

CONCLUSIONS

Mme Anne ILJIC, rapporteure publique

C'est une chose connue que la prise de rendez-vous en préfecture est devenue pour les étrangers un véritable parcours du combattant. En amont de l'introduction d'une demande administrative, le fait même d'accéder à un guichet n'a rien d'évident : pour des motifs de bonne administration ou d'ordre public, bon nombre de préfectures (70 d'après la requête) imposent désormais de recourir à un service de prise de rendez-vous en ligne qui affiche souvent complet.

On comprend que les moyens des services de l'Etat ne sont pas illimités, et le ministre rappelle que ces difficultés d'accès préexistaient à la mise en place de services de prise de rendez-vous en ligne, qu'est expérimenté un dispositif permettant d'étendre la validité des titres de séjour périmés à de nouvelles catégories de titres, autres que les cartes de résident et les titres de séjours pluriannuels, afin de diminuer l'affluence et enfin que plus de 300 points d'accueil numériques ont été mis en place dans les préfectures et sous-préfectures pour aider les usagers qui ne sauraient ou ne pourraient recourir à ce service en ligne. Reste qu'on ne peut être tout à fait insensible au sentiment de frustration qu'expriment, à travers la présente requête, ceux qui se heurtent à la difficulté de franchir ce premier obstacle, dont l'importance est accentuée par la fracture numérique, et, dans certains cas, la barrière linguistique.

La Cimade, la Ligue des Droits de l'Homme, le Groupe d'information et de soutien des immigré(e)s et le Syndicat des avocats de France qui vous saisissent aujourd'hui se sont donné pour objectif d'avoir raison du recours par les préfectures à de tels mécanismes de gestion de file d'attente. Ils ont choisi la voie contentieuse, et voudraient vous voir juger qu'imposer aux étrangers de recourir à des modules de prise de rendez-vous par voie électronique, sans leur permettre de se rendre directement au guichet, méconnaît tant la lettre du code des relations entre le public et l'administration que, notamment, les principes d'égalité devant la loi, d'égalité d'accès au service public et de continuité du service public. Pour preuve du bien-fondé de leurs griefs, ils font état de manière fort documentée des difficultés rencontrées en pratique par les étrangers qu'ils assistent ou conseillent pour accéder aux services des préfectures, dont certains n'obtiennent le rendez-vous espéré que sur injonction du juge du référé mesures utiles (voyez la production n° 7 annexée à la requête).

Mais comme vous allez le voir, ils se trompent de cible en vous demandant l'annulation du refus du Premier ministre de modifier le 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, auquel ils reprochent de n'avoir pas fait mention du caractère, toujours facultatif selon eux, du recours à un téléservice, et d'enjoindre que soit procédé à une telle modification.

Ce décret sur lequel se greffe la prise contentieuse des requérants a été pris pour la mise en œuvre du code des relations entre le public et l'administration. C'est l'article L. 112-9 qui nous intéresse ici particulièrement. Il prévoit que « *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* ». Symétriquement, est reconnu le droit à toute personne, en vertu de l'article L. 112-8, de saisir l'administration ou de lui répondre par une telle voie, sans que lui soit demandé la confirmation ou la répétition de son envoi sous une autre forme. Enfin, l'article L. 112-10 prévoit que l'application des articles L. 112-8 et L. 112-9 à certaines démarches administratives peut être écartée, par décret en Conseil d'Etat, « *pour des motifs d'ordre public, de défense et de sécurité nationale, de bonne administration, ou lorsque la présence personnelle du demandeur apparaît nécessaire* ».

En défense, le ministre fait justement valoir que le décret n° 2015-1423 du 5 novembre 2015 a exclu le recours aux téléservices pour la quasi-totalité des procédures relatives au droit au séjour ou aux nationalisations, ce qui nous paraît exact. Il indique que seules peuvent donner lieu à la création d'un téléservice trois procédures, résiduelles, que sont le paiement des taxes et droits de timbre relatifs aux titres de séjour, l'apposition du visa de l'autorité administrative sur la convention de stage et ses avenants permettant l'accueil d'un étranger pour y effectuer un stage et des demandes d'autorisation de travail délivrées à un étranger en vue d'exercer une activité salariée à Mayotte.

En tout état de cause, il soutient que la mise en place d'un service prise de rendez-vous en ligne ne pourrait être qualifié de « *téléservice réservé à l'accomplissement de certaines démarches administratives* » au sens de l'article L. 112-9 du code, mais constitue seulement une forme de « pré-démarche », rendant possible la saisine de l'administration. Nous avons pour notre part du mal à le suivre dans cette voie au regard de la définition figurant à l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives, non codifié, selon laquelle à le caractère d'un téléservice « *tout système d'information permettant aux usagers de procéder par voie électronique à des démarches ou formalités administratives* ». Outre qu'elle est lourde de conséquences en termes d'accès des citoyens à l'administration, la lecture de ce texte qui est faite en défense, qui revient en un mot à assimiler les termes « démarches ou formalités administratives » au terme « demandes administratives », ne nous est pas naturelle.

Mais sauf à ce que vous y teniez absolument, vous n'aurez pas à prendre parti sur cette question délicate, car les difficultés pointées par les requérants ne procèdent pas du décret objet du refus de modification en litige.

Il faut, pour le comprendre, revenir à la lettre de l'article L. 112-9 du code des relations entre le public et l'administration, cité en commençant, qui dispose que lorsqu'a été 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* ». Ces dispositions se bornent à prévoir que lorsqu'un téléservice a été créé, les usagers ne peuvent exercer leur droit de saisir l'administration par voie électronique en recourant à une autre modalité, par exemple par l'envoi d'un simple courriel. Mais elles n'imposent pas qu'un téléservice soit systématiquement créé - c'est l'objet de l'article L. 112-10 que de permettre d'exclure la saisine par voie électronique pour des considérations d'ordre public, de défense et de sécurité nationale, de bonne administration ou lorsque la présence du demandeur apparaît nécessaire -. Elles ne disent rien, par ailleurs, du point de savoir si la saisine de l'administration par voie électronique peut ou non être la seule voie possible, à l'exclusion de la voie papier, téléphonique ou physique.

Sans doute est-il possible de faire de ce silence des interprétations diverses. A la différence des requérantes qui estiment que la saisine par voie électronique doit dans tous les cas constituer une simple faculté, le gouvernement semble en avoir tiré que le pouvoir réglementaire avait la possibilité, par exemple à l'occasion de l'acte créant le téléservice, de prévoir dans certains cas que la saisine par voie électronique est la seule voie de saisine possible. C'est par exemple ce qui est prévu en matière de délivrance de certificats d'immatriculation (article R. 322-1 du code de la route) ou pour la télédéclaration de l'impôt sur le revenu, même si les contribuables qui indiquent à l'administration n'être pas en mesure de souscrire leur déclaration par voie électronique ou qui résident dans des zones non couvertes par les réseaux mobiles peuvent pour l'instant encore déroger à cette obligation (article 1649 quater B du quinquies du CGI). Nous sommes pour notre part également d'avis que si la saisine par voie électronique est en règle générale une simple faculté offerte à l'utilisateur, le texte ne ferme pas la possibilité de prévoir au cas par cas qu'elle est la seule voie possible, sous le contrôle du juge.

Mais le décret du 27 mai 2016 est un texte à caractère général pris pour la mise en œuvre des articles L. 112-8 et suivants du code des relations entre le public et l'administration qui, pas plus que ces dispositions, ne prévoit une telle obligation. Il se borne à autoriser les services de l'Etat et ses établissements publics administratifs à créer des téléservices (voyez ses articles 1 et 5), à énumérer les catégories de données à caractère personnel qui peuvent y être enregistrées et traitées (article 2), les personnes pouvant y avoir accès (article 3), leur durée de conservation (article 4) ainsi qu'à rappeler les droits d'accès, d'opposition et de rectification dont dispose l'utilisateur.

Par conséquent, les requérants ne peuvent utilement soutenir que le refus de le modifier pour prévoir le caractère facultatif de la saisine par la voie électronique méconnaîtrait les principes d'égalité devant la loi, d'égalité d'accès au service public et de continuité du service public, qu'il serait contraire aux dispositions de la loi informatique et libertés et qu'il porterait atteinte aux droits des personnes handicapées.

Les difficultés concrètes pointées par les écritures nous paraissent certes bien réelles, et il est vrai que rien ne fait obstacle à la prise en compte de circonstances postérieures à

l'édiction de l'acte dans le contentieux de l'annulation pour excès de pouvoir du refus de l'abroger ou de le modifier (en ce sens Ass., 19 juillet 2019, *Association des Américains accidentels*, n° 424216, 424217, ccl. A. Lallet, à publier au rec). Mais elles résultent en réalité de décisions dont le ministre vous dit qu'elles seraient prises au niveau des services de l'Etat au niveau local, qu'elles soient formalisées ou non, de mettre en place des services de prise de rendez-vous en ligne exclusifs de toute autre modalité d'accès au guichet pour la plupart des procédures relatives au droit des étrangers.

PCMNC au rejet de la requête, y compris des conclusions présentées par les requérants aux fins d'injonction et d'astreinte.