



MINISTÈRE DE LA JUSTICE

**TROISIEME CONCOURS DE RECRUTEMENT DES GREFFIERS DES SERVICES
JUDICIAIRES AU TITRE DE L'ANNÉE 2020**

**MERCREDI 13 NOVEMBRE
2019**

ÉPREUVE ÉCRITE D'ADMISSIBILITÉ (durée : 4 heures ; coefficient 4)

Une note de synthèse à partir de documents se rapportant à des problèmes généraux d'ordre juridique permettant d'évaluer l'aptitude du candidat à l'analyse et au raisonnement.

TRÈS IMPORTANT

Aucun document n'est autorisé.

Aucun signe distinctif ne doit apparaître sur la copie (feuille double et intercalaire), le non-respect de l'anonymat entraînant l'annulation de la copie (exemple : signature, nom, etc.).

SUJET :

Vous synthétiserez en cinq pages maximum le dossier relatif aux enjeux de la transformation numérique au sein du ministère de la Justice, en utilisant et visant l'intégralité des documents.

Tournez la page S.V.P.

DOSSIER DOCUMENTAIRE :

Document 1 : Fiche relative à l'article 50 de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice du 23 mars 2019 : « Procédure pénale numérique » ; dossier de presse, site intranet du ministère de la Justice (page 1) ;

Document 2 : Extrait d'un article « Du PAGSI à la transformation numérique de l'Etat », programme Action publique 2022, 7 novembre 2018, site www.vie-publique.fr (pages 2 à 3) ;

Document 3 : « Présentation générale du projet PORTALIS », site intranet du ministère de la Justice - DSJ, 8 août 2017 (pages 4 à 5) ;

Document 4 : « Administration numérique », Les notes du conseil d'analyse économique, n° 34, septembre 2016 (pages 6 à 7) ;

Document 5 : Document de politique de sécurité des systèmes d'information de l'Etat, Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), 17 juillet 2014 (pages 8 à 10) ;

Document 6 : « Transformation numérique de l'Etat : des enjeux organisationnels et managériaux », publié le 07 juin 2018 par Gabriel Zignani, France, Toute l'actu RH, www.lagazettedescommunes.com (pages 11 à 12) ;

Document 7 : Extrait du dossier de presse relatif au rapport du Défenseur des droits, « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics » du 16 janvier 2019 (pages 13 à 16) ;

Document 8 : Extrait du Plan d'action Etat exemplaire Justice, mars 2009 (pages 17 à 19) ;

Document 9 : Extrait d'un article « Justice numérique, justice inique ? », Emmanuel Jeuland, Les Cahiers de la Justice, Dalloz, 2019 (pages 20 à 22) ;

Document 10 : Extrait de la note du secrétariat général du ministère de la Justice du 8 août 2019 relative aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail au sein du ministère de la Justice (pages 23 à 25).



Ministère de la Justice



LOI DE PROGRAMMATION 2018-2022 ET DE RÉFORME POUR LA JUSTICE

Article 50

Procédure pénale numérique

Pourquoi réformer ?

- ▶ Parce qu'il est nécessaire de rendre la justice pénale plus efficace en la modernisant grâce à la dématérialisation de l'ensemble du dossier de procédure et des échanges qui y sont liés.
- ▶ Parce qu'une procédure pénale totalement numérique est gage de simplification, d'efficacité, de qualité et de sécurité pour toutes les personnes concernées (justiciable, enquêteur, magistrat, greffier, avocat, conseiller d'insertion et de probation, éducateur..).

Que prévoit la loi ?

- ▶ La consécration dans le code de procédure pénale du dossier de procédure numérique, composé à la fois des pièces numérisées (c'est-à-dire scannées) et des pièces nativement numériques (c'est-à-dire générées sans impression) permettra aux professionnels comme aux justiciables de bénéficier de tous les gains du numérique (moteur de recherche, tri des données, consultation à distance, intégration de contenu multimédia), tout en les dispensant du maintien d'un support papier et donc de ses inconvénients (tâches de reprographie, stockage physique des dossiers, altération dans le temps des supports).
- ▶ Ce dossier de procédure numérique apportera de nouvelles garanties, jusqu'alors inaccessibles, telles que l'apposition d'une signature électronique qui certifiera l'identité de l'auteur de l'acte, le moment de sa signature et l'absence de toute altération depuis. La consultation du dossier par les personnes autorisées, tout comme sa transmission, sa conservation ou son archivage seront facilités tout en étant sécurisés.
- ▶ Certaines formalités, obsolètes à l'ère du numérique et qui pèsent sur les professionnels, seront levées telles que l'obligation de signature page par page ou mention par mention, l'apposition d'un sceau pour certains actes, l'obligation de conserver un original papier alors même que celui-ci a été numérisé, la distinction entre actes originaux et copies et donc l'obligation de certification conforme, ou encore l'obligation de placer sous scellé physique des documents ou contenus multimédia utiles à la manifestation de la vérité.



Du PAGSI à la transformation numérique de l'État

le 7 novembre 2018



La transformation numérique de l'État est continue depuis 20 ans. Pour répondre aux attentes des usagers et grâce à l'évolution des technologies, de nombreux services dématérialisés ont été créés (téléservices, simulateurs, etc.). Le programme Action publique 2022 lancé par le gouvernement à l'automne 2017 entend donner un nouvel élan à la transformation numérique de l'administration. L'objectif annoncé est la dématérialisation de 100% des démarches d'ici 2022.

Une e-administration en constant déploiement depuis 20 ans

La période 1998-2007

Depuis 1998, les pouvoirs publics ont lancé plusieurs programmes ou plans en vue de développer l'administration électronique. Ce mouvement a débuté avec le programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI). Il a notamment débouché sur l'adoption par les ministères de programmes pluriannuels de modernisation (PPM) et sur la création en 2000 du portail de l'administration, Service-public.fr.

La politique poursuivie vise à faire de l'État un acteur exemplaire et un accélérateur, plus transparent et plus efficace, en facilitant la diffusion en ligne des informations publiques essentielles et en généralisant les téléprocédures. Il s'agit de mettre en place "une administration à accès pluriel" pour les usagers (guichets physiques, courriers, services en ligne ou téléphonie).

Ce mouvement de modernisation s'est poursuivi avec le plan ADministration ÉLEctronique (ADELE), sur la période 2004-2007. L'objectif de ce plan, doté d'un budget de 1,8 milliard d'euros, est de faire de l'administration électronique un levier de la modernisation de l'État. Le plan prévoit 140 mesures afin que l'ensemble des démarches administratives puissent être accomplies à distance par téléphone ou par internet à l'horizon 2006. L'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE), créée en 2003 auprès du Premier ministre, assure la mise en œuvre du plan.

La période 2008-2018

<https://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/reforme-etat/du-pagsi-transformation-numerique-etat.html>

En 2008, le plan "France numérique 2012" prend le relais d'ADELE en matière d'administration électronique. Il vise notamment à accroître l'accessibilité des sites Internet publics, à développer le paiement en ligne, à améliorer l'interopérabilité entre administrations et à ouvrir les données publiques (open data). Selon un bilan présenté en novembre 2011 par le gouvernement, le plan "France numérique 2012" a permis la dématérialisation de 76% des procédures les plus attendues par les usagers. Un référentiel général d'interopérabilité (RGI) est publié en 2009 et valorise les standards ouverts. Quant à la politique en faveur des données ouvertes, elle se concrétise par l'ouverture fin 2011 de la plateforme de données publiques, data.gouv.fr, développée par la mission Étalab, structure également née en 2011 et placée sous l'autorité du Premier ministre.

En 2012, le Secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) est créé. Il est chargé de mettre en œuvre la politique de modernisation de l'État, notamment en matière numérique. Des comités interministériels de la modernisation de l'action publique (CIMAP) décident des actions à engager, conformément au "choc de simplification" annoncé par le président de la République en mars 2013.

Une nouvelle stratégie technologique de l'État est mise en place via le réseau interministériel de l'État (RIE) et le projet dit de "l'État plateforme". Un décret du 1er août 2014 place les différents systèmes d'information (SI) ministériels sous la gouvernance du Premier ministre en créant un système d'information unifié de l'État (socle matériel et logiciel commun).

La même année, le gouvernement présente son projet pour faire du numérique l'instrument de la transformation de l'État. 40 nouvelles mesures de simplification des démarches administratives pour les particuliers sont annoncées. La majorité correspond à la création par les ministères de nouveaux services numériques (par exemple simulateur pour estimer ses droits aux prestations sociales). Un administrateur général des données est institué pour animer et impulser la politique d'ouverture des données au sein des administrations de l'État.

Fin 2015, les usagers se voient proposer un nouveau service numérique : celui de saisir par voie électronique (SVE) - dans les mêmes conditions qu'une saisine postale - les administrations d'État pour près de 9 démarches administratives sur 10. Cette saisine peut être effectuée par le biais d'une téléprocédure, d'un formulaire de contact ou par courriel.

En 2016, est déployé France Connect qui permet d'utiliser un compte, un identifiant et un mot de passe uniques pour tous les services publics en ligne (impôts, caisse d'allocations familiales, mairie, etc.) et la refonte du site service-public.fr.

En 2017, le plan "Préfectures nouvelle génération" (PPNG) est mis en œuvre. Les procédures de délivrance des titres (demande de permis de conduire ou de carte grise, pré-demande de passeport ou carte d'identité) sont dématérialisées. La réforme repose sur l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) et les nouveaux centres d'expertise et de ressources des titres (CERT) répartis sur tout le territoire. La mise en place de la téléprocédure pour obtenir sa carte grise a cependant rencontré de nombreuses difficultés qui ont provoqué d'importants retards dans la délivrance des certificats d'immatriculation.

Pour concevoir des services publics innovants dans des délais courts, des "startups d'État" au sein du SGMAP se multiplient, des "entrepreneurs d'intérêt général" (EIG) sont recrutés pour 10 mois dans les administrations. Des hackathons sur deux jours regroupant des développeurs, chefs de projets, etc., des administrations de l'État sont aussi organisés.

D'après l'indice relatif à l'économie et à la société numériques (DESI, pour Digital Economy and Society Index) publié par la Commission européenne en mai 2018, la France est à la 13e place européenne en matière de services publics numériques. Elle dispose d'une note moyenne en ce qui concerne l'étendue des services en ligne (87 contre 84 pour la moyenne européenne). En revanche, elle est en avance en matière de données ouvertes (4e place en Europe).

[...]

<https://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/reforme-etat/du-pagsi-transformation-numerique-etat.html>

Présentation générale du projet PORTALIS

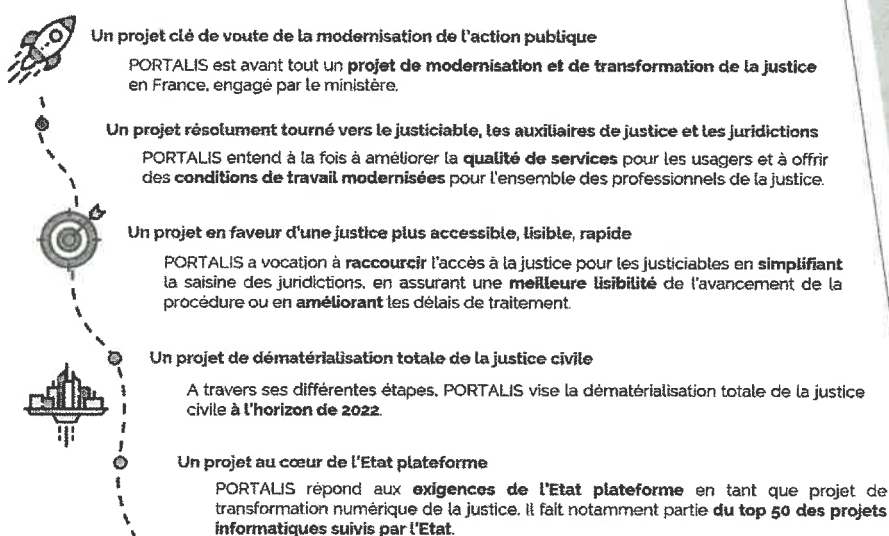
1. PORTALIS, grand projet de transformation au service de la Justice du XXI^e siècle

Le projet PORTALIS a été engagé par le Ministère de la Justice en 2012. Il s'inscrit dans le cadre des projets de modernisation de la Justice du 21^{ème} siècle. En s'appuyant sur le levier numérique pour transformer le service public de la justice en France, PORTALIS est un projet de modernisation globale visant à placer le citoyen au cœur d'une justice moderne, capable de s'adapter aux nouvelles attentes des justiciables, tout en prenant en compte les besoins « métiers » des juridictions. Il est le vecteur d'une modernisation profonde de la justice en France, tant en raison de son échelle, qui couvre des publics nombreux et variés, qu'en raison de ses effets, qui tendent à modifier les relations entre l'institution judiciaire et le justiciable, ainsi que les pratiques professionnelles au quotidien.

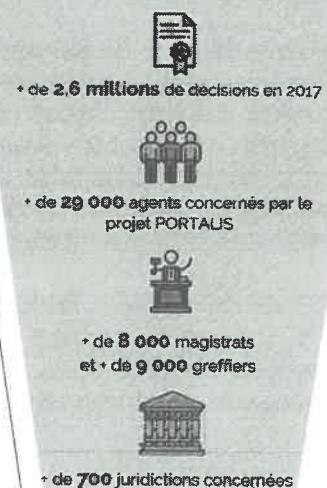
PORTALIS est le vecteur d'une réforme de l'organisation judiciaire, en particulier par la mise en œuvre d'un bureau d'ordre civil commun à tous les services, d'une simplification des processus, par leur rationalisation voire par des réformes normatives, et d'une modernisation de la justice, notamment comme outil de généralisation des services d'accueil unique du justiciable (SAUJ).

Projet global de transformation de la justice, PORTALIS est le vecteur d'un changement profond des organisations et des outils de la justice. Il vise à moderniser progressivement les applicatifs de la chaîne civile pour, à terme, aboutir à la dématérialisation de bout en bout de la chaîne judiciaire.

2. Les objectifs du projet PORTALIS



Les chiffres clés de la justice civile en France



3. Les grandes étapes du projet

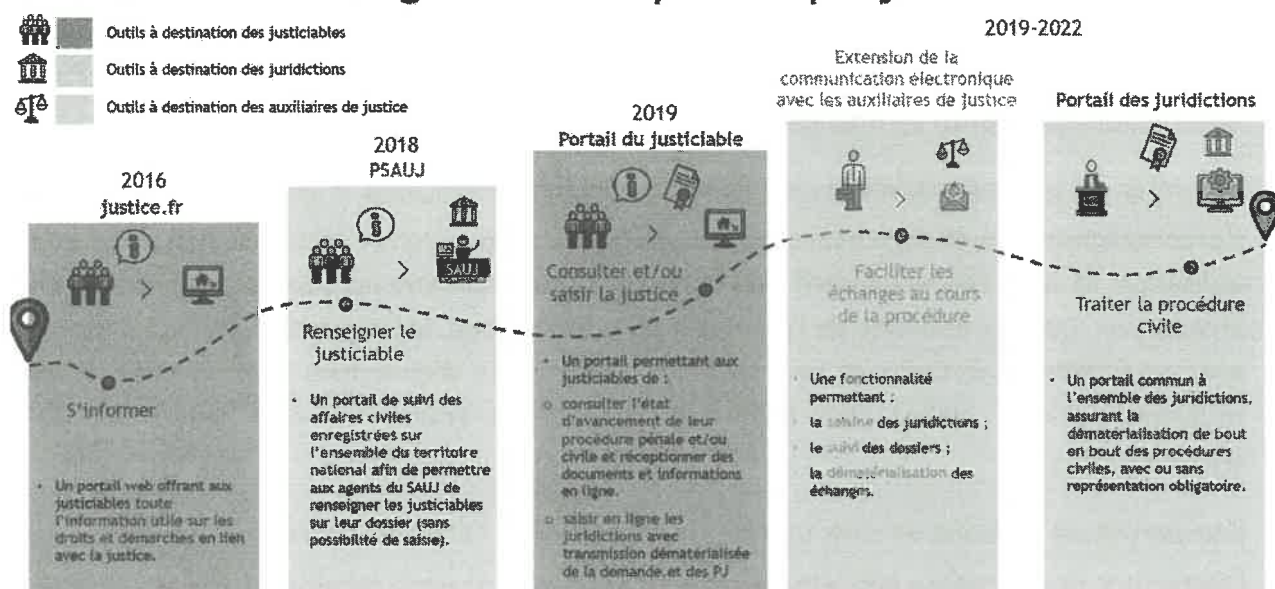
Le projet PORTALIS se décompose en trois étapes, ou « versions » successives, qui viennent progressivement enrichir le portail *justice.fr* et l'appliquatif PORTALIS de nouvelles fonctionnalités.

Chaque étape du projet PORTALIS se concentre principalement sur les fonctionnalités offertes à un type de public. Ce procédé permet de faire participer au projet, de manière progressive, tous les professionnels de la justice en France.

Le site informatif justice.fr, ouvert au public en mai 2016, constitue à ce titre le premier jalon du projet.

Vous trouverez la présentation générale du projet téléchargeable en cliquant sur le lien suivant : [Présentation générale du projet Portalis](#)

Présentation des grandes étapes du projet PORTALIS



DOCUMENT 4

Administration numérique

Les notes du conseil d'analyse économique, n° 34, septembre 2016

Les profonds changements induits par les technologies numériques dans les secteurs marchands sont également à l'œuvre dans les services publics. C'est une opportunité à saisir pour renforcer l'efficacité des services administratifs et, plus généralement, celle des services publics via une double dimension d'innovation de procédé et de produit. L'innovation de procédé permet l'adoption de méthodes de production ou de distribution nouvelles ou considérablement améliorées. L'innovation de produit donne lieu à la création de nouveaux services grâce aux technologies numériques permettant de mettre à profit la contribution de la « multitude », c'est-à-dire le rassemblement, sur des plateformes, d'informations apportées de manière décentralisée par de nombreux utilisateurs, puis d'utiliser ces informations pour offrir de nouvelles formes de services.

Pour que ces nouvelles technologies conduisent à plus d'efficacité, il est nécessaire qu'elles s'accompagnent de changements organisationnels, d'une grande transparence dans leur utilisation et d'un recours massif aux services publics numériques par les citoyens et les entreprises. Dans ce domaine de l'administration numérique, la France dispose déjà d'atouts avec une offre importante et une politique volontariste d'ouverture des données. Il est toutefois possible d'aller plus loin pour faire de la France un pays leader de l'e-administration.

Il importe tout d'abord, et c'est un rôle clé à jouer pour l'État, de poursuivre les efforts sur l'ouverture des données, leur possibilité d'appariement et leurs conditions d'accès tout en veillant à la protection des usagers « fournisseurs » de données. Dans le même temps, nous recommandons de renforcer la transparence dans l'usage de ces nouveaux outils et de laisser la possibilité à la « multitude » de les améliorer. Cela doit conduire à repenser la manière dont sont produits les services publics, en encourageant le recours aux méthodes « agiles » et à l'expérimentation au sein des services publics et en impliquant les usagers dans leur coproduction à travers des démarches participatives. La généralisation d'une culture de l'expérimentation doit s'accompagner d'une évaluation systématique de l'efficacité économique et sociale des services en ligne. Pour s'engager pleinement dans l'administration numérique, il est naturellement indispensable d'apprendre au public à l'utiliser et de l'inciter à y avoir massivement recours. Les administrations et les services de l'État doivent en outre se doter des compétences nécessaires en recrutant davantage d'informaticiens, de codeurs, de data scientists et de data analysts. Enfin, nous recommandons d'ouvrir un débat public et politique sur les formes du service public et le périmètre de l'action publique qui sera amené à évoluer. Le numérique soulève des questions essentielles sur lesquelles il faut se positionner clairement pour que le contrat entre les citoyens et l'État soit adapté à cette nouvelle ère.

La révolution que constitue l'arrivée des technologies numériques n'épargne pas l'administration publique. À l'instar des évolutions qu'elles ont engendrées dans les services marchands, les technologies numériques ont d'abord été cantonnées dans l'administration aux tâches bureautiques et à la communication, avant de toucher en profondeur un nombre croissant de services administratifs et, plus généralement, de services publics. En matière d'administration fiscale, en France, seuls 4 500 contribuables avaient déclaré leurs impôts en ligne en 2000 alors que le tiers d'entre eux l'ont fait en 2014¹. Parallèlement à ce mouvement, les effectifs du ministère des Finances, en baisse chaque année, devraient encore diminuer de 2 500 personnes en 2016. Au Québec, une étude a évalué à 1,56 dollar par déclaration l'économie liée au passage à la télédéclaration, la réduction de coût s'élevant à 97 %. De surcroît, les technologies numériques permettent d'augmenter les volumes d'opérations (accélération du traitement des dossiers, réduction du nombre d'erreurs). La « dématérialisation » permet de supprimer des opérations : plus de papier, plus de saisie, plus de manutention, plus de transmission physique d'un service à l'autre, coûteuse en temps et en main d'œuvre.

Dans chaque type de service rendu par l'administration (cadastre, assurance maladie, contrôles vétérinaires...) on peut s'attendre à ce que ces technologies viennent se substituer aux modes antérieurs de production. De la même manière que dans le cas de la télédéclaration, l'irruption de ces nouvelles technologies va accélérer et simplifier le service pour l'utilisateur et en abaisser le coût de production. Il s'agit ici d'innovations de procédé : la technologie permet d'abaisser les coûts de production des services publics ou d'en améliorer la qualité sans en modifier la nature, du moins à court terme.

Reste la question des usages qui peuvent être faits des données personnelles transmises par les individus. Avoir accepté de contribuer au bien public local d'entretien de la chaussée ne signifie pas que l'on accepte aussi que ces données soient utilisées pour d'autres usages (publicité, production d'un autre type de service, etc.) La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a depuis longtemps alerté les autorités sur la question du consentement dans la réutilisation des données personnelles : c'est le principe de finalité – un individu accepte de transmettre des données dans un certain objectif, qui doit être précisément défini a priori. L'État plateforme se trouve ainsi pris entre l'« accélérateur », que constitue l'innovation, et le « frein » nécessaire lié à la protection des données personnelles et de la vie privée, (même si bien sûr toutes les données que l'État peut détenir et exploiter ne sont pas personnelles). L'État doit trouver sa place, essentielle, dans l'articulation de ces deux forces.

1 – La déclaration en ligne devrait devenir obligatoire pour les contribuables dont le revenu dépasse un certain seuil en 2016, avant de se généraliser progressivement à l'ensemble de la population.



Paris, le 17 juillet 2014
N° 5725/SG

Le Premier Ministre

à

*Mesdames et Messieurs les ministres
Mesdames et Messieurs les secrétaires d'Etat*

Objet : Politique de sécurité des systèmes d'information de l'Etat
Annexe : Document de politique de sécurité des systèmes d'information de l'Etat

Les systèmes d'information sont devenus indispensables à l'efficacité de l'action publique. Ils contribuent de manière structurante à la plupart des missions essentielles des ministères.

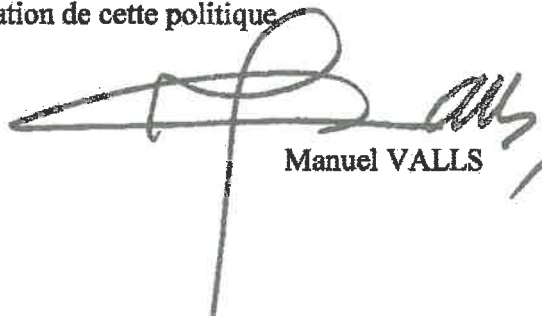
L'ouverture croissante des systèmes d'information et leur interconnexion engendrent de nouvelles vulnérabilités. Les menaces d'exfiltration de données confidentielles, d'atteinte à la vie privée des usagers, voire de sabotage des systèmes d'information se multiplient. Afin d'y répondre, le Gouvernement met en œuvre par la présente circulaire une politique de sécurité des systèmes d'information de l'Etat.

Le document annexé fixe un ensemble de règles de protection applicables aux systèmes d'information de l'Etat. Ces règles ont été élaborées par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), en liaison avec les ministères. Elle prennent en compte les constats effectués par l'agence lors de ses inspections et lors de traitements d'incidents.

En préambule, sont énoncés des principes de sécurité incontournables, notamment l'obligation d'acquiescer des produits et des services de sécurité labellisés par l'ANSSI et l'hébergement des données sensibles sur le territoire national.

Je vous demande d'appliquer la présente politique de sécurité des systèmes d'information de l'Etat aux systèmes d'information de votre ministère.

La sécurité informatique de l'Etat dépend de l'efficacité de la mise en œuvre des règles énoncées. Je souhaite que ce dossier soit suivi avec toute l'attention nécessaire. L'ANSSI se tient à la disposition de vos services pour les accompagner dans l'application de cette politique.



Manuel VALLS

Préambule

La politique de sécurité des systèmes d'information de l'État (PSSIE) contribue à :

- assurer la continuité des activités régaliennes ;
- prévenir la fuite d'informations sensibles ;
- renforcer la confiance des citoyens et des entreprises dans les téléprocédures.

Le présent document définit les mesures de sécurité applicables aux systèmes d'information de l'État. Il s'appuie sur 10 principes stratégiques :

- P1. Lorsque la maîtrise de ses systèmes d'information l'exige, l'administration fait appel à des opérateurs et des prestataires de confiance.
- P2. Tout système d'information de l'État doit faire l'objet d'une analyse de risques permettant une prise en compte préventive de sa sécurité, adaptée aux enjeux du système considéré. Cette analyse s'inscrit dans une démarche d'amélioration continue de la sécurité du système, pendant toute sa durée de vie. Cette démarche doit également permettre de maintenir à jour une cartographie précise des systèmes d'information en service.
- P3. Les moyens humains et financiers consacrés à la sécurité des systèmes d'information de l'État doivent être planifiés, quantifiés et identifiés au sein des ressources globales des systèmes d'information.
- P4. Des moyens d'authentification forte des agents de l'État sur les systèmes d'information doivent être mis en place. L'usage d'une carte à puce doit être privilégié.
- P5. Les opérations de gestion et d'administration des systèmes d'information de l'État doivent être tracées et contrôlées.
- P6. La protection des systèmes d'information doit être assurée par l'application rigoureuse de règles précises. Ces règles font l'objet de la présente PSSIE.
- P7. Chaque agent de l'État, en tant qu'utilisateur d'un système d'information, doit être informé de ses droits et devoirs mais également formé et sensibilisé à la cybersécurité. Les mesures techniques mises en place par l'État dans ce domaine doivent être connues de tous.
- P8. Les administrateurs des systèmes d'information doivent appliquer, après formation, les règles élémentaires d'hygiène informatique.
- P9. Les produits et services acquis par les administrations et destinés à assurer la sécurité des systèmes d'information de l'État doivent faire l'objet d'une évaluation et d'une attestation préalable de leur niveau de sécurité, selon une procédure reconnue par l'ANSSI (« labellisation »).
- P10. Les informations de l'administration considérées comme sensibles, en raison de leurs besoins en confidentialité, intégrité ou disponibilité, sont hébergées sur le territoire national.

La PSSIE s'adresse à l'ensemble des agents de l'État, et tout particulièrement :

- **aux autorités hiérarchiques, qui sont responsables de la sécurité des informations traitées au sein de leurs services ;**
- **aux agents chargés des fonctions de directeurs des systèmes d'information (DSI) ;**
- **aux personnes chargées de la sécurité et de l'exploitation des systèmes d'information.**

La PSSIE énonce des mesures techniques générales, qui constituent un socle minimal. Pour certaines applications, ce socle minimal ne devra pas être considéré comme suffisant. Chaque ministère s'appuiera sur la PSSIE, sur les normes existantes et sur les guides techniques de l'ANSSI pour élaborer des mesures techniques détaillées.

Transformation numérique de l'Etat : des enjeux organisationnels et managériaux

Publié le 07/06/2018 • Par Gabriel Zignani • dans : France, Toute l'actu RH

L'IGPDE a choisi, pour ses 17^e rencontres internationales de la gestion publique, de réfléchir aux enjeux liés à la transformation numérique de l'Etat.

L'IGPDE organisait le 6 juin ses 17^e rencontres internationales de la gestion publique au sein du ministère de l'Economie et des finances, à Bercy. Constatant que « le code a changé », le thème choisi a été celui de « la gouvernance de l'action publique à l'ère numérique ».

Les différents intervenants sont ainsi revenus tour à tour sur les enjeux de la transformation numérique de l'Etat. Mais peu importe les thèmes abordés durant les différentes tables rondes et autres ateliers, un sujet revenait toujours : les enjeux organisationnels et les défis managériaux qui se posent aux administrations.

Dès l'ouverture de la journée, Olivier Dussopt, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Action et des comptes publics, expliquait qu'il faut « s'occuper » des agents de la fonction publique. « Les agents doivent pouvoir utiliser dans leur environnement de travail des outils numériques aussi efficaces et confortables que ceux dont ils disposent chez eux. Il faut moderniser les administrations. »

L'avènement des méthodes agiles ?

Pour Henri Verdier, directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat, une révolution organisationnelle et managériale est nécessaire. « La puissance publique doit effectuer des changements profonds car il va falloir faire face aux changements de la société civile et à l'arrivée de l'intelligence artificielle. » Le patron de la Dinsic estime d'ailleurs que « l'époque fait un appel croissant à l'action publique. Mais si l'action publique n'atteint pas une qualité de service équivalente à ce qui se fait dans le privé, elle sera remplacée par le privé. »

Et il a des solutions : « Avec le numérique, on voit les usagers et on peut tenir compte de leur avis. Il est possible de mettre en ligne des services imparfaits, de les tester, puis de les améliorer en continu. Le tout avec un regard constant sur les usages. Prétendre avoir fabriqué directement un projet fini et définitif, ce n'est plus possible. C'est comme cela que fonctionnent nos startups d'Etat. » Autre piste proposée : « Il faut également s'inspirer de ce qui se fait dans le secteur privé. Le concept d'entreprises libérées ⁽¹⁾ monte. Il faut que nous façonnions une administration libérée, sur le même modèle. »

De son côté, Pierre Pezziardi, entrepreneur en résidence à la Dinsic, a insisté sur l'importance de trouver des agents prêts « à résoudre des problèmes ». C'est pour cela que le concept de startup d'Etat a été lancé : « Lorsque nous lançons des appels à innovateurs, ce que nous voulons recruter des agents qui ont été témoins d'un irritant du quotidien, et qui sont prêts à s'investir dans une solution ».

En charge de faire le bilan en fin de journée, Elisabeth Grosdhomme-Lulin, directrice générale de Paradigmes et caetera, retenait de tout cela que « l'essentiel de la méthode agile revient à séparer les deux temps de conception et de l'exécution. Un changement que l'on pourrait aussi retrouver entre le législateur et l'exécutif, ce qui bouleverserait l'équilibre des pouvoirs. »

1 - dans lequel une grande autonomie est laissée aux collaborateurs dans l'exercice de leurs missions.

Une transformation des métiers

Pour Aude Costa de Beauregard, responsable de département à la DITP, « la transformation numérique va modifier les métiers. Et ce sera aussi le cas dans le service public. On parle souvent de dématérialisation des procédures, mais il faudra aussi réussir la transformation numérique de l'environnement de travail des agents. »

Pour elle, « la transformation des métiers sera une étape importante et difficile pour de nombreux agents. Certains verront les tâches dont ils sont chargés évoluer, et cela pourra être difficile à accepter pour certains. Mais il n'y a pas un fonctionnaire qui n'a pas une idée de ce qu'il faudrait faire en plus, ou autrement, pour rendre un meilleur service public. Pour favoriser l'innovation, il va falloir que les managers leur lâchent la bride. Il faudra également revoir les formes d'accompagnement des agents, notamment en ce qui concerne les formations ».

Selon Elisabeth Grosdhomme-Lulin, cette autonomie donnée aux agents va totalement redéfinir le rôle des managers. « Le manager n'aura plus pour objectif d'être plus intelligent que les agents ou à transmettre son savoir, cela sera réalisé par l'intelligence artificielle. Il ne servira plus non plus à répartir les tâches, ou encore à faire du reporting. Son nouveau rôle sera de faire vivre le sens du travail, à réguler les émotions. »

Focus

Le pouvoir des algorithmes

Autre sujet qui a fait débat, celle de l'utilisation d'algorithmes dans la prise de décision. Lucie Cluzel-Métayer, professeure de droit à l'université de Lorraine, a introduit le sujet en expliquant que « les algorithmes d'automatisation, qui sont des automatisations de décisions humaines, sont utilisés depuis longtemps dans les administrations. Leur généralisation et leur impact croissant sur la vie des citoyens imposent une réflexion. »

Pour Jean-Gabriel Ganascia, professeur d'informatique à Sorbonne Université, la priorité, « c'est de choisir les algorithmes par lesquels on va gouverner, et donc par lesquels nous serons tous gouvernés. Il ne faut pas que les systèmes prennent des décisions automatiques, mais que les algorithmes aident les systèmes à prendre des décisions. Il faut donc que l'on comprenne ces algorithmes.

Ce qui a conduit Elisabeth Grosdhomme-Lulin à poser une question lors de son discours de clôture : « Y a-t-il des compétences qu'il faut garder à la main des humains, alors même que des algorithmes les exécuteraient plus efficacement ? »

Le contexte du rapport

En vertu de l'article 71-1 de la Constitution et de l'article 4 de la loi organique du 29 mars 2011, le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences.

Dès 2013, et l'annonce du « choc de simplification » des démarches administratives souhaité par le gouvernement, la question de la numérisation des services publics a commencé à apparaître comme un sujet d'actualité et de préoccupations, nourries par les réclamations adressées à l'institution. D'ailleurs, depuis 2014, cette question de la dématérialisation figure dans tous les rapports annuels d'activité de l'institution et le Délégué général à la médiation avec les services publics, Bernard Dreyfus, a focalisé son propos sur la fracture numérique et le Plan préfecture nouvelle génération, dans le rapport d'activité de l'année 2017.

Depuis novembre 2017, plusieurs milliers de réclamations portant sur le seul sujet du processus de dématérialisation de la délivrance des permis de conduire et des certificats d'immatriculation mis en place dans le cadre du Plan préfectures nouvelle génération (PPNG) ont été reçues, faisant de ce sujet un des premiers motifs de saisine de l'institution. Outre ces saisines, d'autres difficultés liées à la dématérialisation des services publics, que ce soit pour les demandes de prestations sociales, les demandes de titres de séjour ou encore les déclarations de revenus, etc., ont été signalés à l'institution.

Observateur privilégié des effets de la dématérialisation des services publics, le Défenseur des droits a, en conséquence, décidé d'analyser en profondeur les exemples tirés de ces réclamations pour mieux identifier les situations de risque que ce processus de modernisation des services publics fait peser sur l'accès au(x) droit(s).

L'objectif de dématérialiser l'intégralité des services publics à l'horizon de 2022, dans le cadre du programme de transformation de l'administration « Action publique 2022 », lancé en octobre 2017, ne pourra être atteint si la dématérialisation se fait à « marche forcée », sans tenir compte des difficultés bien réelles d'une partie de la population et des besoins spécifiques de certaines catégories d'usagers. Les effets de la dématérialisation pourraient conduire à exclure encore davantage de personnes déjà exclues, à rendre encore plus invisible ceux et celles que l'on ne souhaite pas voir.

Ce qui serait un recul inédit de ce qu'est le service public en France.

Le présent rapport entend donc, à partir d'exemples concrets, alerter sur les risques et dérives que la transformation numérique des services publics induits. Il souhaite également, au travers de nombreuses recommandations, démontrer que ce processus, dès lors qu'il respecte les principes et les objectifs du service public, sans laisser personne de côté, peut être fondamentalement positif pour la qualité du service rendu aux usagers.

Si une seule personne devait être privée de ses droits du fait de la dématérialisation d'un service public, ce serait un échec pour notre démocratie et pour l'Etat de droit.

La dématérialisation : une source d'amélioration pour l'accès aux services publics ...

Au travers du programme de transformation de l'administration, lancé en octobre 2017 et baptisé « Action Publique 2022 », le gouvernement souhaite améliorer la qualité de service des services publics en développant notamment la relation de confiance entre les usagers et les administrations.

La possibilité de réaliser un certain nombre de démarches administratives en ligne, plutôt qu'au guichet ou par téléphone, représente non seulement une source d'économies pour l'administration, mais également une source de bénéfices pour les usagers. Cette transformation peut faciliter l'accès à l'information, constituer un progrès pour l'accès aux droits quand elle s'accompagne de démarches de simplification et d'automatisation et notamment favoriser la lutte contre le non recours.

Exemples

- la dématérialisation du revenu de solidarité active (RSA) a permis une hausse de 2% des bénéficiaires¹.
- la dématérialisation de la prime d'activité s'est révélée un facteur d'amélioration de l'accès à cette prestation avec un taux de recours élevée, estimé à 73% et dépassant ainsi de 23% les projections initiales.
- la création du « coffre-fort numérique » pour les personnes en situation de grande précarité.

¹ https://www.lechorepublicain.fr/chartres/social/sante/2018/09/25/pour-le-patron-de-la-caisse-nationale-des-allocations-familiales-le-big-data-sera-un-vecteur-puissant-de-l-acces-au-droit_12992639.html

Mais un risque potentiel d'exclusion pour l'ensemble des usagers des services publics

Les démarches administratives en ligne nécessitent a minima une connexion internet de qualité et l'accès à des équipements informatiques. Ces deux conditions, évidentes, ne sont pas réunies sur l'ensemble du territoire et dans l'ensemble des foyers français, créant des inégalités face aux possibilités d'usage des services publics en ligne, et, dans les cas où le seul moyen d'accès aux services est internet, une rupture d'égalité devant le service public.

Un risque de fracture territoriale

Pour les habitants des zones rurales, il existe un risque réel de fracture territoriale lié à l'existence de zones blanches et grises.

- 0,7 % des français, soit 500.000 personnes, n'ont pas accès à une connexion internet fixe².
- Dans les communes de moins de 1000 habitants plus d'un tiers des habitants n'ont pas accès à un internet de qualité. Cela représente près de 75% des communes de France et 15% de la population.

L'accès au matériel informatique et à une connexion internet de qualité, reste difficile dans les territoires ultramarins. L'Outre-mer n'a pas bénéficié contrairement à la métropole du développement des offres de forfaits « low cost » et de la baisse des prix.

Une conception et un déploiement des sites internet parfois inadaptés

Des difficultés sont susceptibles d'empêcher les usagers d'accéder au service public dématérialisé comme des problèmes d'ergonomie des sites ne permettant pas aux usagers une navigation intuitive, ni de joindre des pièces au-delà d'une certaine taille, ou encore le sous dimensionnement des sites pour absorber le flux des demandes.

Le Défenseur des droits recommande de toujours conserver plusieurs modalités d'accès aux services publics. Aucune démarche administrative ne doit être accessible uniquement par voie dématérialisée.

L'accompagnement des usagers

De nombreuses personnes en difficulté face au numérique

Il est nécessaire que les personnes soient accompagnées dans l'usage du numérique pour éviter que la transformation numérique des services publics n'aggrave encore leurs difficultés. Cet accompagnement doit s'adapter aux différents publics, très hétérogènes, ainsi qu'aux multiples difficultés d'usage.

- En 2017, 12% de la population âgée de 12 ans et plus, soit près de 7 millions de personnes, ne se connectent jamais à internet et un tiers des Français s'estime peu ou pas compétent pour utiliser un ordinateur, soit 18 millions de personnes³.
- La fracture numérique est également une fracture sociale et culturelle. Le taux de connexion à internet varie ainsi de 54% pour les non diplômés à 94% pour les diplômés de l'enseignement supérieur.

Si les moins de 18 ans sont majoritairement très à l'aise avec l'internet ludique, ils sont 17% à être en réelle difficulté pour les démarches administratives.

L'absence de connexion est très élevée chez les retraités, les non-diplômés et les personnes ayant de faibles revenus.

Pour être autonome, l'utilisateur doit maîtriser l'usage d'internet dans sa globalité afin de saisir l'ensemble des informations correctement (créer une adresse mail, se souvenir des mots de passe, créer un espace personnel).

Les difficultés d'usage peuvent également entraîner des erreurs lors de la saisie des informations pour une demande, ou sur les cases à cocher. Les personnes peuvent faire un mauvais choix, ou une mauvaise manipulation ce qui peut entraîner une perte de leurs droits.

Une insuffisance dans l'accompagnement

Bien que des efforts ont été réalisés dans le but d'accompagner les usagers dans le processus de dématérialisation des services publics, avec la mise en place de « point numériques » ou de maisons de services au public, ils restent encore insuffisants par rapport au besoin d'accompagnement.

La dématérialisation des services publics ne doit pas être pensée indépendamment des autres canaux d'accès aux services publics. Il est donc nécessaire de repenser par exemple les services téléphoniques.

² Accès à l'internet fixe, fracture numérique inédite aujourd'hui, fractures en hausse demain. Etude UFC Que Choisir, septembre 2017

³ Chiffres CREDOC 2017 Baromètre numérique



Le Défenseur des droits considère que l'exclusion que peut entraîner la dématérialisation peut être combattue en donnant les moyens à chacun de devenir autonome face au numérique. C'est pourquoi le Défenseur des droits restera très attentif à la mise en œuvre des dispositifs dans le cadre du plan pour un numérique inclusif lancé par l'Etat.

Un transfert de charge vers les associations et le risque de basculement vers le secteur privé et payant

Le Défenseur des droits appelle l'attention des pouvoirs publics sur le fait que la dématérialisation des services publics n'est pas sans conséquences sur l'activité des acteurs du milieu associatif qui accompagne les personnes les plus fragiles. Ces acteurs doivent disposer d'un appui pour que l'accompagnement qu'ils sont obligés de réaliser du fait de la dématérialisation soit facilité et ne pèse pas outre mesure sur leurs missions premières.

Le Défenseur des droits constate que les usagers en difficulté ont régulièrement recours à des prestataires privés afin d'effectuer, moyennant rémunération, leurs démarches administratives dématérialisées. Or, les usagers n'ont pas toujours connaissance de la possibilité de réaliser gratuitement ces procédures via les sites publics, dont celui de l'ANTS, et se retrouvent donc à payer ces tiers pour réaliser une démarche en pensant que le paiement est obligatoire. Cette confusion entraîne également des risques d'escroquerie envers les usagers, qui pensent à tort recourir à des tiers labellisés.

Le Défenseur des droits souligne que plus la personne est en situation de vulnérabilité numérique ou administrative, plus elle est susceptible d'avoir recours à un tiers payant, ce qui représente un risque de rupture d'égalité devant le service public.

Le Défenseur des droits recommande :

- **de repérer et d'accompagner les personnes en difficulté avec le numérique en redéployant par exemple une partie des économies procurées par la dématérialisation des services publics vers la mise en place de dispositifs pérennes d'accompagnement des usagers ;**
- **de prendre en compte les difficultés pour les usagers en créant une clause de protection des usagers en cas de problème technique leur permettant de ne pas être considérés comme responsables du non-aboutissement de la démarche ;**
- **d'améliorer et simplifier les démarches dématérialisées pour les usagers en favorisant l'usage d'un identifiant unique pour accéder à l'ensemble des services publics dématérialisés et en informant mieux sur la gratuité des démarches administratives afin de mettre fin à l'orientation vers un service privé payant ;**
- **de renforcer la formation initiale et continue des travailleurs sociaux et des agents d'accueil des services publics à l'usage numérique, à la détection des publics en difficulté et à leur accompagnement.**

Porter une attention particulière aux « laissés pour compte » de la dématérialisation

Les personnes en situation de handicap

L'article 47 de la loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, modifié notamment par la loi du 5 septembre 2018, introduit une obligation d'accessibilité des services de communication au public en ligne des « organismes du secteur public ».

Le Défenseur des droits constate, cependant, que le dispositif prévu par la loi est, à ce jour, peu contraignant, tant en termes d'obligation que de réalisation et de sanction et qu'il ne permet pas de garantir un accès effectif aux sites internet des services publics pour les personnes en situation de handicap, dans un contexte où certaines démarches administratives sont d'ores et déjà totalement dématérialisées ou en voie de l'être.

Malgré la mise en place du Référentiel Général d'Accessibilité pour les Administrations (RGAA) qui doit permettre aux personnes en situation de handicap de naviguer sur les sites administratifs en toute autonomie, le Défenseur des droits constate que la plupart des sites publics de l'État ne sont toujours pas en conformité avec la réglementation en vigueur. Ce qui induit une fracture supplémentaire en raison de l'inaccessibilité de ces sites.

Quant à la situation spécifique des majeurs protégés, le Défenseur des droits a pu constater qu'elle était rarement prise en compte dans le cadre de la dématérialisation des services publics. L'absence d'accès spécifique dédié au tuteur sur les sites de démarches en ligne contraint donc ce dernier à utiliser les identifiants personnels du majeur protégé et à l'exclure de fait de la démarche administrative et donc de ses droits fondamentaux.

Le Défenseur des droits recommande la généralisation rapide à tous les sites des services publics d'un double accès aux comptes personnels, l'un pour le majeur protégé et l'autre pour le mandataire judiciaire, adaptés à chaque mandat.

Les personnes détenues

Au nombre de 70.164 au 1er septembre 2018, les personnes détenues conservent une grande majorité de leurs droits qu'elles doivent faire valoir : reconnaissance d'enfants, délivrance de papiers d'identité, constitution de dossiers de retraite, demande d'aide juridictionnelle, etc. Elles conservent également des obligations envers le service public, telle que la déclaration d'impôts.

En pratique, les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation doivent réaliser toutes ces démarches, notamment pour les détenus isolés socialement. Cependant, leur charge de travail ne permet pas de réaliser l'ensemble des démarches administratives pour l'ensemble des détenus. Les difficultés sont accentuées dans les maisons d'arrêt pour les détenus condamnés à des peines de très courte durée, ce qui ne permet pas l'aboutissement des démarches et donc les droits ouverts peuvent s'éteindre.

Le Défenseur des droits constate qu'en l'absence de connexion internet, les détenus sont dans l'impossibilité d'accéder à leurs droits. Un tel état de fait est contraire à l'article 130-1 du Code pénal qui assigne comme une des fonctions à la sanction pénale de favoriser l'insertion ou la réinsertion du détenu.

La dématérialisation des démarches administratives est pourtant une occasion à saisir pour faciliter l'accès aux droits des détenus en leur permettant d'effectuer à distance des démarches administratives.

Le Défenseur des droits recommande en conséquence de prendre en compte les publics spécifiques : permettre aux personnes détenues de disposer d'un accès effectif aux sites des services publics, des organismes sociaux ainsi qu'aux sites de formation en ligne agréés par l'Education nationale, généraliser le double accès aux comptes personnels pour le majeur protégé et son mandataire judiciaire.

DOCUMENT 8

Extrait du plan d'action État exemplaire Justice, mars 2009

LE DÉVELOPPEMENT DES NOUVELLES TECHNOLOGIES AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE : UNE DÉMARCHE DONT LES BÉNÉFICES EN TERMES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE SERONT SENSIBLES.

Dans le cadre de la **modernisation de la justice**, les **nouvelles technologies** sont une **priorité**.

Depuis juin 2007, le ministère de la Justice mène une politique volontariste visant à accélérer le développement des nouvelles technologies au sein des juridictions qu'il s'agisse de la numérisation des procédures pénales, de la dématérialisation des échanges en matière civile et pénale, mais également du recours à la visioconférence dans le processus judiciaire.

Ces politiques ont pour finalité de rationaliser le travail des magistrats et fonctionnaires ainsi que de faciliter les échanges avec les avocats. Elles illustrent également parfaitement la notion de « gains partagés » pour les services du ministère et leurs partenaires (services d'enquête, avocats, huissiers...).

Parallèlement, même si elles n'ont pas été conçues à cette fin, **elles contribuent de manière significative à l'atteinte des objectifs rappelés dans la circulaire relative à l'exemplarité de l'Etat sur de nombreux items** (fiche n°3 : papier ; fiche n°2 : solutions d'impression ; fiche n° 14 : déplacements...).

Une **présentation de ces nouvelles technologies (A)** permet de mesurer l'étendue des impacts de la modernisation du ministère de la Justice au regard du développement durable. **L'exemple du casier judiciaire national (B)** qui place le développement durable au cœur de son fonctionnement quotidien et de la stratégie d'adaptation de son métier illustre l'ambition du ministère de la Justice, être exemplaire dans l'exercice de ses métiers au-delà des fonctionnements administratifs classiques.

A) Présentation des nouvelles technologies au ministère de la Justice

Pour mémoire, la **numérisation** se définit comme la « transformation » d'un support-papier original en copie numérique.

A l'inverse, dans un système de **dématérialisation** complète, le format numérique, initialement créé, est dès l'origine le support original.

La mise en œuvre des nouvelles technologies recouvre les champs d'intervention suivants :

I- LA DÉMATÉRIALISATION DANS LE DOMAINE PÉNAL

Toutes les juridictions (plus de 300 TGI et cours d'appel) ont été équipées au 1er janvier 2008 d'au moins une station de numérisation de haute performance et ont pu s'engager massivement dans la numérisation des procédures pénales.

Dans un premier temps, l'échange de dossiers numérisés a été expérimenté avec la Gendarmerie Nationale.

Pour accompagner ce mouvement, le ministère a mis en place des moyens complémentaires pour soutenir les efforts des acteurs judiciaires, tels que, par exemple, la mise en place d'un plan national de formation, la diffusion via intranet de guides méthodologiques ou encore le lancement d'un marché public d'assistance afin d'aider les juridictions dans l'adaptation de leur organisation.

Parallèlement, l'adoption de textes législatif et réglementaire rend désormais possible la communication électronique pénale avec les avocats pour la délivrance de copies, la notification ou la demande d'actes de procédure.

Enfin, la mise en place d'une signature électronique est un pré-requis à la complète dématérialisation des procédures pénales.

2- LA DÉMATÉRIALISATION DANS LE DOMAINE CIVIL

Pour mettre en œuvre la dématérialisation de la procédure civile, il a été développé un module de communication électronique dénommé « COMCI TGI » permettant l'échange de manière sécurisée d'un certain nombre de données et de documents, entre les TGI et les cabinets d'avocats. Ce module communique avec le système informatique des cabinets d'avocats par le biais d'une interconnexion de deux réseaux Intranet, ce système garantissant la sécurité des échanges.

Les fonctionnalités des outils « COMCI TGI » et de la plateforme de services développée par les avocats, dénommée « e-barreau », vont s'enrichir régulièrement d'ici 2010, afin d'améliorer les échanges et poursuivre la dématérialisation des procédures.

Il convient de préciser qu'est inscrit au schéma directeur informatique le projet d'alimentation par voie dématérialisée des applications métier de la protection judiciaire de la jeunesse (GAME et IMAGE) avec les données saisies dans les applications judiciaires.

4- LA VISIOCONFÉRENCE

Le recours à la visioconférence, d'abord utilisé dans le domaine administratif, s'intègre désormais dans le processus judiciaire. De nombreuses dispositions du code de procédure pénale prévoient la possibilité de recourir à cette nouvelle technologie à tous les stades de la procédure et devant toutes les juridictions en particulier devant le juge d'instruction, la chambre de l'instruction ou les juridictions de l'application des peines.

Depuis 2007, le ministère de la Justice conduit une politique active pour favoriser le recours à la visioconférence dans le cadre des activités juridictionnelles.

Cela se traduit notamment par :

- la poursuite de l'adaptation du droit positif, aussi bien en matière civile qu'en matière pénale. De nouvelles adaptations des textes sont d'ores et déjà envisagées visant également à rendre obligatoire, dans certaines hypothèses, le recours à la visioconférence ;

- la mise en œuvre d'un vaste déploiement d'équipement de visioconférence aussi bien auprès des services pénitentiaires qu'en juridiction. D'ores et déjà, chaque cour et tribunal est équipé d'au moins un matériel de visioconférence.

L'usage judiciaire de la visioconférence permet, dans le respect des droits de la défense, d'améliorer l'organisation et la sécurité des débats et de limiter les transfèrements coûteux en temps et en moyens financiers, **il permet une réduction sensible des déplacements et de leurs effets induits négatifs.**

B) L'exemple du casier judiciaire national

Le site du casier Judiciaire national (CJN) est en service depuis plus de 25 ans. Des adaptations à l'évolution générale de la société et des missions sont aujourd'hui indispensables. Le CJN souhaite que ces évolutions répondent à des besoins fonctionnels mais également s'inscrivent dans une démarche globale de développement durable.

Ainsi, de nombreuses actions menées sur le site nantais du ministère à l'initiative du CJN et touchant au fonctionnement du site ont été présentées dans la première partie du plan, mais l'action du CJN illustre également les impacts bénéfiques des nouvelles technologies, singulièrement de la dématérialisation, au regard du développement durable.

La dématérialisation des demandes de bulletins permet aujourd'hui un taux de dématérialisation de 76% des 8 millions de demandes de bulletins transmises chaque année au CJN. Cette dématérialisation permet de **très importantes économies de papier.**

S'agissant des réponses aux demandes, le CJN est aujourd'hui en mesure de répondre de manière dématérialisée à 650 000 demandes environ par des échanges réseaux.

Les objectifs, en 2009 et 2010, sont d'apporter une réponse dématérialisée à l'ensemble des demandes formées par les juridictions, soit 30% des 8 millions de demandes et à l'ensemble des demandes formées par les administrations, soit 40% des mêmes 8 millions de demandes.

DOCUMENT 9

JUSTICE NUMÉRIQUE, JUSTICE INIQUE ?

Emmanuel Jeuland

Dalloz | « Les Cahiers de la Justice »

2019/2 N° 2

Les manifestations des professionnels de la justice au cours de l'année 2018 (avocats, greffiers, magistrats) n'ont pas arrêté la réforme visant à la transformation numérique. Lorsque les rapports sur la justice sont sortis en janvier 2018, il était possible de pointer les risques d'une numérisation mal pensée sous la forme d'un nouvel adage « Justice numérique, justice inique ». Plus d'un an plus tard, la Loi no 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice confirme les craintes que l'on pouvait nourrir. Avant que ne sortent les décrets mettant en œuvre certains aspects de cette « transformation numérique », il importe de rappeler ces risques en rappelant ce nouvel adage.

Il ne s'agit pas de critiquer, en général, l'usage du numérique dans la justice, mais l'absence de réflexion et de discernement comme si tout était bon dans la transformation numérique, et comme si ni Ellul pointant le bluff technologique, ni Heidegger notant que la technique provoquait le réel, ni aujourd'hui E. Sadin (*L'intelligence artificielle ou l'enjeu du siècle, L'échappée*, 2018, spéc. p. 86) pointant le nouveau régime de vérité de la technique, n'avaient rien écrit (et bien d'autres). L'informatisation a commencé il y a plus de quarante ans et se poursuit en dépassant le stade de l'équivalence entre le numérique et le papier. Les potentialités du numérique sont de plus en plus prises en compte et l'on va pouvoir bientôt accéder au dossier en ligne. Il se peut ainsi qu'une procédure numérique naisse aux côtés de la procédure orale et de la procédure écrite (ou sous une forme de procédure écrite sans papier). Ses caractéristiques ne seront plus l'audience comme c'est le cas pour la procédure orale ou l'échange de conclusions écrites comme pour la procédure écrite, mais la structuration/fragmentation (numériser c'est transformer en minuscules pixels) des écritures, la fin de l'audience (sauf visio-conférence), l'instantanéité des échanges des pièces et des conclusions (par communication électronique à toute heure et envoi systématique à toutes les parties et au juge) et l'assistance à la décision (par la justice dite prédictive). La décision judiciaire issue de l'intelligence artificielle va sans doute longtemps rester un fantasme, mais l'assistance à la décision par la mobilisation du droit applicable et le calcul de la probabilité des résultats vont sans doute se perfectionner. Bien maîtrisée et pensée, cette évolution ne devrait pas conduire, elle-même, à une justice inique, pas plus que la forme écrite n'a conduit en son temps à l'iniquité.

Néanmoins, pour éviter une dérive, il serait sans doute bon de mettre en place des garde-fous tels qu'un droit à une audience physique, appelé parfois principe de présence, et de se doter des moyens d'assurer la transparence des algorithmes et des langages experts utilisés par les logiciels d'aides à la décision. Il faudrait aussi bien mesurer que la mise à jour des faits par algorithme ne devra jamais remplacer la décision du juge, pas plus qu'une expertise ne doit se substituer au juge. On assisterait sinon à une factualisation du droit (expression de A. Garapon). Il conviendrait d'adapter le principe de coopération entre les parties et le juge à la procédure numérique (l'office du juge en matière de droit étendue à toute source même mineure du droit, le rôle des parties étendu en matière d'établissement des faits avec un développement du standard de preuve). Il faudrait enfin tenir compte du principe du juge naturel assurant une distribution objective des affaires et un recours des juges et des parties concernés en cas de changement pour pallier le risque de dépendance des juges à la majorité des décisions dégagées par les algorithmes et le pouvoir accru du président de juridiction avec la fusion des tribunaux d'instance et des TGI.

Le tout constitue une approche non seulement humaniste de la transformation numérique (tenant compte du procès équitable) mais interhumaniste, tenant compte des rapports substantiels et procéduraux entre les parties.

Ce qui est potentiellement inique et peut-être même inefficace est de laisser la maîtrise des ODR (Online Dispute Resolution) à des sociétés privées telles que les Legaltechs même certifiées (art. 4.7 loi n o 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice). La gestion privée est préférable à la gestion publique lorsque des intérêts publics ne sont pas en jeu. Or, toutes les plateformes d'ODR ont échoué en Amérique du Nord et ont fini par fermer sauf le traitement des litiges de noms de domaine (Icann) et le site de règlement des litiges d'Ebay. Cependant, selon Nicolas Vermeys, spécialiste québécois de Cyberjustice, Ebay a mis en place une forme de garantie qui devrait progressivement vider de son intérêt la plateforme d'ODR. Les plateformes privées d'ODR échouent pour deux raisons : on ne peut forcer une partie à l'utiliser si elle ne le veut pas et, même si elle accepte de participer à un tel règlement, on ne peut la contraindre à exécuter. Le site Ebay a réglé 60 millions de litiges car les parties ne voulant pas utiliser sa plateforme de règlement en ligne risquaient d'être exclues de la communauté Ebay, ce qui s'est montré suffisamment incitatif étant donné la taille de cette communauté. En fin de compte, ce sont des plateformes ODR adossées à la puissance publique qui se développent au Canada (par exemple, CAT pour les copropriétés, et PARLE pour les litiges de consommation, v. séminaire à l'université Paris 1 le 1er mars 2019, à paraître). Les parties peuvent être obligées de négocier et de médier sur ces plateformes. Une possibilité d'arbitrage sera sans doute ajoutée à ces fonctionnalités. Une homologation de la transaction conclue en ligne peut par ailleurs être obtenue devant un juge. Là encore, c'est l'adossement à la puissance publique qui garantit l'exécution.

La création d'un tribunal national virtuel en matière de procédure d'injonction de payer montre les deux poids deux mesures du système. Quand le consommateur devra passer par une plateforme d'ODR payante pour les petits litiges, le professionnel non payé pourra obtenir un titre exécutoire sans aucune audience et sans possibilité pour le débiteur, souvent un consommateur, de se défendre véritablement. À ces critiques, il faut ajouter le risque pour la justice « réelle » et la fracture numérique. La fusion du tribunal d'instance et du TGI décidée par la loi PGJ conduit à la création d'un tribunal judiciaire ayant plusieurs antennes sur le site des anciens tribunaux d'instance. Le ministère affirme qu'aucun de ces anciens tribunaux d'instance ne sera fermé, mais qu'il pourra être spécialisé dans certains contentieux. D'ailleurs, cette chambre délocalisée sera appelée « tribunal de proximité ». Outre la confusion chez les juges et les justiciables qui croyaient avoir vu disparaître les tribunaux de proximité il y a quelques années, un doute sérieux concerne les affaires que ces chambres pourront traiter. Le président de juridiction éventuellement avec l'aide de l'inspection judiciaire et la cour d'appel, pourra décider quel type d'affaire sera distribué dans telle ou telle antenne sans être limité par un principe de juge naturel impliquant une possibilité de recours.

L'approche technicienne et managériale de toutes ces questions traduit une méconnaissance de l'office du juge comme tiers désintéressé jugeant en droit. Elle cherche à réguler des situations par des personnes privées pour libérer la justice étatique d'une partie de sa charge financière. Or, protéger et trancher les litiges sont les deux missions principales du juge garanties par la constitution. C'est dans ces conditions aussi que l'on peut dire que la justice numérique conduit à une justice inique.

C'est dans ce contexte qu'il faut situer la fracture numérique. Pendant qu'une partie des anciens tribunaux d'instance seront vidés de leur mission et que l'on parviendra sans doute ainsi à en fermer quelques-uns dans quelques années, les justiciables qui n'ont pas d'accès à l'Internet ou pas d'aisance avec ses formes encore plus rigides que celles de l'écrit traditionnel seront tout simplement privés de justice. Le défenseur des droits a récemment pointé du doigt les risques de la

fracture numérique non seulement pour les personnes âgées, mais aussi pour des jeunes qui, s'ils savent écouter de la musique et regarder des films sur Internet, sont totalement démunis pour remplir des formulaires informatiques.

Les petits tribunaux physiques n'ayant plus que des compétences en matière de tutelle, voire une compétence contentieuse limitée et les ODR étant payants et obligatoires, les personnes peu à l'aise avec les formulaires informatiques n'auront tout simplement plus d'accès à la justice. Certes, on nous promet des centres d'accès au droit à la place des antennes de justice, mais est-on préparé à donner l'aide nécessaire à la justice en ligne par téléphone voire dans des lieux de proximité ? Certes, on peut dire que ce n'est pas parce qu'il y avait encore des illettrés que l'on a renoncé dans le passé à la procédure écrite, mais elle a toujours existé pour les contentieux d'un montant important imposant le recours à un avocat, pas pour la procédure orale. Certes, aussi un illettré numérique peut demander de l'aide à un parent ou à un ami pour effectuer ces démarches en ligne. Cependant, le sentiment de justice naît avant tout du fait d'avoir été entendu. Peut-on dire que de ne plus pouvoir être entendu en personne, mais par personne interposée maintiendra ou améliorera le sentiment de justice (concept de J-F. Roberge) ?

Un des éléments qui doit conduire la réflexion n'est pas nécessairement la question de la disparition du rituel judiciaire dans la procédure numérique car c'est une nouvelle forme qui génère sans doute des aspects rituels (le double clic du consentement, par exemple, qui n'est pas nécessaire techniquement mais qui renforce le consentement). Ce qui peut manquer plus gravement est le cadre judiciaire (comprenant selon nous les principes du contradictoire, de coopération, de présence et du juge naturel) chargé notamment de contenir les émotions, les excès de la raison algorithmique et les risques liés à la captation du réel pour l'établissement des faits par des objets et des personnes connectées (v. notre article « le Juge et l'émotion » en ligne sur Hal).

Le numérique a pour effet d'accélérer et de fragmenter : le temps par des délais couperets, les faits par des traitements de masse de documents, les conclusions écrites avec la structuration des écritures, les plaidoiries de plus en plus absentes ou limiter dans le temps à des points précis, les jugements par des trames ou le traitement séparé des solutions d'un jugement par des instruments dits de justice prédictive. Il peut porter atteinte, si l'on y prend garde, à l'autonomie des participants au procès et donc au principe de coopération. Cependant, il faut éviter que cela ne conduise à une accélération intempestive de la justice – à quand le principe procédural de simultanéité ? –, à une submersion d'informations ou à l'évitement des rencontres présentes.

Si les principes procéduraux sont respectés, ce qui implique que le juge ne cède pas son pouvoir de juger à un automate d'aide à la décision comme pour toute expertise, les nouvelles technologies de « l'intelligence artificielle » peuvent contribuer à une transformation saine de la justice.



MINISTÈRE DE LA JUSTICE

SECRETARIAT GÉNÉRAL

Paris, le

08 AOUT 2019

Conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail au sein du ministère de la justice

Textes de référence :

- Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique – article 133 ;
- Article L1222-9 du code du travail ;
- Décret n° 2016-151 du 11 février 2016 modifié relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature ;
- Arrêté du 31 juillet 2019 portant application du décret n°2016-151 du 11 février 2016 et fixant les modalités de mise en œuvre du télétravail au sein du ministère de la justice ;

Annexes :

- annexe 1 : schéma de la procédure ;
- annexe 2 : formulaire de demande de télétravail et d'autorisation ;
- annexe 3 : attestation sur l'honneur ;
- annexe 4 : fiche navette ;
- annexe 5 : listes des autorités compétentes avant le 1er janvier 2020;
- annexe 5 bis : listes des autorités compétentes après le 1er janvier 2020.
- Annexe 6 : Espace de travail adapté garantissant la santé et la sécurité du télétravailleur

Introduction

Le télétravail vise à mieux concilier la vie professionnelle et la vie personnelle des agents.

Il implique que le télétravailleur puisse exercer son activité à domicile de façon autonome et que le supérieur hiérarchique puisse évaluer l'exécution des missions qui sont confiées à l'agent.

Le décret n° 2016-151 du 11 février 2016 fixe les conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature.

L'arrêté du 31 juillet 2019 portant application du décret n° 2016-151 du 11 février 2016 modifié et fixant les modalités de mise en œuvre du télétravail au sein du ministère de la justice précise, pour l'ensemble des services du ministère de la justice, les conditions d'application du décret interministériel.

La circulaire du 13 avril 2016 modifiée relative à l'expérimentation du télétravail au sein des services parisiens de l'administration centrale du ministère de la justice (hors plateformes interrégionales) n'est par conséquent plus applicable.

La présente fiche a pour objet de préciser les conditions de mise en œuvre du dispositif au ministère et concerne le télétravail au domicile des agents.

1. Définition du télétravail et périmètre d'application

1.1 Définition

L'article L1222-9 du code du travail dispose que *« Le télétravail désigne toute forme d'organisation du travail dans laquelle un travail qui aurait également pu être exécuté dans les locaux de l'employeur est effectué par un salarié hors de ces locaux de façon volontaire en utilisant les technologies de l'information et de la communication »*.

L'article 2 du décret du 11 février 2016 précité précise la définition du télétravail dans la fonction publique :

« Le télétravail désigne toute forme d'organisation du travail dans laquelle les fonctions qui auraient pu être exercées par un agent dans les locaux de son employeur sont réalisées hors de ces locaux de façon régulière et volontaire en utilisant les technologies de l'information et de la communication.

Le télétravail est organisé au domicile de l'agent ou, éventuellement, dans des locaux professionnels distincts de ceux de son employeur public et de son lieu d'affectation. »

Le télétravail s'entend comme l'exercice des fonctions hors des locaux habituels de façon volontaire et régulière.

Le domicile s'entend comme le lieu de résidence habituelle de l'agent.

1.2 Périmètre d'application

L'arrêté du 31 juillet 2019 portant application du décret n° 2016-151 du 11 février 2016 modifié et fixant les modalités de mise en œuvre du télétravail au sein du ministère de la

justice est applicable à l'ensemble des services du ministère de la justice et des établissements publics administratifs placés sous l'autorité de la Garde des Sceaux, à l'exception du Conseil d'État, des juridictions administratives et des juridictions spécialisées de l'ordre administratif qui font l'objet d'un dispositif distinct.

Il s'agit donc :

- de l'administration centrale, des services assimilés à l'administration centrale et des services à compétence nationale ;
- des services déconcentrés et des juridictions ;
- des établissements publics du ministère de la justice.

2. Conditions d'éligibilité au télétravail

2.1. Conditions d'éligibilité relatives à l'agent

2.1.1 Le statut des agents éligibles au télétravail

L'article 1^{er} du décret du 11 février 2016 précise que sont éligibles au télétravail :

- les fonctionnaires titulaires régis par la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 ;
- les agents publics contractuels régis par la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 et le décret n°86-83 du 17 janvier 1986 ;
- les magistrats de l'ordre judiciaire régis par l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958.

Toutefois, s'agissant des magistrats, l'arrêt n° 399260 du Conseil d'État du 21 février 2018, précise que :

« Les conditions ainsi prévues par le décret n° 2016-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature doivent être regardées comme s'appliquant aux magistrats judiciaires qui exercent leurs fonctions en administration et non en juridiction ».

Sont par conséquent exclus du dispositif :

- les magistrats de l'ordre judiciaire exerçant leurs fonctions en juridiction ;
- les magistrats en fonction au sein de l'inspection générale de la justice ;
- les fonctionnaires stagiaires ;
- les agents contractuels rémunérés sur la base de vacations ;
- les agents en alternance.

Concernant les magistrats en détachement, ils se voient appliquer les règles en vigueur dans l'administration au sein de laquelle ils sont détachés.

Parmi les agents éligibles au télétravail, une attention particulière sera portée aux femmes enceintes et aux personnes en situation de handicap.

2.1.2 Ancienneté sur le poste

Pour télétravailler, l'agent doit disposer d'une autonomie suffisante dans l'exercice de ses missions. Une durée minimale de trois mois sur un poste peut être considérée comme raisonnable. Le supérieur hiérarchique direct de l'agent apprécie le degré d'autonomie de l'agent sur son poste.

