

Céline COUPARD
Avocate au Barreau de MONTPELLIER
2, rue Bara
34800 CLERMONT L'HERAULT
Tél. 07.49.52.78.95

Aff. CIMADE GISTI SAF LDH ADDE / PFT HLT

REQUETE EN APPEL

A Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les conseillers composant la Cour administrative d'appel de Toulouse

Pour :

La Cimade, service œcuménique d'entraide, dont le siège est établi au 91 rue Oberkampf 75011 Paris, représentée par son président en exercice, Henry Masson

Le Gisti, groupe d'information et de soutien des immigrés, dont le siège est établi au 3 rue Villa Marcès, 75011 Paris, représenté par co-présidente en exercice, Vanina Rochiccioli

Le Syndicat des avocats de France, dont le siège est établi 34 rue de Saint Lazare 75009 Paris, représenté par sa présidente en exercice, Claire Dujardin

La Ligue des droits de l'Homme, dont le siège est établi 138 rue Marcadet, 75018 Paris, représenté par son président en exercice Malik Salemkour

L'association des Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers (ADDE), dont le siège est établi Maison du Barreau, bureau des associations Ordre des avocats à la cour d'appel, 2-4, rue Harley, 75001 PARIS, représentée par ses co-présidents en exercice

Ayant pour avocate : Maître Céline COUPARD

Contre : Le jugement n° 2101588 du 7 mars 2023 par lequel le tribunal administratif de Montpellier a rejeté le recours des associations requérantes, en annulation de

- La décision par laquelle le préfet a rendu obligatoire la prise de rendez-vous au moyen du site internet de la préfecture de l'Hérault pour le dépôt des demandes de première délivrance d'un titre de séjour, de renouvellement d'un titre de séjour, de renouvellement d'un récépissé, de demande de duplicata d'un titre de séjour, et de demande de changement d'adresse
- La décision par laquelle le préfet a rendu obligatoire le dépôt des dossiers par voie dématérialisée pour les documents de circulation pour étrangers mineurs et les demande de titre de séjour pour les étrangers irréguliers relevant du ressort de la sous-préfecture de Béziers.
- La décision implicite de rejet née du silence gardé par le préfet de l'Hérault sur la demande de mise en place de modalités alternatives de prise de rendez-vous en date du 9 mars 2020

(Pièces n° 1, 2 et 26)

I. FAITS ET PROCEDURE :

La dématérialisation des procédures administratives des ressortissants étrangers en France fait l'objet d'un déploiement considérable qui va de pair avec la précision progressive de son cadre juridique.

A terme, l'ensemble des procédures administratives des ressortissants étrangers en France a vocation à être regroupé sous un régime juridique unifié relevant de l'administration numérique pour les étrangers en France (ANEF).

Seulement, la mise en place de cette administration numérique implique une période transitoire durant laquelle deux régimes juridiques distincts coexistent :

- Le régime juridique des démarches qui relèvent de l'ANEF (article R. 431-2 du CESEDA) ;
- Le régime juridique des démarches qui ne relèvent pas encore de l'ANEF (article R. 431-3 du CESEDA).

Or, les associations requérantes ont constaté que les modalités imposées par le préfet de l'Hérault aux ressortissants étrangers pour accéder aux différentes démarches relatives à leur séjour en France ne satisfont pas aux régimes juridiques pourtant applicables.

En effet, l'usage d'un téléservice pour la prise de rendez-vous est imposée pour les premières demandes de titre de séjour pour les étrangers en situation régulière, pour les demandes de renouvellement des titres de séjour, les demandes de renouvellement de récépissés, les demandes de duplicata de titre de séjour et les simples demandes de changement d'adresse (pièce n° 15).

De même, il est nécessaire de prendre rendez-vous par le biais d'un téléservice pour obtenir des informations sur l'état d'avancement de son dossier.

Par ailleurs, depuis le mois de janvier 2020, les demandes de document de circulation pour étrangers mineurs doivent être déposées par voie dématérialisée (pièce n° 20).

Enfin s'agissant spécifiquement de la sous-préfecture de Béziers, les demandes d'admission exceptionnelle au séjour, qui concernent les étrangers en situation irrégulière, doivent également être déposées par voie dématérialisée (pièce n° 13).

Le site internet de la préfecture de l'Hérault indique à l'onglet « *prise de rendez-vous* » :

« *ETRANGERS EN SITUATION REGULIERE* :

Prise de rendez-vous pour le dépôt d'un dossier à Montpellier – Etrangers en situation régulière (arrondissement de Montpellier et Lodève) → le chiffre dans le nom du calendrier, 5, 6, 7, correspond au numéro du guichet.

Prise de rendez-vous pour le dépôt d'un dossier à Montpellier (demande urgente – titre périmé) – Etrangers en situation régulière (arrondissement de Montpellier et Lodève) → le chiffre dans le nom du calendrier, 8, 9, 10, correspond au numéro du guichet.

Prise de rendez-vous pour une demande simple : renouvellement de récépissé de titre de séjour étranger, duplicata, changement d'adresse (arrondissement de Montpellier et Lodève)

Prise de rendez-vous pour un renseignement démarche étranger – arrondissement de Montpellier et Lodève.

Prise de rendez-vous pour le dépôt d'un dossier de demande de titre de séjour à Béziers – Etrangers en situation régulière (arrondissement de Béziers)

RETRAIT D'UN TITRE ETRANGER :

Prise de rendez-vous pour le retrait d'un titre de séjour à Montpellier (arrondissement de Montpellier et Lodève).

ETRANGERS EN SITUATION IRREGULIERE :

Prise de rendez-vous pour le dépôt d'un dossier de demande de titre de séjour à Montpellier – Etrangers en situation irrégulière

Prise de rendez-vous pour le dépôt d'un dossier de demande titre de séjour à Béziers – Etrangers en situation irrégulière » (pièce n° 15).

L'ensemble de ces liens renvoie sur une plateforme de prise de rendez-vous, où aucune plage de rendez-vous n'est disponible.

S'agissant de la dernière situation concernant la sous-préfecture de Béziers, le lien conduit vers la plateforme *démarches-simplifiées.fr* (pièce n° 13).

Alertés par les dysfonctionnements importants du site internet, l'absence régulière de plage de rendez-vous disponible, et la complexité du site internet, les associations requérantes ont par courrier recommandé en date du 9 mars 2020 reçu le 11 mars 2020, **sollicité la communication des décisions prises par le préfet tendant à rendre obligatoire le recours à un téléservice pour les étrangers**, quel que soit le fondement de leur démarche (pièces n° 1 et 2).

En outre, les associations requérantes sollicitaient de la préfecture de l'Hérault **la mise en place de modalités alternatives à ce mode dématérialisé de prise de rendez-vous.**

Ainsi, les associations requérantes ont entendu par ce courrier formuler des demandes à l'autorité administrative **et notamment à ce qu'une alternative à la dématérialisation soit mise en place.** Ce courrier ne saurait, sauf à dénaturer les faits, être regardé comme un recours gracieux, dès lors qu'il n'était pas demandé le retrait ou l'abrogation des décisions mais leur communication et la mise en œuvre de modalités alternatives de prise de rendez-vous.

La préfecture de l'Hérault n'a jamais accusé réception de cette lettre, ce que le préfet a reconnu dans son mémoire en défense de première instance, ni répondu de manière expresse à celle-ci.

Bien plus, les associations requérantes ont constaté que le recours au téléservice a été considérablement développé dès lors qu'au jour de la requête introductive de première instance, les personnes étrangères ne pouvaient plus avoir accès au guichet de la préfecture sans au préalable avoir pris rendez-vous par le biais du site internet, y compris pour une démarche simple tel qu'un changement d'adresse, et qu'aucun numéro de téléphone n'était mis à leur disposition pour les accompagner dans les démarches dématérialisées.

Il est précisé qu'à ce jour, si une adresse mail dédiée a été créée pour que les personnes étrangères puissent solliciter la préfecture en cas de difficulté, d'une part, les services de la préfecture ne répondent pas à l'ensemble des mails adressés, d'autre part, dès lors qu'il s'agit d'une nouvelle procédure dématérialisée, elle ne peut être regardée comme une modalité alternative au téléservice.

Il convient de préciser qu'à la date d'introduction du recours, les personnes étrangères n'avaient plus accès au point numérique dès lors qu'il ressortait expressément des mentions portées sur le site internet que :

« Le point numérique n'est pas compétent pour les démarches liées à l'immigration et l'intégration » (pièce n° 15).

A la date de rédaction des présentes, s'il est possible d'avoir accès au point numérique, c'est uniquement après avoir préalablement sollicité un rendez-vous par courriel et par conséquent, par une solution dématérialisée.

N'ayant obtenu aucune réponse de la préfecture de l'Hérault à la suite de leur demande, les associations requérantes ont saisi par requête enregistrée le 30 mars 2021 le tribunal administratif de Montpellier, sollicitant :

D'une part, l'annulation des décisions du préfet de l'Hérault rendant obligatoire le recours à un téléservice pour les personnes étrangères tant pour les prises de rendez-vous que pour les dépôts de dossiers.

D'autre part, qu'il soit enjoint au préfet de l'Hérault de mettre en œuvre des modalités alternatives au recours au téléservice.

Par jugement en date du 7 mars 2023, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté la requête considérant qu'elle avait été déposée tardivement, retenant la date du 26 février 2020 comme date de publication sur le site internet des décisions, au motif notamment que :

*« 5. (...) Ainsi, au plus tard le 26 février 2020, les décisions contestées avaient fait l'objet d'une publication sur le site internet de la préfecture et pouvaient faire l'objet d'un recours dans un délai de deux mois. Si le 9 mars 2020, **soit dans le délai de recours**, les requérants ont demandé au préfet de l'Hérault, qui n'a pas répondu, de leur communiquer les décisions contestées et de mettre en place des modalités alternatives d'accès au dépôt d'une demande de délivrance, de renouvellement, de modification ou de duplicata d'un titre de séjour ou d'un document de circulation pour étranger mineur, cette demande n'a permis de proroger le délai de recours que de deux mois à compter de la naissance de la décision implicite de rejet de leur demande. Les requérants soutiennent que les services de la préfecture n'ont délivré aucun accusé de réception mentionnant les voies et délais de recours suite à cette demande du 9 mars 2020, reçue le 11 mars 2020. Toutefois, **lorsque la publication d'un acte suffit à faire courir à l'égard des tiers, indépendamment de toute notification, le délai de recours contre cet acte, en cas de recours gracieux formé par ces tiers contre l'acte en cause, ce délai recommence à courir à leur égard à compter de l'intervention de la décision implicite de rejet. Enfin, les mises à jour du site internet de la préfecture, qui ne modifient pas le contenu des décisions attaquées, ne constituent pas de nouvelles décisions** » (pièce n° 26).*

C'est le jugement dont appel.

II. DISCUSSION :

A. SUR L'ERREUR DANS LA QUALIFICATION JURIDIQUE DES FAITS :

Il ressort expressément de la lettre du 9 mars 2020 adressée par les associations requérantes à la préfecture de l'Hérault que celle-ci ont entendu solliciter la communication des décisions par lesquelles le préfet a rendu obligatoire la prise de rendez-vous via son site internet et la mise en œuvre de modalités alternatives au téléservice.

La préfecture de l'Hérault, de même que la sous-préfecture de Béziers, n'ont jamais répondu à cette lettre dont elles n'ont d'ailleurs pas même accusé réception.

Sur ce dernier point, dans son mémoire en défense en première instance, le préfet confirmait qu'il n'avait adressé aucun accusé réception aux associations requérantes.

Cette lettre a été considérée à tort par le tribunal comme un recours gracieux.

À aucun moment, dans ce courrier, les associations requérantes ont sollicité l'annulation d'une quelconque décision.

Les associations ont formulé deux demandes :

- La première tendant à la communication de décision relative à la dématérialisation de l'accès à la préfecture,
- La seconde tendant à la mise en œuvre de modalités alternatives de saisine de la préfecture.

C'est d'ailleurs en ce sens qu'a conclu la rapporteure publique en première instance en

indiquant que :

*« Par un courrier du 9 mars 2020, Le Cimade, le Gisti, la Ligue des droits de l'Homme et le Syndicat des avocats de France se sont émus de cette situation et ont demandé au préfet de l'Hérault d'une part la communication de la décision instaurant la mise en place des modules de prise de rendez-vous obligatoires sur Internet aux fins d'accomplir certaines démarches et, d'autre part, la mise en place de modalité alternative d'accès au dépôt d'une demande de délivrance, de renouvellement, de modification ou de duplicata d'un titre de séjour ou d'un document de circulation pour étranger mineur. Aucune réponse ne leur a été apportée ».*¹

Une décision implicite de rejet est née du silence gardé par la préfecture sur la demande de mise en œuvre de modalités alternatives, décision dont les associations requérantes sont parfaitement fondées à solliciter l'annulation.

Par conséquent, en considérant que la lettre du 9 mars 2020 était un recours gracieux le tribunal administratif de Montpellier a commis une erreur dans la qualification juridique des faits qui lui étaient soumis.

Le jugement déféré sera réformé.

B. SUR LA RECEVABILITE DE LA REQUETE INTRODUCTIVE D'INSTANCE :

Aux termes de l'article R. 421-1 du CJA : « *La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision a attaquée* ».

Aux termes de l'article R. 421-2 du même code : « *Sauf disposition législative ou réglementaire contraire, dans les cas où le silence gardé par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de rejet, l'intéressé dispose, pour former un recours, d'un délai de deux mois à compter de la date à laquelle est née une décision implicite de rejet. Toutefois, lorsqu'une décision explicite de rejet intervient avant l'expiration de cette période, elle fait à nouveau courir le délai de recours* ».

L'article R. 421-5 précise quant à lui que « *Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision* ».

Le présent recours est formé à l'encontre de deux décisions administratives :

- La décision implicite de rejet née du silence gardé sur la demande du 9 mars 2020
- Les décisions des 15 et 24 février 2021 nées de la mise à jour du site internet de la préfecture

1. Sur le rejet implicite de la demande de mise en œuvre de modalités alternatives à la dématérialisation :

En l'espèce, le courrier en date du 9 mars 2020 n'a fait l'objet d'aucun accusé de réception de la part du préfet.

Comme développé ci-dessus il ne s'agit pas d'un recours gracieux mais d'une demande tendant à la communication de la décision relative à la dématérialisation de l'accès à la préfecture et à la mise en œuvre de modalités alternatives de saisine de la préfecture.

Aux termes de l'article 6 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période :

¹ Concl. Daphné LORRIAUX, rapporteure publique sous TA de Montpellier, n° 2101588, CIMADE et autres c/ Préfet de l'Hérault

« Le présent titre s'applique aux administrations de l'Etat, aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics administratifs ainsi qu'aux organismes et personnes de droit public et de droit privé chargés d'une mission de service public administratif, y compris les organismes de sécurité sociale ».

L'article 7 de la même ordonnance dispose :

« Sous réserve des obligations qui découlent d'un engagement international ou du droit de l'Union européenne, les délais à l'issue desquels une décision, un accord ou un avis de l'un des organismes ou personnes mentionnés à l'article 6 peut ou doit intervenir ou est acquis implicitement et qui n'ont pas expiré avant le 12 mars 2020 sont, à cette date, suspendus jusqu'à la fin de la période mentionnée au I de l'article 1er.

Le point de départ des délais de même nature qui auraient dû commencer à courir pendant la période mentionnée au I de l'article 1er est reporté jusqu'à l'achèvement de celle-ci. »

Le I de l'article 1er de la même ordonnance prévoit :

« I. Les dispositions du présent titre sont applicables aux délais – et mesures qui ont expiré ou qui expirent entre le 12 mars 2020 et le 23 juin 2020 inclus. »

Le délai dont disposait le préfet de l'Hérault pour prendre une décision à la suite des demandes formulées par les organisations signataires du courrier réceptionné le 11 mars 2020 expirait en principe le 11 mai 2020.

Conformément aux dispositions de l'ordonnance suscitée, ce délai a donc été suspendu jusqu'au 23 juin 2020 inclus.

Ainsi, un refus implicite est intervenu le 23 août 2020.

Il ressort des dispositions de l'article L. 112-3 du code des relations entre le public et l'administration que « Toute demande adressée à l'administration fait l'objet d'un accusé de réception ».

Aux termes de l'article L. 112-6 du même code : « Les délais de recours ne sont pas opposables à l'auteur d'une demande lorsque l'accusé de réception ne lui a pas été transmis ou ne comporte pas les indications exigées par la réglementation.

Le défaut de délivrance d'un accusé de réception n'emporte pas l'inopposabilité des délais de recours à l'encontre de l'auteur de la demande lorsqu'une décision expresse lui a été régulièrement notifiée avant l'expiration du délai au terme duquel est susceptible de naître une décision implicite ».

Les délais de recours ne lui sont donc pas applicables.

2. Sur les décisions révélées des 15 et 24 février 2021 à la suite de la mise à jour du site internet de la préfecture rendant obligatoire la dématérialisation pour le service des étrangers

Le tribunal administratif a retenu la date du 26 février 2020 comme étant celle à laquelle les décisions d'avoir recours aux téléservices pour la prise de rendez-vous avaient été publiées sur le site internet de la préfecture.

Ainsi, le tribunal a jugé que le point de départ du délai de recours devait être fixé à la date du 26 février 2020.

Il ressort des éléments versés au débat en première instance, que les décisions rendant obligatoire le recours aux téléservices pour les prises de rendez-vous ont fait l'objet d'une mise à jour au mois les 15 et 24 février 2021, par laquelle le préfet de l'Hérault a :

1/ précisé les modalités d'accès au guichet de préfecture, de manière générale mais également pour les ressortissants étrangers rendant ainsi obligatoire la prise de rendez-vous, préalable à toute démarche auprès des guichets de la préfecture.

En effet les pièces demandées lors du rendez-vous sont outre le passeport et toute pièce

relative à la demande, la présentation de la convocation (pièce n° 18).

2/ précisé les modalités de dépôt des demandes de titres de séjour de modification du titre de séjour ou encore de renouvellement du titre de séjour, conformément aux règles applicables à la suite de la crise sanitaire lié à l'épidémie de COVID 19 (pièce n° 19).

Ce sont ces décisions des 15 et 24 février 2021 qui ont rendu obligatoire le recours à la dématérialisation et rendu impossible l'accès au guichet sans rendez-vous préalable pris via le site internet de la préfecture, et dès lors instauré un accès au guichet par la seule voie dématérialisée sans aucune alternative possible.

La requête ayant été déposée le 30 mars 2021, elle a été déposée dans le délai de recours contentieux de deux mois.

La requête était dès lors parfaitement recevable.

En tout état de cause, la dématérialisation étant rendue obligatoire par une simple mise à jour du site internet sans aucune publication de la décision fixant ces nouvelles modalités, il ne peut être retenu de point de départ unique du délai de recours. L'absence d'alternative à la dématérialisation se réitérant à chaque connexion au site par l'utilisateur qui entame une démarche.

La rapporteure publique dans ses conclusions, a rappelé que :

« (...) Il nous semble que la computation du délai de deux mois à compter de la publication, soit en l'absence d'un formalisme particulier, de la mise en ligne de cette décision suppose, tout de même qu'il y ait une décision formalisée, identifiée comme telle à la visualisation, la publication en ligne n'étant alors qu'un format de publicité.

Sauf à, par exemple, jouer au jeu des 7 différences à chaque mise à jour pour savoir si une nouvelle décision a été adoptée et vient d'être publiée. Or, il nous semble que le principe de sécurité juridique s'accorde avec la clarté des normes édictées. »²

Les mises à jour successives sont des décisions qui sont susceptibles de recours dès lors qu'elles ont un impact sur les droits des personnes (CE, 03. 02. 2023, n° 451052).

En outre, il sera rappelé les termes des dispositions de l'article L. 100-2 du CRPA « *L'administration agit dans l'intérêt général et respecte le principe de légalité. Elle est tenue à l'obligation de neutralité et au respect du principe de laïcité. Elle se conforme au principe d'égalité et garantit à chacun un traitement impartial.* »

De cette obligation d'impartialité découle un devoir de loyauté que l'administration doit respecter.

Dans ce contexte, en l'absence de toute publicité quant aux décisions révélées par de simples mises à jour sur un site internet, elles ne peuvent constituer le point de départ d'un délai de recours.

Par conséquent, à défaut de publication formalisée des décisions, il n'est pas possible d'opposer un délai de recours de deux mois aux associations requérantes c'est à tort que le tribunal administratif de Montpellier a déclaré le recours engagé par lesdites associations, irrecevable.

Le jugement déféré sera par conséquent réformé.

C. SUR L'INTERET A AGIR DES REQUERANTS :

1) Concernant le syndicat des avocats de France :

L'intérêt à agir du SAF en matière de dématérialisation de l'accès des usagers au service public, notamment lorsqu'il s'agit d'étrangers a déjà été admis (CE, 27 novembre 2019, req. n° 422516).

² Concl. Daphné LORRIAUX, rapporteure publique sous TA de Montpellier, n° 2101588, CIMADE et autres c/ Préfet de l'Hérault

De nombreuses juridictions du fond l'ont également admis. Ainsi, par décision du 18 février 2021, le tribunal administratif de Rouen, donnant raison aux associations et organisations, dont le SAF, en annulant pour illégalité un arrêté de la préfecture de Seine-Maritime, qui imposait aux personnes étrangères de déposer en ligne leur demande de titre de séjour, a admis son intérêt à agir (TA Rouen, 18 février 2021, n° 2001687). Il en a été de même du tribunal administratif de Guyane, qui, par décision du 16 décembre 2021, a statué dans le même sens (TA Guyane, 16 décembre 2021, n° 2100900).

Les décisions contestées, en ce qu'elles limitent l'accès de certains usagers à un service public, auront nécessairement des conséquences directes sur les conditions d'exercice des avocats : en raison des modalités d'accueil et d'accompagnement très floues, les avocats se retrouveront directement impactés dans l'exercice de leur profession consistant pour nombre d'avocats pratiquant le contentieux du droit des personnes étrangères à accompagner les personnes dans le cadre de leurs démarches devant les services des étrangers en préfecture.

Au surplus, les statuts du SAF précise au point 2 de l'article 2 que « la lutte pour l'extension des droits et prérogatives de la défense et des possibilités d'intervention des avocats » fait partie des objectifs du SAF. Or, la dématérialisation pose difficulté aux avocats pour intervenir auprès des personnes étrangères, en particulier en ce qu'ils ne disposent pas de possibilité de déposer au lieu et place du client quand il rencontre des difficultés d'accès à internet et qu'accompagner l'étranger dans ces démarches devient délicat. En outre, les avocats sont des auxiliaires de justice qui participent au service public de la justice, leur action a pour but de faire sanctionner un dysfonctionnement du service public de la justice qui ne permet pas aux justiciables d'accéder au service public.

Les décisions attaquées portent donc directement atteinte aux conditions fondamentales d'exercice de la profession d'avocat pratiquant le contentieux du droit des étrangers, notamment eu égard à la question des modalités d'accueil et d'accompagnement qui ne sont pas précisées par les décisions.

En tout état de cause et subsidiairement, cet intérêt à agir est encore établi par le fait que l'intérêt à agir des autres associations et organisations, dont la Cimade par exemple, ~~virgule~~ ne fait aucun doute.

Or, de ce seul fait, l'intérêt à agir du SAF est caractérisé. Ainsi que l'a récemment jugé la cour administrative d'appel de Douai (CAA Douai, 20 janvier 2022, n° 21DA01349).

Par délibération du 2 mai 2023 du bureau, la présidente a été autorisée à ester en justice dans cette affaire (pièce n° 27).

Le SAF justifie d'un intérêt à agir au présent litige.

2) Concernant les autres associations requérantes :

Il sera rappelé que les associations requérantes ont des antennes locales et que le travail au quotidien des bénévoles est fortement impacté par les décisions attaquées en ce qu'elles reviennent à faire peser sur ces acteurs l'accès au service public pour les ressortissants étrangers se retrouvant dans l'impossibilité d'effectuer des démarches dématérialisées.

Pour exemple, la Cimade est une association dont l'action nationale repose sur les activités de 90 groupes locaux, dont 3 sont situés dans le département de l'Hérault à Montpellier, 1 Béziers et à Sète. La Cimade y accompagne des personnes étrangères résidant dans l'Hérault et sollicitant un titre de séjour auprès de la préfecture de Montpellier et de la sous-préfecture de Béziers.

Par délibération du bureau national, le président a été autorisé à ester en justice dans cette affaire (pièce n° 4).

De même concernant l'ADDE, qui compte 6 adhérents sur le barreau de Montpellier, les avocats se retrouveront directement impactés dans l'exercice de leur profession lorsqu'ils accompagnent les ressortissants étrangers dans le cadre de leurs démarches devant la préfecture de l'Hérault.

Par application de l'article 13 des statuts de l'ADDE, les co-présidents de l'association a qualité pour ester en justice au nom de l'association (pièce n° 11).

S'agissant du GISTI (Groupement d'Information et de Soutien des Immigré.e.s) a pour objet, selon l'article premier de ses statuts :

*« ... de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des personnes étrangères ou immigrées ;
- d'informer celles-ci des conditions de l'exercice et de la protection de leurs droits ;
- de soutenir, par tous moyens, leur action en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits virgule sur la base du principe d'égalité ;
- De combattre toutes les formes de racisme et de discrimination directe ou indirecte virgule et assister celles et ceux qui en sont victimes »* (pièce n° 5).

Son intérêt pour agir est incontestable, s'agissant d'une action visant à préserver les droits fondamentaux des étrangers, qui sont compromis par les décisions attaquées.

Enfin en ce qui concerne la Ligue des droits de l'homme, l'article premier de ses statuts énonce que :

« Il est constitué une association française destinée à défendre les principes énoncés dans les Déclarations des droits de l'Homme de 1789 et de 1793, la Déclaration universelle de 1948 et la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et ses protocoles additionnels. Elle ouvre à l'application des conventions et des pactes internationaux et régionaux en matière de droit d'asile de droit civil politique, économique, social et culturel » (pièce n° 7).

Au terme de l'article 3 desdits statuts :

« La Ligue des droits de l'Homme intervient chaque fois que lui ait signalée une atteinte au principe énoncé aux articles précédents, au détriment des individus, des collectivités et des peuples. Ces moyens d'action sont : L'appel à la conscience publique, les interventions auprès des pouvoirs publics, auprès de toute juridiction, notamment la constitution de parties civiles lorsque des personnes sont victimes d'atteintes aux principes ci-dessus visés et d'actes arbitraires ou de violences de la part des agents de l'Etat. Lorsque des actes administratifs nationaux ou locaux portent atteinte aux principes visés ci-dessus la LDH agit auprès des juridictions compétentes. »

De plus, la Ligue des droits de l'Homme est une association dont l'action nationale repose également sur les activités de sections locales qui accompagnent des personnes étrangères résidant dans le département de l'Hérault et sollicitant un titre de séjour auprès de la préfecture de Montpellier et de la sous-préfecture de Béziers.

*

* *

En conclusion, il résulte de ce qui précède que des décisions attaquées portent directement atteinte aux intérêts que les organisations requérantes défendent.

Leur intérêt à agir en annulation n'est pas conséquent pas discutable.

Au demeurant, le Conseil d'État a reconnu l'intérêt à agir de ces requérantes dans une décision numéro 422516 du 27 novembre 2019 qui portait, déjà, sur la question de la saisine par voie électronique de l'administration par ses usagers.

La circonstance que les décisions attaquées soient de nature locale et parfaitement indifférente concernant l'intérêt à agir.

En effet, si le Conseil d'État juge qu'« *en principe le fait qu'une décision administrative ait un champ d'application territorial fait obstacle à ce qu'une association ayant un ressort national justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour en demander l'annulation* », il a aussi récemment souligné qu'il « *peut en aller autrement lorsque la décision soulève, en raison de ses implications, notamment dans le domaine des libertés publiques, des questions qui, par leur nature ou leur objet, excèdent les circonstances locales* » (CE, 4 novembre 2015, *Ligue des droits de l'Homme*, n° 375178).

Le présent recours a pour objet de permettre aux ressortissants étrangers de pouvoir faire

enregistrer une demande de rendez-vous en préfecture afin de faire valoir leurs droits au séjour. En outre, les questions posées par le présent recours excèdent les seules circonstances locales.

Dès lors, l'intérêt à agir des associations requérantes sera naturellement admis dans la présente affaire.

D. SUR L'ETAT DU DROIT ET LA SITUATION EN FAIT :

A titre liminaire, sur l'état du droit et sur la situation à la préfecture de Montpellier et à la sous-préfecture de Béziers, à la date à laquelle le tribunal administratif s'est prononcé sur la requête.

1) En droit, le cadre juridique général de la saisine par voie électronique pour les personnes étrangères :

Aux termes de l'article L.112-9 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), il est prévu que « *L'administration met en place un ou plusieurs téléservices, dans le respect des dispositions de loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique et aux libertés et des règles de sécurité et d'interopérabilité prévues aux chapitres IV et V de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives.*

Lorsqu'elle met en place un ou plusieurs téléservices, l'administration rend accessibles leurs modalités d'utilisation, notamment les modes de communication possibles. Ces modalités s'imposent au public.

Lorsqu'elle a mis en place un téléservice réservé à l'accomplissement de certaines démarches administratives, une administration n'est régulièrement saisie par voie électronique que par l'usage de ce téléservice.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article. »

Aux termes de l'article L.112-10 du CRPA, il est prévu que « *L'application des articles L. 112-8 et L. 112-9 à certaines démarches administratives peut être écartée, par décret en Conseil d'Etat, pour des motifs d'ordre public, de défense et de sécurité nationale, de bonne administration, ou lorsque la présence personnelle du demandeur apparaît nécessaire ».*

L'article R. 112-9-1 du même Code énonce que « *Pour exercer son droit de saisir une administration par voie électronique, toute personne s'identifie auprès de cette administration dans le respect des modalités d'utilisation des téléservices définies en application du deuxième alinéa de l'article L. 112-9. À cet effet, elle indique dans son envoi, s'il s'agit d'une entreprise, son numéro d'inscription au répertoire des entreprises et de leurs établissements, s'il s'agit d'une association, son numéro d'inscription au répertoire national des associations et, dans les autres cas, ses nom et prénom et ses adresses postale et électronique. Les modalités peuvent également permettre l'utilisation d'un identifiant propre à la personne qui s'adresse à l'administration ou celle d'autres moyens d'identification électronique dès lors que ceux-ci sont acceptés par l'administration ».*

L'article R. 112-9-2 du même Code mentionne que « *L'administration informe le public des téléservices qu'elle met en place afin que le droit pour celui-ci de saisir l'administration par voie électronique puisse s'exercer. Cette information figure dans les modalités d'utilisation mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 112-9 et peut en outre être portée à la connaissance du public par tout moyen. A défaut d'information sur le ou les téléservices, le public peut saisir l'administration par tout type d'envoi électronique. Les téléservices peuvent prendre la forme d'une téléprocédure ou d'une procédure de saisine électronique, soit par formulaire de contact, soit par une adresse électronique destinée à recevoir les envois du public ».*

Ces dispositions précisent que la saisine de l'administration par voie électronique est un droit de l'usager, et non une obligation qui s'impose à lui.

Initialement, le décret n° 2015-1423 du 5 novembre 2015 pris sur le fondement de l'article L.112-

10 du CRPA, prévoyait que les dispositions des articles L. 112-8 et L. 112-9 de ce Code ne s'appliquaient pas aux démarches ayant pour objet les documents de séjour et titres de voyage.

Ces exceptions à l'application du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique ont été modifiées par l'article 9 du décret du 24 mars 2021 relatif à la mise en place d'un téléservice pour le dépôt des demandes de titres de séjour (**D. n° 2021-313, 24 mars 2021 : JO, 25 mars**).

Aux termes de l'annexe 1 du décret n°2015-1423, les exceptions à l'application du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique concernent désormais tout « *Document de séjour et titre de voyage (document de circulation des mineurs étrangers, document de voyage pour réfugié, apatride et autres bénéficiaires de protection), à l'exception de ceux dont le fondement est listé dans l'arrêté du ministre en charge de l'immigration prévu à l'article R. 431-2 du CESEDA* ».

Deux cadres juridiques distincts sont ainsi à distinguer selon que le fondement de la demande figure ou non dans la liste établie par arrêté en application de l'article R. 431-2 du CESEDA.

a) Les règles applicables aux demandes relevant du champ d'application de l'article R. 431-2 du CESEDA

Le décret du 24 mars 2021 relatif à la mise en place d'un téléservice pour le dépôt des demandes de titres de séjour a rendu obligatoire le dépôt dématérialisé de certaines demandes de titre de séjour.

Désormais, les demandes de titres de séjour figurant sur la liste fixée par l'arrêté du 27 avril 2021 modifié doivent être déposées via le téléservice de l'ANEF (**Arr. 27 avr. 2021, NOR: INTV2112448A : JO, 30 avr.**).

Le décret du 24 mars 2021 organise également le déploiement du téléservice ANEF, qui est progressif et concernera à terme l'ensemble des demandes de titre de séjour.

Le régime juridique des démarches qui relèvent de l'ANEF est prévu par l'article R.431-2 du CESEDA dans sa rédaction initiale « *La demande d'un titre de séjour figurant sur une liste fixée par arrêté du ministre chargé de l'immigration s'effectue au moyen d'un téléservice à compter de la date fixée par le même arrêté. Les catégories de titres de séjour désignées par arrêté figurent en annexe 9 du présent code.*

Les personnes qui ne sont pas en mesure d'effectuer elles-mêmes le dépôt en ligne de leur demande bénéficient d'un accueil et d'un accompagnement leur permettant d'accomplir cette formalité. Le ministre chargé de l'immigration fixe les modalités de cet accueil et de cet accompagnement. »

Saisi par les organisations requérantes, le Conseil d'Etat a rendu le 3 juin 2022 une décision prononçant l'annulation partielle du décret du 24 mars 2021 en tant qu'il ne prévoit pas de solution de substitution aux demandes présentées au moyen du téléservice ANEF mentionné à l'article R. 431-2 du CESEDA.

Cette décision annule également l'arrêté du 27 avril 2021 en tant qu'il ne fixe pas de modalité d'accueil et d'accompagnement tel que le prévoit le second alinéa de l'article R. 431-2 du CESEDA.

Le Conseil d'Etat a jugé que « *En ce qui concerne l'obligation faite aux ressortissants étrangers de présenter certaines demandes de titre de séjour par la voie d'un téléservice :*

10. Eu égard aux caractéristiques du public concerné, à la diversité et à la complexité des situations des demandeurs et aux conséquences qu'a sur la situation d'un étranger, notamment sur son droit à se maintenir en France et, dans certains cas, à y travailler, l'enregistrement de sa demande, il incombe au pouvoir réglementaire, lorsqu'il impose le recours à un téléservice pour l'obtention de certains titres de séjour, de prévoir les **dispositions nécessaires pour que bénéficient d'un accompagnement les personnes qui ne disposent pas d'un accès aux outils numériques ou qui rencontrent des difficultés soit dans leur utilisation, soit dans l'accomplissement des**

démarches administratives. Il lui incombe, en outre, pour les mêmes motifs, de garantir la possibilité de recourir à une solution de substitution, pour le cas où certains demandeurs se heurteraient, malgré cet accompagnement, à l'impossibilité de recourir au téléservice pour des raisons tenant à la conception de cet outil ou à son mode de fonctionnement.

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

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

17. Les annulations partielles motivées par l'absence de la solution de substitution mentionnée au point précédent impliquent nécessairement que le décret attaqué soit complété par des dispositions prévoyant celle-ci, en renvoyant, le cas échéant, au ministre compétent le soin d'en préciser les modalités. Dans l'attente que cette réglementation complémentaire soit édictée, ces mêmes annulations ont nécessairement pour conséquence que, si un étranger venait à se trouver, par l'effet des circonstances envisagées au point 11, confronté à l'impossibilité de déposer sa demande par la voie du téléservice, **l'autorité administrative serait tenue, par exception, de permettre le dépôt de celle-ci selon une autre modalité.** » (CE, 3 juin 2022, n°452798, 452806 et 454716)

Ces annulations partielles prononcées sans astreinte impliquaient nécessairement que le décret soit complété. Dans l'intervalle, le Conseil d'Etat indiquait qu'elles "ont nécessairement pour conséquence que, si un étranger venait à se trouver [...] confronté à l'impossibilité de déposer sa demande par la voie du téléservice, l'autorité administrative serait tenue par, exception, de permettre le dépôt de celle-ci selon une autre modalité".

La Haute juridiction a donc dégagé **deux obligations pour l'administration concernant les modalités de dépôt des demandes relevant du champ d'application de l'article R. 431-2 du CESEDA :**

- ✓ Un accueil et un accompagnement, y compris physique, pour « les personnes qui ne disposent pas d'un accès aux outils numériques ou qui rencontrent des difficultés soit dans leur utilisation, soit dans l'accomplissement des démarches administratives » ;
- ✓ Une solution de substitution pour le cas où l'utilisateur « se trouverait dans l'impossibilité d'utiliser le téléservice pour des raisons tenant à la conception de cet outil ou à son mode de fonctionnement ».

Le 23 mars 2023, le ministère de l'intérieur publiait le décret du 22 mars 2023 créant une solution de substitution au téléservice mentionné à l'article R. 431-2 du CESEDA (**D. n° 2023-191, 22 mars 2023: JO, 23 mars**). Aux termes de son article 1, l'article R. 431-2 du CESEDA est complété de la façon suivante :

« En outre, une solution de substitution, prenant la forme d'un accueil physique permettant l'enregistrement de la demande, est mise en place pour l'étranger qui, ayant accompli toutes les diligences qui lui incombent, notamment en ayant fait appel au dispositif d'accueil et d'accompagnement prévu à l'alinéa précédent, se trouve dans l'impossibilité constatée d'utiliser le téléservice pour des raisons tenant à la conception ou au mode de fonctionnement de celui-ci. « Le ministre chargé de l'immigration fixe par arrêté les modalités de l'accueil et de l'accompagnement mentionnés au deuxième alinéa ainsi que les conditions de recours et modalités de mise en œuvre de la solution de substitution prévue au troisième alinéa. »

L'arrêté fixant les modalités de l'accueil et de l'accompagnement, ainsi que les conditions de recours et les modalités de la solution de substitution, n'est pas publié à ce jour.

Dans l'attente de cet arrêté, l'accueil et l'accompagnement organisé par le ministère de l'intérieur prend deux formes :

- Le Centre de Contact Citoyen (CCC) de l'Agence Nationale des Titres Sécurisés (ANTS) qui a vocation à répondre aux demandes des usagers soit par téléphone, soit via un formulaire de contact ;
des Points d'Accueil Numériques (PAN) destinés aux personnes qui ne sont pas familiarisées avec les usages du numérique et/ou qui ne disposent pas du matériel nécessaire, ne sont pas autonomes dans l'utilisation des outils numériques ou encore connaissent une situation bloquante.

b) Les règles applicables aux demandes de titre de séjour relevant du champ d'application de l'article R. 431-3 du CESEDA

Le régime juridique des démarches de titre de séjour qui ne relèvent pas encore de l'ANEF est prévu à l'article R.431-3 du CESEDA, lequel a été modifié par décret du 24 mars 2021.

Selon cet article, il est prévu que « *La demande de titre de séjour ne figurant pas dans la liste mentionnée à l'article R. 431-2, est effectuée à Paris, à la préfecture de police et, dans les autres départements, à la préfecture ou à la sous-préfecture.*

Le préfet peut également prescrire que les demandes de titre de séjour appartenant aux catégories qu'il détermine soient adressées par voie postale.

Il résulte de cette disposition que depuis l'entrée en vigueur du décret du 24 mars 2021, pour les demandes qui ne relèvent pas du téléservice créé par l'article R.431-2 précité, le préfet peut autoriser le dépôt de pièces par la voie électronique, mais sans déroger à l'obligation de présentation personnelle de l'étranger dans un des services mentionnés à l'article R. 431-3 pour effectuer sa demande.

Le Conseil d'Etat saisi pour avis par les Tribunaux administratifs de Montreuil et de Versailles a éclairci ces dispositions le 3 juin 2022.

L'avis n° 452794 et 452811 rendu le 3 juin 2022 éclaire le régime juridique des demandes qui ne relèvent pas de l'ANEF. Le Conseil d'État précise que les préfets ne pouvaient pas rendre obligatoire, avant l'entrée en vigueur du décret du 24 mars 2021, l'emploi de téléservices pour obtenir un rendez-vous ou déposer certaines pièces en ligne pour le dépôt des demandes de titres de séjour. Ils pouvaient autoriser le dépôt de pièces par la voie électronique, mais en revanche ils ne pouvaient déroger à l'obligation de présentation personnelle de l'étranger pour effectuer sa demande.

Cet avis précise encore que le recours obligatoire à un téléservice ne s'applique qu'aux seules demandes entrant dans le champ d'application de l'article R. 431-2 du CESEDA et que **les préfets n'ont pas compétence pour édicter une telle obligation pour les autres catégories de titres de séjour ne relevant pas de l'article R. 431-2 du CESEDA.**

L'avis précise expressément que « *En ce qui concerne la question de savoir si les préfets peuvent, sans y être habilités par un texte législatif ou réglementaire, créer un téléservice destiné à la prise de rendez-vous et au dépôt de pièces en vue de la présentation d'une demande, et s'ils peuvent rendre obligatoire son usage :*

16. Il appartient aux préfets, comme à tout chef de service, de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous leur autorité. Ils peuvent ainsi prendre des dispositions relatives au dépôt des demandes qui leur sont adressées, dans la mesure où l'exige l'intérêt du service, dans le respect des règles ou principes supérieurs et dans la mesure où de telles règles n'y ont pas pourvu. **Il en résulte que, sauf dispositions spéciales, les préfets peuvent créer des téléservices pour l'accomplissement de tout ou partie des démarches administratives des usagers.**

17. Ils pouvaient ainsi, avant l'entrée en vigueur du décret du 24 mars 2021, mettre à la disposition des étrangers des téléservices leur permettant de déposer des pièces, à condition de respecter l'exigence de présentation personnelle rappelée au point 5. **Cette possibilité est maintenue, depuis l'entrée en vigueur du décret du 24 mars 2021, pour les demandes de titres de séjour qui ne relèvent pas du téléservice prévu par l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.**

18. En revanche, les obligations qui s'imposent aux étrangers quant aux modes de présentation de leurs demandes étaient fixées par les dispositions de l'article R. 311-1 du même code, rappelées au point 2, et sont aujourd'hui fixées par celles de ses articles R. 431-2 et R. 431-3, rappelées aux points 3 et 4. En particulier, **l'obligation** d'avoir recours à un téléservice résulte de **l'article R. 431-2, et s'applique aux seules demandes entrant dans son champ d'application.** Dans ces conditions, avant l'entrée en vigueur du décret du 24 mars 2021, les préfets ne tenaient pas de leurs pouvoirs d'organisation de leurs services la compétence pour rendre l'emploi de téléservices obligatoire pour le traitement des demandes de titres de séjour et **ne tiennent pas aujourd'hui de ces mêmes pouvoirs la compétence pour édicter une telle obligation pour les catégories de titres de séjour ne relevant pas désormais de l'article R. 431-2.**" (CE, avis, 3 juin 2022, n° 461694, 461695 et 461922).

2) En l'espèce :

Tel que le relève la rapporteure publique dans ses conclusions de première instance le préfet a fait valoir la mise en place de modalités alternatives de saisine de la préfecture. Ainsi il a fait valoir, « au niveau local le déploiement de points d'accès numérique, la possibilité de saisir le bureau de l'immigration de la préfecture par message électronique ou par téléphone la possibilité d'accéder au guichet de la préfecture et la présence d'un référent numérique étranger virgule et au niveau national la mise en place de la plateforme ANEF (administration numérique des étrangers en France). Néanmoins, et c'est ubuesque, les étrangers souhaitant déposer une demande ou effectuer une démarche relevant des services de la préfecture de l'Hérault sont tenus de solliciter en ligne un rendez-vous préalable à leur demande ou démarche »³.

a. **Sur les demandes relevant du champ d'application de l'article R. 431-2 du CESEDA :**

En effet, s'agissant des demandes relevant du champ de l'ANEF, la préfecture de l'Hérault n'a mis en œuvre ni de modalité effective d'accueil et d'accompagnement, y compris physique, afin de répondre aux difficultés des usagers face à la démarche, ni de solution répondant à l'exigence de solution de substitution au recours au téléservice en cas d'impossibilité d'utiliser ce dernier.

- **Sur la saisine par mail de la préfecture :**

Il résulte de la consultation du site internet de la préfecture qu'aucune adresse mail n'est indiquée sur la page dédiée aux étrangers en situation régulière.

<https://www.herault.gouv.fr/Demarches-administratives/Demarches-etrangeurs-titres-de-sejour/Je-souhaite-un-titre-de-sejour-et-je-depende-de-l-arrondissement-de-Montpellier-ou-de-Lodeve/Je-suis-en-situation-reguliere>

Pour les autres démarches d'ores et déjà accessibles via l'ANEF, seule la demande de renouvellement de récépissé comporte une adresse mail dédiée.

³ Concl. Daphné LORRIAUX, rapporteure publique sous TA de Montpellier, n° 2101588, CIMADE et autres c/ Préfet de l'Hérault

<https://www.herault.gouv.fr/Demarches-administratives/Demarches-etrangers-titres-de-sejour/Je-souhaite-un-titre-de-sejour-et-je-depends-de-l-arrondissement-de-Montpellier-ou-de-Lodeve/Renouvellement-de-recipisse>

En tout état de cause, cela ne permet pas à l'usager déjà en difficulté face à la dématérialisation de bénéficier d'un accompagnement adapté et spécifique, ni d'une solution alternative au téléservice.

- **Sur le point d'accueil numérique (PAN) « exclusivement dédié aux étrangers » :**

Dans son mémoire, le préfet fait valoir :

« Notons que le PAN est constitué d'un binôme formé par des volontaires du service civique et des agents du service séjour. Ce principe de binôme permet de répondre, d'une part, aux impératifs de pré-accueil et de médiation numérique de base et, d'autre part, à l'appui pour mieux orienter l'usager dans ses démarches ; le PAN a été mis en place début 2022 et demeure exclusivement dédié au public étranger » (mémoire adverse page 49).

Or, le site internet de la préfecture indique dans la procédure à suivre pour pouvoir avoir accès au PAN :

« Comment prendre rendez-vous

*Dans un premier temps, si vous rencontrez des difficultés dans la réalisation de ces démarches, vous devez d'abord vous adresser au centre de contact citoyen (CCC) de l'ANTS au **0806 001 620** (numéro gratuit) ou via le formulaire de contact <https://administration-etrangers-en-france.interieur.gouv.fr/particuliers/#/contact> . Ce centre pourra vous aider dans vos démarches et identifier les anomalies concernant votre compte ANEF.*

Dans un second temps, si vous n'arrivez toujours pas à réaliser vos démarches ou que vous ne disposez d'aucun outil numérique pour les réaliser, vous pouvez obtenir un rendez-vous au point d'accès numérique e-MERAUDE de la préfecture de l'Hérault à Montpellier

Il vous appartient de faire parvenir le formulaire ci-joint par mail à l'adresse pref-etrangers@herault.gouv.fr en mettant dans l'objet du mail : Demande de rdv au PAN

ou par courrier à l'adresse suivante :

Préfecture de l'Hérault

BAS – PAN

34 Place des martyrs de la résistance

34062 MONTPELLIER Cedex 2

Nous donnerons suite à votre demande par appel téléphonique ou mail dans les meilleurs délais possibles. »

<https://www.herault.gouv.fr/Demarches-administratives/Demarches-etrangers-titres-de-sejour/Je-souhaite-un-titre-de-sejour-et-je-depends-de-l-arrondissement-de-Montpellier-ou-de-Lodeve/Point-Numerique-E-meraude>

Ainsi, les usagers doivent prendre rendez-vous auprès du PAN, par courriel ou par courrier postal.

Ils doivent joindre un formulaire dûment rempli et libellé de la manière suivante :

Avant toute demande de rendez-vous, vous devez avoir contacté le Centre de Contact Citoyen (numéro gratuit 0 806 001 620 ou via le formulaire de contact disponible depuis le site de l'ANEF)

COORDONNÉES
NOM :
Prénom :
Date de naissance :
Mail :
Téléphone :

Merci de joindre à votre demande, la copie de votre titre de séjour ou de votre visa

Démarche en ligne pour laquelle vous souhaitez être accompagné :

.....
.....
.....

Motif de la demande de rendez-vous :

→ joindre des captures d'écran et précisez le problème rencontré (ex : impossibilité de déposer mes documents, d'accéder à mon compte, de valider ma demande...)

Problème rencontré :

.....

Si vous n'avez pas de moyens informatiques à votre disposition, ni de soutien d'un tiers pour vous aider dans votre démarche, merci de nous en informer en cochant la case correspondante :

Je déclare ne pas avoir accès à un outil informatique (téléphone, tablette, ordinateur) ou à une connexion internet ou pouvoir bénéficier du soutien d'un tiers

La rédaction du formulaire suppose de joindre des captures d'écran et de préciser le motif de la demande de rendez-vous, cela n'est que de manière alternative que l'absence d'outil informatique ou de connexion à internet est précisée.

Par ailleurs, s'il est possible d'adresser la demande par voie postale aucun délai n'est mentionné pour la réponse à la demande de rendez-vous.

<https://www.herault.gouv.fr/content/download/42827/278170/file/Formulaire%20de%20demande%20de%20rdv-%20PAN%20EMERAUDE.pdf>

Tel que formulée, cette demande fait nécessairement l'objet d'un examen par les services préfectoraux, ajoutant un obstacle supplémentaire aux usagers.

Le PAN, tel qu'actuellement mis en œuvre par la préfecture de l'Hérault, ne répond pas aux exigences précisées par le Conseil d'Etat en matière d'accueil et d'accompagnement, y compris physique, compte tenu de l'ineffectivité de cette modalité.

Entre outre, c'est à tort que le PAN est présenté par le préfet de l'Hérault comme une « *solution de substitution* » au téléservice ANEF. Par principe, un PAN ne vise qu'à accompagner les usagers vers le téléservice et non à s'y substituer. La distinction entre les modalités d'accueil et d'accompagnement et la solution de substitution est clairement établie à la lecture de la jurisprudence du Conseil d'Etat et du décret n°2023-191 du 22 mars 2023.

Ainsi le préfet de l'Hérault n'établit avoir mis en place ni des modalités effectives d'accueil et d'accompagnement, ni une solution de substitution.

b. **Sur les demandes ne relevant pas du champ de l'article R 431-2 du CESEDA :**

Il ressort de la consultation du site internet de la préfecture que pour les personnes étrangères en situation irrégulière le préfet rend obligatoire l'usage de téléservices s'agissant des demandes ne relevant pas du champ de l'article R. 431-2 du Ceseda.


À la date à laquelle le tribunal administratif a statué, la dernière mise à jour du site internet de la préfecture de l'Hérault s'agissant spécifiquement de ces catégories de demandes de titre de séjour datait du 28 mai 2021. L'usage d'un téléservice pour la prise de rendez-vous était toujours obligatoire. Si une boîte mail était mentionnée, il convenait de saisir le préfet uniquement en cas d'urgence, ce dernier critère étant examiné uniquement par les services préfectoraux. La boîte mail constitue également un téléservice et ne peut donc être considérée comme une alternative.

Ainsi cela n'a pas diminué le contentieux devant le juge administratif concernant l'impossibilité de prendre rendez-vous. L'envoi des dossiers par voie postale est expressément exclu, le site indiquant qu'ils seront retournés sans avoir été examinés.

A la date d'examen du recours, le préfet ne justifiait aucunement avoir mis en place une alternative à l'usage de téléservices pour les démarches en préfecture concernant les demandes relevant du champ de l'article R. 431-3 du CESEDA.

Je suis en situation irrégulière

Mise à jour le 28/05/2021



1/ Guichet renseignements – étrangers en situation irrégulière

Le guichet de renseignement est fermé jusqu'à nouvel ordre, vous pouvez poser vos questions à l'adresse suivante : pref-esi@herault.gouv.fr



2/ Dépôt d'un dossier – étranger en situation irrégulière

Les ressortissants étrangers en situation irrégulière souhaitant déposer une demande de titre de séjour doivent prendre rendez-vous depuis le site www.herault.gouv.fr

Les créneaux proposés sur le planning de rendez-vous sont compris entre 14h00 et 15h15 les lundi, mardi et jeudi. De nouveaux créneaux sont ouverts chaque dimanche soir à minuit, d'autres créneaux sont ouverts chaque semaine de manière aléatoire.

Les dossiers envoyés par courrier ne sont pas acceptés et vous seront retournés.

- ▶ L'usager étranger est tenu de se présenter personnellement à son rendez-vous en préfecture pour déposer son dossier en joignant tous les justificatifs correspondant à la nature du titre sollicité (article R.311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)
- ▶ 1 rendez vous n'est valable que pour 1 seule personne
- ▶ Quel que soit le motif de la demande, les éléments suivants devront être apportés : 2 enveloppes timbrées et libellées à votre nom et adresse, 4 photographies d'identité, votre passeport et des copies de l'intégralité des pages de celui-ci, 50 euros en timbres fiscaux ou en timbre fiscal électronique
- ▶ Le formulaire de situation ci-dessous doit être téléchargé et devra être rempli le jour du rendez-vous :

> NOTICE Etranger en Situation Irrégulière - format : PDF   - 0,19 Mb

ATTENTION : Seuls les dossiers COMPLETS seront acceptés

Si le préfet a pu faire valoir le manque structurel de moyens humains et matériels, cette circonstance est insusceptible de justifier l'obligation de passer par la voie du téléservice pour les usagers souhaitant déposer une demande hors du cadre prévu par l'article R. 431-2 du CESEDA Bien plus, cela ne justifie en rien l'absence de solutions alternatives.

E. SUR LA MISE EN ŒUVRE D'UN TELESERVICE :

Tel que l'a indiqué la rapporteure publique dans ses conclusions :⁴

« (...) il y a bien que ce soit par une messagerie ou par une plateforme un système d'information permettant aux usagers de procéder par voie électronique à une démarche administrative, la prise de rendez-vous étant l'indispensable première marche à la suite du process, peu importe qu'elle ne se traduise pas par la délivrance immédiate d'un document administratif. La même réflexion vaut pour tout préalable de dépôt de pièces en ligne avant un rendez-vous en préfecture. Nous sommes bien en présence de téléservices et vous appliquerez donc les dispositions du CRPA relatives à ces derniers ».

En effet, et tel que démontré précédemment, il est imposé aux personnes étrangères de procéder par voie électronique à une formalité administrative : par exemple, l'obtention d'un rendez-vous pour le dépôt de leur dossier de demande de titre de séjour.

Cette formalité vise à satisfaire une obligation légale, celle de déposer en personne au guichet de la préfecture sa demande.

⁴ Concl. Daphné LORRIAUX, rapporteure publique sous TA de Montpellier, n° 2101588, CIMADE et autres c/ Préfet de l'Hérault

Ce système de prise de rendez-vous en ligne mis en place par la préfecture de l'Hérault constitue indéniablement un téléservice au sens de l'ensemble des dispositions suivantes : articles 1 et 5 du décret n° 2016-685 du 27 mai 2016, article 1, II, 4° de l'ordonnance n°2005-1516 du 8 décembre 2005, articles L.112-8, L.112-9, R.112-9-1 et R. 112-9-2 du CRPA.

Le Conseil d'Etat a jugé en ce sens : « (...) doit être regardé comme un téléservice au sens de cette ordonnance, non seulement un système permettant à un usager de procéder par voie électronique à l'intégralité d'une démarche ou formalité administrative, mais aussi un système destiné à recevoir, par voie électronique et dans le cadre d'une telle démarche ou formalité, une demande de rendez-vous ou un dépôt de pièces » (CE, avis du 3 juin 2022, n° 461694).

Ainsi, les modules de prises de rendez-vous, quels qu'ils soient, constituent bien des téléservices soumis au respect du décret n° 2015-1423 du 5 novembre 2015, de des articles 1 et 5 du décret n°2016-685 du 27 mai 2016 et des articles L. 112-8 et suivants du CRPA.

Il ressort donc sans aucune ambiguïté de ces éléments que tant les modules de prise de rendez-vous que le dépôt des demandes tels que ceux utilisés par la Préfecture de l'Hérault constituent bien des téléservices.

Or, il apparaît qu'hors dispositif « ANEF », **toutes les demandes de rendez-vous** en préfecture de l'Hérault sont régies par une procédure **exclusivement et entièrement dématérialisée**.

Il n'existe ainsi **aucune alternative** à la prise de rendez-vous en ligne pour l'ensemble des démarches visées à l'article R.431-3 du CESEDA.

Cette saisine obligatoire par la voie dématérialisée entraîne de nombreuses difficultés.

Les ressortissants étrangers doivent obligatoirement disposer d'une adresse électronique et de matériel informatique.

Il sera rappelé que l'accueil au public est réservé aux seuls usagers munis d'une convocation.

Les usagers n'ont alors aucune possibilité de se rapprocher physiquement de l'administration, seul l'envoi d'un courriel étant possible. Ces courriels réitérés par les usagers restent souvent lettre morte et ils n'ont dès lors aucun interlocuteur.

Par ailleurs, en cas d'impossibilité pour un usager d'utiliser un de ces téléservices, la préfecture n'a mis en place que le Point d'Accès Numérique développé supra⁵.

Le PAN n'est accessible que sur rendez-vous pris par courriel, autre solution numérique.

La préfecture de l'Hérault est donc défaillante dans les alternatives au tout numérique qu'elle devrait mettre en place pour la prise de rendez-vous.

F. SUR L'ERREUR DE DROIT TIRÉE DE LA VIOLATION DES ARTICLES L. 112-8, R. 112-9-1 ET R. 112-9-2 DU CODE DES RELATIONS ENTRE LE PUBLIC ET L'ADMINISTRATION (CRPA) ET LA VIOLATION DES ARTICLES R. 431-2 ET R. 431-3 :

- La possibilité pour un usager du service public de saisir une administration d'une demande par voie électronique et pour les administrations de créer des téléservices a d'abord été envisagée par l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives, prise en application de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

L'ordonnance n° 2014-1330 du 6 novembre 2014 relative au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique, prise en application la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013

⁵ V. D état du droit et de la situation en fait

habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, en a fait un véritable droit des administrés.

Ainsi, depuis le 7 novembre 2015 pour l'État et ses établissements publics, et l'année suivante pour toutes les autres administrations, sauf exceptions prévues par décret en Conseil d'État pour des motifs d'ordre public, de défense et sécurité nationale, de nécessité de comparution personnelle de l'utilisateur ou de bonne administration, tout usager est en droit d'adresser par voie électronique à une administration une demande et celle-ci est dans l'obligation de la traiter sans demander la confirmation ou la répétition de son envoi sous une autre forme.

L'article L.112-8 du CRPA, issue de l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015, prévoit que :

« Toute personne, dès lors qu'elle s'est identifiée préalablement auprès d'une administration, peut, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État, adresser à celle-ci, par voie électronique, une demande, une déclaration, un document ou une information, ou lui répondre par la même voie. Cette administration est régulièrement saisie et traite la demande, la déclaration, le document ou l'information sans lui demander la confirmation ou la répétition de son envoi sous une autre forme »

Aux termes de l'article L.112-9 du CRPA :

« L'administration met en place un ou plusieurs téléservices, dans le respect des dispositions de loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique et aux libertés et des règles de sécurité et d'interopérabilité prévues aux chapitres IV et V de l'ordonnance n°2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives. Lorsqu'elle met en place un ou plusieurs téléservices, l'administration rend accessibles leurs modalités d'utilisation, notamment les modes de communication possibles. Ces modalités s'imposent au public. Lorsqu'elle a mis en place un téléservice réservé à l'accomplissement de certaines démarches administratives, une administration n'est régulièrement saisie par voie électronique que par l'usage de ce téléservice. Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article ».

L'article R.112-9-1 du même code énonce que :

« Pour exercer son droit de saisir une administration par voie électronique, toute personne s'identifie auprès de cette administration dans le respect des modalités d'utilisation des téléservices définies en application du deuxième alinéa de l'article L. 112-9. À cet effet, elle indique dans son envoi, s'il s'agit d'une entreprise, son numéro d'inscription au répertoire des entreprises et de leurs établissements, s'il s'agit d'une association, son numéro d'inscription au répertoire national des associations et, dans les autres cas, ses nom et prénom et ses adresses postale et électronique. Les modalités peuvent également permettre l'utilisation d'un identifiant propre à la personne qui s'adresse à l'administration ou celle d'autres moyens d'identification électronique dès lors que ceux-ci sont acceptés par l'administration ».

Pour finir, l'article R.112-9-2 du CRPA mentionne que :

« L'administration informe le public des téléservices qu'elle met en place afin que le droit pour celui-ci de saisir l'administration par voie électronique puisse s'exercer. Cette information figure dans les modalités d'utilisation mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 112-9 et peut en outre être portée à la connaissance du public par tout moyen. À défaut d'information sur le ou les téléservices, le public peut saisir l'administration par tout type d'envoi électronique. Les téléservices peuvent prendre la forme d'une téléprocédure ou d'une procédure de saisine électronique, soit par formulaire de contact, soit par une adresse électronique destinée à recevoir les envois du public ».

Ces dispositions précisent ainsi clairement que la saisine de l'administration par voie électronique est un droit de l'utilisateur, et non une obligation qui s'impose à lui et qu'à défaut de mise en place d'un téléservice spécifique, ou d'information sur sa mise en œuvre, l'utilisateur peut saisir l'administration par tout type d'envoi électronique.

Par ailleurs, le téléservice, quand il existe doit être porté à la connaissance de l'utilisateur, et ne s'impose qu'à l'utilisateur qui souhaite recourir à une saisine par voie électronique.

Ce principe a été réaffirmé à l'article 1 du décret n° 2016-685 du 27 mai 2016 autorisant les téléservices tendant à la mise en œuvre du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique, qui rappelle que les téléservices que les services de l'État « *sont autorisés* » à créer doivent être « *destinés à la mise en œuvre du droit des usagers à les saisir par voie électronique* » et ainsi permettre « *aux usagers d'effectuer à leur initiative et quelle que soit leur situation géographique des démarches administratives dématérialisées de toutes natures, d'y joindre, le cas échéant, des pièces justificatives et, au choix des services et des établissements concernés, d'en obtenir une réponse par voie électronique* ».

S'agissant plus spécifiquement des téléservices destinés aux ressortissants étrangers, le décret du 24 mars 2021 relatif à la mise en place d'un téléservice pour le dépôt des demandes de titres de séjour modifie notamment les dispositions réglementaires du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile relatives à la délivrance des titres de séjour.

- L'article R.431-2 du CESEDA, dans sa rédaction issue de ce décret, prévoit ainsi que, pour les catégories de titres de séjour figurant sur une liste fixée par arrêté du ministre chargé de l'immigration, les demandes s'effectuent au moyen d'un téléservice à compter de la date fixée par le même arrêté :

« La demande d'un titre de séjour figurant sur une liste fixée par arrêté du ministre chargé de l'immigration s'effectue au moyen d'un téléservice à compter de la date fixée par le même arrêté. Les catégories de titres de séjour désignées par arrêté figurent en annexe 9 du présent code. »

Ainsi, seuls les titres de séjours figurant sur la liste fixée par le ministre chargé de l'immigration peuvent faire l'objet d'un téléservice de l'ANEF.

Dans un contentieux datant de 2019 concernant les prises de rendez-vous dématérialisées, le Conseil d'Etat a rappelé que la mise en place, sans alternative, d'une saisine par voie électronique pour les usagers de l'administration n'était pas conforme à ces dispositions et a pu énoncer, dans des termes non équivoques que les dispositions précitées créées un droit, pour les usagers, mais qu'elles ne prévoyaient en aucune obligation de saisine électronique :

*« 3. Il résulte des motifs énoncés au point précédent que **le décret du 27 mai 2016, qui se borne à autoriser les services de l'Etat et ses établissements publics administratifs à créer des téléservices destinés à la mise en œuvre du droit des usagers à les saisir par voie électronique et définit les modalités de fonctionnement de ces téléservices, n'a pas pour objet et ne saurait avoir légalement pour effet de rendre obligatoire la saisine de l'administration par voie électronique.** Il s'ensuit que les organisations requérantes ne peuvent utilement soutenir qu'en refusant de modifier le décret litigieux pour que soit précisé que la saisine électronique est facultative, la décision attaquée méconnaîtrait les principes constitutionnels d'égalité d'accès au service public, de continuité du service public et d'égalité devant la loi, ainsi que le principe de non-discrimination garanti par l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le droit à la compensation ouvert aux personnes handicapées par les articles L. 114-1 et L. 114-1-1 du code de l'action sociale et des familles.*

*4. Par ailleurs, si les organisations requérantes font état des difficultés rencontrées par les ressortissants étrangers pour prendre rendez-vous par voie électronique dans les préfectures, ces difficultés ne trouvent pas leur origine dans le décret litigieux, mais dans les **décisions rendant obligatoires de telles prises de rendez-vous.** Il s'ensuit que les requérantes ne sauraient utilement invoquer ces circonstances de fait à l'appui de leur demande d'annulation du refus de modifier le décret litigieux » (CE, 27 novembre 2019, req. n° 422516)*

Il ressort clairement de cet arrêt qu'aucune saisine obligatoire et exclusive de l'administration par voie électronique ne peut être instaurée.

Une telle disposition serait d'ailleurs totalement illégale, car contraire non seulement à la lettre mais aussi à l'esprit des textes précités, le droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique n'étant qu'une faculté prévue dans l'optique de simplifier leurs démarches administratives et d'améliorer les relations entre les administrés et l'administration et ne pouvant donc en aucun cas, sauf à dénaturer ces dispositions, conduire à complexifier ces démarches ou à rendre inaccessible l'exercice de ces droits.

A cet égard, le rapport 2019 du Défenseur des droits, intitulé « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics » indiquait que « *la conservation de modalités d'accès multiples aux services publics est la seule solution qui puisse, en cas de problème technique d'une procédure dématérialisée, permettre de maintenir un accès aux services publics* » et ainsi d'éviter « *une rupture de la continuité du service public* », principe constitutionnellement garanti.

Dans ce cadre, la CNIL avait d'ailleurs recommandé, dans sa délibération portant avis sur le projet de décret précité, le fait « **que le caractère facultatif de l'usage de ces SVE devrait être clairement indiqué aux internautes, dès la page d'accueil du dispositif, de même que les modalités pratiques permettant d'effectuer une démarche analogue sans recourir à la SVE** » et qu'« *il serait également opportun de renvoyer l'utilisateur vers les lieux de médiation numérique afin de lui permettre d'appréhender les modalités d'usage de l'outil de saisine électronique* » (**Délibération n° 2016-111 du 21 avril 2016 portant avis sur un projet de décret autorisant les téléservices tendant à la mise en œuvre du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique - demande d'avis n° 1938305**)

C'est ainsi que **le Conseil d'Etat a été amené, par sa décision du 3 juin 2022, à rappeler la nécessité de mettre en place des solutions de substitution aux téléservices** :

« *Toutefois, le pouvoir réglementaire ne saurait édicter une telle obligation qu'à la condition de permettre l'accès normal des usagers au service public et de garantir aux personnes concernées l'exercice effectif de leurs droits. Il doit tenir compte de l'objet du service, du degré de complexité des démarches administratives en cause et de leurs conséquences pour les intéressés, des caractéristiques de l'outil numérique mis en œuvre ainsi que de celles du public concerné, notamment, le cas échéant, de ses difficultés dans l'accès aux services en ligne ou dans leur maniement. [...]*

10. *Eu égard aux caractéristiques du public concerné, à la diversité et à la complexité des situations des demandeurs et aux conséquences qu'a sur la situation d'un étranger, notamment sur son droit à se maintenir en France et, dans certains cas, à y travailler, l'enregistrement de sa demande, (...) Il lui incombe, en outre, pour les mêmes motifs, de garantir la possibilité de recourir à une solution de substitution, pour le cas où certains demandeurs se heurteraient, malgré cet accompagnement, à l'impossibilité de recourir au téléservice pour des raisons tenant à la conception de cet outil ou à son mode de fonctionnement.*

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

[...]

17. *Les annulations partielles motivées par l'absence de la solution de substitution mentionnée au point précédent impliquent nécessairement que le décret attaqué soit complété par des dispositions prévoyant celle-ci, en renvoyant, le cas échéant, au ministre compétent le soin d'en préciser les modalités. Dans l'attente que cette réglementation complémentaire soit édictée, ces mêmes annulations ont nécessairement pour conséquence que, si un étranger venait à se trouver, par l'effet des circonstances envisagées au point 11, confronté à l'impossibilité de déposer sa demande par la voie du téléservice, l'autorité administrative serait tenue, par exception, de permettre le dépôt de celle-ci selon une autre modalité » (CE, 3 juin 2022, n° 452798).*

Par cette décision, le Conseil d'Etat a partiellement annulé le décret « *en tant qu'il ne prévoit pas la solution de substitution mentionnée au point 11 de la présente décision* » (CE, 3 juin 2022,

précité).

Aucune modification réglementaire n'était intervenue à la date des décisions implicites de rejet contestées.

A la date de la présente requête, l'article R. 431-2 du CESEDA est modifié par Décret n° 2023-191 du 22 mars 2023 créant une solution de substitution au téléservice mentionné à l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile tel que :

*« En outre, une solution de substitution, prenant la forme d'un **accueil physique** permettant l'enregistrement de la demande, est mise en place pour l'étranger qui, ayant accompli toutes les diligences qui lui incombent, notamment en ayant fait appel au dispositif d'accueil et d'accompagnement prévu à l'alinéa précédent, se trouve dans l'impossibilité constatée d'utiliser le téléservice pour des raisons tenant à la conception ou au mode de fonctionnement de celui-ci. »*

Il en résulte que l'esprit de la réglementation en vigueur demeure un accueil physique en tant que solution de substitution, qui n'a jamais été mis en place à la préfecture de l'Hérault.

- En dehors des cas figurant sur la liste prévue à l'article R. 431-2 du CESEDA et relevant de l'ANEF, les préfets ne peuvent pas prévoir de téléservices pour le dépôt des demandes de titre de séjour, qui doit être effectué par comparution personnelle ou par voie postale.

En effet, aux termes de l'article R. 431-3 du CESEDA :

« La demande de titre de séjour ne figurant pas dans la liste mentionnée à l'article R. 431-2, est effectuée à Paris, à la préfecture de police et, dans les autres départements, à la préfecture ou à la sous-préfecture.

Le préfet peut également prescrire que les demandes de titre de séjour appartenant aux catégories qu'il détermine soient adressées par voie postale ».

Le principe est donc celui d'un dépôt d'une demande de titre de séjour par présentation personnelle du demandeur en préfecture.

Le préfet « *peut également* » prévoir un dépôt par voie postale.

Il ressort clairement des dispositions du CESEDA que l'usage d'un téléservice peut être rendu obligatoire par l'autorité préfectorale uniquement pour les demandes figurant sur la liste fixée par arrêté.

En effet, les préfets ne peuvent pas rendre obligatoire l'usage de téléservices pour diverses démarches d'accès au séjour telles que l'obtention de rendez-vous en vue du dépôt d'une demande, de la remise d'un titre de séjour ou le dépôt de pièces.

Voir sur ce point : **CE, avis n° 461694 du 3 juin 2022**, considérant 18 :

« En particulier, l'obligation d'avoir recours à un téléservice résulte de l'article R. 431-2, et s'applique aux seules demandes entrant dans son champ d'application. Dans ces conditions, avant l'entrée en vigueur du décret du 24 mars 2021, les préfets ne tenaient pas de leurs pouvoirs d'organisation de leurs services la compétence pour rendre l'emploi de téléservices obligatoire pour le traitement des demandes de titres de séjour et ne tiennent pas aujourd'hui de ces mêmes pouvoirs la compétence pour édicter une telle obligation pour les catégories de titres de séjour ne relevant pas désormais de l'article R. 431-2. ».

En l'espèce, la préfecture de l'Hérault impose la prise de rendez-vous en ligne, les mentions figurant sur le site démontrent sans ambiguïté qu'aucune autre alternative possible.

Le préfet n'a pas contesté dans le cadre de la procédure de première instance, avoir pris ces décisions.

Ainsi, il ressort des informations figurant sur la « *foire aux questions* » :

« Comment prendre rdv pour ma demande de carte de séjour ?

La prise de rendez-vous est gratuite et se fait **uniquement pas internet**.

Depuis notre page d'accueil, choisir démarches administratives, puis prendre un rendez-vous » (pièce n° 22).

Par ailleurs, sur la page du site internet « horaires des guichets », il est indiqué :

« RESSORTISSANTS ETRANGERS : DIRECTION DES MIGRATIONS ET DE L'INTEGRATION

(...)

Retrait des titres de séjour, DCEM, titre de voyage :

- Assurez-vous d'avoir bien reçu le SMS vous confirmant que votre Titre de Séjour / Document est fabriqué.
Si vous avez changé de n° de téléphone, merci de nous le signaler pour que nous mettions à jour votre dossier. Dans ce cas, merci de nous envoyer un mail en précisant votre Nom / Prénom / Numéro Etranger et que vous avez changé de numéro de téléphone.
- Prenez RDV Retrait de Titre
- Présentez-vous à l'heure le jour de votre rendez-vous avec votre convocation, votre passeport valide, votre récépissé, votre ancien titre de séjour ou la déclaration de perte ou de vol (sauf si vous êtes dans le cadre d'une 1^{ère} demande) et votre timbre fiscal dont le montant est indiqué sur le SMS de confirmation.

Retrait de récépissé, duplicata de titre de séjour, changement d'adresse :

- Prenez rendez-vous
- Présentez-vous à l'heure le jour de votre rendez-vous et avec votre dossier complet (originaux et photocopies) et votre convocation. **Tout dossier incomplet est systématiquement refusé au guichet**

Déposer un dossier en qualité d'étranger en situation régulière (hors étudiant et chercheurs) sur le territoire :

- Consultez la liste des pièces à fournir selon votre situation
- Prenez rendez-vous pour le dépôt de dossier

Demandes de titres de séjour pour les étrangers en situation irrégulière : uniquement sur rendez-vous pris sur le site internet

www.herault.gouv.fr » (pièce n° 18).

Dès lors, le préfet de l'Hérault, en refusant de faire droit à la demande des associations requérantes de mettre fin à l'obligation d'utiliser des téléservices pour la prise de rendez-vous pour le dépôt de demandes de titre de séjour ne figurant pas dans la liste mentionnée à l'article R.431-2 et pour le dépôt de demandes formulées par les ressortissants étrangers telles que les demandes de renouvellement de récépissés ou d'APS, a méconnu l'article R.431-3 du CESEDA.

Sur ce point il a récemment été jugé en ce sens : jugement **TA de Lyon, 22 décembre 2022 n° 2102199** :

« 28. En revanche, les obligations qui s'imposent aux étrangers quant aux modes de présentation de leurs demandes étaient fixées par les dispositions de l'article R. 311-1 du même code et sont aujourd'hui fixées par celles de ses articles R. 431-2 et R. 431-3. En particulier, l'obligation d'avoir recours à un téléservice résulte de l'article R. 431-2, et s'applique aux seules demandes entrant dans son champ d'application. Dans ces conditions, avant l'entrée en vigueur du décret du 24 mars 2021, les préfets ne tenaient pas de leurs pouvoirs d'organisation de leurs services la compétence pour rendre l'emploi de téléservices obligatoire pour le traitement des demandes de titres de séjour et ne tiennent pas aujourd'hui de ces mêmes pouvoirs la compétence pour édicter une telle obligation pour les catégories de titres de séjour ne relevant pas désormais de l'article R. 431-2.

29. Il en résulte que les associations requérantes sont fondées à soutenir que les décisions mentionnées aux points 16 et 19 de mettre en place des téléservices obligatoires pour le traitement des demandes de titres de séjour, d'une part pour solliciter un rendez-vous en ligne, demande préalable nécessaire pour le dépôt d'une demande de délivrance d'un titre de séjour, à réaliser, et d'autre part pour le dépôt des demandes de duplicatas, de changement d'adresse, de document de circulation pour étranger mineur et de renouvellement de récépissés, sont entachées d'illégalité.

30. Dans ces conditions, les associations requérantes sont fondées à solliciter l'annulation, d'une part, des décisions de mise en place d'un téléservice pour les demandes de convocation en préfecture s'agissant des premières demandes de titre de séjour, des demandes de renouvellement de titre de séjour, et des demandes de renouvellement de récépissés de demande de titre de séjour, via la plateforme « démarches simplifiées » ou via les modules de prise de rendez-vous disponibles directement sur le site internet de la préfecture (...). »

Les décisions contestées encourent l'annulation pour ce motif.

G. SUR LA VIOLATION DES PRINCIPES DE L'EGALITE D'ACCES ET DE CONTINUITÉ DES SERVICES PUBLICS ET D'ACCES NORMAL ET EFFECTIF AU SERVICE PUBLIC

L'absence d'instauration d'un mode alternatif à la **saisine par voie électronique** de l'administration et l'obligation pour les usagers de saisir l'administration par la seule voie électronique pour obtenir un rendez-vous en vue du dépôt de certaines demandes de titres de séjour entraîne une méconnaissance manifeste des principes de l'égalité d'accès aux services publics et de continuité des services publics.

Les usagers du service public ne sont tout simplement pas mis en mesure d'effectuer les démarches qui leur incombent, faute d'accès effectif dans des conditions normales au service public. Il en résulte également un défaut d'égalité d'accès au service public à l'encontre de certains usagers étrangers.

1. Sur l'égal accès au service public

Concernant la **violation du principe de l'égalité d'accès aux services publics**, si, en dehors des cas expressément prévus par la Constitution, la création d'un service public relève du pouvoir discrétionnaire de l'administration, une fois mis en place, tous les administrés doivent pouvoir y accéder de façon égale.

Corollaire du principe d'égalité devant la loi, consacré par l'article 1er de la Constitution de 1958, le Conseil Constitutionnel a conféré au principe d'égalité devant le service public une valeur constitutionnelle (**CC, 29 juil. 2002, n° 2002-461 DC Loi d'orientation et de programmation pour la Justice**).

Le Conseil d'Etat qualifia quant à lui le principe d'égal accès devant les services publics de principe général du droit (**CE, Section, 20 novembre 1964, Ville de Nanterre, n° 57435, rec. p. 562 ; CE, ass, 01 avril 1938, Sté L'alcool dénaturé**).

Or, en imposant à certaines catégories d'usagers de saisir l'administration par voie électronique pour obtenir un rendez-vous en vue de faire valoir leur droit au séjour **sans prévoir de mode alternatif de saisine**, les décisions attaquées violent indiscutablement le principe de l'égalité d'accès au service public.

En effet, plusieurs sortes d'obstacles existent pour certains usagers, pouvant aller, pour certains d'entre-eux, jusqu'à l'impossibilité d'utiliser un téléservice et donc de faire valoir leurs droits, principalement pour les plus vulnérables et/ou les plus isolés qui ne bénéficient d'aucun accompagnement social ou associatif pouvant les soutenir dans les difficultés rencontrées.

Il résulte de cette situation que l'accès effectif à leurs droits par les usagers n'est pas garanti dès lors que ces derniers se retrouvent exclus du processus numérique sans solution de substitution notamment.

Malgré l'augmentation constante du taux d'accès à internet des ménages français, de grandes disparités existent. L'accès à internet varie notamment fortement en fonction de l'âge, du niveau de diplôme et de ressources des personnes et de la zone géographique. Outre ces difficultés d'accès à internet, obtenir un rendez-vous via un téléservice tel que mis en place par le Préfet de l'Hérault implique forcément de disposer ou d'avoir à disposition du matériel onéreux et encombrant (scanner, ordinateur ou smartphone, clé USB...) et de savoir l'utiliser ou trouver des personnes en capacité de le faire, parfois en étant contraint de verser une contrepartie financière, comme l'explique le Défenseur des droits dans son rapport de 2019 (pages 32, 48 à 50).

A cet égard, la page du site internet de la préfecture de l'Hérault « *Prendre rendez-vous* » indique :

« *Il est recommandé de se connecter au module de rendez-vous depuis un ordinateur. L'utilisation depuis un smartphone ou une tablette est déconseillée* » (pièce n° 15).

Le site internet de la préfecture de l'Hérault comporte par ailleurs des mentions langue anglaise, non traduites (pièces n° 23 et 24) :



DÉPÔT DE DOSSIER – ETRANGERS EN SITUATION RÉGULIÈRE ET DEMANDE DE TITRE DE VOYAGE

Vérification de disponibilité

Booking planning has no more free time slot. Please try later.

Finish



RETRAIT D'UN TITRE DE SÉJOUR, D'UN DOCUMENT DE CIRCULATION POUR ÉTRANGER MINEUR, OU D'UN TITRE DE VOYAGE

Choix d'une plage horaire

You choose to have an appointment in " Bureau de l'admission au séjour" to make a booking for "Retirer un titre de séjour, un Document de Circulation pour Etranger Mineur, ou un titre de voyage - Guichet 3"

Planning reloaded in 20 second(s).

La barrière de la langue française et tout simplement celle du langage administratif constitue un autre obstacle important. De ce fait, bon nombre d'utilisateurs risquent de ne pas pouvoir appréhender correctement les démarches à effectuer sur le site de la préfecture ou même de ne pas répondre correctement aux questions posées ou encore de ne pas être en capacité de suivre leur demande de rendez-vous via ce mode de communication.

De nombreux professionnels, même les plus aguerris à ce type de démarches dématérialisées, rencontrent aujourd'hui des difficultés pour effectuer cette démarche et font état de leurs craintes quant au bon suivi de ces procédures, le système mis en place ne permettant pas à l'utilisateur de faire valoir son refus d'obtenir une réponse par ce biais.

Dans un rapport intitulé « Stratégie nationale pour un numérique inclusif » rendu en mai 2018 au secrétaire d'État au numérique, il apparaît que « 13 millions de français sont en difficultés avec l'accès au numérique et/ou son usage ; 40% des français sont inquiets à l'idée de réaliser leurs démarches administratives en ligne ; 76% se disent prêts à adopter de nouvelles technologies ou services numériques, dont les deux-tiers progressivement ».

C'est en ce sens que concluait la rapporteure publique en indiquant que « *l'INSEE estime qu'en France 17 % des personnes de 15 ans ou plus sont en situation d'illétrisme numérique, ou illettrisme et que 38 % des usagers manquent d'au moins une compétence numérique de base. Le sujet n'est donc pas anecdotique et, parce qu'ils sont surexposés aux facteurs précités, prend un relief particulier concernant ceux qui, il y a encore quelques années faisaient la queue aux guichets « étrangers » pour solliciter la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour ou d'un document de circulation et qui aujourd'hui la font « en ligne » pour reprendre les propos du Défenseur des droits (avis du 28 avril 2021 « de l'attente en file à l'attente en ligne »)* »⁶

Or, le principe d'égalité s'oppose à ce qu'un traitement différent soit appliqué à des administrés qui se trouveraient dans une situation identique (**CE 25 juin 1948, société du journal l'Aurore – CE 9 mars 1951, société des concerts du conservatoire**).

Et si le principe d'égalité « *ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général* » encore faut-il que « *dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* » (**CC, Décision n°97- 388 DC du 20 mars 1997, loi créant les plans d'épargne retraite, cons. 27 ; CE Ass, 11 avril 2012, Groupement d'information et de soutien des immigrés et autre n°322326, Rec**).

Ainsi, imposer à certaines catégories d'usagers d'un service public la voie électronique pour saisir l'administration méconnaît manifestement ces principes, ce d'autant que l'ensemble de la réglementation applicable rappelle bien que la création d'un téléservice par un service de l'État doit être destiné à simplifier l'accès et l'effectivité des droits des usagers du service public.

Une telle obligation, en ne prenant pas en considération les divers obstacles pesant sur certains administrés qui ne peuvent, pour les raisons évoquées, utiliser ce mode de saisine revient nécessairement à leur imposer un traitement différent sans que cela soit justifié par des critères objectifs. Lesdits administrés devront en effet avoir recours bien souvent à un service payant ou au moins à un tiers susceptible de les assister pour effectuer correctement cette démarche dès lors qu'ils maîtrisent mal l'outil informatique et/ou qu'ils ne maîtrisent pas suffisamment la langue française ou le langage informatique alors même que l'objectif est le même, à savoir solliciter la délivrance d'un titre de séjour.

On le voit, imposer la saisine de l'administration par la seule voie électronique porte atteinte au principe d'égalité.

Il ressort des mentions portées sur le site internet de la préfecture que les personnes étrangères n'ont pas accès au point numérique, visant à accompagner les personnes rencontrant des difficultés dans l'utilisation du téléservice.

Ainsi, contrairement aux autres usagers du service public, les personnes étrangères ne peuvent contacter le service mis à disposition ni joindre par téléphone la préfecture, le numéro et le site étant réservés aux demandes concernant les permis de conduire et les cartes grises (pièce n° 15) :

⁶ Concl. Daphné LORRIAUX, rapporteure publique sous TA de Montpellier, n° 2101588, CIMADE et autres c/ Préfet de l'Hérault

POINT NUMÉRIQUE :

Le point numérique vous accompagne pour **vos démarches en ligne sur le site de l'ANTS** (permis de conduire, carte grise).

Le point numérique n'est pas compétent pour les démarches liées à l'immigration et l'intégration.

Pour prendre rendez-vous, veuillez envoyer un mail à l'adresse suivante: pref-accueil@herault.gouv.fr ou passer par le standard de la préfecture au 04 67 61 61 61.

Enfin, les différents liens renvoient par ailleurs régulièrement sur des mentions incohérentes.

A titre d'exemple, s'il est précisé sur la page « *prise de rendez-vous* » que des rendez-vous spécifiques sont ouverts pour les personnes dont le titre est périmé, (« *demande urgente* »), la page « *Usagers étrangers en situation régulière – Prenez rendez-vous ici !* » indique que :

« *En raison de l'amélioration du système de prise de rendez-vous pour les demandes de titres de séjour, la préfecture de l'Hérault suspend la procédure dérogatoire dite « bouton d'urgence »* » (pièce n° 21)

En décidant d'imposer l'usage d'un téléservice pour obtenir un rendez-vous en vue du dépôt de certaines demandes de titre de séjour, le préfet a manifestement méconnu le principe d'égalité d'accès au service public.

2. Sur l'accès normal et effectif au service public et le principe de continuité du service public

Pour les mêmes motifs que ceux évoqués tout au long de la présente requête, la décision contestée porte aussi atteinte au principe de continuité des services publics **et entrave son accès normal**.

Le juge reconnaît aux usagers un **droit d'accès normal au service public** ce qui implique que ce dernier soit organisé de telle sorte que l'accès n'en soit pas limité à l'excès, soit par les horaires d'ouverture (**CE 29 déc. 1911, Chomel**), soit par des décisions anticipées de fermeture (**CE 13 févr. 1987, Touchebaeuf**).

Parmi les règles d'accès à un service public figure notamment **le droit à un accès effectif** au service public.

Définie par le juge administratif comme étant le droit à un accès, *dans des conditions normales*, au service public (**Conseil d'Etat, 25 juin 1969, Sieur Vincent, n° 69449 ; Conseil d'Etat, 26 juillet 1985, Association « Défense des intérêts des lecteurs de la Bibliothèque Nationale », n° 50132**), cette notion d'accès effectif est la traduction de principes plus larges qui sont ceux d'égalité des usagers devant le service public (**Conseil d'Etat, 9 mars 1951, Sté des concerts du conservatoire, n° 92004 ; Conseil d'Etat, 10 juillet 1995, Contremoulin, n° 147212 ; Conseil d'Etat, 11 avril 2012, GISTI et autres, n° 322326**) et de **continuité des services publics** (**Conseil d'Etat, 7 juillet 1950, Dehaene, n° 01645**).

De plusieurs précédents jurisprudentiels datant des cinquante dernières années, se dégagent les différents critères qui ont permis au Conseil d'Etat de définir ce qu'est un **accès normal et régulier** au service public.

Un premier élément résulte de ce que, par principe, les modalités d'organisation du service ouvert au public doivent être ajustées sur les caractéristiques de la demande – et donc sur les **besoins des usagers** – et doivent évoluer en fonction de ceux-ci.

Cette **adaptabilité** est, en effet, évidemment, la condition *sine qua non* pour que chaque usager puisse jouir dans d'équales conditions des prestations du service.

L'administration peut organiser une différence de traitement entre les usagers à la triple condition qu'il y ait, d'une part, des différences de situations objectivement appréciables entre ces derniers, et d'autre part, que les aménagements garantissent le droit de l'utilisateur à la prestation du service public et ne soient pas manifestement disproportionnés au regard des motifs susceptibles de la justifier.

Telles sont les *règles générales* qui gouvernent l'accès des usagers aux services publics et qui prévoient, en somme, que *les seuls aménagements* à celui-ci ne peuvent être déterminés qu'au regard de l'objet et de l'intérêt du service ou au bénéfice de certaines catégories d'utilisateurs.

Dans ses conclusions présentées à la Section du Contentieux le 3 juin 2022, Monsieur Laurent DOMINGO, Rapporteur public rappelait que les usagers ont un droit d'accéder au service public, droit **qui ne peut être limité dans des conditions anormales**.

Il rappelait en effet que :

« L'utilisateur a droit à ce que la réglementation en cause ne limite pas dans des conditions anormales le droit d'accès des utilisateurs au service public. Vous l'avez reconnu dans une décision Vincent du 25 juin 1969 (p. 334), à propos des horaires d'ouverture d'un bureau de poste le samedi. Dans leur chronique (AJDA 1969, p. 555), les présidents Dewost et Denoix de Saint Marc écrivaient que la décision Vincent « confirme discrètement mais fermement le principe du droit des utilisateurs du service public à accéder « normalement » à ce service », tout en dépassant la jurisprudence antérieure et en « donnant à la notion d'égalité une coloration nouvelle dont on peut dire qu'elle s'inspire de l'idée de la continuité du service : pour être placés sur un réel pied d'égalité vis-à-vis du service, les utilisateurs qui sont en fait dans des conditions différentes (...) ont un certain droit à disposer du service aux heures où ils ont la faculté d'y faire appel. Il s'ensuit que l'application de la réglementation générale ne doit pas avoir pour conséquence de restreindre « anormalement » l'accès au service pour telle ou telle catégorie d'utilisateurs. Le juge se réserve donc le pouvoir dans chaque cas d'apprécier si la restriction litigieuse a ou non un caractère « normal », la normalité devant être appréciée comme en d'autres domaines par rapport à l'état des mœurs de l'époque ». »

Le Rapporteur Public soulignait **la nécessité d'adapter les procédures de dématérialisation** (prise de rendez-vous ou le dépôt de pièces ou entière procédure de demande de titre de séjour) pour permettre de garantir les conditions d'accès normal à l'administration.

Il précisait également qu'il fallait tenir compte des « *caractéristiques propres aux utilisateurs concernés par le téléservice, de l'objet de ce téléservice et de la complexité des procédures qu'il recouvre, ainsi que des conséquences qui peuvent résulter d'un défaut d'accès au service en cause, il nous semble qu'un téléservice obligatoire pour les demandes de titre de séjour par les étrangers ne peut légalement être institué que pour autant qu'il soit assorti des garanties suffisantes pour permettre l'effectivité de l'accès au service public.* »

Les garanties sont donc prévues pour préserver les droits des utilisateurs résultant des principes généraux applicables aux services publics, en particulier celui d'égal accès au service public, qui implique l'accès même au service public.

A cet égard, faute pour l'Etat d'avoir mis en place les garanties suffisantes pour préserver le droit d'accès au service public, le Conseil d'Etat sanctionnait le dispositif mis en place en motivant ainsi sa décision du 3 juin 2022 :

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

9. *Toutefois, le pouvoir réglementaire ne saurait édicter une telle obligation qu'à la condition de permettre l'accès normal des usagers au service public et de garantir aux personnes concernées l'exercice effectif de leurs droits. Il doit tenir compte de l'objet du service, du degré de complexité des démarches administratives en cause et de leurs conséquences pour les intéressés, des caractéristiques de l'outil numérique mis en œuvre ainsi que de celles du public concerné, notamment, le cas échéant, de ses difficultés dans l'accès aux services en ligne ou dans leur maniement.» (Conseil d'État, Section, 03 juin 2022, n°452798, Publié au recueil Lebon)*

Les garanties posées par la réglementation ainsi que l'avis et la décision du 3 juin 2022 rendus par le Conseil d'Etat ont justement vocation à protéger les étrangers contre une restriction d'accès dans des conditions normales au service public.

La situation décrite dans la présente requête et précisément le défaut de mise en place de solutions de substitution aux téléservices et d'accès effectif au PAN empêche nécessairement les usagers d'accéder effectivement au service public.

Le préfet l'Hérault doit pourtant tenir compte :

- ✓ de l'objet du service,
- ✓ du degré de complexité des démarches administratives et leurs conséquences,
- ✓ des caractéristiques de l'outil numérique mis en œuvre,
- ✓ et des caractéristiques du public concernés et de ses difficultés dans l'accès et le maniement des services en ligne.

Les modalités d'accueil et de traitement des demandes concernant le droit au séjour telles que mises en œuvre à la préfecture de l'Hérault ne répondent pas aux exigences d'adaptabilité du service public.

Les personnes dépourvues d'un accès à internet et des outils numériques nécessaires, celles qui ne maîtrisent pas suffisamment leur utilisation, de la langue française ou tout simplement le vocabulaire administratif sont exclus du service public.

De même, les usagers étrangers qui observent des dysfonctionnements techniques sur les téléservices lesquels sont actuellement nombreux, ne peuvent voir leur demande traitée sans solution de substitution et subissent une violation du principe constitutionnel de continuité des services publics et d'accès normal et effectif à celui-ci.

Faute pour le préfet d'informer les ressortissants étrangers sur les modalités de ces démarches, il en résulte une impossibilité pour les usagers d'accéder à ces services qui ne leurs sont pas adaptés.

L'absence de tout contact avec un agent préfectoral, lequel est précisément de nature à orienter les ressortissants étrangers dans leurs démarches, a pour conséquence que certains d'entre eux renoncent purement et simplement à formuler, par exemple, une demande de titre de séjour, et renoncent ainsi potentiellement à un droit.

Or, toutes les personnes qui ne pourront pas déposer leur demande de titre de séjour ou faire valoir le caractère particulier de leur situation subiront une violation du principe constitutionnel de continuité des services publics, qui a vocation à garantir un fonctionnement normal et régulier du service public, sans interruption autre que celles prévues par la réglementation en vigueur.

Il résulte de tout ce qui précède que le préfet de l'Hérault et le sous-préfet de Béziers a manifestement méconnu les principes d'égalité d'accès au service public et d'accès normal et effectif au service public.

Les décisions attaquées seront donc annulées.

H. Sur les injonctions

Aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution* ».

Aux termes de l'article L. 911-7 du code de justice administrative : « *En cas d'inexécution totale ou partielle ou d'exécution tardive, la juridiction procède à la liquidation de l'astreinte qu'il avait prononcée* ».

En l'espèce, l'annulation des décisions attaquées entraînera l'obligation de rendre conforme le système de dématérialisation des démarches des étrangers aux dispositions législatives et réglementaires aux fins de fonctionnement.

Cette annulation entraînera également l'obligation pour le préfet de l'Hérault de proposer aux usagers des modalités alternatives aux procédures dématérialisées, pour le dépôt d'une demande de titre de séjour, quel qu'en soit le fondement.

Précisément, il sera enjoint de :

- mettre en place des modalités de substitution pour permettre le dépôt de demandes entrant dans le champ d'application de l'article R. 431-2 du CESEDA lorsque le téléservice ANEF dysfonctionne et que ces modalités soient communiquées aux usagers par tout moyen, en particulier sur les pages du site internet de la préfecture et des modalités d'accueil et d'accompagnement, y compris physique ;
- mettre fin au caractère exclusif de la saisine des services par la voie dématérialisée pour permettre le dépôt de demandes qui ne sont pas présentées au moyen du téléservice mentionné à l'article R.431-2 du CESEDA ;
- mettre fin au caractère obligatoire de l'usage d'un téléservice pour l'obtention d'un rendez-vous en vue de démarches devant être accomplies par les personnes étrangères tant dans le cas d'une demande de titre de séjour que d'un renouvellement ou de toute autre démarche,
- mettre fin au caractère obligatoire du dépôt par voie dématérialisée des dossiers de demande d'admission exceptionnelle au séjour pour les personnes étrangères relevant du ressort de la sous-préfecture de Béziers,
- mettre fin au caractère obligatoire du dépôt des demandes de documents de circulation pour étrangers mineurs par voie dématérialisée,

Il sera enjoint à la préfecture d'y procéder dans un délai maximal d'un mois, sous astreinte de 500 euros par jour de retard.

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire ou suppléer s'il échet, les exposants conclut à ce qu'il plaise à la Cour administrative d'appel de Toulouse :

- De réformer le jugement du tribunal administratif de Montpellier, n° 2101588 du 7 mars 2023,
- En tirant les conséquences, déclarer recevable la requête déposée par les associations requérantes,
- D'annuler la décision implicite du 23 août 2020 rejetant l'ensemble des demandes des requérants par courrier reçu le 11 mars 2020,
- D'annuler les décisions rendant obligatoire l'usage d'un téléservice pour l'obtention d'un rendez-vous en vue de démarches devant être accomplies par les personnes étrangères tant dans le cas d'une demande de titre de séjour que d'un renouvellement ou de toute autre démarche,
- D'annuler la décision refusant implicitement de mettre en place des alternatives aux téléservices, d'une part en ce qu'elle refuse de mettre en place des alternatives aux téléservices de prise de rendez-vous ou dépôt de pièces pour les demandes de titre de séjour ne relevant pas du champ d'application de l'article R. 431-2 du CESEDA, et d'autre part en ce qu'elle refuse de mettre en place des solutions de substitutions pour le dépôt des demandes relevant de l'article R. 431-2 du CESEDA en cas d'impossibilité d'accomplir la démarche en ligne
- D'annuler les décisions révélées par les mises à jour du site internet rendant obligatoire l'usage de téléservices dans le cadre de démarches accomplies en dehors du champ d'application de l'article R. 431-2 du CESEDA ;
- Enjoindre au préfet de l'Hérault de :
 - Mettre en place des modalités de substitution pour permettre le dépôt de demandes entrant dans le champ d'application de l'article R. 431-2 du CESEDA lorsque le téléservice ANEF dysfonctionne et que ces modalités soient communiquées aux usagers par tout moyen, en particulier sur les pages du site internet de la préfecture,
 - Mettre fin au caractère exclusif de la saisine des services par la voie dématérialisée pour permettre le dépôt de demandes qui ne sont pas présentées au moyen du téléservice mentionné à l'article R.431-2 du CESEDA,
 - Mettre en place des modalités des modalités d'accueil et d'accompagnement y compris physiques,
- Assortir l'injonction d'une astreinte de 500 euros par jour de retard,
- Mettre à la charge de l'Etat, représenté par le préfet de l'Hérault, la somme de 2 000 euros à payer à chacune des associations requérantes, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative

SOUS TOUTES RESERVES

A Montpellier, le 4 mai 2023

Céline COUPARD



BORDEREAU DE PIECES

DESIGNATION DES PIECES :

Pièces de première instance :

1. Lettres du 9 mars 2020
2. Accusé de réception par la préfecture de Montpellier et la sous-préfecture de Béziers

Pièces relatives aux associations requérantes :

3. Statuts de la Cimade
4. Délibération du 26 mars 2021, autorisant son président à ester en justice
5. Statuts du GISTI
6. Délibération du 25 mars 2021, autorisant sa présidente à ester en justice
7. Statuts de la Ligue des Droits de l'Homme
8. Délibération du 29 mars 2021, autorisant son président à ester en justice
9. Statuts du Syndicat des avocats de France
10. Délibération du 24 mars 2021, autorisant sa présidente à ester en justice
11. Statuts de l'ADDE

Pièces relatives au téléservice mis en place :

12. Page d'accueil site internet préfecture de l'Hérault
13. Page demarches-simplifiees.fr sous-préfecture de Béziers
14. Accusé réception de courriel
15. Site internet préfecture de l'Hérault page « *prendre rendez-vous* »
16. Page « *étrangers en situation irrégulière* »
17. Page « *point sur les démarches* »
18. Page « *horaires des guichets* »
19. Page « *dépôt des demandes de titre de séjour, modification et renouvellement* »
20. Page « *Information Simplification du DCEM (Document Circulation Etrangers Mineurs) plus besoin de guichet* »
21. Page « *Usagers étrangers en situation régulière : Prenez rendez-vous ici !* »
22. Page « *Foire aux questions* »
23. Page « *dépôt de dossier page vérification de disponibilité* »
24. Page « *dépôt de dossier choix d'une plage* »
25. Page « *demande urgente titre périmé* »

Pièce nouvelle en appel :

26. Jugement du tribunal administratif de Montpellier n° 2101588 du 7 mars 2023
27. Délibération du 2 mai 2023, autorisant son président à ester en justice
28. Statuts GISTI 2022