

À Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les vice-présidents, premiers conseillers et conseillers composant le Tribunal administratif de Grenoble

REQUÊTE INTRODUCTIVE D'INSTANCE

POUR :

- 1° L'ADA (Accueil des demandeurs d'asile), représentée par son co-président en exercice**
- 2° L'APARDAP (Association de parrainage républicain des demandeurs d'asile), représentée par son co-président en exercice**
- 3° L'ODTI (Observatoire des discriminations et des territoires interculturels), représenté par son président en exercice**
- 4° L'Institut de défense des droits de l'homme (IDH), représenté par son président en exercice**
- 5° La Cimade, représentée par son président en exercice**

Toutes domiciliées, pour les besoins de la présente procédure, chez :

Institut de défense des droits de l'Homme, 45 rue Pierre Semard 38000 GRENOBLE

Ayant pour avocates et avocats :

Antoine ANGOT, avocat au Barreau de Grenoble
Delphine COMBES, avocate au Barreau de Grenoble
Elsa GHANASSIA, avocate au Barreau de Grenoble
Pascale KORN, avocate au Barreau de Grenoble
Aurélie MARCEL, avocate au Barreau de Grenoble
Alice MARGAT, avocate au Barreau de Grenoble
Émilie SCHURMANN, avocate au Barreau de Grenoble

Domiciliés, pour les besoins de la présente procédure, chez :

Delphine COMBES
Avocate au Barreau de Grenoble
2 boulevard Agutte Sembat 38000 GRENOBLE
Tel : 04 56 60 39 00

CONTRE :

- La décision du préfet de l'Isère, révélée par la mise en place d'un téléservice pour les demandes de convocation en préfecture s'agissant des demandes de documents de séjour qui ne sont pas mentionnés à l'article R. 431-2 du CESEDA et celles relevant de cette disposition en cas d'impossibilité d'accomplir la démarche en ligne, ainsi que par un communiqué de presse du 8 mars 2024, selon laquelle, à compter du 15 mars 2024, l'accueil du public en préfecture et sous-préfecture de l'Isère se fera uniquement sur rendez-vous à prendre exclusivement en ligne, sans qu'aucune modalité alternative ne soit prévue ;
- La décision par laquelle le préfet de l'Isère a implicitement refusé de mettre en place les mesures sollicitées dans le courrier reçu le 18 octobre 2024 (PJ n° 1)

Le préfet de l'Isère, domicilié 12 place de Verdun, CS 71046 38021 GRENOBLE CEDEX 1

PLAISE AU TRIBUNAL

I. FAITS ET PROCÉDURE

Depuis plusieurs années, les modalités de prise de rendez-vous et d'accueil des étrangers en préfecture de l'Isère n'ont eu de cesse d'évoluer et d'être modifiées. Elles peuvent d'ailleurs être différentes, en fonction de la demande formée par le ressortissant étranger.

Épisodiquement, le service "Accueil-séjour" de la préfecture de l'Isère adressait aux associations partenaires des tableaux mis à jour, pour que ces dernières informent les usagers.

Ainsi, au 24 novembre 2020, les modalités d'accueil en Préfecture l'Isère étaient les suivantes :

- pour les 1^{ères} demandes de titre de séjour "prioritaires", à savoir "conjoint de français, parents d'enfant français, jeunes majeurs entrés en France avant l'âge de 13 ans (10 ans pour les ressortissants algériens et tunisiens), membres de famille d'un citoyen européen et personnes entrés par regroupement familial, étrangers malades et parents d'enfant malade, parent d'un mineur réfugié, titulaires d'un titre de séjour longue durée UE" : prise de RDV en ligne - formulaire à remplir
- pour les autres 1^{ères} demande de titre de séjour : prise de RDV en ligne - choix d'un créneau sur un planning en ligne (ouverture des créneaux de semaine le lundi à 0h00)
- pour les renouvellements de titre de séjour (hors renouvellement carte de résident de 10 ans) : prise de RDV en ligne - choix d'un créneau sur un planning en ligne (ouverture des créneaux de semaine le lundi à 0h00)
- pour les renouvellements de récépissé : sur le site de la préfecture - "démarches simplifiées"
- pour les retrait de titre de séjour : prise de RDV en ligne - choix d'un créneau sur un planning en ligne (ouverture des créneaux de semaine le lundi à 0h00)
- pour les mineurs non accompagnés : envoi d'un mail à pref-sejour-ase@isere.gouv.fr
- pour les dépôts de dossiers d'admission exceptionnelle au séjour : sans RDV le mercredi après-midi, dans la limite de 10 places disponibles
- pour les étudiants : dépôt du dossier en ligne via l'ANEF
- démarches autres : envoi d'un mail à pref-rdv-sejour@isere.gouv.fr

(PJ n° 2)

Il est utile de rappeler les principales évolutions de ces modalités d'accueil jusqu'à une mise en place de la généralisation de la dématérialisation.

En effet, la dématérialisation des demandes de titres de séjour comportait plusieurs modalités de mise en œuvre, de la prise de rendez-vous en ligne au dépôt complètement numérisé de demandes de certains titres de séjour.

Le 11 février 2022, le tableau des modalités d'accueil était mis à jour, avec la dématérialisation des DCEM depuis le 24 janvier 2022 et du "passeport talent et membres de famille" (PJ n° 3).

À compter du 4 avril 2022, les demandes de titre de voyage pour étrangers se font par téléprocédure via le site ANEF et fin avril, c'est aussi le cas pour les bénéficiaires de la protection internationale. Le dépôt des demandes de titre de séjour "visiteur" se fait également en ligne via le site ANEF (PJ n° 4).

Le 28 septembre 2022, la téléprocédure « demande titre pour citoyens UE/EEE/Suisse » était ouverte pour les salariés. Mais, pour les étudiants, les non-salariés, les retraités ou inactifs et membres de famille, ce ne sera qu'à compter du 28 octobre 2022 (PJ n° 5).

Le 5 décembre 2022, la responsable du service « Séjour » de la Préfecture de l'Isère adressait un courriel aux associations pour diffuser une note d'information sur les documents remis aux usagers dans le cadre de leurs demandes de titres de séjour réalisées via l'ANEF, en précisant qu'elle serait mise en ligne sur le site de la préfecture (PJ n° 6).

À compter du 20 avril 2023, les usagers qui souhaitaient déposer une demande de titre de séjour (1^{ère} demande et renouvellement, hors passage à 10 ans) « Vie privée et familiale » (VPF), « famille de français » (conjoint de français, parents de français, ascendants et descendants de français) devaient procéder via l'ANEF.

À compter du 1^{er} juin 2023, le bloc « VPF - attaches fortes en France » était ouvert sur l'ANEF. Ce bloc comprend uniquement les demandes de titre de séjour pour les étrangers nés en France et pour les conjoints/enfants entrés en France au titre du regroupement familial (1^{ère} demande et renouvellement).

Les demandes « VPF » et « admission exceptionnelle au séjour » devaient continuer à se faire en sollicitant un rendez-vous selon les modalités prévues sur le site Internet de la préfecture (PJ n° 7).

Le 10 juillet 2024, la téléprocédure relative au renouvellement des cartes de résident était ouverte. Elle permet l'instruction des premières délivrance et du renouvellement des cartes de résident permanent, ainsi que le renouvellement des cartes de résident (hors bénéficiaires de protection internationale et membre famille/apatrides), des certificats de résidence algérien valables 10 ans ainsi que des cartes de résident « longue durée UE ».

Par communiqué de presse du 8 mars 2024, le préfet de l'Isère indiquait qu'à compter du 15 mars 2024, **l'accueil du public en préfecture et sous-préfecture se ferait uniquement sur rendez-vous pris préalablement via le site Internet (PJ n° 8).**

Selon la préfecture, cette suppression de l'accueil physique des usagers allait permettre de mieux répondre aux demandes et d'améliorer les délais d'instruction des dossiers.

Or, très rapidement, usagers, associations et avocats se sont retrouvés face à un réel blocage, le nombre de rendez-vous mis en ligne étant largement insuffisant pour répondre à la demande (PJ n° 9 à 11).

De plus, si au départ, il était indiqué sur la page de prise de RDV le jour et l'heure de la mise en ligne des prochains créneaux (les mardis et vendredis à 9h), par la suite et sans information préalable, la mise en ligne est devenue aléatoire et les créneaux ne se sont ouverts que pour la semaine suivante...

Au printemps 2024, face à la quasi-impossibilité pour les étrangers d'obtenir un rendez-vous en ligne ou des informations sur leur situation, l'APARDAP, LA CIMADE et RESF38 décidaient de créer une coordination appelée « BOUGE TA PREF'38 » dans le but d'exiger par tout moyen le retour à un fonctionnement normal de la préfecture de l'Isère (PJ n° 12).

Le 28 mai 2024, cette coordination adressait une lettre ouverte au préfet de l'Isère, signée par une trentaine d'associations, qui pointait du doigt « *les graves dysfonctionnement des services de la Préfecture* » et dénonçait « *une rupture de droits et une atteinte à la dignité des personnes* » (PJ n° 13).

Des rassemblements étaient organisés devant la préfecture les 28 mai et 25 juin 2024, demandant notamment que les étrangers puissent obtenir facilement des rendez-vous pour toutes leurs démarches et puissent se rendre en préfecture se renseigner sans rendez-vous (PJ n° 14 et 15).

Entre le 10 et le 21 juin 2024, la coordination Bouge ta pref' 38 a réalisé 10 jours d'entretiens devant la préfecture de l'Isère, d'où il ressorti que 800 personnes avaient pu entrer avec un rendez-vous tandis que 400 personnes n'avaient pas pu être reçues. 56 personnes disaient avoir perdu leur emploi et 43 risquaient de se trouver dans la même situation à bref délai (PJ n° 16).

Las de cette situation de blocage total, le 16 octobre 2024, une mise en demeure signée par 5 associations, l'Institut des Droits de l'Homme du Barreau de Grenoble (IDH), la Cimade, l'ADA, l'APARDAP et l'ODTI, était adressée au préfet de l'Isère. Les associations demandaient au préfet de l'Isère :

- « - de mettre à disposition des créneaux de rdv en quantité suffisante par rapport au nombre d'administrés afin de permettre à chaque usager le souhaitant d'accéder dans un délai raisonnable au service d'accueil des étrangers de la Préfecture
- de prévoir une modalité alternative à la prise de rendez-vous dématérialisée. »

Ce courrier a été reçu le 18 octobre 2024 (PJ n° 1).

Le 30 octobre 2024, la coordination Bouge ta pref' 38 a organisé une conférence de presse avec prises de parole des différentes associations et témoignages d'usagers, dénonçant la gravité de la situation et le déni de la préfecture (PJ n° 17).

Un nouveau rassemblement a été organisé devant la préfecture le 4 décembre 2024, actant près de 9 mois de blocage ! (PJ n° 18)

La mise en demeure adressée au préfet de l'Isère restait lettre morte... Aucune réponse n'a été apportée aux demandes formulées par les cinq associations requérantes.

Mi-février 2025, la situation était toujours la même, la majeure partie des usagers ne parvenant pas à obtenir de rendez-vous pour se rendre en préfecture de l'Isère (PJ n° 19 à 21).

Ainsi, un refus implicite est intervenu le 18 décembre 2024, contraignant les associations à saisir la juridiction administrative.

Il est demandé au Tribunal administratif de Grenoble d'annuler :

- la décision de rendre obligatoire et exclusive la saisine de la préfecture de l'Isère par la voie d'un téléservice de prise de rendez-vous, révélé par un communiqué de presse du 8 mars 2024 et les mises à jour du site internet de ladite préfecture ;
- la décision de refus implicite du 18 octobre 2024 de mettre en place les mesures sollicitées dans le courrier du 16 octobre 2024.

C'est en l'état que se présente ce dossier.

II. DISCUSSION

A. SUR L'INTÉRÊT À AGIR DES ASSOCIATIONS REQUÉRANTES

L'intérêt à agir d'un organisme ou d'une association est évalué en fonction de son objet social, tel que défini dans ses statuts.

Le lien entre l'action engagée par une association et son objet social doit être direct (**CE, 30 décembre 2014, « Association des familles victimes de saturnisme », n° 367523**).

Il a ainsi été jugé qu'une association de défense des droits des étrangers est légitime à contester une note relative aux demandes d'asile déposées par des étrangers placés en rétention administrative en vue de leur expulsion (**CE, 30 juillet 2014, « La Cimade », n° 375430**).

La présente requête a pour objet de contester le refus implicite du préfet de mettre en place des créneaux de rendez-vous suffisant pour l'accueil des étrangers dans le cadre de leurs démarches relatives aux séjour et le refus implicite du préfet de mettre en place une alternative à la prise de rendez-vous exclusivement au moyen d'un téléservice.

En l'espèce, les associations requérantes ont toutes pour objet social la protection des intérêts des personnes étrangères sur le sol français.

Elles ont donc intérêt à agir.

1. La CIMADE

L'article 1^{er} des statuts de la Cimade précise que :

« La Cimade a pour but de manifester une solidarité active avec les personnes opprimées et exploitées. Elle défend la dignité des droits des personnes réfugiées et migrantes, quelles que soient leurs origines, leurs opinions politiques ou leur conviction. Elle lutte contre toute forme de discrimination et, en particulier, contre la xénophobie et le racisme. La Cimade inscrit son engagement dans la perspective d'un monde plus humain et plus juste et adapte constamment ses actions nationales et internationales aux enjeux de l'époque. La Cimade rassemble des hommes et des femmes d'horizons nationaux, religieux, politiques et philosophiques divers qui partagent ses buts et ses valeurs. Actrice de la société civile, elle collabore avec de nombreux organismes et partenaires de différentes origines, laïques et confessionnels. La Cimade met en œuvre tous les moyens propres à atteindre ses buts, y compris par des actions de témoignages, d'éducation ou de formation, et au besoin par voie judiciaire comme la constitution de partie civile ».

(PJ n° 22)

La Cimade a intérêt pour agir, y compris contre des décisions litigieuses locales, dès lors que des libertés publiques sont en cause (CE, 4 novembre 2015, « Association Ligue des droits de l'homme », n° 375178 ; CE, 7 février 2017, « Association aides et autres », n° 392758).

Le groupe local de La Cimade de Grenoble a accueilli 2184 personnes en 2024 pour un accompagnement lié à la demande ou au renouvellement de titre de séjour (y compris au titre de l'asile).

2. L'APARDAP

Aux termes du préambule des statuts de l'Association de Parrainage Républicain des Demandeurs d'Asile et de Protection (APARDAP) :

« Depuis 2008, l'Association de Parrainage Républicain des Demandeurs d'Asile et de Protection (APARDAP) s'engage au service des migrants - désignés ci-après sous le vocable « accueillis » - qui demandent aide et soutien pour leur insertion et leur intégration en France qu'ils soient demandeurs d'asile ou de titre de séjour, régularisés ou en attente de régularisation.

L'APARDAP œuvre pour l'accueil et l'hospitalité des migrants dans le respect des droits humains fondamentaux de la République. Ces droits sont mis à mal dans notre pays comme au niveau européen par des politiques dissuasives et répressives de fermeture et d'exclusion alors que montent dans le monde des violences et des persécutions qui obligent les migrants à fuir leur pays. Elles sont dues aux guerres, aux dictatures, à la misère et au dérèglement climatique. Elles résultent aussi des conflits ethniques ou familiaux et des discriminations religieuses et en raison des orientations sexuelles. L'APARDAP fonde son action sur la devise « Liberté Égalité Fraternité ».

L'article 1.4 des statuts prévoit également que :

« L'APARDAP a pour objet général un accueil digne des migrants et la défense des acquis républicains que constituent le droit d'asile et le droit au séjour ».

(PJ n° 23)

Il en découle que l'APARDAP a intérêt à contester le refus implicite du préfet de l'Isère de mettre en place des rendez-vous en quantité suffisante pour les personnes étrangères.

3. L'IDH

Aux termes de l'article 3 des statuts de « l'Institut des droits de l'homme » (IDH) du barreau de Grenoble, l'association a pour objet de :

« contribuer par tous moyens de façon spécifique à la promotion et à la défense des droits de l'homme tel qu'ils sont énoncés dans les textes de référence et les conventions internationale en vigueur », notamment dans le cadre de relation avec « les administrations publiques »

(PJ n° 24)

En l'espèce, la décision contestée porte atteinte aux droits fondamentaux des personnes étrangères résidant sur le sol français, notamment en raison de sa méconnaissance de nombreux textes de loi et de conventions internationales, dont la CEDH.

Il en résulte que l'IDH a intérêt à agir dans le cadre de sa mission relative à la défense des droits de l'homme.

4 L'ODTI

Aux termes de l'article 2 des statuts de l'Observatoire sur les Discriminations et les Territoires Interculturels (ODTI), le but de l'association est notamment d'assurer à tous les citoyens, quelle que soit leur origine, les mêmes droits **(PJ n° 25)**.

En l'espèce, la décision du préfet touche particulièrement les personnes étrangères qui se voient dénier un accès au service public.

l'ODTI a donc intérêt à agir.

5. L'ADA

L'article 2 des statuts de l'« Accueil Demandeur d'Asile » (ADA) indique que cette association a pour objet :

*a) d'écouter et d'aider les personnes sollicitant l'asile en France.
b) de défendre le droit d'asile ».*

(PJ n° 26)

En l'espèce, les demandeurs d'asile sont impactés par les dysfonctionnements de la préfecture, notamment parce que s'ils souhaitent déposer une demande de titre de séjour concomitante à leur demande d'asile, ils doivent le faire dans un délai contraint.

l'ADA a donc intérêt à agir.

B. SUR LA QUALITÉ POUR REPRÉSENTER LES ASSOCIATIONS REQUÉRANTES

À défaut de dispositions législatives, ce sont les statuts qui définissent l'organe ayant la capacité de représenter une association en justice (CE, Section, 3 avril 1998, « *Fédération de plasturgie* », n° 177962, 180754 et 183067).

En l'espèce, chacune des associations est valablement représentée.

1 La CIMADE

Par délibération du 6 février 2025 du bureau national de la CIMADE, le président a été autorisé à ester en justice dans cette affaire, conformément aux statuts de l'association (PJ n° 27).

2. L'APARDAP

L'article 2.4 des statuts de l'APARDAP prévoit que :

« Chaque coprésident est habilité à signer tous actes contractuels et administratifs et à ester en justice au nom de l'association »

(PJ n° 23)

En l'espèce, l'APARDAP est représentée par M. Pierre MICHAUD, coprésident de l'association qui a de ce fait la qualité pour la représenter.

3 IDH

En vertu de l'article 13 de ses statuts, le président de l'IDH a pouvoir pour représenter l'association en justice, sur autorisation du conseil d'administration.

En l'espèce, cette autorisation a été donnée par décision du conseil d'administration du 12 décembre 2024 (PJ n° 28).

L'IDH est donc valablement représenté par sa présidente dans le cadre de la présente instance.

4. L'ODTI

L'article 10 des statuts de l'ODTI prévoit que le président de l'association a qualité pour ester en justice (PJ n° 25).

En l'espèce, l'ODTI est bien représentée à la présente instance par son président.

5. L'ADA

Aux termes de l'article 10 des statuts de l'ADA :

« Le Conseil d'administration donne mandat au Président ou aux deux Coprésidents pour représenter l'association, se porter partie civile et de manière générale pour ester en justice dans toute cause où l'ADA a intérêt à agir. En cas d'urgence, cette autorisation peut être donnée par le Bureau, sous réserve de validation ultérieure par le Conseil d'administration »

(PJ n° 26)

En l'espèce, eu égard à l'urgence induite par la procédure de référé, la décision d'ester en justice a été adoptée par le bureau (PJ n° 29).

Ainsi, l'ADA est valablement représentée dans la présente instance par son co-président.

C. SUR LA RECEVABILITÉ DU PRÉSENT RECOURS

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 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 ».

L'article R. 412-1 dispose enfin que :

« La requête doit, à peine d'irrecevabilité, être accompagnée, sauf impossibilité justifiée,

de l'acte attaqué ou, dans le cas mentionné à l'article R. 421-2, de la pièce justifiant de la date de dépôt de la réclamation. Cet acte ou cette pièce doit, à peine d'irrecevabilité, être accompagné d'une copie. »

Si les décisions contestées ne sont matérialisées par aucun acte susceptible d'être produit, aucune fin de non-recevoir, tirée de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 412-1 du code de justice administrative, ne peut être retenue (CAA de Bordeaux, 1^{er} octobre 2013, « *Syndicat national du second œuvre* », n°12BX00319).

Si la production de l'acte attaqué est impossible, le requérant doit apporter la preuve des diligences qu'il a accomplies, en vain, pour en obtenir la communication de cet acte (CE, 3 octobre 2018, « *SFOIP* », n°413989).

En outre, l'existence d'une décision peut être déduite de certains comportements (CE, 12 mars 1986, « *Madame Cusenier* », n° 76147) et n'est pas liée à sa formalisation, ni à sa matérialisation (CE, 3 mars 1993, « *Comité Central d'Entreprise de la SEITA* », n°132993 ; CE, 3 février 1993, « *Union syndicale professionnelle des policiers municipaux* », n° 100832).

En l'espèce, le préfet de l'Isère n'a matérialisé par aucun acte formel les décisions mettant en place de nouvelles modalités de prise de rendez-vous.

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

- La décision du préfet de l'Isère, révélée par la mise en place d'un téléservice pour les demandes de convocation en préfecture s'agissant des demandes de documents de séjour qui ne sont pas mentionnés à l'article R. 431-2 du CESEDA et celles relevant de cette disposition en cas d'impossibilité d'accomplir la démarche en ligne, ainsi que par un communiqué de presse du 8 mars 2024, selon laquelle, à compter du 15 mars 2024, l'accueil du public en préfecture et sous-préfecture de l'Isère se fera uniquement sur rendez-vous à prendre exclusivement en ligne, sans qu'aucune modalité alternative ne soit prévue
- La décision implicite de rejet, acquise au 18 décembre 2024 à la suite de la mise en demeure du 16 octobre 2024, signée par 5 associations, l'Institut des Droits de l'Homme du Barreau de Grenoble (IDH), la Cimade, l'ADA, l'APARDAP, l'ODTI, qui était adressée au préfet de l'Isère, et lui demandait de :
*« - mettre à disposition des créneaux de rendez-vous en quantité suffisante par rapport au nombre d'administrés afin de permettre à chaque usager le souhaitant d'accéder dans un délai raisonnable au service d'accueil des étrangers de la Préfecture
- de prévoir une modalité alternative à la prise de rendez-vous dématérialisée. » (PJ n° 1)*

Ces décisions révèlent, de facto, une décision adoptée par le préfet de l'Isère portant mise en place de ces téléservices, ainsi qu'une décision rendant obligatoire et exclusive la saisine de la préfecture via ces téléservices.

Dès lors, il est incontestable que les décisions attaquées sont bien des décisions administratives susceptibles de recours et faisant grief.

La révélation d'une décision par le biais de supports tels qu'un site Internet ou encore les réseaux sociaux est reconnue par la jurisprudence (CE, réf., 26 juin 2020, n°441065 ; CE, réf., 22 décembre 2020, n° 446155).

En outre, les instructions figurant sur le site internet de la Préfecture constituent des décisions susceptibles de recours dans la mesure où elles revêtent le caractère de dispositions générales et impératives dont la préfecture pourrait ultérieurement censurer la méconnaissance (CE, 11 octobre 2012, n° 357193).

Enfin, ces instructions sont de nature à produire des effets notables et ont pour objet d'influer de manière significative sur les comportements des personnes auxquelles elles s'adressent et sont dès lors susceptibles de recours pour excès de pouvoir (CE, ass., 21 mars 2016, n° 368082 et s.).

Ces décisions sont ainsi pleinement susceptibles de recours en annulation.

S'agissant de la décision du 8 mars 2024, elle est toujours susceptible d'un recours en annulation dès lors que, nécessairement, elle ne comportait aucune indication des voies et délais de recours applicables.

En effet, 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 ».

Depuis une jurisprudence « CZABAJ », ces délais ne sont plus illimités :

« 5. Considérant toutefois que le principe de sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps, fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative individuelle qui a été notifiée à son destinataire, ou dont il est établi, à défaut d'une telle notification, que celui-ci a eu connaissance ; qu'en une telle hypothèse, si le non-respect de l'obligation d'informer l'intéressé sur les voies et les délais de recours, ou l'absence de preuve qu'une telle information a bien été fournie, ne permet pas que lui soient opposés les délais de recours fixés par le code de justice administrative, le destinataire de la décision ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable ; qu'en règle générale et sauf circonstances particulières dont se prévaudrait le requérant, ce délai ne saurait, sous réserve de l'exercice de recours administratifs pour lesquels les textes prévoient des délais particuliers, excéder un an à compter de la date à laquelle une décision expresse lui a été notifiée ou de la date à laquelle il est établi qu'il en a eu connaissance ;

6. Considérant que la règle énoncée ci-dessus, qui a pour seul objet de borner dans le temps les conséquences de la sanction attachée au défaut de mention des voies et délais de recours, ne porte pas atteinte à la substance du droit au recours, mais tend seulement à éviter que son exercice, au-delà d'un délai raisonnable, ne mette en péril la stabilité des situations juridiques et la bonne administration de la justice, en exposant les défendeurs potentiels à des recours excessivement tardifs ; qu'il appartient dès lors au juge administratif d'en faire application au litige dont il est saisi, quelle que soit la date des faits qui lui ont donné naissance » (CE, ass., 13 juillet 2016, n° 387763)

Cette jurisprudence a été étendue aux décisions implicites de rejet :

« 4. Les règles énoncées au point 3, relatives au délai raisonnable au-delà duquel le destinataire d'une décision ne peut exercer de recours juridictionnel, qui ne peut en règle générale excéder un an sauf circonstances particulières dont se prévaudrait le requérant, sont également applicables à la contestation d'une décision implicite de rejet née du silence gardé par l'administration sur une demande présentée devant elle, lorsqu'il est établi que le demandeur a eu connaissance de la décision. La preuve d'une telle connaissance ne saurait résulter du seul écoulement du temps depuis la présentation de la demande. Elle peut en revanche résulter de ce qu'il est établi, soit que l'intéressé a été clairement informé des conditions de naissance d'une décision implicite lors de la présentation de sa demande, soit que la décision a par la suite été expressément mentionnée au cours de ses échanges avec l'administration, notamment à l'occasion d'un recours gracieux dirigé contre cette décision. Le demandeur, s'il n'a pas été informé des voies et délais de recours dans les conditions prévues par les textes cités au point 2, dispose alors, pour saisir le juge, d'un délai raisonnable qui court, dans la première hypothèse, de la date de naissance de la décision implicite et, dans la seconde, de la date de l'événement établissant qu'il a eu connaissance de la décision ». (CE, 18 mars 2019, n° 417270)

En l'espèce, s'agissant de la décision du 8 mars 2024, elle est toujours susceptible d'un recours en annulation dès lors que, nécessairement, elle ne comportait aucune indication des voies et délais de recours applicables. En tout état de cause, les requérantes se trouvent dans le délai raisonnable d'un an imparti par la jurisprudence pour cette contestation.

Les requérantes sont également recevables à contester les décisions révélées par les mises à jour successives du site internet de la préfecture de l'Isère portant mise en place des téléservices et rendant obligatoire et exclusive la saisine de la préfecture via ces téléservices.

Enfin, n'ayant pas été informées de la naissance d'une décision implicite de refus de mettre en place les mesures sollicitées dans le courrier du 16 octobre 2024, les associations requérantes sont également recevable à agir à l'encontre de cette décision de refus née le 18 octobre 2024. Il sera constaté que le présent recours est formé dans le délai inférieur à deux mois à l'encontre de cette décision litigieuse.

Elles sont donc parfaitement recevables, par la présente requête, à en demander la suspension.

D. SUR L'ILLÉGALITÉ DES DÉCISIONS CONTESTÉES

1. Sur le caractère irrégulier des modalités de prise de rendez-vous par téléservice

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

Les articles L. 112-8 et suivants et R. 112-9-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration prévoient les modalités de saisine de l'administration par les usages dans le cadre d'un téléservice.

Ces dispositions précisent ainsi clairement que la saisine de l'administration par voie électronique est un droit de l'usager, 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'usager 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'usager, et ne s'impose qu'à l'usager qui souhaite recourir à une saisine par voie électronique.

Ce principe a été réaffirmé à l'article 1^{er} 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* ».

La Haute juridiction a rappelé récemment 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'État 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, 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 ses démarches ou à rendre inaccessible l'exercice de ses droits.

Le Conseil d'État l'a encore confirmé en 2022 :

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

Ces dispositions créent, sauf lorsqu'elles font obstacle les considérations mentionnées à l'article L. 112-10, un droit, pour les usagers, de saisir l'administration par voie électronique, sans le leur imposer. Contrairement à ce qui est soutenu, elles ne font cependant pas obstacle à ce que le pouvoir réglementaire édicte une obligation d'accomplir des démarches administratives par la voie d'un téléservice. (...)

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.

« 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. » (CE, 3 juin 2022, n° 452798, 452806, 454716)

Il en ressort que le pouvoir réglementaire peut imposer le recours des usagers à un téléservice. Toutefois, cette possibilité est limitée par deux conditions :

- permettre l'accès normal des usagers au service public ;
- garantir aux personnes concernées l'exercice effectif de leurs droits.

En outre, en ce qui concerne l'obtention des titres de séjour délivrés aux étrangers, l'administration doit 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, ainsi que 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.

Dans la continuité de ces décisions, l'administration a instauré un cadre réglementaire afin de préciser les modalités de recours au téléservice destiné au dépôt des demandes de documents de séjour, l'ANEF, instauré à l'article R. 431-2 du CESEDA.

Le décret n° 2023-191 du 22 mars 2023 et l'arrêté du 1er août 2023 ont créé une solution de substitution à l'ANEF.

Il est prévu que les usagers qui rencontrent des difficultés avec la plateforme peuvent contacter le Centre de contact citoyen (CCC) ou se rendre au point d'accueil numérique (PAN) dont chaque préfecture ou sous-préfecture dotée d'un service chargé des étrangers doit disposer. Le dossier n'est recevable que si l'utilisateur est invité par la préfecture territorialement compétente à bénéficier de la solution de substitution, après constat de l'impossibilité technique du dépôt de sa demande via le téléservice. Par exception, l'utilisateur peut bénéficier de la solution de substitution s'il produit, à l'appui de sa demande, un document du centre de contact citoyen attestant de l'impossibilité de déposer sa demande en ligne.

Il est laissé aux préfets le soin de prévoir des modalités de prise de rendez-vous, qui comprennent au moins deux vecteurs, dont l'un n'est pas numérique.

De même, il leur appartient de déterminer deux modalités différentes de prise de rendez-vous au point d'accueil numérique. Il n'est ici pas précisé que l'une d'elles ne doit pas être dématérialisée.

À cet égard, le Défenseur des droits a publié le 11 décembre 2024 un rapport intitulé « *L'Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) : une dématérialisation à l'origine d'atteintes massives aux droits des usagers* », où il indique n'avoir pas connaissance de circulaires ou instructions ministérielles qui auraient été publiées concernant le fonctionnement des PAN et du CCC ou l'accès à la solution de substitution (p. 27).

En revanche, aucun texte n'est venu réglementer les modalités de la prise de rendez-vous par les usagers pour le dépôt des demandes de documents de séjour qui ne sont pas concernés par la dématérialisation mise en œuvre par l'article R. 431-2 du CESEDA.

En effet, l'article R. 341-3 du CESEDA se contente de prévoir 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. »

Ce texte ne saurait être interprété comme obligeant les usagers souhaitant obtenir l'un de ces documents à avoir recours à un téléservice ou à une démarche dématérialisée, à l'inverse des dispositions expresses concernant les titres de séjours visés à l'article R. 431-2 du CESEDA.

Au cas présent, le 15 mars 2024, le préfet de l'Isère a entendu soumettre les étrangers souhaitant déposer une demande de document de séjour non visé à l'article R. 431-2 du CESEDA à une procédure entièrement dématérialisée sur le site Internet de la préfecture destinée à obtenir un rendez-vous, seul permettant le dépôt d'une telle demande.

Il n'a été prévu aucune alternative à ce système de prise de rendez-vous en ligne.

À défaut pour un étranger d'obtenir l'un des (rares) créneaux mis à disposition par la préfecture en ligne, il lui est matériellement impossible de déposer une demande, ce qui implique dans de nombreuses situations une rupture de droits imposée à l'utilisateur.

Dans une espèce topique, la CAA de Toulouse a été amenée à considérer que :

« En second lieu, ainsi qu'il a été dit précédemment, le préfet de l'Hérault ne tenait d'aucune disposition réglementaire le droit d'instaurer, antérieurement ou postérieurement au 1er mai 2021, un téléservice pour rendre obligatoire la prise de rendez-vous préalablement au dépôt des demandes de titre de séjour relevant, à ce jour, de l'article R. 431-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et que le pouvoir réglementaire n'a pas entendu soumettre à un téléservice. » (CAA de Toulouse, 31 décembre, n°23TL01032)

De la même façon, le préfet de l'Isère ne tenait d'aucune disposition réglementaire le droit d'instaurer à ses usagers un téléservice pour rendre obligatoire la prise de rendez-vous préalablement au dépôt des demandes de titre de séjour relevant, à ce jour, de l'article R. 431-3 du CESEDA, dès lors que le pouvoir réglementaire n'a pas entendu le soumettre à un téléservice.

Il s'ensuit que la décision par laquelle le préfet de l'Isère a décidé d'instaurer ce téléservice, ainsi que son refus de mettre en œuvre une procédure alternative à ce dernier, sont irréguliers en ce qu'ils méconnaissent les articles L. 112-8 et suivants et R. 112-9-1 et suivants du CRPA.

2. Sur la méconnaissance de l'article R. 431-3 du CESEDA

Aux termes de cet article :

« 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 ».

Étant précisé qu'aux termes de l'article L. 431-2 du même code :

« 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 (...) ».

Il résulte clairement de ces dispositions combinées que l'usage d'un téléservice ne peut être mis en place par l'autorité préfectorale que pour les demandes figurant sur la liste fixée par arrêté.

Pour les autres demandes, le principe est le dépôt d'une demande de titre de séjour par présentation personnelle du demandeur en préfecture, le préfet pouvant uniquement prescrire, pour certaines catégories qu'il détermine, un envoi par voie postale.

C'est d'ailleurs le raisonnement qui a guidé, dans un cadre législatif ancien mais similaire, le jugement rendu concernant les procédures dématérialisées mises en place au sein de la préfecture de la Seine-Maritime, par le Tribunal administratif de Rouen :

« 4. D'une part, aux termes de l'article R. 311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « Tout étranger, âgé de plus de dix-huit ans ou qui sollicite un titre de séjour en application de l'article L. 311-3, est tenu de se présenter, à Paris, à la préfecture de police et, dans les autres départements, à la préfecture ou à la sous-préfecture, pour y souscrire une demande de titre de séjour du type correspondant à la catégorie à laquelle il appartient. / Toutefois, le préfet peut prescrire que les demandes de titre de séjour soient déposées au commissariat de police ou, à défaut de commissariat, à la mairie de la résidence du requérant. / Le préfet peut également prescrire : / 1° Que les demandes de titre de séjour appartenant aux catégories qu'il détermine soient adressées par voie postale ; / 2° Que les demandes de cartes de séjour prévues aux articles L. 313-7 et L. 313-27 soient déposées auprès des établissements d'enseignement ayant souscrit à cet effet une convention avec l'État. [...]

5. Ainsi qu'il a été dit au point 1, par l'arrêté attaqué, le préfet a rendu obligatoire, pour certaines catégories de titre de séjour, le dépôt par voie dématérialisée de la première demande ou d'une demande de renouvellement du titre. Toutefois, les dispositions du 1° de l'article R. 311-1 citées au point précédent font obstacle à ce que le préfet, lorsqu'il fait usage des dérogations qu'elles prévoient, prescrive que le dépôt des demandes de titre de séjour concernés soit effectué par tout autre procédé et notamment numérique. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions du 1° de l'article R. 311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile doit être accueilli. » (TA de Rouen, 18 février 2021, n°2001687)

En l'espèce, les décisions attaquées viennent imposer le dépôt de demandes de titre de séjour par voie dématérialisée de catégories non concernées par l'arrêté du ministre chargé de l'immigration mentionné à l'article R. 431-2.

Elles encourent la suspension pour cette raison.

De très nombreux et nombreuses tribunaux administratifs et cours administratives d'appel se sont d'ailleurs déjà prononcées dans le cadre de contentieux similaires.

Ainsi du Tribunal administratif de Paris, qui a estimé que :

« 18. (...) Dès lors, en l'absence de production de tout élément susceptible de démontrer qu'une prise de rendez-vous, sans l'usage d'un téléservice, est possible, afin d'assurer la présentation personnelle de l'étranger dans un des services mentionnés à l'article R. 431-3 pour effectuer sa demande, les requérants sont fondés à soutenir que les modalités mises en place par le préfet de police ont pour effet de rendre obligatoire l'utilisation d'un téléservice pour les demandes de titre ne relevant pas de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

19. Il résulte de ce qui précède que la décision du préfet de police doit être annulée en tant qu'elle a pour effet de rendre obligatoire l'utilisation d'un téléservice pour les demandes de titres de séjour ne relevant pas de la procédure de téléservice obligatoire » ;

et a par conséquent enjoint au préfet de police de « mettre en place des mesures alternatives aux procédures dématérialisées pour les demandes qui ne relèvent pas du champ d'application de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement » (article 3 du jugement) (TA de Paris, 27 juin 2024, n°2115651/4-3)

Quant au Tribunal administratif de Lyon, il a « *enjoint au préfet du Rhône de mettre fin au caractère exclusif de la saisine de ses services par la voie dématérialisée pour les demandes concernant le droit au séjour en France des ressortissants étrangers qui ne sont pas mentionnées à l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et listées à l'article 1^{er} de l'arrêté du 27 avril 2021, dans un délai de quatre mois à compter de la notification du présent jugement (TA de Lyon, 22 décembre 2022, n° 2102199)*

La CAA de Toulouse a également très récemment, par un arrêt du 31 décembre 2024, annulé les décisions par lesquelles le préfet de l'Hérault a rendu obligatoire l'usage d'un téléservice pour l'obtention d'un rendez-vous en préfecture en vue de réaliser des démarches en matière de séjour et de circulation des étrangers, mentionnées à l'article R. 431-3 du CESEDA, en ces termes :

" En second lieu, ainsi qu'il a été dit précédemment, le préfet de l'Hérault ne tenait d'aucune disposition réglementaire le droit d'instaurer, antérieurement ou postérieurement au 1er mai 2021, un téléservice pour rendre obligatoire la prise de rendez-vous préalablement au dépôt des demandes de titre de séjour relevant, à ce jour, de l'article R. 431-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et que le pouvoir réglementaire n'a pas entendu soumettre à un téléservice. (...). Par suite, il y a lieu de différer l'annulation contentieuse prononcée, en tant qu'elle porte sur les démarches relevant désormais de l'article R. 431-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, à compter du 1er mai 2025. Dans l'attente, il y a lieu de prescrire au préfet de l'Hérault d'édicter de nouvelles modalités de dépôt pour les demandes de titre de séjour, qui relèvent de l'article R. 431-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, permettant d'assurer le principe de présentation personnelle de l'étranger en préfecture ou, le cas échéant, de prescrire leur dépôt par voie postale, seules modalités possibles, en l'état du droit en vigueur à la date du présent arrêt, pour l'accomplissement des démarches que le pouvoir réglementaire n'a pas entendu soumettre au téléservice institué à l'article R. 431-2 du même code. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'assortir cette injonction d'une astreinte. » (CAA de Toulouse, 31 décembre 2024, n° 23TL01032)

Il s'ensuit que les décisions contestées méconnaissent l'article R. 431-3 du CESEDA

3. Sur l'erreur de droit au regard de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées

L'absence d'alternative à la procédure dématérialisée porte aussi atteinte diverses dispositions de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Aux termes de l'article 1^{er} de cette loi :

« Toute personne handicapée a droit à la solidarité de l'ensemble de la collectivité nationale, qui lui garantit, en vertu de cette obligation, l'accès aux droits fondamentaux reconnus à tous les citoyens ainsi que le plein exercice de sa citoyenneté. L'État est garant de l'égalité de traitement des personnes handicapées sur l'ensemble du territoire et définit des objectifs pluriannuels d'actions ».

De ce principe, a été consacré en droit français le « *droit à la compensation* », formulé comme suit à l'article L. 114-1-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF) :

« La personne handicapée a droit à la compensation des conséquences de son handicap quels que soient l'origine et la nature de sa déficience, son âge ou son mode de vie ».

Dans son rapport 2019 intitulé « *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics* », le Défenseur des droits évoque la situation des personnes handicapées sur ce sujet, notamment dans sa partie III, intitulée « *Les laissés pour compte de la dématérialisation* » en abordant notamment la question de l'accessibilité, corollaire indissociable du droit à la compensation et « *condition préalable essentielle de la jouissance effective par les personnes handicapées, sur la base de l'égalité, des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels* ».

Il rappelle en effet que la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, ratifiée par l'État français, précise dans son article 9 qu'il appartient aux États parties de prendre « *des mesures appropriées pour leur assurer l'accès à l'environnement physique, aux transports, à l'information et à la communication, y compris aux systèmes et technologies de l'information et de la communication, et aux autres équipements et services ouverts au public* ».

Il évoque aussi l'article 47 de la loi de 2005, modifié par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, transposant partiellement la directive (UE) 2016/2102 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public.

Désormais, doivent être « *accessibles aux personnes handicapées (...) les services de communication au public en ligne (...) des personnes morales de droit public (...) quels que soient le moyen d'accès, les contenus et le mode de consultation, en particulier les sites internet, intranet, extranet, les applications mobiles, les progiciels (...)* ».

À ce titre, ces personnes morales de droit public doivent publier « *une déclaration d'accessibilité* », élaborer « *un schéma pluriannuel de mise en accessibilité de leurs services de communication au public en ligne, qui est rendu public et décliné en plans d'actions annuels* » et indiquer sur sa page d'accueil « *une mention clairement visible précisant s'il est ou non conforme aux règles relatives à l'accessibilité* ».

Mais le Défenseur des droits est contraint de constater que :

« à la lumière des réclamations reçues, des échanges avec le comité d'entente handicap, des auditions réalisées et des travaux menés, que la plupart des sites publics de l'État ne sont toujours pas en conformité avec la réglementation en vigueur et que la dématérialisation des démarches administratives, en raison de l'inaccessibilité des sites internet, est constitutive d'une fracture supplémentaire dans l'accès aux services publics et, ce faisant, d'une rupture d'égalité dans l'accès aux droits pour les personnes en situation de handicap ».

S'agissant des usagers étrangers en situation de handicap, l'inaccessibilité du dispositif mis en place emporte des conséquences particulièrement graves car l'accès au séjour est l'unique moyen pour eux d'accéder aux différents dispositifs d'aides et d'accompagnement prévus par la réglementation française, pour compenser les difficultés quotidiennes qu'ils rencontrent du fait de leur handicap.

Dès lors, en ne prévoyant pas de procédure alternative à l'usage d'un téléservice pour certaines catégories d'étrangers, alors même qu'il est établi que l'exclusivité de cette procédure est constitutive d'une discrimination à l'égard des personnes handicapées, et en ne respectant pas les dispositions de la Directive (UE) 2016/2102 et de sa loi de transposition, la décision contestée est entachée, là encore, d'une erreur de droit au regard des obligations qui pèsent sur l'Etat, tant dans l'exercice des droits fondamentaux des personnes que dans la protection de leur égal traitement sur l'ensemble du territoire, motif qui fait peser un doute sérieux sur la légalité des décisions attaquées.

Les décisions attaquées devront être annulées de ce chef.

4. Sur la méconnaissance du principe d'accès au service public et de continuité du 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.

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 juillet 2002, « *DC Loi d'orientation et de programmation pour la Justice* », n° 2002-461).

Le Conseil d'État qualifie quant à lui le principe d'égal accès devant les services publics de principe général du droit (CE, 20 novembre 1964, « *Ville de Nanterre* », n° 57435 ; CE, 1^{er} 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.

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 la préfète de l'Isère implique forcément de disposer ou d'avoir à disposition du matériel permettant d'accéder à internet (ordinateur ou smartphone) 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 et 48 à 50).

Cinq années plus tard, le Défenseur Des Droits a de nouveau publié un rapport nommé *« L'Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) : une dématérialisation à l'origine d'atteintes massives aux droits des usagers »* mettant en exergue l'absence d'amélioration sur ce point. Ainsi il retient que :

« Selon une étude de l'ANCT, du CREDOC et de l'Université Rennes 2, 16 millions de personnes sont éloignées du numérique en France, soit un tiers de la population résidant en France de plus de 18 ans. En 2019, l'INSEE³⁸ chiffrait à 17 % de la population résidant en France la part des personnes concernées par l'illectronisme, et 12 % des individus de 15 ans ou plus résidant en France, hors Mayotte, ne disposaient d'aucun accès à internet depuis leur domicile, quel que soit le type d'appareil. Cette part atteignait 50 % pour les personnes âgées de 75 ans et plus, et 34 % pour les personnes sans diplôme. » (p .29).

Le défenseur des droits relate également ces mêmes difficultés s'agissant du Centre de contact citoyen, service d'accompagnement instauré dans le cadre du téléservice ANEF :

« Les usagers font par ailleurs de plus en plus état de difficultés à le joindre par téléphone ou de réponses tardives par courriel, qui pourraient s'expliquer par un dimensionnement qui ne lui permet plus de faire face au volume de saisines dont il fait quotidiennement l'objet. » (p. 28)

Il n'existe à ce jour aucune alternative à la téléprocédure de prise de rendez-vous par voie dématérialisée, ce qui a de graves conséquences pour les publics les plus précaires.

La barrière de la langue française et tout simplement celle du langage administratif constitue un autre obstacle important. De ce fait, bon nombre d'usagers 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 genre de démarches dématérialisées, rencontrent aujourd'hui des difficultés pour effectuer cette démarche et 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.

Le Rapport précité du Défenseur Des Droits met également l'accent sur la problématique des détenus :

« Une extension du champ de la solution de substitution paraît également nécessaire pour les personnes détenues. Le droit d'accéder à internet ne leur étant pas garanti à ce jour, ces personnes ne peuvent réaliser des démarches administratives en ligne de façon autonome, et les services d'insertion et de probation ne sont pas toujours en mesure de consacrer le temps nécessaire à ces démarches. Une extraction pour un dépôt de la demande au point d'accueil numérique ne paraît pas non plus être une solution appropriée, au regard des moyens humains et financiers nécessaires, et ne réglerait pas la question du suivi du dossier. » (p. 30-31)

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, 11 avril 2012, « *Groupement d'information et de soutien des immigrés et autre* », n° 322326).

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 justifiée 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.

Le Conseil d'État a déjà expressément statué en ce sens. À propos de l'usage du minitel, il a estimé, par avis du 15 janvier 1997, que les inscriptions dans les universités ne pouvaient se faire uniquement via ce procédé (s'agissant de la procédure d'inscription mise en œuvre par le conseil d'administration de l'Université de Rennes II en 1996) : CE, avis, 15 janvier 1997, « *Gouzien* », n° 182777. Il avait jugé qu'une telle procédure « méconnaît le principe de l'égalité de traitement entre candidats, eu égard aux conditions d'équipement télématique et informatique des intéressés, aux possibilités techniques de connexion et aux différences qui en résultent dans les conditions d'acheminement de leurs appels vers le serveur télématique de l'université ».

La même solution a été adoptée à propos de la diffusion exclusive, par voie de service télématique, de la liste des candidats admissibles à un concours, regardée comme insuffisante pour faire courir le délai de recours contentieux à l'égard des tiers (**CE, 18 février 1994, « *Ministre de l'Éducation nationale c/ Wrobei* »**).

C'est encore une procédure d'inscription à un concours administratif qui a été regardée comme contraire au principe d'égalité entre les candidats, bien qu'elle comportait la possibilité de choisir entre une inscription par internet ou une inscription à l'aide d'un dossier papier, dans la mesure où si le choix se portait sur l'inscription par internet, celle-ci devait faire l'objet d'une confirmation uniquement par la même voie, même en cas de défaillance du système (**TA de Lille, 7 juillet 2005, n° 0500495**).

Imposer la saisine de l'administration par la seule voie électronique porte donc atteinte au principe d'égalité.

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 de l'Isère a manifestement méconnu le principe d'égalité d'accès au service public.

Pour les mêmes motifs et ceux qui ont été évoqués tout au long de la présente requête, les décisions contestées portent aussi atteinte au principe de continuité des services publics.

En effet, 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.

Érigé en principe de valeur constitutionnelle depuis 1979 (**CC, 25 juillet 1979, « *Décision relative au droit de grève à la radio et à la télévision* »**), avant même de l'élever au rang de principe général du droit (**CE, ass., 7 juillet 1950, « *Dehaene* »**), le juge administratif a eu l'occasion d'en souligner l'importance (**CE, 7 août 1909, « *Winkell* »** : à propos de la grève des agents publics) et est allé jusqu'à le qualifier de « principe fondamental » (**CE, 13 juin 1980, « *Mme Bonjean* », n° 17995**).

Pour le juge administratif, ce principe vise à garantir aux usagers un droit d'accès « normal » au service, ce qui implique par exemple que ce dernier soit organisé de telle sorte que l'accès n'en soit pas limité à l'excès par les horaires d'ouverture (**CE, 29 décembre 1911, « *Chomel* »** ; **CE, 25 juin 1969, « *Vincent* », n° 69449** : les horaires d'ouverture des bureaux de poste doivent être définis de telle sorte qu'ils permettent l'accès au service des usagers dans des conditions normales).

Or, en instaurant un possible accès aux services publics uniquement par voie électronique et en refusant de mettre en place une saisine alternative, c'est en réalité un véritable système de tri qui a été mise en place, excluant, comme rappelé ci-dessus, tant les personnes dépourvues d'un accès à internet et aux outils nécessaires que celles qui ne maîtrisent pas suffisamment leur utilisation, celle de la langue française ou tout simplement le vocabulaire administratif.

Cette absence de solution de substitution a pour conséquence le recours massif au juge des référés afin qu'il soit enjoint à la préfecture de délivrer un rendez-vous. Ce recours devient quasiment un préalable dans les cas où aucun nouveau créneau n'est mis en ligne pendant plusieurs semaines sur le site de la préfecture.

Cette difficulté est aussi dénoncée par le défenseur des droits dans son rapport précité de 2024 : « À cet égard, il convient de préciser que les saisines du Défenseur des droits ou du juge des référés du tribunal administratif, qui sont des voies de médiation et de recours essentielles, demeurent trop souvent un préalable nécessaire à l'octroi d'un rendez-vous en préfecture. » (p. 32)

L'atteinte au principe de continuité du service public est ainsi caractérisée.

5. Sur l'erreur de droit au regard de l'article 1^{er} de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, à l'article 8 de la CEDH et aux dispositions du CRPA

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi de 1978 :

« l'informatique doit être au service de chaque citoyen » et « ne doit porter atteinte ni à l'identité humaine, ni aux droits de l'homme, ni à la vie privée, ni aux libertés individuelles ou publiques ».

Pourtant, de nombreuses études, rapports et avis, dont les plus récentes, largement évoqués plus haut, démontrent que le recours par les administrations aux téléservices et autres procédés électroniques ont des conséquences particulièrement dramatiques pour les usagers du service public, notamment pour les plus vulnérables, ce principalement lorsque n'a pas été respecté le caractère facultatif prévu par la réglementation en vigueur des SVE (XXX que veut dire ce sigle?).

À ce titre, le rapport 2019 du Défenseur des droits, intitulé « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics » est éloquent.

Il alerte sur les « *risques et dérives de la transformation numérique des services publics* » et émet de nombreuses recommandations pour « *faire en sorte que ce processus inéluctable, et fondamentalement positif pour la qualité du service public, respecte les objectifs de services publics sans laisser personne de côté* ».

Il commence en introduction par rappeler que :

« dès 2013 et l'annonce du « choc de simplification » des démarches administratives par le Gouvernement, la question de la numérisation des services publics a commencé à apparaître, à la lumière des réclamations (...) adressées, comme un sujet de préoccupation » et que « trois ans plus tard, il a reçu plusieurs milliers de réclamations sur le seul sujet du processus de dématérialisation de la délivrance des permis de conduire et des certificats d'immatriculation mis en place dans le cadre du Plan préfectures nouvelle génération (PPNG), faisant de ce sujet un des premiers motifs de saisine de l'institution » (page 3 - voir sur ce sujet Décision n° 2018-226, 3 septembre 2018).

Parmi les principaux constats, illustrés par de nombreux exemples concrets, le Défenseur des droits souligne que « *les effets de la dématérialisation des procédures administratives se traduisent pour beaucoup d'usagers par un véritable recul de l'accès à leurs droits* », alors même que l'objectif affiché est de faciliter l'exercice et renforcer l'effectivité de ces droits.

Il déplore notamment la mise en place trop souvent « *à marche forcée* » de la dématérialisation qui ne tient pas assez « *compte des réalités et des possibilités de (...) chacun des usagers* » et le fait « *qu'elle s'accompagne de difficultés techniques importantes et persistantes* ».

Il rappelle ainsi que leur mise en œuvre « *doit respecter les principes fondateurs du service public : l'adaptabilité, la continuité et l'égalité devant le service public* », trop souvent mis à mal dans ces procédures, et à ce titre implique un accompagnement et une mise en œuvre progressive.

Dans son rapport public annuel rendu en février 2020, la Cour des Comptes, qui a décidé d'aborder dans son tome II la question du « numérique au service de la transformation de l'action publique »¹ aboutit aux mêmes constats.

Elle confirme ainsi par exemple que la dématérialisation de la délivrance des titres (carte d'identité française, passeport, permis de conduire et carte de grise) « *aurait justifié un travail approfondi de simplification préalable* » et que les difficultés d'accès à certaines populations aux services numériques ont été insuffisamment prises en compte :

« Le ministre de l'Intérieur, sans ignorer ces données, n'a pas conduit d'évaluation détaillée des conséquences d'une dématérialisation intégrale pour cette partie d'usagers, ni conçu de réponse structurée à leurs besoins. Il a également sous-estimé le rôle de facilitateurs joué par les agents de guichets des préfectures face à une réglementation complexe, rédigée de façon peu explicite.

La rigidité intrinsèque à tout traitement automatisé entraîne le rejet de téléprocédures mal ou insuffisamment renseignées, difficultés qu'un agent de guichet formé pouvait éviter » (> pages 11, 18, 19 et suivantes).

Le Défenseur des droits évoque précisément les différentes atteintes aux droits subies par des milliers d'automobilistes qui, suite à des pannes informatiques, des délais excessifs de traitement des demandes, un défaut d'expertise, des difficultés à joindre les services de l'ANTS ou à avoir accès aux points numériques, ont été privés de certificats d'immatriculation et/ou de permis de conduire et donc dans l'impossibilité de conduire ou d'utiliser leur véhicule pendant une période prolongée, ce qui a même conduit certains à perdre leur travail, faute de justifier de leur droit de circuler (> pages 20, 23 et 38 ; voir aussi sur ce point Décision n° 2018-226, 3 septembre 2018).

Dans son rapport, la Cour des Comptes reconnaît que « *de manière plus générale, la dématérialisation des services peut poser un problème de gestion des cas inhabituels ou imprévus dès lors que l'utilisateur ne bénéficie plus du concours et de la souplesse des agents de guichets* » en préconisant « *l'organisation de solution de substitution et d'accompagnement* », constat déjà fait lors d'un précédent rapport qui évoquait « *la nécessité d'organiser l'accès aux services par la mise en œuvre d'une stratégie multicanale* » (> pages 12 - Cour des Comptes, mars 2019, L'accès aux services publics dans les territoires ruraux, Communication au comité d'évaluation et de contrôle

¹ <https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-02/20200225-RPA-2020-tome-II.pdf>

des politiques publiques de l'Assemblée Nationale).

Sur la question spécifique du droit des étrangers, le Défenseur des droits témoigne dans son rapport de difficultés liées aux procédures dématérialisées « *très importantes pour les personnes de nationalité étrangère souhaitant obtenir un titre de séjour* » existant « *depuis longtemps* » (pages 21 et 29), notamment depuis la mise en œuvre dans certaines préfecture dès 2016 de dispositifs imposant la prise de rendez-vous par voie dématérialisée et qui risquent de s'aggraver, si le recours au téléservice s'étend désormais au dépôt des demandes de titre de séjour.

Ainsi, décrit-il « *la dématérialisation des procédures, qui devait être une occasion pour améliorer ces difficultés, est venue cristalliser, voire exacerber, et surtout rendre invisibles les entraves à l'accès aux services publics : aux files d'attentes indignes des usagers cherchant à atteindre le guichet de la préfecture est venue se substituer une file invisible qui parvient encore moins qu'auparavant à accéder aux guichets* » (> page 29).

Il illustre son propos en expliquant qu'aujourd'hui, un très grand nombre de préfectures :

« rendent obligatoire la demande de rendez-vous par internet afin de déposer une demande de titre de séjour. Or, à supposer que les personnes concernées aient accès à internet, la conception des sites internet des préfectures et les modalités d'organisation peuvent empêcher les personnes de déposer une demande de titre de séjour : le nombre de rendez-vous étant limité, les sites internet bloquent toute demande de rendez-vous dès que le quota est atteint ».

Par ailleurs :

« certaines préfectures mettent en ligne leur rendez-vous le dimanche soir à minuit, les personnes ont donc l'obligation de se connecter à cette heure-là pour pouvoir déposer une demande de titre de séjour. Comme le nombre de rendez-vous proposé par rapport à la demande est trop faible, toutes les personnes se connectant ne peuvent pas avoir de rendez-vous et doivent donc réitérer la démarche jusqu'à son succès. Or cela peut prendre des mois comme le souligne la Cimade qui a mis en place un simulateur de demande permettant d'identifier la moyenne d'obtention d'un rendez-vous par préfecture et par type de demande de titre de séjour » (<http://aguichetsfermes.lacimade.org/> ; voir aussi l'étude faite par La Cimade, dont elle a rendu compte en mars 2016 dans un rapport intitulé "À guichets fermés"- page 21.

Comme le décrit bon nombre de personnes, « *cette impossibilité d'obtenir un rendez-vous est constitutive d'une atteinte aux droits de ces personnes en qualité d'usagers du service public en ce qu'il les place dans une position de grande vulnérabilité en les maintenant, ou en les faisant basculer, en situation irrégulière* » (> page 22), raison pour laquelle le juge administratif a plusieurs fois été contraint, dans le cadre d'ordonnance en référé, d'enjoindre aux préfectures concernées la délivrance de rendez-vous dans des délais raisonnables (TA de Melun, ordonnance du 2 mai 2018, n° 1801147 ; TA Montreuil, ordonnance du 20 février 2018, n° 1800776 : en novembre 2019, une enquête menée par France Bleu évoquait le dépôt de plus de 200 requêtes au TA de Montreuil sur cette problématique d'accès au rendez-vous, rien que sur l'année 2019.

Au cours de l'année 2020 et de manière continue depuis le début de l'année 2021, les Tribunaux administratifs sur l'ensemble du territoire Français sont submergés de demandes de référés « mesures utiles » tendant à la délivrance d'un rendez-vous en préfecture, certaines personnes envoyant des mails à cette fin depuis plus d'une année sans aucun retour de la part du préfet...).

Pourtant, comme l'a rappelé le Défenseur des droits :

« pour respecter les droits des usagers, la conception et le déploiement initial des procédures administratives dématérialisées doivent impérativement prendre en compte l'ensemble des procédures et des cas existants tels que prévus par les textes. Les concepteurs des sites ne peuvent ainsi « oublier » de créer numériquement un dispositif juridique existant, interdisant de ce fait à la personne de réaliser sa démarche. Cet impératif doit absolument être pris en compte, en particulier dans le cas des procédures administratives complexes » (> page 23).

En effet, « les conséquences du non accès au service préfectoral sont d'une extrême gravité pour ce public par essence vulnérable : la quasi-totalité des droits à la vie privée, familiale et professionnelle sont en effet soumis à la condition de régularité de séjour et, partant, du dépôt du dossier de demande ou de renouvellement de titre. Lorsqu'un étranger cherche à faire renouveler son titre de séjour - qu'il détient parfois depuis de nombreuses années- et qu'il ne parvient pas accéder à la plateforme numérique de prise de rendez-vous, ou que ce rendez-vous est donné très tardivement, les ruptures de droits sont dramatiques : il peut perdre son emploi et les prestations sociales qu'il est susceptible de percevoir. Il n'est pas rare qu'il rencontre alors dans ce contexte toutes les difficultés à faire face à ses dépenses, notamment de logement. L'étranger placé dans cette situation encourt enfin le risque de se faire interpellé et, faute de moyen de prouver la régularité de son séjour, d'être placé en centre de rétention administrative ».

La mise en place du nouveau téléservice ANEF est venue ajouter une nouvelle procédure pour le dépôt d'un dossier de demande de titre de séjour. Les demandes de titres de séjour qui étaient jusque-là concentrées sur une unique démarche, à savoir le dépôt d'un dossier au guichet de la préfecture, sont maintenant réparties entre l'ANEF et la préfecture.

Or, il est à déplorer un manque d'information des usagers pour savoir de quelle procédure relève leur situation. À cet égard, le DDD, dans son rapport précité de 2024 indique que :

« La diversité des voies d'accès au service public préfectoral est une source de confusion et d'erreurs pour les usagers, auxquelles un téléservice unique pourra permettre de remédier, lorsqu'il remplacera effectivement toutes les autres solutions dématérialisées. Cela s'avère d'autant plus nécessaire que l'architecture des sites internet des préfectures est souvent peu intuitive, qu'ils ne sont pas toujours actualisés régulièrement, et que certaines rubriques ne sont pas modifiables localement (par exemple, les modules de prise de rendez-vous mis en avant alors même qu'ils ne sont plus utilisés par la préfecture concernée) » (p. 19)

Il convient de prendre l'exemple de la délivrance du certificat de résidence algérien fondée sur les 10 ans de présence continue sur le territoire français. L'arrêté du 22 juin 2023 pris en application de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile relatif aux titres de séjour dont la demande s'effectue au moyen d'un téléservice prévoit :

« Sont effectuées au moyen du téléservice mentionné à l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : 1° A compter du 26 juin 2023, les demandes (...) des certificats de résidence algériens délivrés sur le fondement des stipulations de l'article 6 de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié ; ».

Or le site de la préfecture de l'Isère indique que cette demande doit se faire directement en préfecture.

À ce titre, il est manifeste que la décision préfectorale contestée méconnaît les stipulations de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Cet article prévoit que :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, les décisions contestées conduisent la Préfète de l'Isère à méconnaître le droit des étrangers au respect de leur vie privée et familiale dès lors que l'exclusivité de la voie dématérialisée pour les demandes de titre de séjour prive un certain nombre d'étrangers de pouvoir faire valoir leur droit.

Il s'agit là d'une ingérence de l'autorité publique dans la vie privée et familiale.

Reste la question de savoir si elle est prévue par la loi et constitue une mesure nécessaire dans une société démocratique.

Non seulement - et cela a été développé ci-dessus - elle est prohibée par loi, mais encore elle ne constitue nullement une mesure proportionnée à un des objectifs prévus par le 2ème paragraphe de l'article 8.

Aucun de ces motifs n'est de nature à justifier l'obligation de déposer une demande de titre de séjour par voie dématérialisée.

À ce titre, outre le caractère illégal démontré aux points précédents tant de par son caractère obligatoire que sur son objet même, on ne peut que s'interroger sur les raisons qui ont pu conduire le préfet de l'Isère à décider de mettre en place un tel système sans prendre soin d'en échanger préalablement avec les différentes structures institutionnelles et associatives intervenant quotidiennement auprès du public concerné et de ne pas avoir prévu un accompagnement ou une mise en place progressive, comme cela est vivement recommandé par de nombreuses études et même préconisé par les dispositions du CRPA.

En effet, l'article L. 221-5 prévoit que :

« L'autorité administrative investie du pouvoir réglementaire est tenue, dans la limite de ses compétences, d'édicter des mesures transitoires dans les conditions prévues à l'article L. 221-6 lorsque l'application immédiate d'une nouvelle réglementation est impossible ou qu'elle entraîne, au regard de l'objet et des effets de ses dispositions, une atteinte excessive aux intérêts publics ou privés en cause. Elle peut également y avoir recours, sous les mêmes réserves et dans les mêmes conditions, afin d'accompagner un changement de réglementation ».

Quant à l'article L. 221-6 du même code, il dispose :

« Les mesures transitoires mentionnées à l'article L. 221-5 peuvent consister à : 1° Prévoir une date d'entrée en vigueur différée des règles édictées ;

2° Préciser, pour les situations en cours, les conditions d'application de la nouvelle réglementation ;

3° Énoncer des règles particulières pour régir la transition entre l'ancienne et la nouvelle réglementation ».

Ainsi, en raison de l'atteinte excessive portée aux usagers de ce service public et des objectifs que ces procédures dématérialisées sont censées poursuivre, on peut sans difficulté prétendre que plus qu'une possibilité, le préfet était tenu d'édicter des mesures transitoires et que de ce fait sa décision est aussi, pour ce motif, entachée d'une erreur de droit et tout au moins d'une erreur manifeste d'appréciation.

Outre ces dispositions, la préfecture était tenue, en application de l'article 5 du décret du 27 mai 2016, avant de mettre en place un nouveau téléservice, de transmettre « à la CNIL un engagement de conformité faisant référence au présent décret et accompagné d'une description synthétique des fonctionnalités, de la sécurité » et de viser cet engagement de conformité dans l'acte réglementaire qui crée ce nouveau téléservice.

Or, aucune mention de cet engagement n'apparaît et aucune saisine de la CNIL ne semble avoir eu lieu.

Pour finir, il convient de préciser que le système mis en place ne permet pas aux usagers de faire valoir leur refus exprès de se voir adresser des réponses à leur demande par ce biais, avec les conséquences qu'on peut imaginer pour ceux qui ne seraient pas en capacité technique et/ou humaine de suivre l'instruction de leur demande et/ou de comprendre les réponses qui pourraient être adressées par les services préfectoraux ; ce qui là encore constitue une atteinte excessive à leur droit, mais aussi une violation du CRPA.

En effet, l'article L. 112-14 du CRPA prévoit que :

« L'administration peut répondre par voie électronique :

1° À toute demande d'information qui lui a été adressée par cette voie par une personne ou par une autre administration ;

2° Aux autres envois qui lui sont adressés par cette même voie, sauf refus exprès de l'intéressé ».

Or, à aucun moment au cours de la procédure de dématérialisation imposée, l'utilisateur n'a la possibilité de faire valoir son refus de se voir adresser une réponse ou demande d'informations par ce biais.

S'agissant de l'accusé de réception qui doit être délivré par la préfecture, celui-ci n'est pas non plus conforme aux dispositions prévues aux articles L. 112-11 et suivant du CRPA.

En effet, au terme de l'article R. 112-11-1 du CRPA, l'accusé de réception doit comporter :

« 1° La date de réception de l'envoi électronique effectué par la personne ;

2° La désignation du service chargé du dossier, ainsi que son adresse électronique ou postale et son numéro de téléphone.

S'il s'agit d'une demande, l'accusé de réception indique en outre si la demande est susceptible de donner lieu à une décision implicite d'acceptation ou à une décision implicite de rejet ainsi que la date à laquelle, à défaut d'une décision expresse, et sous réserve que la demande soit complète, celle-ci sera réputée acceptée ou rejetée ».

Or, il ressort de l'« accusé de réception » reçu, concernant les démarches effectuées par l'intermédiaire d'un téléservice pour les étudiants étrangers pour les premières demandes ainsi que le renouvellement de leur titres de séjour, ainsi que pour les demande de renouvellement de récépissés, d'APS, les changements d'adresse, les DCEM et les demandes de titres de voyages pour réfugiés, que n'apparaissent pas le numéro de téléphone du service concerné, ni l'information selon laquelle la demande est susceptible de donner lieu à une décision de rejet implicite et la date à laquelle elle est susceptible d'intervenir :

S'agissant de l'« accusé de réception » reçu, concernant les autres premières demandes de titre de séjour, n'apparaissent pas davantage le numéro de téléphone du service concerné (uniquement un numéro de téléphone général qui constitue en réalité un répondeur qui n'est jamais consulté, sans aucune communication), ni l'information selon laquelle la demande est susceptible de donner lieu à une décision de rejet implicite et la date à laquelle elle est susceptible d'intervenir.

Pour tous ces motifs, il semble manifeste que les décisions contestées, tant dans leur contenu que dans leur mise en œuvre porte une atteinte excessive aux droits des personnes concernées tant au respect de leur droit d'utilisateurs du service public que de leur droit à la vie privée, familiale et professionnelle, motif qui démontre l'illégalité des décisions attaquées.

Les décisions attaquées devront être annulées de ce chef.

III. SUR LES FRAIS IRRÉPÉTIBLES

Le Tribunal mettra à la charge de l'État, au profit de chaque association requérante, la somme de 1 000 € HT en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par ces motifs

Il est demandé au Tribunal administratif de Grenoble de :

- Annuler la décision du préfet de l'Isère, révélée par la mise en place d'un téléservice pour les demandes de convocation en préfecture s'agissant des demandes de documents de séjour qui ne sont pas mentionnés à l'article R. 431-2 du CESEDA et celles relevant de cette disposition en cas d'impossibilité d'accomplir la démarche en ligne, ainsi que par un communiqué de presse du 8 mars 2024, selon laquelle, à compter du 15 mars 2024, l'accueil du public en préfecture et sous-préfecture de l'Isère se fera uniquement sur rendez-vous à prendre exclusivement en ligne, sans qu'aucune modalité alternative ne soit prévue ;
- Annuler la décision par laquelle le préfet de l'Isère a implicitement refusé de mettre en place les mesures sollicitées dans le courrier du 18 octobre 2024 ;
- Enjoindre au préfet de l'Isère, dans un délai de quinze jours à compter de la notification de la décision à intervenir, sous astreinte de 500 € par jour de retard :

De manière générale :

- De mettre en place une solution de substitution pour permettre la saisine le dépôt de tous types de demandes de documents de séjour qui ne sont pas présentées au moyen du téléservice mentionné à l'article R. 431-2 du CESEDA ;
- De mettre en place une solution de substitution pour permettre le dépôt des demandes entrant dans le champ d'application de l'article R. 431-2 du CESEDA en cas de dysfonctionnement du téléservice ANEF ;

De manière plus spécifique :

- De faire cesser l'impossibilité de prendre un rendez-vous en préfecture par un autre moyen que le site Internet de la préfecture, et de mettre en place une modalité alternative de saisine de l'administration ;
- De mettre en place des moyens humains compétents destinés à orienter et aider les usagers du service public dans leurs démarches de prise de rendez-vous ;
- De convoquer dans un délai raisonnable tout demandeur à un document de séjour, quel que soit le fondement de sa demande ;
- De délivrer aux usagers des convocations pour le renouvellement de leurs titres de séjour dans le délai maximal de deux mois avant expiration de ces derniers ;
- De délivrer aux usagers des convocations pour le renouvellement de leur récépissé, dès le rendez-vous de demande de document de séjour et la remise du premier récépissé, et ce durant toute l'instruction de leur demande.
- Mettre à la charge de l'État le versement à chaque requérante d'une somme de 1 000 € HT au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

Grenoble, le 18 février 2025

**Antoine ANGOT, Delphine COMBES, Elsa GHANASSIA, Pascale KORN,
Aurélie MARCEL, Alice MARGAT et Emilie SCHURMANN, avocates et avocat
au Barreau de Grenoble**