle ultérieur : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2001/2001456/2001456dc.htm>.

La mise en ligne est en soi un facteur de réduction des incidents, en ce qu'elle évite les erreurs de saisie et offre des possibilités d'aide en ligne.

Pour tirer parti de cette possibilité, il faut privilégier les choix techniques d'interactivité complète (remplissage en ligne des formulaires).

3° Organiser la réalisation des démarches administratives en ligne dans des conditions qui permettent la confiance des utilisateurs

Compte tenu de la nouveauté du mode de relation qui s'instaure en ligne, l'administration électronique se trouve confrontée à la même problématique de création de la confiance qui s'impose au commerce électronique. Il importe que les utilisateurs soient bien assurés que, pour faire valoir leurs droits ou pour s'acquitter des obligations qui s'imposent à eux, le service en ligne est un moyen aussi fiable que la relation de guichet ou que le courrier. Les dispositions qui seront prises en ce sens seront un facteur clé de la prévention des incidents et des litiges. Plusieurs orientations peuvent être explorées dans ce sens :

- L'accomplissement d'une démarche en ligne doit être subordonnée à une validation finale par l'utilisateur, voire à une expression sans ambiguïté de son consentement. Même si la relation avec l'administration est dans son fondement différente d'une relation commerciale, la problématique est ici proche de celle du commerce électronique⁵.
- L'accomplissement de démarches en ligne doit faire systématiquement l'objet d'un accusé de réception en ligne, qui récapitule les informations saisies et qui assure l'utilisateur que son envoi a été reçu. L'analyse des conséquences juridiques d'un tel accusé de réception doit être faite au cas par cas pour les différents téléservices. Si le service est mis en place avec un niveau suffisant d'interactivité, un tel accusé de réception peut par exemple assurer à un administré qu'il est libéré de ses obligations déclaratives. Dans d'autres cas, l'accusé de réception aura une fonction moindre, donnant seulement à l'administré un « commencement de preuve » de l'envoi en ligne. L'important est que la fonctionnalité d'accusé de réception soit prévue le plus systématiquement possible et que son analyse juridique soit menée pour chaque service. Dans certains cas, il faudra également prévoir que l'accusé de réception puisse être envoyé à la demande de l'administré sous forme papier.
- L'accès en ligne aux informations que l'on a soi-même saisies, s'il n'est probablement pas possible systématiquement dès la mise en place des téléservices, doit être un objectif de moyen terme pour assurer la confiance des utilisateurs dans la validité de la démarche en ligne. La problématique de la confiance de l'administré rejoint ainsi celle de la protection de ses droits, puisque l'accès en ligne aux informations que l'on a saisies est une composante de l'accès en ligne aux données personnelles⁶.
- Enfin, ce droit d'accès doit pouvoir être enrichi dans certains cas d'un droit de modification⁷. Il s'agit d'éviter que, dans les cas où la relation avec l'administration laisse à l'utilisateur une marge de choix, la mise en ligne se traduise par une rigidification de cette relation. On peut citer l'exemple des inscriptions en ligne aux concours administratifs, qui sont en cours de mise en place, et pour lesquelles il est prévu que les candidats puissent jusqu'à la date limite d'inscription modifier en ligne les choix d'option. Les possibilités de modifications à offrir dépendront de la nature du téléservice et de ses contraintes propres. Elles sont un facteur important de la confiance dans la relation en ligne .

Cette recherche de la confiance des utilisateurs dans les services en ligne doit se traduire également dans les choix techniques, notamment par le recours accru aux logiciels libres :

- Il n'apparaît pas opportun de préconiser la publication systématique des codes sources des systèmes propriétaires. Une telle proposition ne serait pas véritablement de nature à rassurer les utilisateurs des téléservices compte tenu de la technicité des informations en

⁵ Cf. dans la directive dite « commerce électronique » les dispositions qui encadrent la conclusion du contrat en ligne, pour assurer la validité du consentement du consommateur.

⁶ Cf. sur cette question du droit d'accès en ligne le Livre blanc remis par MM. Truche, Faugère et Flichy à M. Sapin le 26 février 2002 (<http://www.ladocfrancaise.gouv.fr>).

⁷ Ce droit de modification, qui traduit en fait une forme de « droit de repentir », se distingue du droit de rectification reconnu par la loi du 6 janvier 1978, qui a pour objet de faire rectifier des informations erronées ou entachées d'erreur de droit.

cause, et surtout du fait, que, contrairement aux communautés d'utilisateurs de logiciels libres, il n'y aurait pas une masse critique suffisante de développeurs pour en prendre connaissance, critiquer et améliorer. En revanche, une telle publication risquerait de divulguer des failles de sécurité à des personnes mal intentionnées.

- On doit en revanche préconiser, outre des rapports d'audit publics sur les systèmes utilisés et leur sécurité, une plus grande publicité des codes sources pour l'avenir. L'utilisation accrue des logiciels libres est en cela un facteur de confiance pour les utilisateurs.
- Ces enjeux de sécurité pourraient aussi être traités par l'élaboration de chartes d'usage des outils informatiques, qui rendraient plus transparentes les pratiques des services.

4° Ne pas couper les téléservices de l'administration traditionnelle

Les téléservices ne se substituent pas aux services traditionnels offerts par les guichets de l'administration, mais constituent généralement simplement une nouvelle modalité de la relation avec l'administration. C'est par exemple le cas en matière de déclarations sociales, où la déclaration par internet dispense les entreprises d'adresser des déclarations papier.

L'articulation entre l'administration classique et les téléservices devient dès lors un enjeu important pour la prévention des incidents et litiges :

- L'accomplissement en ligne des obligations doit être immédiatement connu de l'administration locale dont dépend l'intéressé.
- Les choix d'organisation doivent privilégier la décentralisation dans le traitement des informations collectées par les téléservices et ne pas mettre en place un lieu unique et centralisé de traitement des téléservices .
- Les systèmes d'information doivent être refondus pour permettre cette circulation d'information.

L'administration électronique doit également permettre l'identification de l'agent chargé de l'instruction d'un dossier, comme l'impose la loi du 12 avril 2000 sur les droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration.

Cette articulation entre l'administration en ligne et les circuits traditionnels de l'administration est d'autant plus cruciale que la mise en ligne de l'administration peut devoir adopter une logique différente de l'organisation des services : au lieu de présenter les services de l'administration de façon institutionnelle, l'administration en ligne choisit de plus en plus souvent de partir des besoins des usagers. Cette orientation en fonction des besoins des usagers est adoptée pour l'information sur les droits et les démarches par le portail www.service-public.fr. Une telle approche est importante pour permettre à l'utilisateur de trouver la réponse à ses besoins sans devoir maîtriser les arcanes de l'administration. Elle ne doit pas occulter l'importance qu'il y a, lorsqu'un service est rendu en ligne, à ce que ce service soit précisément articulé avec les circuits traditionnels de l'administration.

C – Des solutions aux questions d'identification et de signature

1° Mieux définir le besoin d'identification des usagers qui apparaît dans le cadre des téléservices

Alors que l'agent d'accueil de l'administration au guichet ne se pose pas la question de l'identification et d'authentification de l'utilisateur, et demande rarement la production d'une carte d'identité, le besoin d'identification peut être au contraire plus important dans le cadre des téléservices. Il y a dans ce domaine des choix à faire, où le besoin d'identification doit à la fois être reconnu lorsque les motifs sont légitimes et écarté dans les cas où il apparaît exagéré :

- L'identification des usagers ne doit pas être exigée pour toute relation en ligne. Il faut être attentif au fait que la relation en ligne induit, ne serait-ce que d'un simple point de vue psychologique, des besoins particuliers de sécurité pour suppléer le côté rassurant que donne la présence physique de l'interlocuteur. Ce n'est pas une raison suffisante pour que les administrations demandent systématiquement aux utilisateurs de leurs services de s'identifier et de prouver leur identité.

- Certaines prestations nouvelles que les téléservices offrent aux usagers, par exemple en leur donnant l'accès à des déclarations qu'ils ont pu faire antérieurement, soulèvent en revanche des enjeux nouveaux de confidentialité, puisqu'est ainsi offert l'accès en ligne à des données couvertes par un secret. Il faut dans ce cas pouvoir identifier et authentifier la personne à qui l'on a affaire.
- Une deuxième motif qui peut justifier le besoin d'identification des usagers est tiré de l'objet même du service : lorsque le service a pour objet de permettre à des usagers de satisfaire à des obligations de déclaration ou de paiement, il est nécessaire de pouvoir identifier l'utilisateur qui remplit ainsi ces obligations. Au surplus, le service a intérêt, pour des raisons de sécurité, à n'être accessible qu'à des usagers préalablement identifiés : pour se prémunir contre des actes malveillants visant par exemple à les saturer par des envois massifs, il est important pour les téléservices de pouvoir identifier leurs usagers.

2° La perspective de généralisation des téléservices pose d'une façon renouvelée la question des outils d'identification des usagers

L'identification de l'utilisateur par l'attribution d'identifiants⁸ et de mots de passe est aujourd'hui la solution la plus répandue :

- La méthode la plus simple consiste à prendre appui sur des éléments connus de l'administration, en particulier un numéro d'identification que l'administration attribuerait à l'utilisateur avec lequel elle est déjà en relation. C'était la formule retenue en 2001 pour l'application de télédéclaration de l'impôt sur le revenu. Mais cette formule ne peut pas être généralisée : elle ne vaut pas pour les services offerts par les administrations qui ne connaissent pas l'utilisateur avant la démarche (exemple : inscription à un concours administratif)
- Une autre formule est celle de l'inscription préalable pour pouvoir bénéficier du téléservice. C'est le cas pour le portail des déclarations sociales (www.net-entreprises.fr) ou pour l'application de télédéclaration et télépaiement de la TVA. Mais l'inscription préalable n'est envisageable que dans le cas des procédures répétitives.
- Dans le cas de la télétransmission des feuilles de soin, la question de l'identification, ainsi d'ailleurs que la signature, a été résolue différemment, par une combinaison de procédé technique (carte SESAM-VITALE et carte de professionnel de santé) et de disposition législative reconnaissant l'équivalence entre usage de la carte VITALE et signature.

Cette formule d'identifiants et de mots de passe attribués application par application est appelée à être remise en question dans la perspective de généralisation des téléservices :

- On peut se demander si la multiplication des identifiants et des mots de passe pour les usagers est satisfaisante. Peut-être correspond-elle à une attente, puisqu'elle apparaît comme une garantie (même si cette garantie n'est pas parfaite) que les traitements d'information ne seront pas connectés entre eux. Mais dans ce cas, il faudrait peut-être plutôt raisonner par grandes sphères d'activité (par exemple sphère sociale, sphère fiscale, domaine des « papiers » ...) plutôt que par applications. La question se posera en tout cas quand l'utilisation des téléservices prendra de l'ampleur.
- Plus encore, il apparaît que la solution d'identifiants et de mots de passe trouvera ses limites face aux progrès de l'administration électronique. D'une part, l'obligation d'une inscription préalable papier pour bénéficier des services en ligne apparaît paradoxale et n'est sans doute pas une solution d'avenir. D'autre part, la généralisation de l'administration électronique fera apparaître des nouveaux services offerts par des administrations qui, à l'inverse du fisc ou de la sécurité sociale, ne connaissent pas au préalable les usagers.
- Enfin, des considérations de sécurité pourront inviter à l'adoption d'outils d'authentification plus fiable que les solutions d'identifiants et de mots de passe, au fur et à mesure que se mettront en place les outils de la signature électronique.

La question de l'identification de l'utilisateur dans le cadre des téléservices invite donc à une réflexion renouvelée :

- Il faut écarter d'emblée la solution qui consisterait à identifier chaque citoyen avec un identifiant unique, qui pourrait être le n° de sécurité sociale, et dont l'utilisation s'assortirait

⁸ Le mot d'identifiant recouvre ici deux réalités distinctes qui peuvent parfois se confondre : l'identifiant au sens administratif (n° d'utilisateur) et le *login* réclamé couramment pour l'accès à des applications informatiques.

- d'un mot de passe. Cette solution, outre qu'elle engendrerait trop de risques de fraudes, irait contre la législation sur l'utilisation du NIR, le n° d'identification au répertoire de l'INSEE.
- De même, doivent être écartées les solutions passant par des interconnexions entre systèmes d'information, par exemple entre celui du fisc qui me connaît et m'a déjà attribué un mot de passe, et celui d'un autre téléservice (par exemple demande de permis de construire). De telles solutions supposent des interconnexions à grande échelle entre deux systèmes d'information publics et méconnaissent le principe de finalité qui régit en principe chaque traitement.
 - Une réflexion pourrait être menée en revanche pour enrichir la maîtrise par l'utilisateur de ses données personnelles, en lui reconnaissant, au cas par cas et à titre volontaire, le droit de permettre l'accès d'une administration à des informations le concernant et détenues dans un système d'information publique. De même qu'on joint un certificat de scolarité ou un avis d'imposition à titre de pièces justificatives dans une demande adressée à une administration, on pourrait autoriser l'accès de l'administration aux informations correspondantes pour les besoins du traitement d'un dossier si l'on choisit de recourir au téléservice. Il faudrait alors encadrer ce droit de communication d'une information par une administration à une autre, en le subordonnant au consentement préalable de l'intéressé et en organisant ces modalités, par exemple en le limitant à la présentation d'une information, sans droit de prendre copie.
 - D'autres pistes méritent d'être explorées, qu'il s'agisse d'une carte électronique du citoyen ou des différentes solutions d'organisation envisagées pour la mise en place d'un portail personnalisé de service public, dit « mon.service-public.fr ». On ne peut sur ce débat que renvoyer au livre blanc rédigée par MM. Truche, Faugère et Flichy sur les questions que pose la mise en place d'un compte administratif personnalisé (mon.service-public.fr)⁹.

A moyen terme, les outils de la signature électronique seront sollicités pour assurer l'identification et l'authentification des usagers.

3° Il faudra à moyen terme généraliser l'usage des outils de la signature électronique et pour cela favoriser leur fiabilité et leur diffusion auprès des citoyens

Pour les téléservices qui imposent l'identification certaine de l'utilisateur, il deviendra probablement nécessaire de généraliser à moyen-terme (deux-trois ans), comme le préconise la CNIL, l'utilisation des outils de la signature électronique (infrastructure à gestion de clé, IGC, ou PKI). Ces outils sont les seuls à permettre l'authentification pour tous les téléservices, y compris ceux qui ne connaissent pas l'utilisateur au préalable. Dans une perspective de généralisation des téléservices, cela représente un avantage décisif sur les systèmes d'identifiants et de mots de passe.

Cette généralisation à moyen terme reste naturellement suspendue à une véritable diffusion dans le public des technologies de signature électronique, qui restent encore très peu répandues, aussi bien auprès des entreprises que des particuliers. La diffusion de ces technologies nécessite un véritable effort de pédagogie. Il est difficile de prévoir si ce marché va véritablement prendre son essor et à quelle échéance. A plus forte raison, il est difficile de se prononcer sur l'avenir des certificats sur carte à puce, qui nécessitent en outre l'usage d'un lecteur.

⁹ Cf. Le rapport sur le site <http://www.ladocfrancaise.gouv.fr> et le débat public dont le gouvernement a confié l'organisation au Forum des droits sur l'internet <http://www.foruminternet.org>.

Les différents apports de la technologie d'infrastructure à gestion de clé (IGC)

L'intégrité est l'assurance que le message est parvenu sans altération à son destinataire.

L'authenticité est l'assurance de l'origine du message : elle permet de prouver l'identité de son auteur, ce qui est une fonction cruciale pour nombre de téléservices

La non-répudiation est une conséquence de l'authenticité et de l'intégrité, et elle est également importante pour un certain nombre de téléservices.

La confidentialité, par le chiffrement, est moins fréquemment nécessaire, mais peut se révéler utile dans certains cas.

Distinguer deux besoins : l'identification et l'authentification

L'identification consiste pour l'utilisateur à indiquer qui il est avant d'accéder à une information ou à un service.

L'authentification consiste pour l'utilisateur à prouver son identité, ce qui lui permet éventuellement de signer des transactions ou des actes.

La reconnaissance de ces outils implique une politique d'interopérabilité entre les opérateurs de téléservices :

- Chaque opérateur de téléservice définit une politique d'accréditation des prestataires de service de certification, en fonction du niveau de sécurité des différents certificats proposés par ceux-ci.
- Un travail entre ces opérateurs pour la définition de quelques catégories de certificats selon leur niveau de sécurité, chaque promoteur d'application indiquant ensuite les services qu'il ouvre en fonction de la confiance qu'il attache à ce niveau de sécurité est en cours entre la sphère sociale, la sphère fiscale, la sphère bancaire et en présence des pouvoirs publics et de la CNIL. Les résultats pourraient déboucher sur des préconisations communes à l'ensemble de ces secteurs.

La fiabilité de ces outils n'est peut-être pas sans lacune du point de vue de l'authentification et de la non-répudiation :

- Les questions de fiabilité ne sont pas un problème technique, car du pur point de vue technique, le niveau de chiffrement autorisé par la législation est très généralement reconnu comme suffisant pour assurer la fiabilité des outils utilisés.
- Les questions qui se posent sont relatives au lien entre l'identité de la personne qui bénéficie d'un certificat et le détenteur du certificat. Pour les certificats de niveau le plus élevé, ce lien est établi par la production auprès de l'autorité d'enregistrement d'un document officiel d'identité et d'un justificatif de domicile ainsi que par une procédure d'envoi par lettre recommandée avec accusé de réception. S'il devait y avoir des failles dans cette procédure, cela pourrait miner la confiance des acteurs dans la signature électronique.
- Or, l'usage de la signature électronique dans les téléservices peut poser la question des confusions possibles entre deux personnes qui partageraient les mêmes nom, prénom et date de naissance. D'après certaines études¹⁰, ces homonymes nés le même jour seraient en France plusieurs dizaines de milliers. Même sans qu'il y ait de fraude sur l'identité, il pourrait donc y avoir risque de confusion entre deux personnes dans l'utilisation d'un téléservice. Ce risque est assez circonscrit, puisqu'il concerne seulement les services où les outils de la signature sont utilisés sans être assortis d'un autre identifiant.
- Une autre question de fiabilité se pose en raison de l'absence de garantie de révocation des certificats en cas de décès. Si le décès de la personne n'est pas signalé à l'autorité de certification, il n'y aura en effet pas de révocation du certificat. Ainsi, il se pourrait que celui-ci soit utilisé notamment par les proches (famille, employés) qui pourraient avoir connaissance du moyen d'utiliser l'outil d'authentification forte de la personne. Ainsi peut se trouver minée la confiance dans la garantie d'authentification et de non-répudiation de la personne accédant aux téléservices. Il reste à déterminer si l'ampleur du problème est

¹⁰ Voir l'intervention de M. Jacques Sauret, directeur du groupement d'intérêt public « Modernisation des déclarations sociales » au colloque organisé par l'université Paris I et le Conseil d'Etat les 21 et 22 janvier 2002. : intervention disponible sur le site de l'université Paris I : <http://www.univ-paris1.fr> et actes du colloque à paraître aux éditions Bruylant.

véritablement différente de ce qui se passe par exemple pour la gestion d'une procuration bancaire.

Si, après analyse complémentaire, ces lacunes se révélaient le justifier, il faudrait envisager, avant que naisse des risques d'incidents, plusieurs voies possibles de solution :

- La redéfinition des obligations imposées aux prestataires de service de certification paraît a priori à écarter : ces prestataires sont en train de se créer, dans un marché encore émergent.
- On pourrait envisager de donner plus de fiabilité à la signature en assurant, dans des conditions à définir, un adossement au répertoire de l'INSEE (RNIPP). Une telle formule, si elle appelle naturellement la prudence qui s'impose en matière d'utilisation du NIR, est rendue possible par l'article 73 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002.

Enfin, le recours des téléservices aux outils de la signature électronique posera la question de la fourniture gratuite de ces outils aux citoyens :

- Le choix a été fait au niveau communautaire comme au niveau national d'encourager le développement d'une offre de services de certification dans le cadre d'un marché concurrentiel. La gestion des outils de la signature dans le cadre des téléservices ne saurait aller contre ce choix fondamental. Il importe de ne pas déstabiliser des opérateurs encore fragiles.
- Il reste que les opérateurs de téléservices se trouvent naturellement confrontés à l'insuffisante diffusion de la signature électronique, et aux réticences des usagers à payer pour se doter d'outils qui leur serviront à s'acquitter d'obligations administratives, voire à payer des impôts ! Or, la réponse principale, qui est actuellement de se contenter de systèmes d'identifiants et de mots de passe, apparaîtra de plus en plus comme insatisfaisante. La question se pose donc de savoir s'il convient de distribuer gratuitement aux usagers des outils d'authentification et de signature dans le cadre d'un service public de la signature .
- Un véritable débat reste donc à mener sur les conditions dans lesquelles une telle distribution devrait être possible.

4° Définir des règles fiables et efficaces pour la gestion des habilitations et des délégations dans le cadre de services destinés aux personnes morales

Pour les téléservices qui s'adressent non à des personnes physiques mais à des personnes morales, des règles doivent être adoptées pour déterminer qui peut agir au nom de la personne morale en cause. Il devient nécessaire de définir qui peut engager l'entreprise, ou l'association, et qui peut avoir accès aux informations relatives à celle-ci. Cette problématique de la gestion des habilitations et délégations se pose en effet avec une acuité nouvelle dans le domaine des téléservices :

- Les relations en ligne appellent une plus grande demande de sécurité : il s'agit de définir des règles de conduite dans un nouvel univers, où de nouveaux repères doivent être trouvés, et où l'on peut craindre les actes de malveillance.
- Les services personnalisés d'accès aux bases de données de l'administration, pour vérifier par exemple le contenu des anciennes déclarations, sont des services nouveaux, qui posent de nouvelles questions de confidentialité.

La gestion des habilitations et délégations, outre le travail interne à l'administration pour l'organisation de l'accès par ses agents à ses systèmes d'information, appelle trois propositions :

- Prendre en compte le plus en amont possible les questions d'habilitation et de délégation dans les projets de téléservices. Il est vraisemblable que, davantage encore que la mise en place des outils de la signature électronique, cet aspect est celui qui nécessitera dans les entreprises et les associations le plus grand effort d'adaptation.
- Définir des règles qui soient propres à l'application envisagée, sans attendre la mise en place d'une architecture générale d'habilitation et de délégation dans l'entreprise au regard de tous les téléservices. La solution la plus opérationnelle consiste à ce que chaque opérateur définisse sa gestion des habilitations.
- A plus long terme, réfléchir à des typologies d'habilitation qui pourraient être proposées aux entreprises pour faciliter la gestion de ces habilitations et délégations. Par exemple, on pourrait définir un statut de directeur financier habilité à connaître de tel type d'informations et à engager financièrement l'organisme jusqu'à un montant à choisir par l'entreprise.

D – De nouvelles règles pour l'échange, la publication et la conservation des informations

1° Il faudra définir le statut du courrier électronique dans les échanges de l'utilisateur avec l'administration

L'administration n'est souvent saisie valablement d'une demande que par le respect de formalités de courrier, voire d'accusé de réception, qu'il n'est pas encore envisagé de transposer au monde électronique :

- Un courrier électronique est encore souvent regardé comme un contact informel, plus proche de l'appel téléphonique que du courrier papier. La saisine de l'administration par un courrier électronique est alors dénuée d'effet juridique. Des demandes peuvent rester sans réponse sans que naisse de décision implicite de rejet ni que soit interrompu le délai de recours contentieux.
- Pourtant, les services les plus sensibles aux enjeux de l'administration électronique ont pris conscience de l'importance qu'il y a à ne pas laisser des courriers électroniques sans réponse. Pour toute question d'ordre général (et non personnel) qui leur est posée, les administrations fiscales se sont ainsi engagées à répondre en 48 heures.
- Dans le cadre de la généralisation des téléservices, il faudra sans doute préciser dans quelles conditions un courrier électronique peut constituer une saisine valable de l'administration, et dans quels cas il peut faire l'objet d'une réponse par le même moyen. Ces conditions passeront sans doute par une identification de l'utilisateur plus forte qu'une simple adresse de courrier. Faudra-t-il pour autant exiger qu'un courrier soit signé électroniquement pour qu'il puisse valablement saisir l'administration ?

2° Pour l'échange des correspondances, les téléservices font émerger un besoin spécifique d'horodatage des émissions et des réceptions

L'horodatage des messages envoyés revêt pour un certain nombre de téléservices une importance réelle dans une optique de prévention des incidents et litiges :

- Dans les relations avec les administrations, il n'est pas rare que des actes doivent être accomplis avant une date déterminée, et que l'administré doit être en mesure de prouver que tel a été le cas. On peut citer, outre toutes les obligations de déclaration et de paiement, les démarches d'inscription à un concours administratif.
- La jurisprudence et les textes réglementaires ont posé que la preuve de l'accomplissement de la démarche dans le délai était en général garantie par des formalités liées au courrier. Souvent, c'est la règle du cachet de la poste faisant foi qui est appliquée. Mais, dans d'autres cas, ce sera la date de réception du courrier qui sera prise en compte, comme dans le cas de la saisine du juge administratif. Dans certains cas, l'administré se ménage une preuve en utilisant le recommandé avec accusé de réception.
- Dans le cas des démarches accomplies en ligne, de nouvelles modalités de certification de l'heure et de la date de ces démarches doivent être définies.

Cette question de l'horodatage dans le cadre des téléservices n'obéit pas à un régime juridique unique mais dépend plutôt des solutions techniques retenues par les opérateurs de téléservices :

- Les textes consacrés à la signature électronique (loi du 13 mars 2000 et décret du 30 mars 2001) n'abordent pas cette problématique de l'horodatage.
- Il existe une disposition législative, posée par l'article 16 de la loi du 12 avril 2000 sur les droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, qui fixe la règle suivant laquelle toute personne tenue de respecter une date limite dans ses relations avec l'administration peut s'en acquitter par un procédé informatique certifiant la date d'envoi¹¹.

¹¹ Cet article dispose que : « Toute personne tenue de respecter une date limite ou un délai pour présenter une demande, déposer une déclaration, exécuter un paiement ou produire un document auprès d'une autorité administrative peut satisfaire à cette obligation au plus tard à la date limite au moyen d'un envoi postal, le cachet de la poste faisant foi, ou d'un procédé télématique ou informatique homologué permettant de certifier la date d'envoi. Ces dispositions ne sont applicables ni aux procédures régies par le code des marchés publics ni à celles relevant de l'article L. 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales ni à celles pour lesquelles la présence personnelle du demandeur est exigée en application d'une disposition particulière. Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat ».

Ainsi, la loi a ménagé la possibilité de l'horodatage dans le cadre des téléservices, mais le décret d'application auquel renvoie la loi n'a jamais été pris.

- C'est au cas par cas dans le cadre de chaque téléservice que doit être retenue une solution d'horodatage, comme le fait par exemple le serveur du ministère de l'intérieur dans le cadre de l'expérience de télétransmission des délibérations des collectivités locales. Ce pragmatisme ne pose a priori pas de difficulté juridique, sauf dans les cas où un texte réglementaire restreindrait les modes de preuve en se référant explicitement aux procédures d'envoi de courrier. Il reste qu'en cas de contestation il appartiendra à chaque opérateur de téléservice de prouver la fiabilité de son dispositif d'horodatage.

3° La publication des actes réglementaires et des décisions individuelles doit être assurée sur l'internet dans des conditions qui tirent parti des potentialités de cet outil tout en garantissant la fiabilité des solutions retenues

Si, aussi bien pour les actes des autorités de l'Etat que pour ceux des collectivités locales, l'effort de publication en ligne est très largement engagé, il mérite de voir consacrée sa portée juridique :

- Les lois et les décrets ainsi que les autres actes publiés au Journal Officiel ont fait l'objet d'un récent rapport du Conseil d'Etat¹² qui a proposé notamment de consacrer dans la loi la publication du Journal Officiel sous forme électronique le même jour que sous forme papier et de rendre obligatoire dès leur publication les actes qui n'ont pas la nature d'actes individuels. Ce rapport propose également que puissent être définie par décret des catégories d'actes administratifs pour lesquelles, eu égard à leur nature, à leur portée et au public qu'ils concernent, la publication sous forme électronique serait suffisante. Sur la question de savoir quelle version devrait prévaloir en cas de discordance sur le contenu d'un texte, ce rapport préconise de laisser au juge, dans chaque cas particulier, la question de l'authenticité du contenu de l'acte juridique invoqué. La logique de ce rapport, qui donne une portée juridique à la publication en ligne, peut être étendue à d'autres actes, notamment ceux publiés aux bulletins officiels des ministères.
- Pour les collectivités locales, la règle actuelle¹³ est que leurs actes sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat. S'agissant de l'obligation de publication, il est vraisemblable que la mise en ligne ne saurait pour l'heure se substituer au traditionnel affichage, qui ne touche pas les mêmes publics. Elle doit cependant être autant que possible systématisée : dans certaines collectivités, notamment les plus importantes, la mise en ligne est un mode de publication plus pertinent que l'affichage. On peut cependant hésiter à instaurer une obligation de mise en ligne, qui se heurterait au manque de moyens de certaines collectivités.
- Pour les autorités déconcentrées de l'Etat, la formule d'une obligation de mise en ligne des actes réglementaires paraît en revanche pouvoir être envisagée. Les préfectures publient des recueils des actes administratifs et les actes réglementaires deviennent obligatoires à la date de cette publication, alors même que ces recueils connaissent une diffusion très limitée. Toutes les préfectures disposant de sites internet, il peut être intéressant de systématiser la publication sur ces sites des actes qui paraissent au recueil : pour un coût faible, les actes concernés pourraient recevoir une publicité accrue. Il reste cependant à déterminer comment devraient s'articuler la publication du recueil papier et la mise en ligne. Dans un premier temps au moins, la solution la plus simple serait d'assurer la mise en ligne au même rythme que la publication du recueil papier.
- Une attention particulière devrait être portée à la prise en compte des modifications, des abrogations, des retraits ou des annulations des actes des autorités publiques. C'est ce que fait le site www.legifrance.gouv.fr, qui offre une version consolidée des lois et des décrets. L'accès au droit qui est ainsi offert est beaucoup plus satisfaisant que l'accès à la version papier du Journal officiel. Mais d'autres sites publics ne prennent pas

La jurisprudence a jugé que cette disposition ne s'appliquait pas à la saisine du juge administratif qui n'est pas une « autorité administrative » au sens de cette loi. Quant à l'accomplissement des formalités par un procédé informatique homologué, il demande encore à être précisé dans le décret pour devenir effectif.

¹² *Publication et entrée en vigueur des lois et de certains actes administratifs*, étude réalisée à la demande du Premier ministre et adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat le 27 septembre 2001. Cette étude est disponible en ligne sur le site <http://www.ladocfrancaise.gouv.fr/BRP/notices/014000761.html>.

¹³ Règle codifiée par les articles L. 2131-1, L. 3131-1 et L. 4141-1 du code général des collectivités territoriales respectivement pour les autorités communales, départementales et régionales.

suffisamment en compte cet aspect. On voit là les limites du raisonnement qui présente la publication en ligne comme une simple information, et qui permet qu'une autorité publique présente sur son site internet comme encore valable une décision qui n'existe plus dans l'ordre juridique.

Pour les décisions individuelles, la publication en ligne pose des questions particulières qui invitent à concilier les règles de publicité et les règles de protection de la vie privée :

- La mise en ligne de décisions individuelles, même jusqu'ici par nature publiques, soulève des enjeux de protection de la vie privée qui peuvent nécessiter une redéfinition du régime de publicité. C'est le cas des décisions de justice pour lesquelles la CNIL a récemment proposé une anonymisation, afin d'éviter que puissent se constituer sur internet ou dans les bases de données juridiques des casiers judiciaires parallèles. Ce peut également être le cas de certains actes individuels, par exemple des décrets d'opposition à la naturalisation, ce qui a conduit le Conseil d'Etat à prévoir dans l'avant-projet de loi mentionné plus haut que « Les actes individuels relatifs à l'état des personnes définis par décret en Conseil d'Etat ne peuvent faire l'objet d'une publication sous forme électronique ».
- En dehors de ces cas, la mise en ligne sur un site internet peut contribuer à satisfaire aux obligations de publicité, notamment dans le cas des actes des collectivités locales, par exemple pour un permis de construire. La problématique est ici la même que pour les actes réglementaires : la publicité par mise en ligne doit être encouragée.

Enfin, la question se pose d'une transposition dans le monde numérique des modalités de notification des décisions individuelles. La notification électronique des décisions administratives avec accusé de réception est possible techniquement mais n'est pas réellement envisagée aujourd'hui.

4° L'archivage des données doit assurer à la fois la possibilité de les consulter sur le long terme et dans certains cas l'intégrité des données

La conservation des documents numériques doit être abordée dans une double perspective chronologique

- Les exigences du fonctionnement des téléservices nécessitent souvent une conservation des échanges numérisés pour plusieurs années, notamment en fonction des voies de recours possibles et des échéances de prescription.
- Sur le long terme, il est nécessaire de recourir à des solutions techniques qui permettent l'archivage. Cet aspect nécessite une réflexion particulière qui est en cours sous l'égide de la Direction des archives de France.

Au-delà de la conservation proprement dite, les impératifs d'intégrité des documents doivent également être pris en compte dans un contexte d'évolution rapide des technologies. Ainsi, s'il est envisageable qu'un salarié puisse, pour constituer son dossier de retraite, recourir à des feuilles de paye numérisées, il importera que ces documents, tributaires de l'état des techniques au moment où ils ont été réalisés, puissent présenter toutes les garanties d'authenticité lorsque, plusieurs années après, ils sont invoqués pour faire valoir des droits. Une telle problématique paraît peut-être encore prématurée, mais elle doit être anticipée.

II – PROPOSITIONS POUR LE REGLEMENT DES LITIGES

Les modes de règlement des litiges avec l'administration, qu'ils s'agissent des recours administratifs (gracieux ou hiérarchiques), des recours contentieux ou même des modalités alternatives de règlement des litiges (Médiateur de la République, médiateurs mis en place dans divers ministères), sont conçus dans le cadre d'une administration « papier ». Avec la généralisation prévue des téléservices publics personnalisés, ces modes traditionnels de règlement des litiges sont l'objet de nouvelles attentes : la perspective d'un recours en ligne paraît naturelle. Mais au-delà de cette attente, une réflexion de fond doit être menée sur la résolution des litiges dans le monde de l'administration électronique.

A – Pourquoi mettre en place des recours en ligne ? les objectifs, les enjeux et la méthode

Les objectifs doivent être précisés en distinguant d'une part le règlement des incidents dans le cadre des téléservices et d'autre part le véritable recours en ligne :

- Il ne s'agit pas de stimuler en tant que tel le développement des recours, notamment contentieux, qui ne sont pas en soi un signe de bon fonctionnement de l'administration. Stimuler le flux de recours ne pourrait que saturer les voies de règlement, et *in fine* nuire à la protection des droits.
- Un premier objectif consiste en revanche à intégrer dans les téléservices une méthode de règlement des incidents et litiges. Il s'agit d'éviter que, pour toute difficulté, l'utilisateur soit renvoyé aux canaux traditionnels de relation avec l'administration.
- Un deuxième objectif consiste à améliorer et moderniser le traitement des recours contre les décisions de l'administration. L'administration saisie de recours préalables et le juge administratif qui tranche les recours contentieux ne sauraient rester à l'écart du développement de l'administration électronique.

Les enjeux apparaissent différents d'une part, pour les incidents et litiges que l'on doit pouvoir soumettre à l'administration et d'autre part, pour les recours juridictionnels :

- Pour les réclamations auprès de l'administration : l'exigence première tient à la rapidité et à la souplesse. Il importe que l'administration mette en place des procédures pour être valablement saisie de façon simple.
- Il faut mettre en place le recours contentieux en ligne sans pour autant ignorer qu'il existe un temps de la justice, nécessairement plus lent que le temps ordinaire, du fait des contraintes de procédure pour le respect du principe du contradictoire (échange formalisé des arguments des parties), et aussi parce que la mission du juge exige parfois du temps et du recul. C'est pourquoi le recours électronique devra être surtout favorisé dans les procédures plus rapides, en particulier les procédures d'urgence, devant le juge des référés,

La méthode pour moderniser le règlement des incidents et litiges :

- L'adaptation des modes de recours doit privilégier un ordre logique : d'abord les recours administratifs et certaines modalités alternatives et ensuite le recours contentieux. En effet, il faut privilégier les recours administratifs qui sont les plus rapides, et qui sont souvent des préalables obligatoires aux autres formes de recours. En outre, il ne pourra bien souvent y avoir de recours contentieux que si les pièces du dossier sont déjà sous forme dématérialisées dans le cadre du recours administratif.
- Dans le cas des recours adressés à l'administration comme au juge, le principe d'égalité imposera de ne pas favoriser systématiquement les recours électroniques par rapport aux recours papier. Dans le même ordre d'idées, le recours électronique ne doit pas être réservé aux seuls usagers de l'administration électronique : la possibilité de contester en ligne les décisions doit être étendue à l'ensemble des décisions de l'administration.
- Même si les règles de recevabilité des requêtes devant le juge administratif sont assez peu exigeantes, la mise en place des recours en ligne doit maintenir le caractère de solennité que revêt la saisine du juge. Rendre la saisine plus facile ne doit pas aboutir à la banaliser : on courrait alors le risque d'engorger les juridictions de saisines qui n'ont aucune chance de succès et qui grippent le fonctionnement de tout le système.

B – Le traitement des réclamations doit être intégré aux téléservices

1° Intégrer aux téléservices la possibilité de présenter des réclamations est une conséquence logique du développement de l'administration électronique

Il s'agit, dans les choix d'organisation de l'administration électronique, de consacrer le téléservice non seulement comme un espace de prestation de service, mais aussi comme un espace de dialogue entre l'utilisateur et l'administration. Ce dialogue répond à une double exigence :

- une exigence pratique : dans le cadre du service en ligne, l'utilisateur ne doit pas avoir le sentiment d'être seul face à la machine, confronté à la double opacité de la technique et de l'administration.
- une exigence de principe : si l'administration électronique est l'occasion d'offrir de nouveaux services à l'utilisateur, elle ne doit pas pour autant lui refuser les voies de dialogue qui existent jusqu'ici, et qui permettent à chacun de discuter ou de contester les décisions qui sont prises.

Les développements qui suivent utiliseront le terme de réclamation pour désigner tout ce dialogue avec l'administration :

- Ces réclamations peuvent porter aussi bien sur des incidents liés à la mise en œuvre des téléservices (par exemple double paiement au titre de l'impôt sur le revenu ou encore indisponibilité d'un serveur auprès duquel l'utilisateur n'a donc pas pu réaliser une déclaration obligatoire) que sur des contestations d'une décision au fond.
- Cette réclamation pourra donc dans certains cas présenter le caractère d'un recours administratif, si elle répond aux conditions définies par la jurisprudence, c'est-à-dire si elle tend véritablement à la modification ou à l'abrogation de la décision contestée, en se fondant sur une contestation de la légalité de la décision ou en arguant d'un préjudice lié à une faute. Dans d'autres cas, en fonction de son objet, la réclamation ne sera pas un recours administratif, mais par exemple une demande de renseignement, une protestation ou une demande de mesure de bienveillance.

Les réclamations concernant les téléservices doivent pouvoir être exercées aussi bien en ligne qu'auprès des guichets traditionnels :

- Les téléservices doivent permettre de faire part à l'administration d'une réclamation en intégrant une boîte aux lettres à cet effet.
- Les services de guichet doivent être en mesure de traiter les réclamations liées à l'usage des téléservices.

2° Le traitement des réclamations impose des choix d'organisation spécifiques

La possibilité d'adresser des réclamations en ligne nécessite de structurer le dialogue en ligne de l'utilisateur et de l'administration :

- L'écueil principal à éviter serait l'afflux de messages adressés à une boîte aux lettres et ne trouvant pas de destinataire, faute pour l'administration d'avoir su organiser le dialogue.
- La structuration du dialogue en ligne passe par des outils spécifiques à installer sur les boîtes aux lettres de réclamation. Ces outils guident l'utilisateur et lui permettent de préciser, d'une façon normalisée, la nature de sa réclamation et de s'identifier pour qu'il puisse être contacté par le service de guichet compétent.
- En fonction de cette analyse, et sauf peut-être dans les cas où elles concernent très spécifiquement la façon dont le service est rendu en ligne, les réclamations en ligne doivent être traitées par l'administration compétente géographiquement pour l'auteur de la réclamation. Ces administrations doivent être sensibilisées à leur portée : une réclamation par courrier électronique a la même portée qu'un courrier.

Les réclamations adressées à l'administration de guichet et concernant les téléservices ne doivent pas non plus rester sans réponse :

- Les administrations de guichet doivent également être prêtes à traiter des réclamations liées au service en ligne, sans considérer ceux-ci comme étrangers à leur compétence.
- Les incidents qui sont propres aux téléservices, et qui tiennent par exemple à des cas d'indisponibilité de serveurs informatiques mis en place pour effectuer une déclaration,

doivent faire l'objet d'une information spécifique destinée aux services en relation avec les usagers pour que ceux-ci soient en mesure de traiter les réclamations correspondantes.

3° Des précisions particulières doivent être apportées pour l'exercice en ligne des recours administratifs

Dans le cas où la réclamation doit s'analyser comme un recours administratif, et donc éventuellement comme une première étape dans un litige qui pourra être tranché par le juge, des précisions particulières sont utiles :

- Il n'y a pas de difficulté de principe à ce que l'administration puisse être saisie d'un recours administratif par courrier électronique. Il a déjà été jugé qu'un tel recours pouvait même, sauf disposition contraire, être exercé verbalement.
- Un recours administratif en ligne aura pour effet d'interrompre le délai de recours contentieux, comme c'est le cas en principe pour les recours administratifs par courrier.
- Pour établir que le recours administratif a été formé dans le délai du recours contentieux, il peut être utile soit que l'usager puisse recourir à des formules d'accusé de réception en ligne soit, plutôt, que l'administration accuse réception des réclamations dont elle est saisie. La question reste posée de savoir si un tel accusé de réception doit être prévu pour toute réclamation.

Dans les cas où les textes prévoient un recours administratif obligatoire préalable à tout recours contentieux, l'exigence de preuve que ce recours préalable a bien été fait dans le délai est particulièrement cruciale.

C – Rendre possibles des recours contentieux en ligne

Les règles de recevabilité des recours en matière administrative permettent d'envisager assez facilement des recours électroniques :

- En matière contentieuse, les règles de recevabilité, relativement peu contraignantes, rendent possible un recours électronique. Les exigences sont en effet moins lourdes que les règles de procédure civile qui imposent plus souvent des actes authentiques et la représentation par un auxiliaire de justice.
- Les différentes exigences de recevabilité, qu'il s'agisse de la signature de la requête, du droit de timbre ou de la production de la décision attaquée peuvent être dans un premier temps satisfaites par une production papier parallèle à la saisine du juge en ligne. Dans un deuxième temps, ces conditions pourront être satisfaites en ligne.

1° A court-terme : définir les conditions pratiques de la saisine des juridictions par courrier électronique

L'objectif de court-terme est de permettre la saisine de la juridiction par courrier électronique aussi facilement que par télécopie, c'est-à-dire sous réserve de régularisation ultérieure par courrier. Les conditions de recevabilité encore problématiques à satisfaire en ligne (signature, timbre) sont ainsi satisfaites parallèlement par l'envoi d'un courrier papier. Mais le courrier électronique de saisine suffit à saisir valablement la juridiction, et donc à interrompre le délai de recours contentieux.

Le Conseil d'Etat a par un arrêt du 28 décembre 2001 (*Elections municipales d'Entre-deux-monts, à paraître aux Tables du Recueil Lebon*) reconnu la validité d'une telle saisine par courrier électronique, dans le cas d'un courrier électronique qui avait été envoyé à la préfecture (à qui peuvent être adressées les protestations en matière électorale) et pour lequel la préfecture avait envoyé un accusé de réception attestant la réception. Ainsi est formellement reconnue la validité juridique d'un mode de saisine qui était déjà pratiquée dans les faits par certaines juridictions sans qu'ait été tranché explicitement sa valeur juridique.

Pour permettre concrètement cette saisine des juridictions par voie électronique, trois recommandations peuvent être faites :

- Il faut créer systématiquement une adresse de courrier électronique pour les greffes de chaque juridiction et la faire connaître de même que sont connues les adresses de

- télécopie. Dans la vie quotidienne des juridictions, il faudra que cette boîte aux lettres électronique soit régulièrement relevée par le greffe. Cela peut également justifier que soient mis en place pour les juridictions administratives des sites distincts de celui du Conseil d'Etat, pour prévenir toute confusion entre les différents niveaux de juridictions.
- Ces adresses de courrier électronique devraient être paramétrées pour prévoir l'expédition automatique d'accusés de réception. De tels accusés de réception ne suffisent pas en eux-mêmes à établir la recevabilité du recours, tant ils peuvent facilement être contrefaits. Ils sont cependant utiles pour donner au requérant l'assurance que sa requête a bien été reçue, même si elle n'a pas encore été enregistrée par le greffe.
 - Parallèlement à l'accusé de réception électronique, la procédure normale d'ouverture d'un dossier devra entraîner l'envoi d'un courrier papier dans les meilleurs délais. Ce courrier vaudra en même temps accusé de réception de la requête et demande de régularisation pour les conditions de recevabilité qui demeurent à satisfaire (signature de la requête, éventuellement timbre).

2° A plus long terme : identifier et lever les obstacles à l'exercice d'un recours entièrement en ligne

Les juridictions doivent se préparer à traiter des recours qui pourraient être exercés entièrement en ligne. Dans les cas de dispense du droit de timbre, et lorsque les juridictions auront mis en place des adresses électroniques on ne voit en effet pas ce qui pourrait empêcher un requérant de saisir valablement une juridiction en lui envoyant une requête signée électroniquement. L'exigence que la requête soit signée devrait pouvoir être regardée comme remplie, puisque la loi du 13 mars 2000 a admis la validité de principe de la signature électronique, du moins pour les signatures électroniques correspondant à des certificats qualifiés, où le lien est assuré entre le certificat et l'identité de la personne à qui il est délivré.

C'est ainsi la question du recours entièrement en ligne qui peut se trouver posée de façon assez rapide. Il n'existe pas encore d'expérience avancée sur laquelle on puisse s'appuyer pour éclairer les enjeux, ni en France ni dans d'autres pays pour des procédures complètement comparables au contentieux administratif¹⁴. Il reste que les problématiques suivantes peuvent être anticipées :

- L'horodatage des mémoires est une question à résoudre de façon prioritaire puisqu'elle détermine la recevabilité des recours ou peut même entraîner des désistements d'office pour non respect du délai de production de mémoire complémentaire. Comme dans le cas des téléservices en général, cette question appelle des solutions techniques à arrêter par les juridictions. L'enjeu à terme est de fournir au requérant un accusé e réception numérique lui confirmant de façon fiable l'enregistrement de sa requête.
- Les recours exercés en ligne seront soumis au principe du contradictoire. Cela se traduira en pratique dans un premier temps par des tirages papier des différents mémoires, puisqu'il n'est a priori pas envisageable de communiquer un mémoire sous la seule forme électronique, en refusant d'en donner une version papier. Une telle communication seulement sous forme électronique serait pourtant intéressante pour la gestion des dossiers. Elle pourrait donc être envisagée auprès de certains avocats qui auraient donné leur accord ou auprès de certaines administrations. Mais une telle perspective suppose que soit complètement assurée la fiabilité de l'envoi par courrier électronique.
- La signature des mémoires de l'administration est une autre interrogation, que ce soit pour les mémoires en défense en premier ressort ou pour les requêtes en appel ou en cassation. Cette question devrait pouvoir être résolue avec les progrès de l'administration électronique, qui se traduisent par la mise en place de circuits de décision électronique et par l'introduction d'outils techniques correspondants.
- La notification des décisions juridictionnelles en ligne, pour laquelle des outils technologiques se mettent en place, devrait être envisagée pour les requérants qui ont saisi la juridiction en ligne.
- La perspective d'un dossier entièrement dématérialisé, qui puisse être transféré plus simplement de premier ressort en appel, voire en cassation, reste plus lointaine, puisqu'il faudrait que toutes les pièces puissent être ainsi dématérialisées. Il reste que dans bien

¹⁴ Voir cependant l'exemple de Singapour (<http://www.supcourt.gov.sg/compute/computeindex.htm>) ainsi que l'exemple de la « Tech Court » du Michigan décrite par un article de Wired du 12 janvier 2002 : <http://www.wired.com/news/business/0,1367,49689,00.html>.

des cas la dématérialisation peut se faire par le simple usage d'un scanner, le juge se contentant souvent de copies, notamment pour les décisions attaquées.

Pour anticiper les questions que pourrait poser le traitement de recours en ligne et pour progresser vers la dématérialisation, il serait utile d'envisager une expérience d'échange en ligne des mémoires, par exemple entre le Conseil d'Etat et les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation qui seraient volontaires, ou pour la saisine d'une juridiction de premier ressort qui se porterait volontaire. De telles expériences permettraient de tester des outils techniques d'échange sécurisé et notamment d'horodatage des dépôts de mémoire.

3° Une réflexion de fond pourra être nécessaire sur les délais de traitement et sur les règles de recevabilité des recours

Les recours électroniques induiront cependant une pression certaine sur les délais de jugement :

- La rapidité du mode de saisine induira une attente de rapidité dans la résolution du litige lui même. Il ne suffit pas de pouvoir former son recours rapidement, mais encore faut-il que ce recours aboutisse dans des conditions acceptables de rapidité.
- C'est une raison supplémentaire pour privilégier les recours administratifs, qui sont plus à même de répondre à cette exigence de rapidité.
- Les recours en ligne doivent également être particulièrement favorisés dans le cadre des procédures d'urgence.
- La pression pour une plus grande rapidité dans le traitement des affaires ne peut en soi qu'être bénéfique, qu'elle incite à dégager les moyens pour y faire face ou à aménager les règles de procédure qui rallongent excessivement les délais. La seule limite doit naturellement être de ne pas faire pression sur l'exercice par le juge de sa mission, puisque le temps de la justice ne saurait être celui de l'immédiateté mais exige par nature un certain recul.

L'introduction du recours en ligne invite à une réflexion sur les règles de recevabilité devant le juge:

- La possibilité de recours en ligne risque de provoquer un afflux de demandes parfois dénuées de sérieux. Plus particulièrement, on peut craindre les recours de masse répétitifs (par exemple plusieurs centaines de recours rédigés dans les mêmes termes et dirigés contre une même déclaration d'utilité publique, ce qui fait perdre du temps aux juridictions sans améliorer la protection des droits) et les recours à l'aveugle (une personne qui saisit de son cas toutes les autorités publiques sans pour autant présenter d'argumentation juridique). Pour parer à de tels comportements, le juge a la faculté de prononcer des amendes pour recours abusif.
- Il n'est pas certain que le droit de timbre instauré depuis 1993 pour saisir le juge (15,24 euros) soit une réponse suffisante à ce risque inhérent au recours en ligne. Ce droit de timbre est en effet dans son principe contesté au nom de la gratuité de la justice. En outre, son coût modique n'en fait pas un instrument efficace pour prévenir des recours contentieux abusifs.
- Si le risque des saisines abusives devait en pratique se confirmer, on pourrait envisager de soumettre le recours en ligne à un formalisme supplémentaire, par exemple par l'usage d'un formulaire de saisine en ligne, une saisine par simple courrier électronique restant irrecevable. Un tel formulaire obligerait à faire figurer certaines informations pour saisir valablement le juge, et résoudrait par la même occasion la question des formats de fichiers utilisables pour saisir le juge, puisque la juridiction n'accepterait que les requêtes présentées par le formulaire qu'elle mettrait à la disposition du public. L'idée d'un formulaire pour saisir le juge reste cependant encore étrangère aux principes de recevabilité des requêtes, compte tenu de la traditionnelle absence de formalisme du juge administratif.
- Une autre réponse au risque de demandes dénuées de sérieux, et notamment des courriers qui ne sont pas de véritables saisines juridictionnelles, mais qui se contentent d'exposer un cas personnel, pourrait être cherchée dans la distinction entre simples courriers et véritables requêtes. S'agissant du courrier postal, la pratique du juge est à l'heure actuelle plutôt libérale, puisque, face à un courrier ambigu, il informe l'expéditeur que, pour saisir le juge valablement, une véritable requête doit être adressée, pour demander l'annulation ou la réformation d'une décision administrative sur le fondement d'une argumentation de droit ou de fait.

D – Les modalités alternatives de règlement des conflits

1° Comme dans l'administration papier, les modes non juridictionnels de règlement des litiges avec l'administration électronique passent d'abord par le recours administratif éventuellement favorisé par l'existence de médiateurs internes aux ministères et organismes publics

Dans les rapports avec l'administration, le règlement non juridictionnel des conflits passe essentiellement par le recours administratif, qu'il s'agisse du recours gracieux (auprès de l'autorité qui a pris la décision) ou du recours hiérarchique. Ce recours administratif, que les textes rendent parfois obligatoires avant de saisir le juge, permet de régler une très grande majorité des conflits¹⁵.

Dans le domaine de l'administration électronique, ce rôle primordial du recours administratif subsistera sans doute. Les incidents et litiges liés à l'administration électronique doivent ainsi pouvoir être réglés par la voie la plus efficace et la plus rapide, qui est celle du recours administratif.

Au surplus, la multiplication actuelle de médiateurs dans les ministères (à l'éducation nationale, bientôt au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie) est de nature à favoriser ce règlement des incidents et litiges. Il faudra donc prévoir des possibilités de saisine en ligne de ces médiateurs ayant une compétence sectorielle :

- Il ne s'agit pas que ces médiateurs deviennent les principaux destinataires des réclamations adressées aux administrations. C'est d'abord les administrations elles-mêmes qui sont en mesure de répondre aux réclamations qui leur sont adressées.
- Mais dans le cas où les circuits administratifs ont laissé une réclamation sans réponse, la saisine du médiateur peut aider au règlement des conflits.

Il reste que l'intervention d'un tiers externe par rapport à l'administration, ce qui n'est pas le cas des médiateurs appartenant à l'administration, peut se révéler nécessaire.

2° Les possibilités de médiation en ligne doivent être encouragées

La mise en ligne de la saisine du médiateur de la République peut être envisagée dans le cadre juridique actuel :

- Si la mise en ligne de l'action des délégués du Médiateur n'apparaît pas opportune, compte tenu des publics concernés, de l'importance du contact humain et de l'oralité dans leur intervention ; en revanche, on peut recommander qu'une information soit donnée en ligne sur la façon de les contacter. Les sites publics pourraient s'y attacher.
- La possibilité de saisine en ligne du Médiateur de la République, par la procédure classique qui fait intervenir le « filtre » d'un parlementaire, est une suite logique de la mise en ligne du recours administratif. Elle implique donc que les parlementaires utilisent cette possibilité.

En revanche, la mission de conciliation confiée au juge administratif par le code de justice administrative ne semble pas pouvoir facilement s'exercer en ligne. Elle implique souvent une dimension de contact humain pour le rapprochement des points de vue qui s'accommode mal de la relation à distance. On peut seulement recommander que cette mission de conciliation fasse l'objet d'une information en ligne.

S'agissant des incidents propres aux téléservices, la question reste ouverte de savoir si une instance de médiation particulière devrait être envisagée pour accélérer le règlement des incidents.

¹⁵ Cf. l'étude adoptée par l'assemblée générale du Conseil d'Etat : *Régler autrement les conflits : conciliation, transaction, arbitrage en matière administrative*, La Documentation française, 1993.

CONCLUSION

Le présent rapport d'étape identifie un certain nombre des questions que posent la prévention et le règlement des incidents et litiges dans le cadre de l'administration électronique et tente de leur apporter des premières réponses. Ces questions sont pour certaines déjà posées par le déploiement de services publics en ligne à grande échelle qui est en cours. Pour d'autres, elles se profilent à plus ou moins longue échéance.

Au-delà de cet exercice de prospective, le groupe de travail souhaite que ses réflexions permettent d'améliorer la sécurité juridique des téléservices et de mieux répondre aux besoins des usagers de l'administration.

A cette fin, le Forum des droits sur l'internet organisera entre les mois d'avril et de mai un appel à contributions à partir du rapport d'étape pour ouvrir la réflexion à l'ensemble des acteurs, qu'il s'agisse des usagers de l'administration en ligne, des prestataires de téléservices ou des experts du droit et de l'informatique. A partir des résultats de cet appel à contribution, un rapport définitif sera rendu public.

En complément de ce rapport définitif et à partir de ses conclusions, des guides pratiques à destination des administrations d'une part et des usagers d'autre part pourront être rendus publics afin d'éclairer les unes et les autres sur les enjeux juridiques des services en ligne.

Annexe

Incidents et litiges dans le cadre de l'administration en ligne : une première typologie

Les véritables téléservices étant encore relativement récents, et ne portant que sur une partie restreinte de l'action administrative, il est sans doute trop tôt pour dresser une typologie définitive des incidents et litiges dans le cadre de l'administration électronique. On ne dispose pas de suffisamment de recul sur le fonctionnement des services en ligne. Certaines craintes relèvent ainsi souvent plus du fantasme que de l'observation des difficultés réelles. A l'inverse, il est probable que d'autres difficultés sont sous-estimées. Malgré la difficulté de l'exercice, il est cependant utile de dresser une première typologie des incidents et litiges qui apparaissent ou qui sont susceptibles d'apparaître dans le cadre de l'administration électronique. Si l'on laisse de côté les litiges très classiques, qui contestent l'appréciation de fond de l'administration, on peut identifier les catégories suivantes :

- Incidents liés à la mauvaise transmission des données entre l'utilisateur et l'administration, que la transmission ait échoué ou qu'elle ait été altérée. Plusieurs causes peuvent être envisagées : panne du côté de l'émission, panne du côté de la réception, message filtré par un pare-feu, incompatibilité de logiciels ... Les solutions à apporter à ces incidents relèvent surtout des choix techniques mais peuvent aussi soulever des enjeux juridiques, par exemple pour savoir jusqu'à quel degré les administrations peuvent imposer des spécifications techniques précises
- Incidents dus à l'indisponibilité d'un service, notamment dans les cas où des déclarations doivent être adressées en ligne avant un terme dont le non respect implique des pénalités.
- Incidents provoqués par la malveillance : intrusion, destruction ou corruption des données, envois en nombre pour rendre les serveurs inopérants.
- Incidents et litiges liés à une erreur ou à un défaut de mise à jour dans les informations ou les formulaires mis en ligne, d'où par exemple des demandes adressées à l'administration sur des formulaires obsolètes mais maintenus en ligne. Ces questions ne sont pas complètement spécifiques aux téléservices puisqu'elles valent pour les publications de l'administration sur support papier, mais elles sont sans doute particulièrement sensibles dans le cadre d'une relation en ligne, lorsque l'utilisateur n'a pas d'agent de guichet pour l'orienter.
- Incidents et litiges dus à une mauvaise coordination entre l'administration en ligne et l'administration papier, quand par exemple on reproche à l'utilisateur de ne pas s'être acquitté de formalités déclaratives auprès de l'administration territorialement compétente, alors qu'il l'a fait en ligne. On peut aussi citer l'exemple des doubles paiements effectués par des usagers auxquels avait été demandée, en plus de la démarche électronique, une démarche papier.
- Incidents et litiges liés à l'insuffisante garantie de confidentialité des informations transmises par voie électronique. Ces difficultés sont en principe prévenues par les préconisations de la CNIL qui est saisie de tous les traitements publics d'information.

Cette typologie demande encore à être enrichie et complétée pour mieux identifier les problématiques juridiques de l'administration en ligne.