

Concours d'entrée 2023

Concours externe

Droit public

Durée : 5 heures – coefficient 4

Une épreuve consistant en une composition de droit public.
Un court dossier est mis à disposition des candidats.

L'épreuve vise à apprécier les connaissances des candidats dans le domaine du droit public général (droit constitutionnel, droit administratif, droit de l'Union européenne, droit de la Convention européenne des droits de l'homme). Elle a pour objet de vérifier leur aptitude à l'analyse et au raisonnement juridiques ainsi que leur capacité de proposer des orientations argumentées et opérationnelles.

Un court dossier composé d'un ensemble de documents (textes normatifs, jurisprudence, extraits de rapports publics, articles de doctrine, etc.) est remis aux candidats afin de nourrir leur réflexion. Il ne dépasse pas dix pages. Son exploitation ne doit pas conduire le candidat à en rédiger une synthèse mais à en extraire les éléments utiles à la construction de son raisonnement juridique. Le dossier ne se suffit pas à lui-même et l'épreuve suppose une bonne connaissance préalable des faits, concepts et mécanismes juridiques.

Sujet

L'usager du service public aujourd'hui

Dossier

N°	Documents joints	Pages
1	« L'usager est-il devenu le client du service public ? », Christian Barbier, <i>La Semaine Juridique, édition générale n° 3</i> , 18 janvier 1995, I 3816, page 31 (extraits)	1
2	« Les droits de l'usager et ceux du citoyen », Virginie Donier, <i>Revue française de droit administratif</i> , 2008, page 13 (extrait)	2
3	« Association SOS Racisme », n° 328230, Conseil d'Etat, Section du Contentieux, 18 janvier 2013, www.legifrance.gouv.fr (extraits)	3
4	Eléments jurisprudentiels relatifs aux situations de l'usager : <ul style="list-style-type: none">- Mme B..., n° 399977, Conseil d'Etat, 5 juillet 2017, www.legifrance.gouv.fr (extrait)- Commune de Malroy, n° C4135, Tribunal des conflits, 8 octobre 2018, www.legifrance.gouv.fr (extrait)	4
5	Code de l'action sociale et des familles, articles L. 311-3, L. 311-6 et D. 311-15, www.legifrance.gouv.fr (extraits)	5
6	Eléments relatifs à la dématérialisation des services publics : <ul style="list-style-type: none">- Conseil national des barreaux La Cimade e.a., n° 452798, Conseil d'Etat, 3 juin 2022 www.legifrance.gouv.fr (extrait)- Dématérialisation des services publics, www.defenseurdesdroits.fr, Rapport annuel d'activité 2022, page 23 (extrait)	6 à 8
7	« La citoyenneté - Être (un) citoyen aujourd'hui », Conseil d'Etat, étude annuelle 2019, pages 66 à 69, www.conseil-etat.fr (extraits)	9 et 10

Document 1 : « L'utilisateur est-il devenu le client du service public ? », Christian Barbier,
La Semaine Juridique, édition générale n° 3, 18 janvier 1995, I 3816, page 31 (extraits)

L'utilisateur est le bénéficiaire du service public, il va recevoir une prestation spécifique dont il tirera un usage direct et effectif. Quant au client, il est normalement celui qui passe commande à une entreprise ou celui qui s'adresse à un commerçant, en tout état de cause c'est la notion de relations d'affaires, qu'elles soient civiles ou commerciales, qui caractérise la clientèle. Ces deux concepts paraissent depuis longtemps différenciés, ils correspondent à deux modèles contrastés. L'utilisateur peut être perçu comme une personne abstraite, désincarnée soumise au bon vouloir de l'Administration. Les pouvoirs publics, en effet, ne créent le service public que pour répondre à des besoins d'intérêt général qui transcendent les exigences de chaque particulier. Il s'agit d'assurer le bien-être et de renforcer la cohésion de l'ensemble de la collectivité. Le client, au contraire, renvoie à l'image d'un individu concret totalement immergé dans son environnement socio-culturel dont l'entreprise privée cherche à connaître les aspirations pour mieux satisfaire la demande individuelle. Elle s'efforcera de lui proposer des produits adaptés dans le cadre d'un marché concurrentiel. On assiste aujourd'hui, cependant, avec le développement de la privatisation des services publics et le discours de leur modernisation, à une assimilation de plus en plus fréquente des deux termes. L'utilisateur tend à devenir le client de l'Administration ou tout au moins l'utilisateur-client. [...]

Or, ce glissement de sens n'est pas sans conséquence. Paradoxalement, il a pu être utilisé pour donner une nouvelle légitimité au service public qui s'ouvre sur l'extérieur pour mieux répondre aux aspirations de sa clientèle, mais il est aussi appréhendé comme un élément de destruction du service faisant prévaloir les intérêts privés sur l'intérêt général. Cette contradiction ne fait que souligner la difficulté de notre système juridique à concilier des aspirations antagonistes. Il s'agit à la fois d'assurer le développement du marché et de préserver la cohésion de notre société. [...]

Depuis longtemps déjà la création et la multiplication des services publics industriels et commerciaux a permis l'analogie entre l'utilisateur et le client. [...] Mais le régime juridique de cette catégorie de services publics a été encore davantage « commercialisé » ces dernières années par l'emprise croissante des règles du droit de la concurrence et de la consommation, qu'elles soient nationales ou communautaires. Les similitudes entre clients et bénéficiaires du service n'en seront que plus apparentes. [...]

L'idéologie fondatrice du service public se rattache à la tradition révolutionnaire française selon laquelle l'individu qui reçoit la prestation du service n'est pas conçu comme une personne avec sa subjectivité particulière [...] mais comme le citoyen administré, membre de la collectivité publique et objectivement situé dans l'Etat par le droit en vigueur [...] Représentant un intérêt collectif, l'ensemble des usagers d'un service public, même marchand, ne peut avoir une valeur commerciale [...]. La préservation de cet intérêt collectif va justifier le principe d'égalité devant le service public [...] [et] fonde aussi le principe de gratuité des services publics administratifs les plus nécessaires à la cohésion de l'Etat, alors que la gratuité pour un client d'une entreprise privée ne se conçoit guère au moins pour l'ensemble des prestations. [...]

Derrière la fonction de prestation du service public se profile toujours une action d'autorité. La prestation de service public obéit à une réglementation qui est obligatoire pour les individus qui prétendent en bénéficier. [...]

Document 2 : « Les droits de l'usager et ceux du citoyen », Virginie Donier, *Revue française de droit administratif*, 2008, page 13 (extraits)

Dans le courant du XX^e siècle, la notion d'administré a progressivement cédé la place à celle de l'usager, démontrant par-là même une émancipation de l'administré à l'égard de l'administration puisqu'il ne subit plus l'action administrative, mais en devient le bénéficiaire. De nouvelles relations naissent alors entre l'administration et le public dans la mesure où l'usager n'est plus assimilé à un assujetti ; il est désormais considéré comme un sujet de droit. A cette première évolution, il convient d'ajouter une seconde dont les prémices remontent aux années 1970 [...] [et qui] démontre que le citoyen vient éclipser l'usager. [...] Cependant, l'emploi du terme « citoyen » au sein de la sphère administrative n'est pas dénué d'équivoque puisque cette notion est fortement corrélée à celle de nationalité ; or les services publics ne s'adressent pas qu'aux seuls nationaux [...] Néanmoins, les politiques de modernisation administrative semblent véritablement consacrer la notion de citoyen dans la mesure où elles s'inscrivent dans le cadre de la réforme de l'Etat [...] [et] tend inévitablement à faire progresser l'Etat de droit. [...] La consécration du concept de citoyen sur le terrain administratif a contribué à assigner de nouvelles finalités à l'action administrative et cela s'est traduit de deux manières : en premier lieu, par la mise en œuvre de processus d'ouverture démocratique du service public, et, en second lieu, par la consécration de nouvelles règles visant à améliorer l'accès matériel au service public. La mise en lumière d'une nouvelle figure de l'usager est motivée par la volonté d'améliorer l'effectivité du droit d'usage du service en favorisant d'une part, l'accessibilité intellectuelle grâce à la mise en œuvre de nouveaux concepts tels la transparence ou la participation et, d'autre part, l'accessibilité matérielle entendue au sens tarifaire ou géographique. [...]

Les politiques de réforme et de modernisation du service public poursuivent deux finalités : favoriser l'ouverture démocratique du service public et améliorer son efficacité sociale [...]. Cette ouverture se traduit par l'émergence de nouvelles notions : il s'agit tout d'abord de la transparence et de la simplification qui doivent permettre d'assurer le droit de comprendre l'administration. [...] Les dispositifs visant à garantir l'accès aux services publics sur l'ensemble du territoire national à toute personne, sans considération de sa situation économique, se sont multipliés. Le service public est en effet conçu comme un vecteur d'intégration sociale et donc, de citoyenneté. [...] Les nouvelles règles contribuant à transformer l'usager en un citoyen produisent certaines conséquences à l'égard des principes traditionnels régissant le fonctionnement des services publics ; les lois de « Rolland ». [...] La signification de ces différents principes a évolué [...] La question est alors de savoir si l'évolution des figures de l'usager, qui résulte de la volonté d'améliorer l'accessibilité du service public, s'est accompagnée du maintien de ce droit commun. [...] La notion d'usager-citoyen conduit également à s'interroger sur la pertinence de la distinction traditionnellement opérée entre les services à caractère administratif et les services industriels et commerciaux. [...] Ces différentes évolutions juridiques s'accompagnent d'une autre mutation se situant davantage sur un plan politique : la mise en lumière d'une nouvelle figure de l'usager témoigne d'un renouvellement des finalités du service public. Sous l'impact du droit communautaire, le service public a parfois été assimilé à un simple prestataire de service ; son rôle en faveur du maintien de la cohésion sociale et territoriale a pu être éclipé par la politique de libéralisation émanant des institutions communautaires. Mais ce rôle tend aujourd'hui à être réaffirmé [...].

[...] 6. Considérant que par deux décisions successives n° 2009-12 du 11 mars 2009 et n° 2009-49 du 24 juillet 2009, la présidente du Centre des monuments nationaux a fixé de nouvelles conditions tarifaires d'accès aux monuments dont cet établissement a la responsabilité ; que, par la première, elle a décidé de la gratuité de l'accès à ces monuments pour les ressortissants de l'Union européenne âgés de 18 à 25 ans et pour les enseignants en activité dans les établissements primaires et secondaires ; [...]

9. Considérant, en second lieu, que le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier ; que l'institution d'une différence tarifaire entre les visiteurs des musées et monuments nationaux selon des critères de nationalité ou de régularité du séjour, laquelle n'est pas la conséquence nécessaire d'une loi, implique l'existence soit de différences de situation de nature à justifier ces différences de traitement, soit de nécessités d'intérêt général en rapport avec la mission des établissements concernés, comme avec l'objet de la mesure de gratuité mise en oeuvre, permettant de justifier de telles catégories, et à condition que ces différences ne soient pas manifestement disproportionnées au regard des objectifs poursuivis ;

10. Considérant qu'au regard de la nature du service public dont sont chargés le Centre des monuments nationaux et l'Etablissement public du musée du Louvre et de l'objectif poursuivi par la mesure de gratuité mise en oeuvre, consistant à favoriser l'accès à la culture au travers des musées et monuments concernés, des usagers qui, en raison de leur âge, ne disposent pas en général des ressources leur permettant facilement, et afin d'ancrer des habitudes de fréquentation régulière des monuments et des musées, il était loisible aux établissements concernés de distinguer les personnes qui ont vocation à résider durablement sur le territoire national, des autres, la gratuité concédée devant avoir pour résultat de rendre durable la fréquentation habituelle des institutions concernées et n'ayant donc nécessairement pas de justification pour les personnes qui ne sont pas appelées à séjourner durablement sur le territoire ; que le bénéfice de la gratuité reconnu aux personnes qui ont vocation à résider durablement sur le territoire national devait, en application du droit de l'Union européenne, et notamment de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003, telle qu'interprétée par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, être étendu aux ressortissants de l'Union qui disposent dans un autre pays de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen du même droit à un séjour durable ; [...]

12. Considérant que la seconde catégorie de mesures ouvre le bénéfice de la gratuité aux personnes de 18 à 25 ans qui sont soit nationaux français, soit ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, soit titulaires en France d'un visa de longue durée ou d'un titre de séjour, ainsi qu'aux résidents de longue durée dans un Etat membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen ; qu'en définissant ainsi les bénéficiaires de la gratuité, les délibérations attaquées ont retenu des critères objectifs qui sont en rapport direct avec l'objet de la mesure qu'elles instituent ; que la différence de traitement qui en résulte n'est pas manifestement disproportionnée au regard de l'objectif qu'elles poursuivent ; qu'elles n'ont donc pas méconnu le principe d'égalité ; [...]

Document 4 : Éléments jurisprudentiels relatifs aux situations de l'usager

Mme B..., n° 399977, Conseil d'Etat, 5 juillet 2017, www.legifrance.gouv.fr (extrait)

[...] 1. Considérant que la prise en charge d'une prestation d'aide à domicile par un centre communal d'action sociale, établissement public administratif en vertu des dispositions de l'article L. 123-6 du code de l'action sociale et des familles, a le caractère d'un service public administratif ; que les usagers de ce service public ne sauraient être regardés comme placés dans une situation contractuelle vis-à-vis de l'établissement concerné, alors même qu'ils concluent avec celui-ci un " contrat de séjour " ou qu'est élaboré à leur bénéfice un " document individuel de prise en charge ", dans les conditions fixées par l'article L. 311-4 du même code ; que le moyen tiré de ce qu'un litige opposant un tel service public administratif à un de ses usagers ne peut être réglé sur un fondement contractuel est relatif au champ d'application de la loi et est, par suite, d'ordre public ;

2. Considérant qu'il suit de là qu'en réglant le litige opposant Mme A..., ayant droit de Mme B..., au centre communal d'action sociale de Quimper sur le fondement de la responsabilité contractuelle de cet établissement, en application du " contrat de prise en charge " signé par son vice-président et par Mme B..., la cour administrative d'appel de Nantes a méconnu le champ d'application de la loi ; que Mme A...est ainsi fondée, sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens du pourvoi, à demander l'annulation de l'arrêt attaqué ; [...]

Commune de Malroy, n° C4135, Tribunal des conflits, 8 octobre 2018, www.legifrance.gouv.fr (extrait)

[...] Considérant que M. et Mme A..., propriétaires d'une maison sur le territoire de la commune de Malroy, ont effectué en 2001 des travaux de raccordement de leur propriété au réseau public d'assainissement communal ; qu'ayant vainement demandé à la commune le remboursement des frais ainsi exposés, ils ont saisi le tribunal administratif de Strasbourg qui, par un jugement du 19 mai 2010 devenu définitif, s'est déclaré incompétent pour connaître de ce litige ; que, par une ordonnance du 11 décembre 2015, le juge de la mise en état du tribunal de grande instance de Metz a jugé que la juridiction judiciaire était compétente ; que cette décision a été confirmée par un arrêt du 30 mars 2017 de la cour d'appel de Metz ; que, saisi par un pourvoi de la commune de Malroy, la Cour de cassation, a, par un arrêt du 16 mai 2018, renvoyé au Tribunal, en application de l'article 35 du décret du 27 février 2015, le soin de décider sur la question de la compétence ;

Considérant que, eu égard aux rapports de droit privé nés du contrat qui lie le service public industriel et commercial de l'assainissement à ses usagers, les litiges relatifs aux rapports entre ce service et ses usagers relèvent de la compétence de la juridiction judiciaire ; qu'ainsi, il n'appartient qu'à la juridiction judiciaire de connaître des litiges relatifs à la facturation et au recouvrement de la redevance due par les usagers, aux dommages causés à ces derniers à l'occasion de la fourniture du service, peu important que la cause des dommages réside dans un vice de conception, l'exécution de travaux publics ou l'entretien d'ouvrages publics, ou encore à un refus d'autorisation de raccordement au réseau public ; qu'en revanche, un litige né du refus de réaliser ou de financer des travaux de raccordement au réseau public de collecte, lesquels présentent le caractère de travaux publics, relève de la compétence de la juridiction administrative ; [...]

Article L. 311-3

L'exercice des droits et libertés individuels est garanti à toute personne prise en charge par des établissements et services sociaux et médico-sociaux. Dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, lui sont assurés :

- 1° Le respect de sa dignité, de son intégrité, de sa vie privée, de son intimité, de sa sécurité et de son droit à aller et venir librement ;
- 2° Sous réserve des pouvoirs reconnus à l'autorité judiciaire et des nécessités liées à la protection des mineurs en danger et des majeurs protégés, le libre choix entre les prestations adaptées qui lui sont offertes soit dans le cadre d'un service à son domicile, soit dans le cadre d'une admission au sein d'un établissement spécialisé ;
- 3° Une prise en charge et un accompagnement individualisé de qualité favorisant son développement, son autonomie et son insertion, adaptés à son âge et à ses besoins, respectant son consentement éclairé qui doit systématiquement être recherché lorsque la personne est apte à exprimer sa volonté et à participer à la décision. A défaut, le consentement de son représentant légal s'il s'agit d'un mineur ou, s'il s'agit d'un majeur faisant l'objet d'une mesure de protection juridique avec représentation relative à la personne, de la personne chargée de cette mesure, qui tient compte de l'avis de la personne protégée, doit être recherché ;
- 4° La confidentialité des informations la concernant ;
- 5° L'accès à toute information ou document relatif à sa prise en charge, sauf dispositions législatives contraires ;
- 6° Une information sur ses droits fondamentaux et les protections particulières légales et contractuelles dont elle bénéficie, ainsi que sur les voies de recours à sa disposition ;
- 7° La participation directe de la personne prise en charge à la conception et à la mise en œuvre du projet d'accueil et d'accompagnement qui la concerne. Cette personne bénéficie de l'aide de son représentant légal, s'il s'agit d'un mineur ou, s'il s'agit d'un majeur faisant l'objet d'une mesure de protection juridique à la personne qui n'est pas apte à exprimer sa volonté, de la personne chargée de cette mesure, qui tient compte de son avis.

Article L. 311-6, version en vigueur depuis le 27 mars 2014

Afin d'associer les personnes bénéficiaires des prestations au fonctionnement de l'établissement ou du service, il est institué soit un conseil de la vie sociale, soit d'autres formes de participation. Les catégories d'établissements ou de services qui doivent mettre en œuvre obligatoirement le conseil de la vie sociale sont précisées par décret. [...]

Article D. 311-15, version en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2023

I. - Le conseil exerce les attributions suivantes :

- 1° Il donne son avis et peut faire des propositions sur toute question intéressant le fonctionnement de l'établissement ou du service notamment sur les droits et libertés des personnes accompagnées, sur l'organisation intérieure et la vie quotidienne, les activités, l'animation socio-culturelle et les prestations proposées par l'établissement ou services, les projets de travaux et d'équipements, la nature et le prix des services rendus, l'affectation des locaux collectifs, l'entretien des locaux, les relogements prévus en cas de travaux ou de fermeture, l'animation de la vie institutionnelle et les mesures prises pour favoriser les relations entre ces participants ainsi que les modifications substantielles touchant aux conditions de prises en charge ;
- 2° Il est associé à l'élaboration ou à la révision du projet d'établissement ou du service mentionné à l'article L. 311-8, en particulier son volet portant sur la politique de prévention et de lutte contre la maltraitance ; [...]

Document 6 : Éléments relatifs à la dématérialisation des services publics

Conseil national des barreaux La Cimade e.a., n° 452798, Conseil d'Etat, 3 juin 2022
www.legifrance.gouv.fr (extrait)

1. Le décret du 24 mars 2021 relatif à la mise en place d'un téléservice pour le dépôt des demandes de titres de séjour modifie notamment les dispositions réglementaires du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile relatives à la délivrance des titres de séjour. L'article R. 431-2 de ce code, dans sa rédaction issue de ce décret, prévoit ainsi que, pour les catégories de titres de séjour figurant sur une liste fixée par arrêté du ministre chargé de l'immigration, les demandes s'effectuent au moyen d'un téléservice à compter de la date fixée par le même arrêté. L'arrêté du 27 avril 2021 pris en application de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa rédaction initiale, rend ces dispositions applicables à compter du 1^{er} mai 2021 aux demandes de cartes de séjour temporaires portant la mention « étudiant » ou « étudiant-programme de mobilité », aux demandes de cartes de séjour pluriannuelles portant les mêmes mentions, et aux certificats de résidence algériens portant la mention « étudiant ». L'arrêté du 19 mai 2021 modifiant l'arrêté du 27 avril 2021 rend ces mêmes dispositions applicables, à compter, selon les cas, du 25 mai 2021 ou du 7 juin 2021, aux cartes de séjour portant la mention « passeport talent », « passeport talent-carte bleue européenne », « passeport talent-chercheur », « passeport talent-chercheur programme mobilité » ou « passeport talent (famille) ». (...)

Sur les conclusions de La Cimade et autres dirigées contre le décret du 24 mars 2021 et l'arrêté du 27 avril 2021 :

En ce qui concerne l'obligation d'accomplir des démarches administratives par la voie d'un téléservice :

6. En premier lieu, l'obligation d'avoir recours à un téléservice pour accomplir une démarche administrative auprès d'un service de l'Etat, et notamment pour demander la délivrance d'une autorisation, dès lors qu'elle n'a pas pour effet de modifier les conditions légales auxquelles est subordonnée sa délivrance, ne met pas en cause, par elle-même, les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, non plus qu'aucune autre règle ou aucun autre principe dont l'article 34 ou d'autres dispositions de la Constitution prévoient qu'ils relèvent du domaine de la loi.

7. En deuxième lieu, l'article L. 112-8 du code des relations entre le public et l'administration dispose que : « *Toute personne, dès lors qu'elle s'est identifiée préalablement auprès d'une administration, peut, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat, adresser à celle-ci, par voie électronique, une demande, une déclaration, un document ou une information, ou lui répondre par la même voie. Cette administration est régulièrement saisie et traite la demande, la déclaration, le document ou l'information sans lui demander la confirmation ou la répétition de son envoi sous une autre forme* ». L'article L. 112-9 du même code précise que : « (...) *Lorsqu'elle met en place un ou plusieurs téléservices, l'administration rend accessibles leurs modalités d'utilisation, notamment les modes de communication possibles. Ces modalités s'imposent au public. / Lorsqu'elle a mis en place un téléservice réservé à l'accomplissement de certaines démarches administratives, une administration n'est régulièrement saisie par voie électronique que par l'usage de ce téléservice. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article* ». Aux termes de l'article L. 112-10 du même code : « *L'application des articles L. 112-8 et L. 112-9 à certaines démarches administratives peut être écartée, par décret en Conseil d'Etat, pour des motifs d'ordre public, de défense et de sécurité nationale, de bonne administration, ou lorsque la présence personnelle du demandeur apparaît nécessaire* ». Ces dispositions créent, sauf lorsqu'y font obstacle les considérations mentionnées à l'article L. 112-10, un droit, pour les usagers, de saisir l'administration par voie électronique, sans le leur imposer. Contrairement à ce qui est soutenu, elles ne font cependant pas obstacle à ce que le pouvoir

réglementaire édicte une obligation d'accomplir des démarches administratives par la voie d'un téléservice.

8. En troisième lieu, contrairement à ce qui est soutenu, ni les principes d'égalité devant la loi, d'égalité devant le service public et de continuité du service public, ni le droit à la compensation du handicap énoncé par l'article L. 114-1-1 du code de l'action sociale et des familles, ni le principe de non-discrimination reconnu par l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni, en tout état de cause, les autres droits garantis par la même convention, l'article 9 de la convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées ou la loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation du droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ne font obstacle, par principe, à ce que soit rendu obligatoire le recours à un téléservice pour accomplir une démarche administrative, et notamment pour demander la délivrance d'une autorisation.

9. Toutefois, 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. Il doit tenir compte de l'objet du service, du degré de complexité des démarches administratives en cause et de leurs conséquences pour les intéressés, des caractéristiques de l'outil numérique mis en œuvre ainsi que de celles du public concerné, notamment, le cas échéant, de ses difficultés dans l'accès aux services en ligne ou dans leur maniement.

En ce qui concerne l'obligation faite aux ressortissants étrangers de présenter certaines demandes de titre de séjour par la voie d'un téléservice :

10. Eu égard aux caractéristiques du public concerné, à la diversité et à la complexité des situations des demandeurs et aux conséquences qu'a sur la situation d'un étranger, notamment sur son droit à se maintenir en France et, dans certains cas, à y travailler, l'enregistrement de sa demande, il incombe au pouvoir réglementaire, lorsqu'il impose le recours à un téléservice pour l'obtention de certains titres de séjour, de prévoir les dispositions nécessaires pour que bénéficient d'un accompagnement les personnes qui ne disposent pas d'un accès aux outils numériques ou qui rencontrent des difficultés soit dans leur utilisation, soit dans l'accomplissement des démarches administratives. Il lui incombe, en outre, pour les mêmes motifs, de garantir la possibilité de recourir à une solution de substitution, pour le cas où certains demandeurs se heurteraient, malgré cet accompagnement, à l'impossibilité de recourir au téléservice pour des raisons tenant à la conception de cet outil ou à son mode de fonctionnement.

11. Aux termes du second alinéa de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa rédaction issue du décret contesté : « Les personnes qui ne sont pas en mesure d'effectuer elles-mêmes le dépôt en ligne de leur demande bénéficient d'un accueil et d'un accompagnement leur permettant d'accomplir cette formalité. Le ministre chargé de l'immigration fixe les modalités de cet accueil et de cet accompagnement. » Ces dispositions font ainsi obligation au ministre de définir précisément, sous le contrôle du juge administratif, des modalités adaptées et de les rendre effectives, y compris par un accueil physique lorsqu'un accueil à distance ne suffit pas à assurer l'accompagnement approprié. En revanche, elles ne prévoient pas de solution de substitution destinée, par exception, à répondre au cas où, alors même que l'étranger aurait préalablement accompli toutes les diligences qui lui incombent et aurait notamment fait appel au dispositif d'accueil et d'accompagnement prévu, il se trouverait dans l'impossibilité d'utiliser le téléservice pour des raisons tenant à la conception de cet outil ou à son mode de fonctionnement. Les requérants sont, par suite, fondés à soutenir que sont entachés d'illégalité le décret attaqué en tant qu'il ne comporte pas de dispositions en ce sens, ainsi que, par voie de conséquence et dans la même mesure, l'arrêté du 27 avril 2021 qui, en application de ce décret, détermine les catégories de demandes qui doivent être effectuées au moyen du téléservice.

12. En outre, l'arrêté du 27 avril 2021 rend, pour les catégories de titres de séjour qu'il mentionne, l'obligation de recourir au téléservice applicable à compter du 1^{er} mai de la même année. Il ressort des éléments produits par le ministre de l'intérieur en réponse à une mesure d'instruction ordonnée par la 10^{ème} chambre de la section du contentieux que le ministre n'a fixé les modalités de l'accueil et de l'accompagnement imposées par le second alinéa de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers que par une circulaire du 20 août 2021, qui prévoit leur mise en œuvre complète à compter du 1^{er} novembre 2021. L'arrêté du 27 avril 2021 est donc illégal en tant qu'il ne fixait pas ces modalités d'accueil et d'accompagnement.

[Dématérialisation des services publics, Rapport annuel d'activité 2022, page 23](#)
www.defenseurdesdroits.fr (extrait)

Trois ans après la publication d'un premier rapport sur la dématérialisation et les inégalités d'accès aux services publics, dans lequel le Défenseur des droits alertait sur la dématérialisation à marche forcée, la Défenseure des droits a souhaité réaliser un travail de suivi des effets de la dématérialisation des procédures administratives, qui a connu une nouvelle accélération avec la pandémie de Covid-19.

Pour ce faire, l'institution s'est appuyée sur ses saisines mais également sur l'audition des associations qui aident des usagers, des élus locaux, des administrations, et des usagers eux-mêmes, notamment des personnes en situation de précarité numérique et des jeunes.

Publié le 15 février 2022, le rapport souligne que la dématérialisation des services publics - qui s'accompagne souvent de la fermeture de guichets de proximité - entraîne un report systématique sur l'utilisateur de tâches et de coûts qui incombent auparavant à l'administration. L'utilisateur doit s'équiper, s'informer, le cas échéant se former pour être capable d'effectuer ses démarches en ligne et ne pas commettre d'erreur au risque de se retrouver en situation de non-accès à ses droits. La Défenseure des droits a rappelé dans ce nouveau rapport que la dématérialisation devait s'inscrire comme une offre supplémentaire et non substitutive au guichet, au courrier papier ou au téléphone. Cela suppose de laisser à chaque usager le choix de son mode de relation avec l'administration, mais aussi de ne pas faire porter à l'utilisateur la responsabilité des éventuelles difficultés qu'il rencontre. La mise en œuvre d'une politique du contact omnicanal (numérique, téléphone, courrier, guichet...) doit donc être approfondie et accélérée. Ces constats et ces nouvelles recommandations ont été largement relayés par l'institution dans de nombreux colloques, interviews, groupes de travail, rendez-vous ministériels et auditions par le Parlement.

Document 7 : « La citoyenneté - Être (un) citoyen aujourd'hui », Conseil d'Etat, étude annuelle 2019, pages 66 à 69, www.conseil-etat.fr (extraits)

La citoyenneté qui a pu être qualifiée « d'administrative », mais qui se présente davantage aujourd'hui comme une citoyenneté de l'action publique, tant son spectre s'est élargi, recouvre l'ensemble des modalités par lesquelles des citoyens sont associés à la prise de décisions de nature administrative ou politique : procédés de démocratie « participative » ou de démocratie directe qui complètent, sans s'y substituer, les mécanismes de la démocratie représentative. Cette forme d'exercice de la citoyenneté, qui trouve ses racines contemporaines dans la participation des usagers aux services publics ou à l'élaboration de choix relatifs à des projets publics, a particulièrement été renouvelée et enrichie depuis les années 1970.

Elle s'exerce aujourd'hui en premier lieu à travers des droits spécifiques qui ont été progressivement reconnus aux administrés/citoyens et que ceux-ci peuvent faire valoir devant les services publics. Le droit à la communication des documents administratifs et le droit à la motivation des décisions administratives défavorables en sont deux illustrations bien établies. L'essor des procédures participatives a puissamment contribué à ce mouvement au cours des dernières années. Les droits proclamés par la charte de l'environnement de 2004, dont le droit à la participation du public pour toutes les décisions relatives à l'environnement que consacre son article 7, ont même obtenu une reconnaissance constitutionnelle. Les procédures permettant la participation directe des citoyens à la prise de décision publique ou à la conduite des services publics ont connu d'importants développements, au niveau local notamment. [...]

Ces processus de consultation du public se sont multipliés et diversifiés au cours des dernières années, à tel point qu'il est délicat d'en donner une liste structurée, en dépit de quelques efforts de rationalisation qui ont été entrepris. On peut citer, parmi les formes les plus remarquables, outre l'enquête publique, la procédure du débat public organisée par la commission nationale du débat public dans le domaine des grands projets d'aménagement et d'équipement, la consultation systématique du public prévue par l'article 7 de la charte de l'environnement préalablement à l'édiction des actes réglementaires ayant une incidence sur l'environnement et le référendum décisionnel local ouvert par l'article 72-1 de la Constitution à toutes les collectivités territoriales. [...]

L'association des citoyens au fonctionnement des services publics, et même de manière croissante à l'élaboration des politiques publiques, est une autre évolution significative de cette forme de citoyenneté, naguère qualifiée d'administrative, vers une authentique citoyenneté de l'action publique. Elle se traduit par la mise en place de structures ou d'organismes pérennes qui permettent aux citoyens d'avoir une influence sur l'organisation du service et sur la décision publique. La structure juridique de l'établissement public, utilisée pour de très de nombreux services publics (hôpitaux, musées, établissements d'enseignement, universités...), en est l'une des formes anciennes. Si la création de ce cadre juridique a été le fruit d'une volonté de spécialisation de l'action publique dans certains domaines, elle a aussi permis une association plus étroite des usagers à la conduite des services publics. L'une des grandes décisions de jurisprudence ayant précisé les critères d'identification de l'établissement public a été rendue à propos d'une association syndicale de propriétaires qui avait en charge la gestion d'un canal – autrement dit d'une association d'usagers de cet ouvrage d'utilité publique. Beaucoup d'établissements publics ont en outre une instance délibérative (un conseil d'administration en règle générale) comportant des représentants des usagers du service, même si, à l'inverse de ce qui prévaut pour les entreprises publiques, aucun texte de portée générale ne le prévoit. Les conseils citoyens qui sont des instances de participation citoyenne instaurées depuis 2014 dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville relèvent également de cette évolution, comme la mise en place de budgets participatifs qui, à l'initiative de collectivités qui le souhaitent, permettent d'associer les citoyens, le plus souvent à l'échelle des quartiers, aux priorités d'investissement ou à la répartition de dotations budgétaires.

Des procédures de consultation sur la qualité des services rendus sont également de plus en plus fréquentes. Ainsi, dans le cadre de la mise en œuvre de la charte Marianne, les usagers sont invités à déposer dans une urne un bulletin sur lequel ils ont inscrit leurs éléments d'appréciation de la qualité de l'accueil : le geste, qui renvoie à celui du vote, est éminemment symbolique.

Le service public hospitalier mérite une attention particulière, en raison de la nature de ses missions et de la fragilité, qui peut aller jusqu'à la détresse, des personnes qu'il prend en charge. La loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, enrichie à plusieurs reprises, notamment par la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, a inséré dans notre droit un ensemble de dispositions ayant vocation à traduire une « démocratie sanitaire ». Cette dernière repose sur l'association de tous les acteurs du système de santé, dont les usagers, à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique de santé : création de conseils territoriaux de santé, représentation obligatoire des usagers dans les instances de gouvernance des agences sanitaires nationales, création d'une commission des usagers dans les établissements de santé et d'une union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé, formation et indemnisation des représentants des usagers.

[...]

L'époque où l'utilisateur et l'agent du service public étaient regardés comme des sujets d'une administration seule dépositaire de l'intérêt général est révolue, comme l'attestait le titre de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des « citoyens » dans leur relation avec l'administration. Le développement de procédures d'élaboration des décisions permettant d'évoquer une « citoyenneté administrative » révèle que les administrations ne sont plus seules dépositaires des intérêts généraux recherchés dans leur action. Si, le plus souvent, la prise de décision continue à relever de la seule compétence des autorités administratives, elle est désormais le fruit d'un processus au cours duquel les citoyens ont pu se faire éclairer et se faire entendre. Cette orientation repose sur l'idée que leurs contributions renforcent la légitimité des normes adoptées.

Les attributs de cette « citoyenneté administrative » ont ainsi acquis une réelle consistance. Leur renforcement contemporain prolonge les orientations fixées après la Seconde Guerre mondiale et leur donne une nouvelle dynamique. La construction de grands services publics nationaux et tout particulièrement la création de la sécurité sociale avait été une dimension essentielle de la refondation du pacte républicain après les années d'occupation et de guerre. Le service public constitue, dans notre organisation nationale, un important vecteur de redistribution et d'intégration sociale.