

# LE COURRIER DES MAIRES

## et des élus locaux



# La numérisation de la gestion de la relation usager

### DE 1 À 11

#### Le cadre juridique applicable à la GRU

Documents communicables, risques liés à la non-transmission, obligation dite d'« open data »... **p. 3**

### DE 12 À 20

#### L'obligation de protection de la vie privée des usagers

Droit à l'information, droits des usagers, risques et sanctions de la Cnil... **p. 6**

### DE 21 À 30

#### Les obligations inhérentes au choc de simplification

Mentions obligatoires, obligation d'accuser réception, principe « silence vaut acceptation »... **p. 8**

### DE 31 À 41

#### Obligations spécifiques liées au déploiement d'un outil numérique de GRU

Marché d'acquisition, droits de propriété, obligations issues du RGPD... **p. 11**

### DE 42 À 50

#### Conseils pour la numérisation de la GRU

Enregistrement des demandes, des pièces justificatives, portail unique versus portail métiers... **p. 13**



**Principal actionnaire:** Info Services Holding.

**Société éditrice:** Groupe Moniteur SAS au capital de 333900 euros.

**Siège social:** Antony Parc2 - 10, place du Général de Gaulle - La Croix de Berry - BP 20156 - 92186 Antony Cedex.

**RCS:** Nanterre 403 080 823.

**Numéro de commission paritaire:** 0425 T 86402.

**ISSN:** 1252-1574.

**Président-directeur de la publication:** Julien Elmaleh.

## RÉFÉRENCES

- Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance, dite loi «Essoc».
- Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens.
- Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.
- Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.
- Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.
- Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (dit Règlement général sur la protection des données, RGPD).
- Décret n° 2016-1922 du 28 décembre 2016 relatif à la publication en ligne des documents administratifs.
- Code des relations entre le public et l'administration (CRPA).
- Code de la commande publique (CPP).
- Code de la propriété intellectuelle (CPI).
- Code civil.

## RESSOURCES

- Pas de secret des affaires sur les notes de frais des élus locaux et agents, [courrierdesmaires.fr/article.54361](http://courrierdesmaires.fr/article.54361)
- Ces irréductibles communes gauloises au royaume du RGPD, [courrierdesmaires.fr/article.53516](http://courrierdesmaires.fr/article.53516)
- Les collectivités et le numérique éducatif, 50 questions-réponses du « Courrier des maires », janvier 2023, [courrierdesmaires.fr/article.53031](http://courrierdesmaires.fr/article.53031)
- L'utilisation des fichiers de données personnelles à des fins politiques, 50 questions du « Courrier des maires », nov.2019, [courrierdesmaires.fr/article.21782](http://courrierdesmaires.fr/article.21782)

## LEXIQUE

### Répertoire des informations publiques (RIP)

En application de l'article L. 322-6 du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA), le Répertoire des informations publiques est un répertoire publié par chaque administration qui regroupe ses documents administratifs communicables contenant des informations publiques.

# La numérisation de la gestion de la relation usager

**A** lors que se développent de façon significative les applications et plateformes numériques ayant pour objet d'assurer la gestion des relations avec les usagers, il est utile d'apporter un éclairage sur les vigilances juridiques et opérationnelles à considérer. La numérisation de cette gestion des relations avec les usagers (GRU) présente, en effet,

plusieurs vertus en termes d'efficacité, d'opérationnalité, voire de redynamisation de la vie démocratique et séduit naturellement de nombreux exécutifs locaux.

Reste que pour garantir la réussite de tels projets, il importe de considérer de façon circonstanciée et globale l'ensemble des réglementations applicables et des besoins à satisfaire.

50 questions-réponses pour identifier au mieux les enjeux juridiques, opérationnels et techniques liés à la numérisation de la GRU.

Par **Elise Humbert**, avocate directrice, **David Cornerardy**, avocat senior, **Audrey Lefèvre**, avocate associée, **Sara Ben Abdeladhim**, avocate senior, **Marion Terraux**, avocate associée, **Sylvain Boueyre**, avocat senior, Seban avocats et **Fabrice Van Hoed**, consultant associé, Syneur consulting

## 1

### Quelles sont les personnes morales soumises à l'obligation de communication des documents administratifs ?

Les personnes morales soumises à l'obligation de communication des documents administratifs sont celles mentionnées à l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA).

Plus particulièrement, il s'agit de l'Etat, des collectivités territoriales ainsi que de toute autre personne de droit public ou de droit privé chargée d'une mission de service public. Considérée comme une condition de la démocratie, cette liberté d'accès aux documents administratifs se veut garante de la transparence de l'action publique. Toutes les administrations sont donc soumises à cette obligation, sans condition de seuil à atteindre ou dépasser (comme, par exemple, un nombre minimal d'habitants ou de salariés).

## 2

### Quelles sont les personnes autorisées à solliciter la communication d'un document administratif ?

Les personnes autorisées à solliciter la communication d'un document administratif sont, au sens de l'article L. 311-1 du CRPA, toutes les « personnes qui en font la demande ».

Ainsi, toute personne est autorisée à formuler une demande de communication de document administratif sous réserve de respecter les conditions applicables, c'est-à-dire de déposer une demande régulière.

Pour rappel, selon le CRPA, une demande de document administratif régulière est une demande qui est adressée à l'administration concernée ; précise ; non abusive ; orale ou écrite (lettre ou mail) ; sans exigence de motivation.

Le ou les documents administratifs demandés ne sont donc pas forcément liés ou rattachés à l'utilisateur qui en fait la demande étant donné qu'aucune exigence de motivation ou d'intérêt n'est requise, dès lors qu'il s'agit d'un document administratif au sens de l'article L. 300-2 du CRPA.

3

## Quels sont les documents obligatoirement communicables en application du CRPA ?

Selon l'article L. 311-1 du CRPA, les documents obligatoirement communicables sont les documents de nature administrative, que l'administration a en sa possession. La définition d'un document administratif est donnée à l'article L. 300-2 du CRPA. Il s'agit d'un document produit ou reçu par un service de l'Etat, une collectivité territoriale, un établissement public ou un organisme privé chargé d'une mission de service public.

Le document peut être un dossier, un rapport, une étude, un compte rendu, un procès-verbal, une statistique, une directive, une instruction, une circulaire, une note ou réponse ministérielle, un avis, un code source ou une décision. Et ce, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme ou leur support. Ces documents administratifs seront alors, en principe, obligatoirement communicables.

4

## Quelles sont les exceptions à ce droit à la communication d'un document administratif ?

Certains documents administratifs ne sont pas communicables ou ne le sont que sous certaines conditions. Ainsi, un document préparatoire n'est communicable qu'à l'intervention de la décision. S'il s'agit de documents contenant des informations couvertes par une règle de secret, l'occultation des mentions concernées sera nécessaire avant toute communication. De plus, un document ne peut être communiqué dès lors qu'il est susceptible de porter atteinte à la vie privée d'une personne physique. Dans ce cas, seule la personne concernée par ledit document peut en obtenir communication. Certains documents, enfin, sont incommunicables de façon absolue en application des dispositions de l'article L. 311-5 du CRPA. Il s'agit des documents administratifs non achevés, diffusés publiquement ou qui porteraient atteinte à la sécurité de l'Etat, au secret de la défense nationale, au déroulement des procédures engagées devant les juridictions.

5

## Quels sont les risques associés à la non-transmission d'un document administratif ?

Dans l'hypothèse où une administration refuse d'accéder à une demande de transmission d'un document administratif, l'usager peut saisir la commission d'accès aux documents administratifs (Cada). Cette saisine de la Cada constitue un recours administratif préalable obligatoire à tout recours contentieux envisagé, en vertu des dispositions de l'article L. 342-1 du CRPA. A la suite de l'avis rendu par la Cada et en cas de persistance de l'administration dans son refus de communiquer le document sollicité, l'usager a la possibilité de saisir le tribunal administratif dans le ressort duquel l'administration saisie a son siège.

En cas de saisine de la juridiction administrative, l'administration encourt le risque d'une obligation de communication du document, le cas échéant sous astreinte, le risque d'une condamnation au paiement de frais irrépétibles voire le risque d'une condamnation en paiement du préjudice subi par le requérant (sanction rare).

6

## Qu'est-ce que l'obligation dite d'« open data » ?

L'article L. 312-1-1 du CRPA vient fixer une obligation dite d'open data qui se traduit par le partage des données dont disposent certaines administrations. Il s'agit pour les personnes morales concernées de mettre en ligne une partie de leurs documents (disponibles sous forme électronique) en faveur des usagers, permettant ainsi leur exploitation.

Ce partage en open data doit s'effectuer de manière gratuite, dans des formats ouverts et permettant la réutilisation des documents. Il s'agit donc du droit d'une mise à disposition de certains documents et certaines données, dans l'objectif de transparence et d'innovation collective.

Avant tout dépôt de documents en open data, il est nécessaire de procéder à une vérification de l'absence d'occultation préalable à réaliser. Il est patent, en effet, que la diffusion spontanée des documents administratifs se doit d'être conforme aux règles de secret et de protection de la vie privée applicables.

7

## Quelles sont les personnes morales soumises à une obligation d'open data ?

Cette obligation d'open data, ou autrement dite, de diffusion spontanée en ligne de documents administratifs vient concerner différentes personnes morales. Il s'agit des administrations mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-2, c'est-à-dire l'Etat, les collectivités locales et les autres personnes de droit public ou de droit privé chargées d'une mission de service public.

Néanmoins, pour les collectivités, cette exigence ne concerne que celles de plus de 3 500 habitants ; et, pour les personnes morales de droit public ou de droit privé chargées d'une mission de service public, cette exigence ne concerne que celles employant plus de 50 agents ou salariés (L. 312-1 et suivants du CRPA).

Ces seuils sont fixés par le décret n° 2016-1922 du 28 décembre 2016 relatif à la publication en ligne des documents administratifs.

8

## Quels sont les données et documents concernés par cette obligation ?

Les données et documents concernés par l'obligation d'open data sont ceux listés par les articles L. 312-1-1 du CRPA et suivants, soit principalement :

- les documents administratifs communiqués en application des dispositions figurant au sein du CRPA ;
  - les documents figurant dans le **RIP** **VOIR LEXIQUE** et le répertoire lui-même s'il existe (art. L. 322-6) ;
  - les bases de données produites ou reçues par les administrations ne faisant pas l'objet d'une diffusion publique par ailleurs ;
- les données mises à jour régulièrement dont la publication présente un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental ;
- les règles définissant les principaux traitements algorithmiques utilisés dans l'accomplissement de leurs missions lorsqu'ils fondent des décisions individuelles (art. L. 312-1-3).

9

## Les personnes morales concernées par une obligation d'open data sont-elles obligées de publier leurs documents sur le site data.gouv.fr ?

Non, les personnes morales concernées par cette obligation d'open data ne sont pas obligées de publier leurs documents et données sur data.gouv.fr et ce même si ce site reste la première source open data en France, recueillant les données publiques des administrations et du gouvernement sur divers secteurs (économie, éducation, culture, santé...).

D'autres sites peuvent être utilisés par l'administration et notamment par les collectivités pour respecter leur obligation :

- open-collectivites.fr
- data.economie.gouv.fr
- data.ofgl.fr
- banatic.gouv.fr
- app.dvf.etalab.gouv.fr (l'explorateur de données de valeur foncière, DVF).

De plus, les administrations peuvent publier leurs documents administratifs directement sur leurs sites internet.

10

## Quels sont les moyens d'action d'un administré pour contraindre une personne morale à respecter son obligation d'open data ?

Les sanctions encourues sont identiques à celles inhérentes à un refus de communication d'un document administratif. Pour rappel, après avoir effectué un recours préalable obligatoire devant la Commission d'accès aux documents administratifs (art. L. 342-1 du CRPA), l'usager a la possibilité de saisir le tribunal administratif dans le ressort duquel a son siège l'administration qui a pris la décision de refus de diffusion d'un document ou d'une base de données.

En cas de saisine de la juridiction administrative, l'administration encourt une obligation de diffusion du document sous astreinte, une condamnation au paiement de frais irrépétibles ou une condamnation en paiement du préjudice subi par le requérant (rare). Celui-ci pourra par ailleurs saisir le juge de l'exécution du tribunal administratif via une demande d'aide à l'exécution du jugement pour contraindre une personne morale à respecter son obligation.

11

## Quelles sont les dernières jurisprudences relatives à l'obligation de transparence des acteurs publics ?

On constate que le Conseil d'Etat cherche, d'une part, l'équilibre entre la préservation des secrets protégés par la loi et le respect de la vie privée, et d'autre part, la transparence de l'action administrative. A titre d'exemple, dans un arrêt du 7 octobre 2022 (n° 443826), il a rejeté la requête de l'association Anticor en faveur de la transmission des comptes annuels de la fondation Louis Vuitton, considérant que si ces comptes constituaient des documents administratifs, ils entraient dans l'un des champs d'exception de l'article L. 311-6 du CRPA, à savoir le droit au respect de la vie privée. Dans un second arrêt rendu le 8 février 2023 (n° 452521), le Conseil d'Etat est venu décider, en revanche, que des notes de frais, de restauration et reçus de déplacements d'élus locaux ou d'agents publics constituaient des documents administratifs communicables, sous réserve d'occulter les potentielles mentions couvertes par le respect du droit de la vie privée (envisagées strictement).

12

## Que recouvre le droit à l'information des usagers sur leurs données ?

Les usagers ont le droit de connaître les caractéristiques principales associées au maniement des données dès le stade de leur collecte. Les articles 13 et 14 du RGPD définissent cette exigence et délimitent les informations à transmettre à savoir :

- l'identité et coordonnées du responsable du traitement (ou son représentant) et, le cas échéant, les coordonnées du délégué à la protection des données ;
- les finalités du traitement et sa base juridique ou légale ;
- les destinataires ou catégories de destinataires des données ;
- le caractère obligatoire ou facultatif du recueil des données ;
- la durée de conservation des données ;
- le droit d'introduire une réclamation auprès d'une autorité de contrôle ;
- l'existence d'un traitement automatisé ou d'un transfert vers l'étranger.

Enfin, il est possible d'exercer une demande de droit pour un autre usager dès lors qu'un mandat écrit et suffisant est délivré par la personne concernée.

13

## L'administration est-elle tenue de diffuser cette information aux usagers selon un formalisme particulier ?

Selon l'article 12 du RGPD, rappelant le principe de transparence, l'utilisateur concerné par un traitement de données doit recevoir une information délivrée « de façon concise, transparente, compréhensible et aisément accessible, en des termes clairs et simples ». Ainsi, l'administration n'est pas soumise à un formalisme particulier dès lors que l'information délivrée répond aux exigences d'accessibilité, de concision et de clarté précitées. La Cnil recommande, par conséquent, l'utilisation d'un vocabulaire simple, adapté au public visé.

Elle préconise encore de diversifier les méthodes d'information pour retenir, dans chaque situation la solution la plus adaptée y compris en optant pour une information par renvoi (soit sur deux supports distincts).

Plusieurs vecteurs peuvent ainsi être mobilisés et requièrent des administrations de faire preuve d'innovation : mention d'information écrite, QR code, messages audios, panneaux d'affichage, etc.

14

## Quels sont les autres droits d'un usager concernant le traitement de ses données personnelles ?

Un utilisateur a plusieurs droits en ce qui concerne le traitement de ses données personnelles.

Il a droit à l'accès à ses données personnelles (art. 15 du RGPD), à la rectification de certaines de ses données (art. 16), à l'effacement de ses données dans certaines situations restrictives (art. 17), à la limitation du traitement de ses données pendant l'examen d'une autre demande de droit (art. 18), à la portabilité de ses données, c'est-à-dire un droit à la transmission de ses données dans un format réutilisable ou à la transmission directe de ses données à une autre entité (art. 20) et à s'opposer à l'utilisation de ses données dans des cas particuliers (art. 21). L'utilisateur peut s'opposer à l'utilisation de ses données par un organisme sous couvert d'être en mesure de faire valoir une situation particulière.

15

Dans quel délai une administration doit-elle répondre à la demande d'un usager dont elle traite les données personnelles ?

Selon l'article 12 du RGPD, l'administration, en tant que responsable de traitement, doit répondre à une demande de droit «informatique et libertés» d'un usager dont elle traite les données personnelles dans les meilleurs délais et au plus tard dans le délai d'un mois à compter de la réception de la demande. En cas de demande «complexe», nécessitant davantage de temps à l'administration pour traiter la demande, le délai peut être prolongé de deux mois.

Si l'administration décide de prolonger ce délai, elle a l'obligation d'en informer l'usager et d'avancer les motifs pour lesquels ce report intervient. Cette information doit être délivrée dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande, c'est-à-dire au cours du délai initial.

16

Un usager peut-il exercer un droit «informatique et libertés» pour le compte d'un autre usager ?

Les droits issus de la loi «informatique et libertés» constituent des droits individuels : ils ne peuvent donc en principe être exercés que par la personne concernée.

Néanmoins, il existe des régimes d'exception dans lesquels une demande de droit «informatique et libertés» peut être exercée par une autre personne que la personne concernée. Pour les mineurs non émancipés, il revient ainsi, naturellement, aux personnes exerçant l'autorité parentale de formuler une demande de droit. Ils représentent le mineur dans les actes de la vie civile sans aucun régime dérogatoire applicable aux demandes de droit informatique et libertés (art. 388-1-1 du code civil).

Pour les incapables majeurs, il est nécessaire de tenir compte des différents régimes de protection établis et applicables pour déterminer si la demande de droit peut être exercée par le mandataire ou par la personne protégée elle-même.

17

Quelles conditions formelles faut-il respecter dans le cadre d'une réponse à une demande de droit «informatique et libertés» ?

Selon les termes de l'article 12.3 du RGPD, il doit être retenu que la personne concernée dispose du choix de la forme de la réponse apportée à sa demande. A défaut de choix expressément du demandeur sur la forme à respecter, l'article 109 de la loi «informatique et libertés» précise que l'administration doit répondre «par tout moyen approprié, y compris par voie électronique et, de manière générale, sous la même forme que la demande».

A noter que, par principe, aucun paiement ne peut conditionner la réponse à une telle demande (le cas échéant, seule une participation aux frais induits par la réponse peut être exigée). Une vigilance devra, enfin être observée, pour garantir un transfert sécurisé des informations sollicitées.

18

Une personne morale de droit public peut-elle solliciter la communication d'informations personnelles détenues par une autre administration ?

Il est possible pour une personne morale de droit public de solliciter la communication d'informations personnelles détenues par une autre administration, sous réserve de pouvoir entrer dans la catégorie des tiers autorisés.

Plus particulièrement, la Cnil définit un «tiers autorisé» comme tout organisme pouvant accéder à certaines données contenues dans des fichiers publics ou privés parce qu'une loi l'y autorise expressément. L'obtention de données personnelles auprès d'une autre entité par un tiers autorisé est conditionnée à la transmission d'un écrit intégrant le fondement juridique de la demande.

La Cnil a eu l'occasion de rappeler cette exigence fondamentale au sein d'un guide des tiers autorisés parfaitement explicite, auquel est adossé un recueil des principales procédures autorisées (parmi lesquelles les réquisitions des forces de police et les différentes sollicitations des services fiscaux.)

19

### Quels sont les risques encourus en cas d'atteinte à un droit «informatique et libertés»?

Différentes mesures peuvent être prises contre l'administration par l'autorité de contrôle. Plus précisément, dès qu'un manquement au RGPD ou à la loi «informatique et libertés» est porté à sa connaissance, la Cnil peut prononcer, après une procédure contradictoire, une ou plusieurs des mesures suivantes :

- Un rappel à l'ordre ;
- Une injonction de se mettre en conformité (potentiellement assortie d'une astreinte par jour de retard) ;
- Une limitation temporaire ou définitive du traitement, son interdiction ou le retrait d'une autorisation ;
- Le retrait d'une certification ;
- La suspension des flux de données adressées à un destinataire situé dans un pays tiers ou à une organisation internationale ;
- Une suspension partielle ou totale de la décision d'approbation des règles d'entreprise contraignantes (BCR) ;
- Une amende administrative ne pouvant excéder 20 millions d'euros ou 4 % du chiffre d'affaires annuel mondial.

20

### La Cnil a-t-elle déjà sanctionné une personne morale pour méconnaissance des droits de ses usagers?

Toutes les personnes morales de droit public et de droit privé exerçant une mission de service public, à la seule exception de l'Etat, peuvent être sanctionnées à raison d'un manquement à la réglementation «informatique et libertés».

Dans ce cadre, la Cnil exerce également son contrôle à destination des personnes publiques. Ce faisant, elle a prononcé, en 2022, 22 mises en demeure à l'encontre de communes n'ayant pas respecté l'obligation de désigner un délégué à la protection de données (alors même qu'elles y sont tenues conformément aux dispositions de l'art. 37 du RGPD).

Elle a prononcé également une amende de 250 000 euros à l'encontre du GIE Infogreffe pour plusieurs manquements au RGPD (décision du 8 septembre 2022) ainsi qu'une amende de 400 000 € à l'encontre de la RATP pour avoir intégré le nombre des jours de grève des agents dans des fichiers d'évaluation servant à l'avancement de carrière (décision du 29 octobre 2021).

21

### L'administration est-elle systématiquement tenue d'accuser réception des demandes reçues?

En principe, et conformément à l'article L. 112-3 du CRPA, toute demande adressée à l'administration doit faire l'objet d'un accusé de réception. Reste qu'à l'instar de tout principe, celui-ci «souffre» certaines exceptions.

Ainsi, cette obligation n'est pas applicable aux demandes abusives (art. L. 112-3, 1° du CRPA) ni aux demandes, définies par décret en Conseil d'Etat, pour lesquelles l'administration dispose d'un bref délai pour répondre ou qui n'appellent pas d'autre réponse que le service d'une prestation ou la délivrance d'un document prévus par les lois ou règlements (art. L. 112-3, 2°). De plus, l'administration n'a pas à accuser réception dès lors qu'il s'agit d'une décision implicite ou expresse acquise au profit du demandeur au terme d'un délai inférieur ou égal à 15 jours (art. R. 112-4, 1°), ni lorsqu'une demande tend à la délivrance d'un document ou au service d'une prestation pour laquelle l'administration ne dispose que du seul pouvoir de vérifier que le demandeur remplit les conditions légales pour l'obtenir (art. R. 112-4, 2°).

22

### Quelles sont les mentions devant obligatoirement figurer dans l'accusé de réception d'une demande?

L'accusé de réception doit comporter plusieurs informations conformément à l'article R. 112-5 du CRPA. Il doit inclure la date de réception de la demande et la date à laquelle elle sera considérée comme acceptée ou rejetée, si aucune décision expresse n'a été prise.

Il doit également mentionner si la demande peut donner lieu à une décision implicite de rejet ou d'acceptation.

Dans le cas d'une décision implicite de rejet, l'accusé de réception doit indiquer les délais et les voies de recours disponibles. Dans le cas d'une décision implicite d'acceptation, l'accusé de réception doit mentionner la possibilité pour le demandeur de demander une attestation. Les coordonnées du service chargé du dossier (nom, adresse et numéro de téléphone) doivent également être fournies.

Si la demande est incomplète, l'administration doit indiquer les pièces et informations manquantes dans l'accusé de réception (art. L. 114-5 du CRPA).

23

## Quels sont les risques associés à la méconnaissance de l'obligation d'accuser réception des demandes ?

Dans l'hypothèse où l'obligation d'accuser réception n'est pas respectée par l'administration, la principale conséquence va porter sur le déclenchement du délai de recours contentieux. En effet, l'article L. 112-6 du CRPA rappelle le principe de non-opposabilité du recours dès lors que l'accusé de réception n'a pas été transmis à l'auteur d'une demande (aujourd'hui, néanmoins, en partie relativisé par la jurisprudence du Conseil d'Etat du 13 juillet 2016 n° 387763 dite Czabaj introduisant la notion d'un délai raisonnable de recours y compris à défaut de l'indication des voies et délais de recours).

Une exception à ce principe subsiste lorsqu'une décision a été régulièrement notifiée avant l'expiration du délai au terme duquel est susceptible de naître une décision implicite, le défaut de délivrance d'un accusé réception n'emporte pas l'inopposabilité des délais de recours contentieux.

Cette violation de l'obligation n'a, en revanche, aucune incidence sur la légalité de la décision en cause.

24

## Quelles sont les obligations d'une administration n'ayant pas la compétence requise pour traiter la demande d'un usager ?

L'article L. 114-2 du code des relations entre le public et l'administration dispose que « lorsqu'une demande est adressée à une administration incompétente, cette dernière la transmet à l'administration compétente et en avise l'intéressé ». Cet article consacre donc une nouvelle obligation pour les administrations, celle de transférer les demandes reçues aux administrations compétentes.

Ainsi, dans le cas où l'administration se voit adresser une demande de la part d'un usager, qui a commis une erreur ou une négligence dans la désignation de l'administration à contacter, cette dernière se trouve dans l'obligation de faire suivre cette demande à la « bonne » administration. Au surplus, l'administration se doit d'informer l'usager de la démarche réalisée auprès de l'administration compétente.

25

## Comment peut-on définir le principe «silence vaut acceptation» ?

Selon l'article L. 231-1 du CRPA « le silence gardé pendant deux mois par l'administration sur une demande vaut décision d'acceptation ». Une telle décision implicite intervient quand l'administration ne répond pas, qu'elle n'a pas eu la possibilité de traiter de la demande ou qu'elle n'a pas souhaité répondre sous un délai de deux mois. Ce faisant l'administration ne peut rester silencieuse sous réserve de l'intervention d'une décision favorable au bénéfice du demandeur, à l'issue d'un délai de deux mois, la contraignant à l'engagement d'une procédure de retrait si celle-ci devait se trouver illégale. Avant la loi de 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, le principe était tel que le silence gardé pendant deux mois par l'administration valait décision de refus.

La règle « silence vaut acceptation », issue de la loi du 12 novembre 2013, correspond donc à une inversion du régime qui prévalait jusqu'alors, conduisant cependant à la consécration d'un grand nombre d'exceptions.

26

## Quels sont les exceptions applicables au principe «silence vaut acceptation» ?

L'article L. 231-4 du CRPA fixe les cas d'exception où le silence vaut refus lorsqu'une demande :

- ne tend pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle ;
- ne s'inscrit pas dans une procédure prévue par un texte législatif ou réglementaire ou présente le caractère d'une réclamation ou d'un recours administratif ;
- présente un caractère financier sauf en matière de sécurité sociale ;
- survient dans le cadre des relations entre l'administration et ses agents.

Ou encore, lorsqu'une acceptation implicite ne serait pas compatible avec le respect des engagements internationaux et européens de la France, la protection de la sécurité nationale ou des libertés et des principes à valeur constitutionnelle et la sauvegarde de l'ordre public. Les exceptions peuvent encore être issues de régimes particuliers venant d'autres textes. L'Etat, par souci de clarté, a mis à disposition différents recueils et outils (dont un moteur de recherche).

27

### A quoi correspond le droit à l'erreur consacré par la loi «Essoc»?

Les articles L. 123-1 et L. 123-2 du CRPA viennent consacrer le droit à l'erreur, c'est-à-dire la possibilité pour un usager (particulier, professionnel, entreprise) de régulariser une erreur qu'il a commise dans une de ses déclarations à l'administration sans subir de sanction. Ces articles sont tous deux issus de la loi «Essoc» du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance.

Ce droit permet aux usagers d'être davantage accompagnés par l'administration et d'éviter une sanction (pénalité ou privation de tout ou partie d'une prestation sociale) de sa part lorsqu'une erreur est rectifiable.

Toutes les administrations sont concernées, qu'il s'agisse des services de l'Etat, des collectivités territoriales ou des organismes chargés d'une mission de service public administratif.

28

### Quelles sont les conditions requises pour faire valoir un droit à l'erreur?

Selon l'article L. 123-1 du CRPA, des conditions cumulatives sont requises pour faire valoir son droit à l'erreur.

Tout d'abord, l'usager doit avoir méconnu la règle ou commettre une erreur pour la première fois. L'usager ne pourra pas bénéficier de ce droit s'il a déjà méconnu la règle ou produit l'erreur. De plus, l'usager doit régulariser sa situation de sa propre initiative ou après invitation de l'administration à le faire dans un délai imparti. Si la régularisation n'est pas opérée dans ce délai, le droit à l'erreur ne pourra être opposé. Pour bénéficier de ce droit, l'usager devra encore être de bonne foi, laquelle se trouve néanmoins présumée, de sorte que c'est à l'inverse à l'administration d'apporter la preuve de la mauvaise foi de l'usager si elle entend ne pas lui accorder le droit à l'erreur (art. L. 123-2).

Ce n'est que si ces trois conditions sont remplies que l'usager pourra bénéficier d'un droit à l'erreur.

29

### Qu'est-ce que le droit au contrôle, aussi consacré par la loi «Essoc»?

A l'occasion de la loi «Essoc» du 10 août 2018, le droit au contrôle a été consacré aux articles L. 124-1 et L. 124-2 du CRPA. L'objectif de ce droit est de faire en sorte que le contrôle ne soit plus vu comme un outil de sanction mais comme un outil d'accompagnement des usagers, leur permettant d'éviter une sanction.

Selon l'article L. 124-1, «toute personne peut demander à faire l'objet d'un contrôle prévu par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur». A travers ce mécanisme, toute personne peut demander à faire l'objet d'un contrôle par l'administration afin de détecter une potentielle erreur et la corriger.

Ensuite, l'administration procédera au contrôle dans un délai «raisonnable». A l'issue du contrôle, l'administration pourra potentiellement constater une méconnaissance des règles applicables à la situation de la personne contrôlée et celle-ci sera invitée à régulariser sa situation.

30

### Quelles sont les conditions requises pour bénéficier d'un droit au contrôle?

L'article L. 124-1 du CRPA ne fixe aucune condition particulière conditionnant la possibilité pour un usager de faire valoir un droit au contrôle, si ce n'est celle de préciser les points sur lequel le contrôle est sollicité. Reste que cet article prévoit quelques cas dans lesquels l'administration a la possibilité de ne pas accéder à cette demande.

Ainsi, l'administration a la possibilité de ne pas satisfaire à une demande de contrôle dès lors que le demandeur est de mauvaise foi (étant précisé qu'il lui appartient néanmoins de prouver cette mauvaise foi). De plus, l'administration n'est pas obligée de procéder à ce contrôle en cas de demande abusive, par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique. Pour finir, l'administration n'a pas l'obligation d'effectuer ce contrôle si la demande a manifestement pour effet de compromettre le bon fonctionnement du service ou de mettre l'administration dans l'impossibilité matérielle de mener à bien son programme de contrôle.

31

## Quelles sont les règles de passation d'un marché d'acquisition ou de développement d'un outil numérique ?

La commande de ces prestations répond aux mêmes règles de passation et de mise en concurrence que des marchés classiques. Le marché peut être passé sans publicité ni mise en concurrence préalable si la solution ne peut être fournie que par un opérateur économique déterminé pour des raisons techniques ou si le prestataire détient des droits d'exclusivité comme des droits de propriété intellectuelle (art. R. 2122-3 du code de la commande publique). Dans le cas contraire, l'acheteur doit mettre en œuvre une procédure adaptée ou une procédure formalisée. Si l'outil numérique est nouveau ou s'il améliore sensiblement les solutions existantes en répondant à un besoin non satisfait, il peut être développé et acquis dans le cadre d'un partenariat d'innovation (art. L. 2172-3). Quel que soit son montant, on pourra envisager que le marché soit passé selon la procédure formalisée avec négociation (art. R. 2124-3, 2°) ou le dialogue compétitif (art. R. 2124-5), voire sans publicité ni mise en concurrence.

32

## A quelles clauses administratives générales faut-il soumettre un tel marché ?

Le choix du cahier des clauses administratives générales (CCAG) auquel soumettre un tel marché n'est pas imposé légalement. Il appartient donc à l'acheteur public de désigner le CCAG le plus pertinent. S'agissant d'un outil numérique, il est toutefois préférable (et logique) de recourir au CCAG-TIC dont les clauses sont adaptées à une opération de mise à disposition de logiciels. Le recours au CCAG-PI, également envisageable, demeure toutefois moins adapté à ce type de marché destiné à l'acquisition et au déploiement d'un logiciel, et cette option n'est dès lors pas recommandée. Il est bien entendu possible de déroger aux clauses du CCAG qu'il a été décidé d'appliquer afin d'adapter celles-ci aux particularités de l'opération. Pour qu'une telle dérogation soit valable, elle doit être rappelée en fin du cahier des clauses administratives particulières (CCAP). Il est également possible de décider de ne pas soumettre le marché à un CCAG, mais cela imposera d'être exhaustif dans le CCAP.

33

## Quelles sont les clauses essentielles à inclure dans les documents particuliers du marché d'acquisition d'un outil numérique GRU ?

L'objectif d'un encadrement contractuel adapté est de garantir à l'acheteur public la livraison d'un outil numérique conforme aux besoins exprimés (cahier des charges), au niveau de qualité attendue et dans les délais prévus.

Pour ce faire, une attention particulière doit être portée à certaines clauses et annexes essentielles dont le cahier des charges (qui définit le périmètre d'intervention du prestataire), le cadre de collaboration des parties (et la comitologie), le rôle et les engagements du prestataire, sa responsabilité (en veillant aux plafonds d'indemnisation souvent prévus dans les contrats proposés par les prestataires informatiques), la cession ou la licence des droits de propriété intellectuelle, la réversibilité (indispensable à la continuité du service en fin de marché) et, enfin, la sous-traitance RGPD.

34

## Faut-il impérativement prévoir une clause de cession exclusive des droits de propriété intellectuelle sur l'outil numérique ?

La cession des droits de propriété intellectuelle peut être intéressante pour l'acheteur public. Au contraire d'une simple licence limitée à un droit d'utilisation, elle permet de disposer de l'outil de la manière la plus large possible, notamment de le faire évoluer en interne mais aussi de le mettre à disposition d'autres acheteurs publics sans avoir à obtenir l'autorisation du prestataire développeur pour ce faire (cf. question n° 41). Une telle cession de droits n'est envisageable que dans le cas d'un développement spécifique. En cas de solution standard (progiciel), une licence est prévue, avec des droits plus limités sur l'outil.

Dans un cas comme dans l'autre, l'enjeu reste de s'assurer que la cession ou la licence couvre bien l'ensemble des fonctionnalités que l'acheteur public envisage d'offrir au travers de l'outil et l'ensemble des droits de propriété intellectuelle nécessaires à cette exploitation.

**35**

### Qu'impose le RGPD concernant les données liées au développement, à la maintenance et à l'hébergement de l'outil numérique ?

Plusieurs traitements de données à caractère personnel seront mis en œuvre par l'outil numérique de GRU, directement ou par l'intermédiaire des prestataires sous-traitants participant à son développement – par exemple pour la gestion des usagers, éventuellement les comptes utilisateurs si les usagers peuvent utiliser directement l'outil, pour la gestion des réclamations –, à son intégration et à son hébergement. L'acheteur public, en qualité de responsable du traitement, est alors tenu au respect des obligations issues du RGPD et de la loi «informatique et libertés». Le fait de recourir à un outil numérique n'aura pas d'impact particulier sur les obligations précédemment évoquées.

Les contrats conclus avec ces prestataires devront comporter des clauses de sous-traitance conformes aux exigences du RGPD.

**36**

### Quelles stipulations contractuelles prévoir si le fournisseur de l'outil propose aussi les prestations d'hébergement des données traitées ?

Dès lors que l'offre du fournisseur de l'outil numérique inclut l'hébergement des données traitées au sein de l'outil, il conviendra de prêter une attention particulière aux stipulations portant sur la protection des données personnelles des usagers et sur la réversibilité des données en fin de marché. En effet, l'acheteur public est en principe responsable du traitement des données à caractère personnel alors que l'hébergeur est sous-traitant au sens du RGPD, ce qui implique de prévoir une clause de sous-traitance respectant les dispositions de l'article 28 du RGPD. Aussi, la fin du contrat doit être envisagée dès sa conclusion et l'acheteur public doit s'assurer qu'il disposera, en fin de contrat, de l'ensemble des éléments lui permettant d'assurer la continuité du service public, notamment l'ensemble des données d'exploitation de l'outil ainsi que les codes source des développements en cas de cession de droits de propriété intellectuelle.

**37**

### Quelles précautions prendre s'il est décidé de développer un outil numérique en interne ?

Si l'outil numérique est développé directement par la personne publique, celle-ci doit être titulaire des droits de propriété intellectuelle sans que les agents et stagiaires ayant participé à la création de la solution ne puissent revendiquer de droits. Pour les agents, les articles L. 113-9 et L. 131-3-1 du code de la propriété intellectuelle s'appliqueront à toutes les œuvres (logicielles ou non) «dans l'exercice de [leurs] fonctions ou d'après les instructions» de l'employeur et sous réserve qu'aucune stipulation contractuelle ou disposition statutaire contraire ne soit applicable. Ainsi, la personne publique employeur sera titulaire des droits de propriété intellectuelle. Cette cession sera complète pour les œuvres logicielles, mais sera limitée pour les autres œuvres à ce qui est «strictement nécessaire à l'accomplissement d'une mission de service public».

Pour les stagiaires, aucune cession automatique n'est prévue. Il faudra donc prévoir une clause de cession de droits dans la convention de stage ou un contrat distinct.

**38**

### Est-il requis de prévoir des conditions générales d'utilisation acceptées par l'utilisateur ?

Dans le cadre de sa politique de gestion de la relation à l'utilisateur, lorsque la personne publique décide de mettre l'outil numérique de GRU à la disposition des usagers, ceux-ci deviennent des utilisateurs de l'outil.

Rien n'oblige juridiquement à prévoir des conditions générales d'utilisation mais cela peut être fortement recommandé car c'est un bon moyen d'encadrer le comportement des usagers sur l'outil numérique. Les conditions générales d'utilisation peuvent également inclure la politique de confidentialité des données personnelles des usagers.

39

## Quelle responsabilité en cas de défaillance de l'outil numérique conduisant à une perte des données ?

En tant que responsable de traitement, l'acheteur public est tenu de garantir l'intégrité et la confidentialité des données à caractère personnel hébergées. Ainsi, en cas de défaillance de l'outil numérique aboutissant à une perte de données personnelles, l'acheteur public est susceptible de voir sa responsabilité engagée à ce titre.

Toutefois, si la défaillance est en réalité imputable au prestataire technique qui n'aurait pas fourni le niveau de sécurité contractuellement attendu, alors la responsabilité reposera in fine sur ce prestataire. Cette responsabilité est une responsabilité de nature contractuelle, ce qui implique qu'il faudra vérifier les clauses du contrat relatives à la responsabilité contractuelle. Les prestataires prévoient souvent des plafonds de responsabilité (parfois calculés à partir du montant annuel des redevances payées). Une certaine vigilance doit donc être portée sur ce point dans la rédaction du contrat.

40

## Quelle responsabilité est encourue pour les propos des usagers sur l'outil numérique à leur disposition ?

Si l'outil de GRU permet aux utilisateurs de publier du contenu ou des messages accessibles aux autres utilisateurs se pose la question de la responsabilité de la personne publique au regard de ces contenus. La loi pour la confiance dans l'économie numérique fait reposer sur l'éditeur du site internet la responsabilité de l'ensemble des contenus publiés (par exemple en cas de propos diffamatoires) alors que l'hébergeur du site bénéficie d'un régime de responsabilité atténuée. Pour déterminer si l'acheteur public a un rôle d'éditeur ou d'hébergeur, il convient de se référer au critère du « rôle actif » dans le contrôle des contenus diffusés. Si l'acheteur public adopte un rôle actif, par exemple en contrôlant les contenus avant leur publication, il est alors qualifié d'éditeur et est responsable de ce qui est publié. S'il ne contrôle pas ces contenus, il est qualifié d'hébergeur et n'est pas responsable de ce qui est publié. En tant qu'hébergeur, il a seulement l'obligation de supprimer promptement un contenu manifestement illicite qui lui est signalé.

41

## Est-il possible de mettre un outil numérique développé en interne à la disposition d'autres acteurs publics ?

Une collectivité qui aurait développé en interne un outil numérique de GRU performant et répondant efficacement aux besoins des administrés peut être tentée de le mettre à disposition d'autres acteurs publics. Cette mise à disposition est possible sous réserve que la personne publique dispose bien des droits de propriété intellectuelle (cf. question 37) et qu'elle s'inscrive, par ailleurs, dans un cadre de coopération institutionnelle ou conventionnelle avec les partenaires publics à qui elle souhaite mettre à disposition son outil. Sans un dispositif de coopération conforme au CGCT, la relation entre les collectivités constituera une relation de commande publique. Chaque partenaire qui souhaitera bénéficier de l'outil devra lancer une procédure de mise en concurrence.

Une mise à disposition à d'autres acteurs publics sera également envisageable dans l'hypothèse où la collectivité qui a développé la solution est en relation de quasi-régie à l'égard de ses partenaires publics (in house).

42

## L'enregistrement des demandes dans un outil numérique ne concerne-t-il que les téléservices ?

L'enregistrement des demandes dans un outil numérique ne se limite pas aux seuls téléservices mais peut inclure toutes les demandes, quel que soit le canal utilisé pour les faire parvenir à la collectivité. En effet, pour offrir une expérience de qualité aux usagers, il est important de mettre en place des systèmes de suivi des demandes qui permettent de les enregistrer et de les traiter de manière efficace. La traçabilité pour l'utilisateur est assurée par un enregistrement de toutes ses sollicitations quel que soit le canal utilisé : guichet physique, téléphone, courrier, courriel, téléservices, réseaux sociaux.

Les outils numériques permettent de centraliser toutes les informations, d'améliorer leur suivi et leur traitement. De plus, ils facilitent la communication avec les usagers en leur fournissant des informations en temps réel sur l'état d'avancement de leurs demandes, les délais de traitement, etc. Cela peut aussi renforcer la confiance des usagers dans les services publics et les entreprises et de les fidéliser.

43

Les informations communiquées par les services métiers doivent-elles être les mêmes pour les agents d'accueil et les usagers ?

Les agents, et particulièrement ceux des services instructeurs, utilisent un jargon que les usagers ne comprennent pas toujours de manière claire. Il y a deux destinataires des documents produits par les services instructeurs : les agents des accueils de premier niveau qui renseignent les usagers et les usagers qui trouvent une réponse dans les documents mis à leur disposition. Il ne s'agit donc pas des mêmes documents. Certains outils de base de connaissances permettent de gérer un même document avec deux volets : interne pour les agents et externe pour les usagers.

44

L'outil numérique doit-il permettre aux usagers de conserver leurs pièces justificatives ?

Le principe « Dites-le-nous une fois » consiste à éviter aux usagers de fournir, lors de leurs démarches en ligne, des informations ou pièces justificatives déjà détenues par d'autres administrations, en s'appuyant sur le partage automatique de données. Cela est encore plus vrai lorsque les informations ou pièces justificatives ont déjà été demandées par un autre service de la même collectivité. Une réponse à ce besoin de conservation de pièces justificatives est le coffre-fort numérique ; il s'agit d'un service en ligne d'archivage des données et des documents sensibles, sur une durée définie par l'utilisateur. Une autre réponse est, pour l'utilisateur, d'autoriser la collectivité à accéder à des informations produites par d'autres services de la collectivité ou d'autres acteurs publics.

45

Quels avantages offre un portail unique face à la multiplication des portails métiers ?

Un portail unique permet une simplification des démarches (un seul lieu, ce qui limite les navigations et l'adaptation aux différents portails métiers), un gain de temps (une seule connexion, une centralisation de toutes les démarches), une meilleure visibilité pour les usagers sur l'ensemble de leurs démarches en cours, ainsi qu'un suivi de l'état d'avancement de leurs demandes en temps réel à un seul et même endroit, sans oublier une amélioration de la qualité de service en termes de suivi et de gestion des demandes.

46

Quels inconvénients présente un portail unique face à la multiplication des portails métiers ?

La mise en place d'un portail unique peut présenter des inconvénients tels que des coûts de mise en place (le développement et l'intégration des différents systèmes métiers) et de maintenance élevés, une complexité de mise en place (la nécessité d'intégrer différents systèmes métiers qui peuvent avoir des architectures différentes), un risque de dépendance et un risque de sécurité accru.

47

## A quel référentiel se reporter pour construire des services numériques accessibles à tous les usagers ?

Le référentiel général d'amélioration de l'accessibilité (RGAA) définit, en France, les modalités techniques d'accessibilité des services en ligne de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics qui en dépendent ainsi que certains services privés, pour les trois canaux de la télévision, de la téléphonie et du web.

48

## Pourquoi prendre en compte l'écoconception des services numériques aux usagers ?

Tout d'abord, parce que les services numériques consomment une quantité importante d'énergie et contribuent donc à l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre. L'écoconception des services numériques peut également contribuer à améliorer leur qualité d'utilisation pour les usagers. Enfin, en prenant en compte les enjeux environnementaux dans la conception de leurs services numériques, les collectivités peuvent contribuer à sensibiliser les usagers aux enjeux environnementaux et à promouvoir des pratiques plus durables.

49

## Quelles sont les limites de la gestion des interactions avec les usagers sur les réseaux sociaux ?

Les réseaux sociaux étant un canal comme les autres, il reste nécessaire de tracer les interactions avec les usagers. Une demande doit être suivie. Néanmoins la numérisation de la relation aux usagers et la gestion des interactions avec les clients sur les réseaux sociaux peuvent présenter certaines limites et risques en matière de protection de la vie privée et de sécurité des données : confidentialité des données, risques de cybercriminalité, perte de contrôle des données, limitation de l'accessibilité, risques d'erreurs...

50

## L'intelligence artificielle pourrait-elle permettre aux collectivités d'anticiper de nouveaux services ?

Oui, l'intelligence artificielle (IA) pourrait avoir un rôle clé dans l'anticipation de nouveaux services au public. En effet, l'IA, par l'analyse des demandes des usagers, permettrait d'identifier des tendances et des besoins qui guideraient les décisions des collectivités en matière de développement de nouveaux services. Il serait ainsi possible de mettre en place des systèmes d'analyse de données sophistiqués, capables de traiter de grandes quantités de données en temps réel.

De plus, les systèmes d'IA peuvent être utilisés pour surveiller et suivre les performances des services existants, détecter des problèmes émergents et suggérer des améliorations. En somme, l'IA serait un puissant outil pour développer des services plus pertinents et efficaces. Cependant, il est important de souligner que l'utilisation de l'IA doit être encadrée par des normes éthiques et de protection de la vie privée, pour garantir la transparence, la responsabilité et la confiance des usagers dans ces systèmes.

