ANALYSES ET DOSSIERS JURIDIQUES

Dysfonctionnements d’un service public numérique

Les obligations du gestionnaire et l’office du juge

Florent HAAS | FH Droit

Analyse du 20 septembre 2026

Dans son arrêt d’Assemblée du 5 mai 2026, *Fédération des acteurs de la solidarité et autres*, le Conseil d’État affirme une obligation générale de corriger les dysfonctionnements qui limitent anormalement l’accès au service public ou compromettent les droits des usagers. Il précise aussi les conditions dans lesquelles le juge peut censurer le refus de l’administration d’agir et lui imposer des mesures correctrices[1].

Le litige concerne l’Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF), par laquelle s’effectuent de nombreuses démarches relatives aux titres de séjour. Sa portée dépasse toutefois ce téléservice : le Conseil d’État relie les principes classiques du service public à une obligation de réaction face aux défaillances de son fonctionnement.

Le litige et la question posée

La dématérialisation d’une démarche ne transforme pas les droits des usagers en simples contraintes techniques. Elle oblige au contraire à examiner l’accès concret au service. Un téléservice régulièrement institué peut présenter des dysfonctionnements qui empêchent matériellement une démarche ou l’exercice d’un droit.

Plusieurs associations avaient demandé au ministre de l’intérieur des mesures permettant notamment de présenter plusieurs demandes sur des fondements différents, de corriger ou compléter les dossiers et de rendre effectifs les droits attachés aux documents provisoires de séjour. Le silence gardé sur cette demande a fait naître une décision implicite de rejet, attaquée par un recours pour excès de pouvoir[2].

Date	Étape
28 janvier 2025	Courrier du ministre transmettant la demande aux services.
21 février 2025	Naissance de la décision implicite de rejet.
27 mars 2025	Enregistrement de la requête au Conseil d’État.
5 mai 2026	Annulation partielle du refus et injonctions assorties de délais.

1. Conseil d’État, Assemblée, 5 mai 2026, *Fédération des acteurs de la solidarité et autres*, n° 502860, points 1, 4 à 7 et 48-49, publié au Recueil Lebon : décision intégrale.
2. Même décision, procédure et point 1, pour la demande, les dates et le recours : texte intégral.

La question ne consiste donc pas seulement à dresser la liste de difficultés informatiques. Elle porte sur les obligations du gestionnaire lorsque le fonctionnement du service affecte les droits des usagers, puis sur les pouvoirs du juge saisi de son refus d'y remédier. Comment imposer la correction de l'illégalité tout en préservant la responsabilité de l'administration dans l'organisation du service ?

I. Les exigences du service public et l'obligation de correction

A. L'accès normal comme exigence de fonctionnement

Au point 4, le Conseil d'État rassemble l'accès des usagers dans des conditions normales, l'égalité, la continuité et la mutabilité du service. Il en tire une obligation opérationnelle : le gestionnaire doit *« corriger les dysfonctionnements qui affectent le service »* lorsque ceux-ci limitent anormalement l'accès ou compromettent les droits reconnus aux usagers[3].

La formulation ne consacre pas un principe de perfection du service ni une obligation indifférenciée de résultat. Elle retient un seuil précis. L'anomalie devient juridiquement pertinente lorsqu'elle affecte anormalement l'accès au service ou l'exercice effectif d'un droit. Le contrôle porte ainsi sur le fonctionnement concret, au-delà de la seule régularité du dispositif qui organise le service.

L'obligation reste ancrée dans les principes classiques. L'égalité dans le fonctionnement du service public, illustrée par l'arrêt *Société des concerts du Conservatoire* de 1951, et l'adaptation du service aux besoins du public, traditionnellement rattachée à la décision *Compagnie nouvelle du gaz de Deville-lès-Rouen* de 1902, éclairent ce cadre. L'apport de 2026 tient à leur traduction en obligation de réaction devant des défaillances affectant les usagers[4].

La décision s'inscrit aussi dans le prolongement de l'arrêt de Section du 3 juin 2022, *Conseil national des barreaux et autres*. Le Conseil d'État avait alors subordonné le recours obligatoire à un téléservice à des garanties d'accès normal et d'exercice effectif des droits. L'arrêt de 2026 déplace l'attention vers le fonctionnement du dispositif, une fois celui-ci mis en place[5].

B. L'effectivité des droits face aux contraintes techniques

L'application à l'ANEF montre qu'un choix technique peut avoir une conséquence juridique directe. Le Conseil d'État sanctionne notamment l'impossibilité, dans certaines hypothèses, de présenter plusieurs demandes de titres sur des fondements distincts, de faire enregistrer

3. Même décision, point 4 : texte intégral. L'extrait cité doit être lu avec les conditions d'anormalité de l'accès ou d'atteinte aux droits qui le suivent.
4. Conseil d'État, Section, 9 mars 1951, *Société des concerts du Conservatoire*, n° 92004, Recueil Lebon, p. 151 : décision intégrale ; Conseil d'État, 10 janvier 1902, *Compagnie nouvelle du gaz de Deville-lès-Rouen*, n° 94624 : décision intégrale. Ces décisions éclairent les principes classiques, sans porter sur des téléservices.
5. Conseil d'État, Section, 3 juin 2022, *Conseil national des barreaux et autres*, nos 452798, 452806 et 454716, publié au Recueil Lebon : décision intégrale.

une nouvelle adresse ou de modifier et compléter les pièces déjà déposées sans sollicitation de l'administration[6].

Le cas des pièces complémentaires est particulièrement révélateur. L'administration doit apprécier la situation à la date où elle statue. Un outil qui empêche l'usager de produire un élément susceptible d'influer sur cette appréciation peut donc compromettre ses droits. L'architecture numérique doit permettre l'application des règles qui gouvernent la décision administrative.

La contrainte informatique ne constitue ainsi ni une justification autonome ni un détail extérieur au droit. Sa portée dépend de ses effets sur la démarche et sur les garanties de l'usager. Le raisonnement invite à relier chaque défaillance à la règle qu'elle empêche de respecter, plutôt qu'à raisonner à partir d'un inventaire général d'insatisfactions.

Le Conseil d'État ne déduit toutefois pas l'illégalité de toute difficulté signalée. S'agissant de l'accueil, de l'accompagnement et de la solution de substitution, les défaillances locales évoquées ne suffisent pas, au vu du dossier, à établir à l'échelle nationale une méconnaissance suffisamment caractérisée des exigences applicables[7].

Cette réserve donne sa mesure au contrôle. La question porte sur des atteintes établies à l'accès et aux droits, appréciées à l'échelle pertinente. L'existence d'une difficulté individuelle peut justifier un traitement propre sans démontrer, à elle seule, l'illégalité d'un refus national de prendre les mesures demandées.

II. Le contrôle du refus d'agir et la gradation des injonctions

A. Un examen concret de la carence administrative

Aux points 5 et 6, le Conseil d'État organise le contrôle du refus de prendre des mesures correctrices. Le juge recherche d'abord une méconnaissance caractérisée d'une règle de droit, en tenant notamment compte de la gravité ou de la récurrence des défaillances. Il vérifie ensuite que certaines mesures seraient de nature à prévenir leur poursuite ou leur réitération de façon *« directe, certaine et appropriée »*[8].

Même lorsque ces éléments sont réunis, le refus n'est illégal que si l'administration apparaît tenue d'engager des actions supplémentaires. Le juge examine la portée de l'obligation, les mesures déjà adoptées, les difficultés de mise en œuvre, les contraintes attachées aux missions et les moyens dont l'administration dispose ou devrait se doter.

Cette mise en contexte ne transforme pas les contraintes administratives en dispense de respecter le droit. Elle sert à déterminer ce qu'exige concrètement l'obligation méconnue et si les mesures demandées constituent une réponse pertinente. Le contrôle relie donc le constat de la défaillance, la nécessité d'une action supplémentaire et l'efficacité attendue de celle-ci.

La grille prolonge les décisions d'Assemblée du 11 octobre 2023, *Amnesty International France* et *Ligue des droits de l'homme*. L'analyse officielle de l'arrêt de 2026 renvoie à ces

6. Conseil d'État, Assemblée, 5 mai 2026, précité, points 12, 15 et 16 : décision intégrale.
7. Même décision, point 46 : texte intégral.
8. Même décision, points 5 et 6 ; extrait cité au point 6 : texte intégral.

précédents et présente la décision comme une précision de cette ligne pour le refus de mettre fin aux dysfonctionnements d'un service public. La qualification d'un revirement ne serait donc pas justifiée[9].

B. Des injonctions adaptées à la nécessité de la correction

Lorsque le refus est illégal, le point 7 prévoit une gradation de l'injonction. Le juge ajuste sa précision à ce que l'instruction permet d'établir et à ce qu'exige le rétablissement de la légalité[10].

Niveau de l'injonction	Contenu	Choix laissé à l'administration
Toutes mesures utiles	Obligation de mettre fin à l'illégalité	Les autorités compétentes choisissent les moyens.
Mesures dans certains domaines	L'instruction a identifié des domaines où une action peut remédier à l'illégalité	Une solution différente reste possible si ses effets sont au moins équivalents.
Mesure déterminée	Une mesure est indispensable au respect de la règle ou au bon fonctionnement du service	La nécessité établie justifie une prescription précise.

Cette gradation relie la précision de l'ordre juridictionnel à la marge de choix réellement disponible. Plus les moyens sont substituables, plus l'administration conserve le choix de la solution. Lorsqu'une mesure déterminée est indispensable, une injonction précise peut devenir nécessaire pour assurer l'exécution de la décision.

La limite demeure explicite : le juge ne peut *« se substituer aux pouvoirs publics pour déterminer une politique publique »*. Son intervention vise la correction de l'illégalité. Elle ne lui confère pas une compétence générale de direction du service ni le pouvoir d'imposer la définition d'une politique publique[11].

Dans l'affaire ANEF, le Conseil d'État annule le refus pour les mesures correspondant aux points 12, 13, 15, 16, 31, 38 et 40. Il enjoint à l'État de les prendre dans un délai de six mois, porté à douze mois pour celle du point 12, sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative[12].

La portée corrective du recours pour excès de pouvoir apparaît ainsi pleinement. L'annulation peut être suivie d'un ordre adapté à la nature du manquement. Le juge impose le résultat juridique nécessaire tout en laissant, en principe, à l'administration l'organisation des moyens permettant de l'atteindre.

9. Conseil d'État, analyse officielle de la décision du 5 mai 2026 ; Conseil d'État, Assemblée, 11 octobre 2023, *Amnesty International France et autres*, n° 454836, et *Ligue des droits de l'homme et autres*, nos 467771 et 467781, publiés au Recueil Lebon.
10. Conseil d'État, Assemblée, 5 mai 2026, précité, point 7 : décision intégrale.
11. Même décision, point 5 : texte intégral.
12. Même décision, points 48 et 49 et dispositif : texte intégral ; article L. 911-1 du code de justice administrative.

La filiation et la portée de la décision

L'arrêt articule deux lignes : l'accès effectif aux démarches numériques et le contrôle des refus de remédier à une carence administrative. Le tableau suivant situe les principaux précédents sans confondre leurs objets[13].

Décision	Apport	Lien avec l'arrêt de 2026
La Cimade et autres, 27 novembre 2019	Droit de saisir l'administration par voie électronique dans le cadre alors applicable	Contexte de la dématérialisation administrative
Conseil national des barreaux et autres, 3 juin 2022	Garanties entourant l'usage obligatoire d'un téléservice	Accès normal et effectivité des droits
Amnesty International France et autres, 11 octobre 2023	Office du juge face à une carence et limite relative à la détermination d'une politique publique	Grille contentieuse reprise et précisée
Ligue des droits de l'homme et autres, 11 octobre 2023	Contrôle du refus de mesures destinées à faire respecter une obligation légale	Appréciation de la nécessité d'actions supplémentaires
Fédération des acteurs de la solidarité et autres, 5 mai 2026	Obligation de corriger certains dysfonctionnements et gradation des injonctions	Application de cette grille au fonctionnement du service public

La règle formulée en 2026 n'est pas limitée au droit des étrangers ou à l'ANEF. Son champ potentiel dépasse ces matières, même si ses applications à d'autres services devront être appréciées selon leurs obligations et leurs circonstances propres.

Pour les gestionnaires de téléservices, l'analyse conduit à traiter les incidents techniques selon leurs conséquences juridiques : empêchent-ils l'accès normal, la production d'une pièce, la présentation d'une demande ou l'exercice d'un droit ? Cette lecture pratique résulte de la portée du raisonnement ; elle ne constitue pas une prescription textuelle supplémentaire attribuée au Conseil d'État.

L'apport de la décision réside dans le lien entre obligation et remède. Elle définit les défaillances qui appellent une réaction, encadre le contrôle du refus d'agir et permet au juge d'adapter son injonction à la correction nécessaire. L'administration conserve sa capacité d'organisation, tout en répondant de l'effectivité des droits que le service doit permettre d'exercer.

13. Pour le premier jalon, Conseil d'État, 27 novembre 2019, *La Cimade et autres*, n° 422516, mentionné aux tables du Recueil Lebon : décision intégrale. Les rapprochements avec les arrêts de 2022 et 2023 figurent dans l'analyse officielle de 2026.