

N° 452798 Conseil national des barreaux
N° 452806 CIMADE et autres
N° 454716 Conseil national des barreaux
N° 461694 461695 CIMADE (demande d'avis du TA de Versailles)
N° 461922 CIMADE (demande d'avis du TA de Montreuil)

Section du contentieux

Séance du 20 mai 2022
Décision du 3 juin 2022

CONCLUSIONS

M. Laurent DOMINGO, Rapporteur public

« Les relations entre les administrés et l'administration peuvent, et devraient, être simplifiées et facilitées par le recours à la télématique : il est plus rapide et moins fastidieux, par exemple, de pianoter sur un clavier que d'écrire une lettre, d'entrer une carte dans une machine que de remplir des documents, d'agir sur un levier que de rédiger un bulletin. On peut certes le regretter sur d'autres plans, mais la civilisation de l'écrit fait déjà place, au moins en partie, à celle des messages, des impulsions, des signaux (...). Il est donc tentant d'encourager l'utilisation des nouvelles technologies par les administrés pour leur faciliter la tâche et aussi, bien entendu, pour améliorer la productivité de l'administration, puisque aussi bien celle-ci, s'appuyant sur les outils de l'informatique, gère plus efficacement des messages mis en mémoire que des masses de papier ». C'est ce que vous écriviez, dans une étude sur « L'incidence du développement des nouvelles technologies de l'information sur les procédures administratives », préparée par la Section du rapport et des études et publiée en mai 1987 (p. 19).

Si ce n'est le vocabulaire employé, le futur ne vous aura pas donné tort et il faut en effet se réjouir des nombreux progrès réalisés par les procédures administratives grâce aux technologies de l'information, tant pour le confort des usagers que l'efficacité du travail des administrations. Tout en écoutant nos conclusions, vous pourriez, du bout des doigts, déclarer et payer vos impôts, remplir votre demande de renouvellement de CNI ou de passeport, effectuer une demande de vote par procuration, etc.

Ce n'est aucunement pour contester ou contrarier la numérisation des procédures administratives que votre Section du contentieux est réunie. C'est pour regarder le revers de la médaille et se préoccuper du sort des « exclus du numérique » (Défenseur des droits, Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics, 2019, p. 33).

I. Ce sont les procédures de demandes de titres de séjour par les étrangers, et les nombreuses actions contentieuses engagées par la CIMADE de concert avec d'autres associations, qui vous en donnent l'opportunité.

A. Il y a quelques années encore, devant la plupart des préfectures, se constituaient de longues files d'attente d'étrangers souhaitant pouvoir accéder à un guichet pour y déposer une demande de délivrance ou de renouvellement d'un titre de séjour. Des rapports et des enquêtes¹ ont montré les difficultés et les dérives que ce système de files d'attente pouvait engendrer, au point que les étrangers étaient « trop souvent accueillis dans des conditions indignes de la République française » (Rapport Matthias Fekl, « Sécuriser les parcours des ressortissants étrangers en France », mai 2013, p. 26).

La loi, le règlement et des circulaires ministérielles² ont permis d'améliorer, sans les résoudre entièrement³, les situations d'« engorgement des guichets » (Rapport IGA, décembre 2014, préc., p. 54) : pré-accueil, fixation de rendez-vous, délocalisation de certains guichets (par ex. au sein des établissements d'enseignement supérieur pour les étudiants étrangers), réduction du nombre de passages en préfecture pour une même demande (avec par ex. l'envoi de la demande et/ou du titre demandé par courrier), report de la date de début (et donc de fin) de validité du titre, délivrance de titres pluriannuels, etc. Et comme pour d'autres documents, la dématérialisation des procédures et des échanges a été engagée.

Elle s'est développée, à tel point que les halls des préfectures, autrefois habituellement animés, sont aujourd'hui quasiment vides et silencieux. A tel point aussi qu'à la file d'attente sur le trottoir a succédé une file d'attente virtuelle⁴.

B. Cette dématérialisation a commencé à des dates variables et avec des modalités différentes selon les préfectures. Pour l'essentiel, celles-ci ont mis en place des prises de rendez-vous par voie électronique, exclusivement ou pas selon les départements, et ont permis ou obligé, en tout ou partie, le dépôt de pièces par voie électronique.

¹ Rapport de la mission permanente « Expertise et contrôle des modalités de délivrance des titres réglementaires » de l'IGA, septembre 2012 ; Rapport IGA, « L'accueil des ressortissants étrangers par les préfectures et sous-préfectures », décembre 2014 ; Défenseur des droits, « Les droits fondamentaux des étrangers en France », mai 2016. Alexis Spire, « Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration », Raisons d'agir, 2008 ; CIMADE, « Devant la loi. Enquête sur l'accueil des étrangers dans les préfectures, l'information du public et l'instruction des dossiers », 2008 ; GISTI et autres, « Etrangers : conditions d'accueil et traitement des dossiers à la préfecture de Bobigny : l'indignité ! », 2010.

² Circulaire du 4 décembre 2012 intitulée « Améliorer l'accueil des étrangers en préfecture » ; circulaire du 25 juin 2013 relative aux conditions de renouvellement des titres de séjour ; circulaire du 3 janvier 2014 relative à l'amélioration de l'accueil des étrangers en préfecture et aux mesures de simplification et objectifs d'organisation.

³ v. Avis 2267 du 9 octobre 2014, fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi de finances pour 2015, Tome IV, Immigration, asile et intégration, par Mme Marie-Anne Chapdelaine.

⁴ v. Avis du Défenseur des droits n°21-03 du 28 avril 2021 ; « De l'attente en file à l'attente en ligne », Plein droit, 2019/3, n° 122.

La CIMADE⁵ et d'autres associations ont demandé à ces préfectures que soient prévues des solutions alternatives permettant aux étrangers de pouvoir se rendre directement à la préfecture pour accéder à un guichet et y déposer leur demande. Elles ont attaqué les refus, généralement implicites, devant les tribunaux administratifs. Plus de trente ont été saisis de ces litiges⁶. Fort opportunément, les tribunaux administratifs de Versailles et de Montreuil vous ont saisi de demandes d'avis sur le fondement de l'article L. 113-1 du code de justice administrative, afin de vous permettre d'examiner les questions de droit, nouvelles, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges, que suscitent ces requêtes.

C. Entre-temps, dans le cadre du programme Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF), la dématérialisation s'est généralisée et accélérée⁷. Un décret n° 2021-313 du 24 mars 2021 relatif à la mise en place d'un téléservice pour le dépôt des demandes de titres de séjour a prévu (article R. 431-2 nouveau du CESEDA) que 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 téléservice⁸. Un arrêté du 27 avril 2021 a fixé une première liste. Il a été complété à trois reprises depuis⁹. Aujourd'hui, près de 60 % des volumes de titres de séjour sont couverts par le téléservice. L'objectif de 100 % est fixé pour la fin de l'année 2022.

La CIMADE et d'autres associations, ainsi que le Conseil national des Barreaux, vous demandent d'annuler le décret et les deux premiers arrêtés (seulement le premier pour la CIMADE et autres ; les deux pour le CNB)¹⁰.

II. Avant d'en venir à l'examen des questions que posent ces demandes d'avis et ces recours pour excès de pouvoir, il faut s'arrêter un instant sur une question préalable de recevabilité de ces derniers.

Nous n'avons aucune hésitation à reconnaître à la CIMADE, la Ligue des droits de l'Homme, le GISTI, le Secours catholique et l'UNEF un intérêt pour agir contre les actes réglementaires attaqués. Nous en avons une en revanche à propos du CNB, qui agit seul, et du Syndicat des avocats de France, qui s'est associé au recours de la CIMADE.

Le premier est un établissement d'utilité publique créé par l'article 21-1 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, en vue

⁵ Qui tient à jour un tableau de bord par préfecture, v. <https://aguichetsfermes.lacimade.org>.

⁶ Trois TA ont déjà jugé au fond certaines de ces requêtes : TA Rouen, 18 février 2021, n° 2001687 (annulation), v. P. Lingibé, « Un préfet ne peut dématérialiser les demandes de titre de séjour », Dalloz actualité 2 mars 2021, Xavier Delpech, « Étrangers - Pas de dématérialisation pour les demandes de titre de séjour », Juris associations 2021, n° 636, p. 12 ; TA Guyane, 16 décembre 2021, n° 2100900 (annulation) ; TA Strasbourg, 28 février 2022, n° 2104547 (annulation avec effet différé).

⁷ Sur le déploiement, v. Rapport 4195 du 26 mai 2021, fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020, Annexe 28, Immigration, asile et intégration, par Jean-Noël Barrot et Stella Dupont.

⁸ Le portail ne gère que l'enregistrement de la demande et son suivi. L'instruction continue d'être assurée par Agdref.

⁹ Arrêtés du 19 mai 2021, du 9 septembre 2021 et du 29 mars 2022.

¹⁰ En référé, v. JRCE, 31 mai 2021, n°s 452794, 452811.

de représenter la profession d'avocat. Le second s'est constitué sous la forme syndicale, donc pour la défense des intérêts matériels et moraux de ses membres. L'un et l'autre, comme toute organisation représentant les avocats, n'ont intérêt à agir que contre les textes qui affectent directement la condition d'avocat et l'exercice de la profession.

Ils sont donc recevables à agir contre les textes qui ont une portée statutaire, par ex. l'accès à la profession d'avocat (Section, 25 juillet 2007, Syndicat des avocats de France, n° 288720)¹¹, ou les textes régissant d'autres professions mais qui ont des conséquences sur celle d'avocat (par ex. Ass., 21 octobre 1994, Ordre des avocats à la cour de Paris, n° 103018, à propos des huissiers ; 8 mars 2002, Ordre des avocats à la cour de Paris et Conseil national des barreaux, n°s 230829 230833, au Recueil sur un autre point, pour les conseillers en gestion de patrimoine). Ils sont également recevables à contester des textes relatifs à leurs obligations professionnelles (par ex. le code des marchés publics en tant qu'il régit les marchés de services juridiques, 9 juillet 2007, Syndicat EGF-BTP et autres, n° 297711 et autres, au Recueil¹² ; autre ex. les déclarations à l'administration fiscale en tant qu'intermédiaires soumis au secret professionnel, 25 juin 2021, Conseil national des barreaux, Conférence des bâtonniers et Ordre des avocats du barreau de Paris, n° 448486) ou encore le traitement des données personnelles des avocats (par ex. 23 octobre 2017, CNB, n° 394474).

Ils ont, bien entendu, également un intérêt à agir contre les réformes du service public de la justice qui les affectent (19 février 2010, M... et autres, n° 322407 et autres, au Recueil, pour la réforme de la carte judiciaire) et contre les règles de procédure contentieuse (par ex. 26 avril 2006, Syndicat des avocats de France, n° 273757, au Recueil sur un autre point ; 21 janvier 2015, CNB et SAF, n°s 372817 et 372818). Ils sont aussi recevables à agir dès lors que sont en cause les droits de la défense : par ex., en matière de droit des étrangers, Assemblée, 7 juillet 1978, Syndicat des avocats de France et autres, n°s 10830, 10569, à propos de la « détention provisoire » des étrangers faisant l'objet d'une mesure d'expulsion ; 13 février 2013, GISTI et autres (dont le SAF), n°s 361401 et autres, pour les assignations à résidence avant éloignement ; 23 mai 2012, GISTI (avec intervention du SAF), n° 352534, aux Tables sur un autre point, pour l'accès aux lieux de rétention.

En revanche, ils n'ont pas d'intérêt à agir contre des mesures qui affectent seulement leurs clients, qu'ils soient requérants ou contribuables (v. 23 mars 2005, Institut des avocats conseils fiscaux, n° 264997, au Recueil ; 14 novembre 2008, Ordre des avocats à la Cour d'appel de Paris, n° 307364, aux Tables)¹³.

¹¹ Le cas échéant le Syndicat des avocats de France pouvant attaquer une résolution du CNB (v. 28 décembre 2017, n° 401665, incompétence de la juridiction administrative en l'espèce).

¹² En revanche, le CNB n'est pas un tiers lésé par un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage attribué par une collectivité locale, alors même le marché confie à l'opérateur une mission pouvant comporter la rédaction d'actes juridiques (20 juillet 2021, Société Espélia, n° 443346, B).

¹³ Dans ses conclusions sur 5 février 2020 n° 428478 428826, Unicef France et autres et Conseil national des Barreaux, Vincent Villette estimait également que le CNB n'avait pas d'intérêt à agir contre un décret relatif à l'évaluation de la minorité des mineurs étrangers isolés. La décision, rejetant le recours du CNB, ne se prononce pas sur cette question.

En l'espèce, les textes attaqués en recours pour excès de pouvoir ne concernent pas les avocats, mais seulement les demandeurs de titres de séjour, usagers du service public et possibles clients des avocats. Ils n'impactent aucunement la relation entre les avocats et les étrangers, mais seulement les démarches administratives de ces derniers. La seule circonstance, qui est invoquée, que ces textes puissent avoir comme conséquence une augmentation de l'activité de conseil et d'assistance des avocats, ce que tout nouveau texte juridique est susceptible d'avoir, est insuffisante pour que l'intérêt de la profession d'avocat soit lésé.

En outre, l'invocation de « la défense des droits et libertés », alors même que c'est une mission de l'avocat (article 6.1 du Règlement Intérieur National de la profession d'avocat) et qu'elle figure dans les statuts du Syndicat des avocats de France (« l'action pour la défense des droits de la défense et des libertés dans le monde »), n'est pas non plus susceptible, compte tenu de sa généralité (v. 15 décembre 2021, Association de défense des libertés constitutionnelles et syndicat unité magistrats SNM FO, n° 444759, B), et en particulier s'agissant d'organismes de représentation ou de défense de la profession d'avocat, de conférer en l'espèce un intérêt à agir (pour les magistrats, v. 27 mai 2015, Syndicat de la magistrature, n° 388705, au Recueil).

Nous sommes donc d'avis qu'il y a lieu de juger que les REP du CNB sont irrecevables, comme l'est celui du Syndicat des avocats de France dans la requête collective de la Cimade et autres¹⁴.

III. Examinons maintenant les demandes d'avis et les moyens du REP de la CIMADE.

A. En substance, les tribunaux administratifs de Versailles et Montreuil s'interrogent en premier lieu sur la question de savoir si la prise de rendez-vous ou le dépôt de pièces, que ce soit par une adresse mail fonctionnelle dédiée ou par une plateforme en ligne, constituent des « téléservices », lesquels sont définis 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 (article 1^{er}) comme « tout système d'information permettant aux usagers de procéder par voie électronique à des démarches ou formalités administratives », le système d'information étant lui-même défini, par la même ordonnance, comme « tout ensemble de moyens destinés à élaborer, traiter, stocker ou transmettre des informations faisant l'objet d'échanges par voie électronique entre autorités administratives et usagers ainsi qu'entre autorités administratives » ; et sachant en outre que le dernier alinéa de l'article R. 112-9-2 du CRPA précise que « les téléservices peuvent prendre la forme d'une téléprocédure ou d'une procédure de saisine électronique, soit par formulaire de contact, soit par une adresse électronique destinée à recevoir les envois du public ».

1. Pour répondre à la question, il faut commencer par relever que nous sommes bien dans le champ de l'ordonnance du 8 décembre 2005.

¹⁴ Le précédent 27 novembre 2019, La Cimade et autres, n° 422516, aux Tables, n'est pas topique, s'agissant d'une décision de rejet.

Certes, en vertu de l'ordonnance, modifiée sur ce point en 2014¹⁵ (actuel article L. 112-10 du CRPA), un décret n° 2015-1423 du 5 novembre 2015 a prévu des exceptions à l'application du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique, pour des motifs d'ordre public, de défense et sécurité nationale, de nécessité de comparution personnelle de l'utilisateur ou de bonne administration. En raison de la nécessité de présentation personnelle de l'étranger en préfecture (ex. R. 311-1 du CESEDA), et ce jusqu'à ce que le décret du 24 mars 2021 revienne progressivement sur cette règle, tous les documents de séjour figuraient parmi ces exceptions.

Il faut toutefois, d'une part, bien préciser la portée de ce décret d'exclusion. Il n'a pour effet que d'écarter les articles 2 et 3 de l'ordonnance de 2005 (devenus les articles L. 112-8 et L. 112-9 du CRPA) sur le droit de saisir l'administration par voie électronique et sur l'obligation corrélative de mise en place de téléservices par l'administration. En dehors de ces deux dispositions, l'ordonnance de 2005 demeurerait et demeure toujours applicable, aujourd'hui dans sa version codifiée dans le CRPA. Il peut donc bien y avoir des échanges électroniques entre l'administration et les étrangers demandeurs d'un titre de séjour, mais il ne s'agit pas d'un droit pour l'étranger.

Il faut aussi, d'autre part, circonscrire l'étendue de l'exception. Deux approches sont possibles. Vous pourriez en premier lieu considérer que n'est exclu que l'enregistrement de la demande de titre de séjour au guichet, pour laquelle l'étranger doit se présenter personnellement. Toutes les autres démarches liées à la demande ne seraient en revanche pas exclues du droit de saisir l'administration par la voie électronique et de l'obligation pour l'administration de proposer des téléservices. Cette première approche, qui consiste à interpréter restrictivement une clause d'exception, n'est pas dépourvue d'une certaine logique, car elle tient compte du motif à l'origine de l'exception, à savoir la présentation personnelle en préfecture. Mais elle présente cependant l'inconvénient, pour une même démarche, de créer deux régimes : celui où, pour une partie de la démarche, le demandeur disposerait d'un droit de saisine par voie électronique ; et celui où, pour l'autre partie de la démarche (le dépôt de la demande), il ne disposerait pas d'un tel droit. On imagine aisément les difficultés, de délimitation et de mise en œuvre pratique, qu'une telle distinction pourrait engendrer.

Vous pourriez alors, en deuxième lieu, considérer que c'est toute la procédure de demande de titre de séjour qui échappe aux prescriptions des articles 2 et 3 de l'ordonnance de 2005. Cette fois, vous retiendrez une lecture littérale du décret de 2015, qui vise les « documents de séjour », de manière générale, alors que, dans la même liste, ce décret a par ailleurs été au besoin plus précis en visant par exemple « l'enregistrement de la demande d'asile ». Autrement dit, si le décret a visé les documents de séjour et non l'enregistrement de la demande de séjour, c'est bien que c'est l'entière procédure de demande d'un titre de séjour qui n'était pas soumise, avant que n'intervienne le décret de 2021, aux règles des articles 2 et

¹⁵ Ordonnance n° 2014-1330 du 6 novembre 2014 relative au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique.

3. C'est cette interprétation qu'il faut à notre sens retenir, car non seulement elle découle du décret mais elle présente également l'avantage de la simplicité.

2. Dans ce cadre, les demandes en ligne de rendez-vous en préfecture en vue de solliciter la délivrance d'un titre de séjour constituent-elles des échanges par la voie d'un téléservice ? Nous pensons que oui, car il y a bien, que ce soit par une messagerie ou par une plateforme, un système d'information permettant aux usagers de procéder par voie électronique à une démarche administrative.

La petite difficulté, qui est à l'origine de la question, provient de ce que les préfets devant les tribunaux et le ministre devant vous soutiennent qu'un téléservice ne peut s'entendre que pour la réalisation de démarches ou de formalités administratives se traduisant par une prestation effective pour l'utilisateur relativement aux droits qu'il entend exercer ou aux obligations auxquelles il doit se conformer. Ils estiment que la prise de rendez-vous en ligne n'est qu'une simple modalité d'organisation de l'accueil du public en préfecture, une sorte de distributeur dématérialisé de tickets, mais que, ne se traduisant par la délivrance d'aucun document administratif, elle ne peut être un téléservice. La démarche administrative ne commencerait qu'une fois parvenu au guichet.

Toutefois, cette définition restrictive du téléservice ne correspond pas à la lettre de l'ordonnance de 2005, ni ne peut se déduire de son économie. L'ordonnance de 2005 entend couvrir l'ensemble des échanges électroniques entre les usagers et l'administration et elle envisage assez largement le téléservice, puisqu'elle considère que toute démarche ou formalité peut y donner lieu, indépendamment donc de la finalité ultime de la demande. L'existence d'un téléservice n'est ainsi pas conditionnée par l'aboutissement de la dernière étape du processus administratif pour lequel un usager se manifeste. Autrement dit, il peut exister des téléservices sans délivrance d'un titre, d'une carte, d'une autorisation ou d'un permis.

En tout état de cause, même en retenant la définition défendue par l'administration, il y a bien un téléservice, car exercice d'un droit. L'accès au service public, nous allons y revenir, est un droit pour les usagers de l'administration. L'étranger qui se présente aux portes de la préfecture, parce qu'il est soumis à l'obligation de détenir un titre pour séjourner en France, lequel est le plus souvent un droit aussi, commence par exercer un premier droit, celui d'accéder à un service public. Pour des raisons pratiques et matérielles, et en raison du déséquilibre entre l'offre administrative et la demande d'administration, les préfectures ont mis en place des systèmes de prise de rendez-vous. Ces systèmes ne sont rien d'autre qu'une modalité d'exercice du droit d'accéder au service public. S'ils sont dématérialisés, ce sont des téléservices, et ce même au sens défendu par l'administration.

Les mêmes motifs nous conduisent au même résultat s'agissant des dépôts de pièces en ligne, avant de se présenter physiquement en préfecture. Il s'agit bien d'une démarche ou d'une formalité, peu importe qu'elle ne soit pas suffisante pour aboutir directement à la délivrance du titre en vue duquel cette démarche ou cette formalité est accomplie. Là aussi, l'étranger ne

fait au demeurant qu'exercer, ou commencer à exercer, son droit de saisir l'administration d'une demande.

Nous sommes donc bien en présence de téléservices.

B. Les tribunaux vous interrogent ensuite sur le cadre légal de ces téléservices préfectoraux. Le TA de Versailles se demande s'ils relèvent de l'arrêté du 23 décembre 2015 ou du décret du 27 mai 2016 ? Le TA de Montreuil se demande pour sa part si l'administration peut légalement mettre en place un téléservice en l'absence de fondement législatif ou réglementaire et rendre obligatoire son usage ?

1. L'essentiel de la réponse consiste à déterminer le fondement juridique de la mise en place des demandes de rendez-vous en ligne et des dépôts de pièces pour les étrangers.

Comme nous vous l'avons dit, le décret de 2015 écarte le droit des administrés de saisir l'administration par voie électronique, et corrélativement l'obligation pour l'administration de mettre en place des téléservices pour l'exercice de ce droit. Mais s'il n'y a pas de droit des usagers et d'obligation de l'administration, il n'y a cependant pas d'interdiction faite à l'administration de dématérialiser, au moins partiellement tant que la règle de la présentation personnelle en préfecture existe, la procédure en cause.

Elle peut le faire, sans y être tenue, en vertu de son pouvoir général d'organisation des services. Votre jurisprudence J... (Section, 7 février 1936, n° 43321, p. 172, au GAJA) reconnaît aux chefs de service, même dans le cas où ils ne tiennent d'aucune disposition législative un pouvoir réglementaire, le pouvoir de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous leur autorité. Ces mesures portent le plus souvent sur l'organisation de la structure administrative et la situation des agents, mais elles peuvent aussi (la décision J... l'envisageait) concerner les usagers¹⁶. Ainsi, par ex., un ministre peut, au titre de son pouvoir J..., dresser la liste des pièces devant être fournies à l'appui d'une demande de subvention (Assemblée, 29 janvier 1954, Institut Notre-Dame-du-Kreisker, n° 07134, Rec. p. 64) ; un autre ministre peut déterminer les modalités de présentation et de dépôt des dossiers de concentration économique par les entreprises (3 avril 1981, Société Armand Pellerin et Cie Fédération nationale du négoce du tissu, n° 11973, aux Tables) ; un directeur d'établissement d'enseignement peut fixer le nombre de semaines de cours en l'absence de texte réglementaire le précisant (21 octobre 2003, Ecole nationale supérieure des arts et industries textiles, n°243332, aux Tables) ; un maire peut fixer les horaires d'ouverture de la mairie (21 septembre 1990, Mme A..., n° 76017, aux Tables).

Ces jurisprudences nous conduisent à considérer qu'un préfet peut fixer les jours et horaires d'ouverture d'un guichet et les règles d'accès à ce guichet. Il peut à ce titre permettre l'accueil physique des usagers sans rendez-vous ou leur imposer une prise de rendez-vous. Le cas échéant, il peut dématérialiser la prise de rendez-vous, par un téléservice. Ce n'est rien d'autre

¹⁶ v. les conclusions du président Genevois sur Section, 8 janvier 1982, SARL Chocolat de régime Dardenne, n° 17270, p. 1 ; v. aussi R. Schwartz, « Le pouvoir d'organisation du service », AJDA 20 juin 1997, p. 47.

qu'une des mesures d'organisation du service en cause. Et c'est d'ailleurs une mesure opportune, car il est a priori assez paradoxal de devoir venir faire la queue devant la préfecture pour obtenir un rendez-vous, c'est-à-dire dans le seul but de pouvoir y revenir quelques jours ou semaines plus tard.

Autrement dit, pour commencer à répondre au TA de Montreuil, une administration peut légalement mettre en place un téléservice alors même qu'un texte législatif ou réglementaire ne l'envisagerait pas explicitement et dès lors qu'il s'agit d'une mesure d'organisation du service.

Il n'en demeure pas moins que la jurisprudence J... ne confère pas au chef de service un pouvoir d'organisation illimité et inconditionné. En particulier, le chef de service est tenu, bien entendu, au respect des prescriptions légales et réglementaires en vigueur et il ne peut en outre fixer « une condition excessive au regard des nécessités du bon fonctionnement du service » (26 novembre 2013, Sud Travail affaires sociales, n° 359801, T. p. 398).

2. Les demandes d'avis des tribunaux vous invitent à vous prononcer sur deux aspects : le respect du droit des données personnelles et le caractère obligatoire du téléservice pour les usagers.

a. C'est la deuxième question du TA de Versailles qui intéresse le droit des données personnelles. Indiquons d'emblée que pouvoir J... et données personnelles ne sont pas incompatibles. Bien au contraire le chef de service peut définir un traitement de données destiné à être utilisé par les services placés sous son autorité (v. 5 novembre 2019, Fédération des acteurs de la solidarité et autres, n°s 434376, 434377, B). Pour autant que, dans la mise de ce traitement, il respecte la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ainsi que, désormais, le RGPD¹⁷.

Le TA de Versailles se demande si les téléservices préfectoraux relèvent de l'arrêté du 23 décembre 2015 portant autorisation d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Saisine par voie électronique de l'administration » ou 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.

Ces deux textes, qui ne comportent pas des règles de fond fondamentalement différentes, ont été pris pour autoriser les administrations à traiter des données personnelles dans le cadre de leurs téléservices.

L'arrêté de 2015 a été pris pour le ministère de l'intérieur en application de l'ancien article 27 II 4° de la loi du 6 janvier 1978, qui prévoyait qu'étaient autorisés par arrêtés les traitements mis en œuvre par l'Etat aux fins de mettre à la disposition des usagers de l'administration un

¹⁷ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

ou plusieurs téléservices de l'administration électronique définis 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, si ces traitements portent sur des données parmi lesquelles figurent le numéro d'inscription des personnes au répertoire national d'identification ou tout autre identifiant des personnes physiques. L'arrêté de 2015 autorise le ministère de l'intérieur à traiter des données personnelles dans le cadre des formulaires de ses téléservices pour les usagers¹⁸. Il indique que la saisine de l'administration par voie électronique est facultative.

Le décret de 2016 a un objet plus précis, car il a été pris pour l'exercice du droit de saisir l'administration par voie électronique, mais il a un champ d'application plus large, puisqu'il concerne toutes les administrations d'Etat. Pour ne pas avoir à prendre de multiples arrêtés en sollicitant à chaque fois l'avis de la CNIL, le gouvernement a fait le choix, qui était envisagé au III de l'article 27, d'adopter un « acte réglementaire unique », ainsi qu'il était prévu au IV de l'article 26. Selon ce IV de l'article 26 : les traitements qui répondent à une même finalité, portent sur des catégories de données identiques et ont les mêmes destinataires ou catégories de destinataires peuvent être autorisé par un acte réglementaire unique ; dans ce cas, le responsable de chaque traitement adresse à la CNIL un engagement de conformité de celui-ci à la description figurant dans l'autorisation. Le décret du 27 mai 2016 constitue l'acte réglementaire unique des téléservices de l'Etat, le RU 52¹⁹, comme il existait déjà un acte réglementaire unique pour les collectivités locales, le RU 30, issu d'un arrêté du 4 juillet 2013²⁰.

Autrement dit, le décret de 2016 constitue la norme générale applicable aux téléservices de l'Etat répondant au droit de saisir l'administration par voie électronique, tandis que l'arrêté de 2015 offrait déjà au ministère de l'intérieur une base pour traiter des données personnelles par ses téléservices.

Dans la mesure où nous retenons que les documents de séjour étaient exclus du droit de saisir l'administration par voie électronique, les procédures relatives aux titres de séjour n'étaient pas dans le champ du décret de 2016. En revanche, les téléservices du ministère de l'intérieur, qu'ils répondent à un droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique ou

¹⁸ Par ex. demarches.interieur.gouv.fr. En revanche, demarches.simplifiees.fr est un portail interministériel piloté par la Dinum.

¹⁹ Pour des ex. de création de téléservices sur la base de ce RU, v. arrêté du 23 août 2016 relatif à la mise en œuvre d'un téléservice de saisine par voie électronique des services du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat, et du ministère du logement et de l'habitat durable ; arrêté du 30 septembre 2016 relatif à la mise en œuvre d'un téléservice de saisine par voie électronique des services du ministère de la défense ; arrêté du 26 octobre 2016 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel permettant de s'identifier et de s'authentifier auprès d'un point d'accès central afin d'accéder aux téléservices de l'Agence nationale des fréquences.

²⁰ Arrêté du 4 juillet 2013 autorisant la mise en œuvre par les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale, les syndicats mixtes, les établissements publics locaux qui leur sont rattachés ainsi que les groupements d'intérêt public et les sociétés publiques locales dont ils sont membres de traitements automatisés de données à caractère personnel ayant pour objet la mise à disposition des usagers d'un ou de plusieurs téléservices de l'administration électronique.

qu'ils soient mis en place indépendamment d'un tel droit, étaient autorisés, en ce qui concerne le traitement des données personnelles, par l'arrêté de 2015.

Mais pour être complet, il faut surtout relever que depuis l'entrée en vigueur du RGPD, le 25 mai 2018, l'état du droit a changé : il n'est plus besoin d'autoriser les téléservices par arrêté et les engagements de conformité aux règlements uniques ne sont plus nécessaires non plus. Dans le droit post-RGPD, les autorités publiques (les préfets par exemple) peuvent en effet mettre en place un téléservice sans acte préalable d'autorisation de traiter des données personnelles, à charge pour elles de respecter le droit des données personnelles. La loi du 6 janvier 1978, dans sa version actuellement en vigueur²¹, dispense de décret en Conseil d'Etat pris après avis de la CNIL les téléservices de l'ordonnance de 2005 même quand est en cause le répertoire national d'identification des personnes physiques (article 30, 3°) et ne prévoit pas plus de décret simple ou d'arrêté. En outre, elle n'envisage dorénavant les actes réglementaires uniques que pour les fichiers de souveraineté de l'article 31, ce que ne sont pas les traitements en litige.

Dès lors, pour répondre à la question du tribunal : les téléservices préfectoraux en matière de délivrance des titres de séjour relevaient de l'arrêté de 2015 et non du décret de 2016 (il n'y a en conséquence pas lieu de répondre à la troisième question du tribunal), mais si de nouveaux téléservices ont été créés après la révision de la loi de 1978, ils ne relèvent même plus d'un quelconque arrêté.

b. Le tribunal administratif de Montreuil vous demande enfin si l'administration peut rendre obligatoire l'usage du téléservice, c'est-à-dire si l'administration peut imposer l'usage du téléservice, sans qu'il n'y ait donc d'autres solutions pour s'adresser à l'administration.

C'est la cause principale des actions de la CIMADE devant les tribunaux mais aussi devant vous en excès de pouvoir et il faut commencer à aborder aussi son recours contre le décret du 24 mars 2021.

IV. Ce décret du 24 mars 2021 a notamment pour objet de modifier la règle de la présentation personnelle en préfecture et donc de revenir sur le décret d'exclusion de 2015. Il insère en effet, dans le CESEDA, un article R. 431-2 nouveau selon lequel « 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 ». Réciproquement, il est prévu à l'article R. 431-3 nouveau 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 ».

²¹ Résultant de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles et de l'ordonnance n° 2018-1125 du 12 décembre 2018 prise en application de l'article 32 de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles et portant modification de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et diverses dispositions concernant la protection des données à caractère personnel.

Il en résulte que les articles L. 112-8 et L. 112-9 du CRPA (anciens articles 2 et 3 de l'ordonnance de 2005) s'appliquent aux titres de séjour figurant sur la liste des arrêtés : l'étranger a le droit de saisir l'administration par voie électronique ; l'administration est tenue de mettre en place un téléservice à cette fin et, dans ce cas, seul ce téléservice peut être utilisé.

Mais le décret de 2021 va plus loin, car il rend obligatoire le recours au téléservice. Le droit des usagers qui le souhaitent de s'adresser à l'administration par voie électronique devient une obligation pour tous les usagers concernés d'utiliser la voie électronique.

Pour contester cette obligation, la CIMADE et autres soulèvent une batterie de moyens qui, pour certains, se recourent et, pour d'autres, n'ont pas la portée qui leur est donnée.

A. Avant d'examiner ceux de ces moyens qui nous paraissent les plus pertinents, il faut d'abord lever une ambiguïté qui pourrait résulter d'une précédente décision Cimade et autres, celle du 27 novembre 2019 (n° 422516, aux tables). Était attaqué le refus de faire droit à une demande de modification du décret du 27 mai 2016, le RU 52, cette demande tendant à ce que soit consacré le caractère facultatif et alternatif de la saisine par voie électronique de l'administration par ses usagers.

Dans votre décision, vous avez rappelé que le CRPA (anciennement ordonnance de 2005) prévoit, sauf exclusion, un droit pour les usagers à saisir l'administration par voie électronique et l'obligation d'utiliser, dans ce cas, le téléservice créé par l'administration, mais vous avez précisé qu'il ne prévoit en revanche aucune obligation de saisine électronique de l'administration.

Vous avez ensuite jugé que le décret contesté n'avait pas pour objet et ne saurait avoir légalement pour effet de rendre obligatoire la saisine de l'administration par voie électronique. Mais, ce faisant, vous avez simplement tiré les conséquences de l'objet du décret en cause, qui avait été pris dans le cadre de la législation sur les données personnelles et qui se « borne » (c'est le terme employé) à autoriser l'Etat à traiter de telles données par des téléservices. Et d'ailleurs, vous avez aussi jugé dans cette même décision Cimade et autres que 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. Autrement dit, cette décision ne juge pas que le pouvoir réglementaire ne peut pas rendre obligatoire des téléservices, mais que ce n'était pas et ne pouvait pas être l'objet du décret en litige de les rendre obligatoires.

B. C'est en revanche bien l'objet du décret de 2021 attaqué et, même si le moyen n'est pas soulevé, il faut s'interroger, cette fois, sur la compétence du pouvoir réglementaire pour rendre obligatoire des téléservices, car le moyen est d'ordre public (par ex. récemment 30 mars 2017, Syndicat national des cadres navigants de la marine marchande CFE-CGC Officiers et autre, n°s 396248, 396910).

En principe, la procédure administrative, du moins devant les administrations d'Etat, relève du pouvoir réglementaire (en ce sens, par ex., CC, 2 juin 1976, n° 76-89 L, Nature juridique de dispositions contenues dans divers textes relatifs à l'administration communale ; 10 mars 1988, n° 88-154 L, Nature juridique des deux premiers alinéas de l'article 7 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public), sous réserve que ne soient pas en cause des règles ou principes que la Constitution a réservé au législateur (par ex. CC, 7 novembre 2019, n° 2019-282 L, Nature juridique de diverses dispositions désignant l'autorité administrative compétente pour prendre certaines décisions individuelles au nom de l'État), notamment à l'article 34, où l'on trouve les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques.

En l'espèce, le recours, qu'il soit obligatoire ou pas, à un téléservice ne modifie pas les conditions légales auxquelles est subordonnée la délivrance des titres de séjour ; il ne s'agit que d'une modalité de procédure (cf pour l'inscription à l'Université, 26 juillet 1982, Gisti, p. 285). Le pouvoir réglementaire est donc bien compétent pour en décider (cf. CC, 6 février 2020, n° 2020-284 L, Nature juridique de certaines dispositions de l'article L. 313-7-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile).

C. Le pouvoir réglementaire est bien compétent et aucune règle ou aucun principe ne s'oppose à ce qu'il décide de rendre un téléservice obligatoire : en particulier, les principes et les règles invoqués par la CIMADE et autres n'imposent aucunement à l'administration de toujours laisser le choix aux usagers de la saisir, selon leur souhait, par voie électronique ou par voie papier, que ce soit à distance ou physiquement devant un guichet.

L'égalité devant le service public, la continuité du service public, le principe de non-discrimination, les règles particulières aux situations de handicap n'impliquent pas que les démarches administratives soient systématiquement proposées en numérique ou dans un format matérialisé.

D. Néanmoins, si aucune règle ou aucun principe ne prescrit d'offrir le choix à l'utilisateur, ce n'est pas dire pour autant que la voie électronique obligatoire ne doit pas être assortie de garanties suffisantes pour préserver les droits des usagers résultant des principes généraux applicables aux services publics, en particulier celui d'égal accès au service public, qui implique l'accès même au service public.

Votre jurisprudence, qui est certes moins fournie sur ce sujet précis que pour d'autres domaines de l'organisation et du fonctionnement des services publics, n'en a pas moins reconnu que les usagers ont un droit d'accéder au service public, droit qui ne peut être limité dans des conditions anormales²².

²² La doctrine s'intéresse, en général, moins à ce sujet, alors qu'il s'agit d'une question à part entière. En ce sens, André de Laubadère écrivait : « lorsqu'un service public a été créé et organisé, les administrés peuvent faire valoir un véritable droit au fonctionnement du service public (...) : droit d'accès au service, droit au fonctionnement correct du service, droit à l'égalité des usagers » (Traité de droit administratif, Tome 1, n° 1119 ; v. aujourd'hui Y. Gaudemet, Traité, Tome 1, n° 1553).

En effet, non seulement les usagers « peuvent faire assurer l'organisation et le fonctionnement corrects d'un service déjà créé, conformément aux dispositions qui le régissent » (Long, Weil, Braibant, Delvolvé, Genevois, GAJA, n° 15 § 4), c'est votre jurisprudence Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli (21 décembre 1906, p. 962, GAJA, préc.). Par exemple, l'administration des postes et télégraphes ne peut, sauf circonstances particulières, placer un usager en dehors de l'application de la réglementation générale qui prévoit la distribution des télégrammes au domicile du destinataire (29 décembre 1911, C..., Tables p. 1265) ; un maire ne peut refuser, sauf situation particulière, de faire bénéficier un usager, dans les conditions prévues par les règlements en vigueur, du service de distribution d'eau exploité par la ville (6 mai 1931, Sieur T..., p. 477).

Mais aussi, l'usager a droit à ce que la réglementation en cause ne limite pas dans des conditions anormales le droit d'accès des usagers au service public. Vous l'avez reconnu dans une décision Vincent du 25 juin 1969 (p. 334), à propos des horaires d'ouverture d'un bureau de poste le samedi. Dans leur chronique (AJDA 1969, p. 555), les présidents Dewost et Denoix de Saint Marc écrivaient que la décision Vincent « confirme discrètement mais fermement le principe du droit des usagers du service public à accéder « normalement » à ce service », tout en dépassant la jurisprudence antérieure et en « donnant à la notion d'égalité une coloration nouvelle dont on peut dire qu'elle s'inspire de l'idée de la continuité du service : pour être placés sur un réel pied d'égalité vis-à-vis du service, les usagers qui sont en fait dans des conditions différentes (...) ont un certain droit à disposer du service aux heures où ils ont la faculté d'y faire appel. Il s'ensuit que l'application de la réglementation générale ne doit pas avoir pour conséquence de restreindre « anormalement » l'accès au service pour telle ou telle catégorie d'usagers. Le juge se réserve donc le pouvoir dans chaque cas d'apprécier si la restriction litigieuse a ou non un caractère « normal », la normalité devant être appréciée comme en d'autres domaines par rapport à l'état des mœurs de l'époque »²³.

Vous avez réitéré cette solution, toujours à propos de l'ouverture le samedi, de la Bibliothèque nationale cette fois, dans une décision Association Défense des intérêts des lecteurs de la Bibliothèque Nationale du 26 juillet 1985 (n° 50132, aux Tables pp. 478-481-502) en jugeant à nouveau que les règles de fonctionnement du service public ne peuvent limiter dans des conditions anormales l'accès des usagers au service public et ainsi porter une atteinte excessive à l'égalité des usagers au détriment de certains d'entre eux.

Vous avez enfin confirmé cette jurisprudence à propos de ce qui était alors le début des procédures numériques, le minitel. Il s'agissait de la procédure d'inscription sous numéros clausus dans une Université, exclusivement par minitel. Dans un avis contentieux du 15 janvier 1997 (Gouzien, n° 182777, p. 19), vous avez considéré que cette procédure méconnaissait « le principe de l'égalité de traitement entre candidats, eu égard aux conditions d'équipement télématique et informatique des intéressés, aux possibilités techniques de

²³ Et de conclure : « A un moment où l'on se préoccupe à la fois d'accroître la « rentabilité » des services publics, et d'améliorer les relations entre ces services et leurs usagers, il est heureux que le Conseil d'Etat ait rappelé que le service public était avant tout au service du public ».

connexion et aux différences qui en résultent dans les conditions d'acheminement de leurs appels vers le serveur télématique de l'université ». Sur cette affaire, le président Schwartz estimait que « certes le minitel est préférable à la file d'attente », mais il soulignait que « la mise en place d'un système qui, selon les moyens personnels dont disposaient les usagers, favorisait les uns et excluait quasiment de fait les autres, rompt la nécessaire égalité devant le service public (...) ».

E. Le minitel n'est plus, mais la question demeure sensiblement la même. Que ce soit la prise de rendez-vous ou le dépôt de pièces ou que ce soit l'entière procédure de demande de titre de séjour, cette question est celle des conditions d'accès à l'administration : en matière de dématérialisation des procédures avec les usagers, les principes du service public impliquent-ils des adaptations ?

1. Pour répondre, il faut d'abord faire un constat, celui de l'exclusion numérique.

Les sources documentaires, quand ce n'est pas l'expérience vécue, ne manquent pas. Le Défenseur des droits, en particulier, s'est saisi du sujet (Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics, 2019²⁴ ; Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?, 2022 ; v. en outre Avis n° 21-03 du 28 avril 2021 concernant plus spécifiquement les étrangers²⁵). Le Sénat aussi s'en est préoccupé (Rapport R. Vall, Mission relative à la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique, n° 711, 17 septembre 2020²⁶).

Les difficultés créées par le numérique, et l'exclusion qu'il provoque, sont multiples : accès même à un service de communication en ligne, maîtrise de l'outil informatique, compréhension du fonctionnement d'internet, capacité à naviguer dans un site internet, faculté de se créer un espace personnel, à numériser et télécharger des pièces, à effectuer des paiements en ligne, compréhension du vocabulaire employé, des nomenclatures proposées, etc. Autant de difficultés qui répondent au vocable de l'illectronisme, c'est-à-dire « l'état d'une personne qui ne maîtrise pas les compétences nécessaires à l'utilisation et à la création des ressources numériques » (Larousse). On pourrait penser que le phénomène, bien que réel, demeure marginal, mais il apparaît assez répandu : l'INSEE le chiffre à 17 % de la population²⁷.

Au demeurant, certains facteurs, même si ce n'est pas systématique, aggravent les difficultés dans l'accès et l'usage du numérique chez plusieurs catégories de population : illettrisme, handicap, âge, langue, etc.

2. Face à cette situation, quelles sont les solutions ?

²⁴ v. M. Zouine, « Rupture du droit au séjour due aux délais excessifs de convocation et dématérialisation de l'accès aux guichets », AJ Famille 2021 p. 154.

²⁵ v. E. Maupin, « Instruction électronique des demandes de titre de séjour : un système saturé », Dalloz actualité 10 mai 2021.

²⁶ v. J.-M. Pontier, « Lutte contre l'illectronisme », AJDA 2020 p. 2225.

²⁷ INSEE Premières, octobre 2019, n° 1780 ; v. aussi INSEE, Enquête annuelle auprès des ménages sur les technologies de l'information et de la communication.

a. En droit interne, on constate que les solutions sont variables. Les textes imposent parfois un recours obligatoire et exclusif au téléservice. Par exemple, l'accès aux études supérieures est entièrement et exclusivement dématérialisé : la procédure nationale de préinscription dans une formation initiale du premier cycle de l'enseignement supérieur est dématérialisée et gérée par un téléservice national, dénommé Parcoursup (article D. 612-1 du code de l'éducation). Ou encore, les déclarations de patrimoine et d'intérêts à la HATVP sont transmises seulement par téléservice (décret n° 2016-570 du 11 mai 2016 relatif à la transmission à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique des déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts par l'intermédiaire d'un téléservice).

D'autres textes imposent le téléservice mais offrent aussi la possibilité d'accéder à un poste numérique et d'être accompagné pour accomplir la démarche. Par exemple, l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi est faite par voie électronique auprès de Pôle emploi (article R. 5411-2 du code du travail), mais à défaut de parvenir à s'inscrire lui-même par voie électronique, le travailleur recherchant un emploi peut procéder à cette inscription dans les services de Pôle emploi, également par voie électronique, et bénéficier le cas échéant de l'assistance du personnel de Pôle emploi (même article). S'agissant de la carte grise (le certificat d'immatriculation), la demande est faite par voie électronique (article R. 322-1 du code de la route), mais à défaut de pouvoir faire lui-même une démarche par voie électronique, l'utilisateur peut bénéficier d'un accès à un dispositif connecté au site de la démarche considérée et d'une assistance numérique, mis en place par l'administration (article R. 350-2).

Certains textes mettent en place un téléservice, le rendent obligatoire, mais admettent que, par exception, la démarche puisse être accomplie par écrit. Ainsi, en matière fiscale, les déclarations des entreprises et des particuliers sont faites soit par écrit soit par voie électronique (articles 1649 quater B bis et B ter du CGI) : pour les entreprises, la voie électronique est généralement obligatoire (article 1649 quater B quater²⁸), tandis que pour les particuliers, en matière d'impôt sur le revenu par ex., l'article 1649 quater B quinquies prévoit que la déclaration est souscrite par voie électronique par les contribuables dont la résidence principale est équipée d'un accès à internet ; ceux de ces contribuables qui indiquent à l'administration ne pas être en mesure de souscrire cette déclaration par voie électronique utilisent les autres moyens prévus par le code, comme le papier. Autre exemple : les demandes d'homologation des conventions de rupture conventionnelle du contrat de travail sont réalisées par téléservice, mais lorsqu'une partie indique à l'autorité administrative compétente ne pas être en mesure d'utiliser le téléservice, elle peut effectuer sa démarche par le dépôt d'un formulaire auprès de cette autorité (article D. 1237-3-1 du code du travail, issu du décret n° 2021-1639 du 13 décembre 2021 portant obligation de recours au téléservice pour réaliser la demande d'homologation de la convention de rupture du contrat de travail).

²⁸ En QPC, v. 9ème chambre JS, 11 juin 2011, Cabinet Didier Kling et associés, n° 34578.

Il est des cas aussi où le texte laisse le choix. Par exemple, les demandes de naturalisation et de réintégration dans la nationalité française sont déposées soit par une application informatique dédiée, soit en préfecture (articles 35 du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française).

Signalons enfin un texte qui apparaît être le plus complet, même s'il ne s'applique qu'en de rares occasions (une seule fois à ce jour). Il est l'œuvre du législateur organique lui-même. La loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant sur le référendum d'initiative partagée, prévoit, au stade du recueil des soutiens à une proposition de loi, que le soutien est recueilli sous forme électronique, que des points d'accès à un service de communication au public en ligne permettant aux électeurs d'apporter leur soutien par voie électronique sont mis à leur disposition au moins dans la commune la plus peuplée de chaque canton ou au niveau d'une circonscription administrative équivalente et dans les consulats et enfin, sur ajout du Sénat²⁹, que tout électeur peut, à sa demande, faire enregistrer électroniquement par un agent de la commune ou du consulat son soutien présenté sur papier (articles 5 et 6). Le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution mais sans affirmer qu'elles répondaient à une exigence constitutionnelle (décision n° 2013-681 DC du 5 décembre 2013).

b. En droit comparé³⁰, les solutions sont également contrastées. En Allemagne, les téléprocédures ne sont pas très développées. La loi sur la procédure administrative non contentieuse (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG) autorise en principe la saisine électronique de l'administration et le législateur encourage les administrations à créer des téléservices : loi relative à la promotion de l'administration numérique du 25 juillet 2013 (Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung, E-Government-Gesetz) ; loi sur l'amélioration de l'accès en ligne aux services administratifs du 14 août 2017 (Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen, OZG). Mais les téléservices ne sont en général pas obligatoires, ce qui s'explique notamment par le principe d'absence de formalisme dans la procédure administrative non contentieuse (Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens), principe du droit administratif allemand consacré au § 10 de la loi sur la procédure administrative non contentieuse. Ainsi, certains offices pour les étrangers (Ausländerbehörde), chargés d'accorder ou de refuser les titres de séjour, ont institué des téléservices pour les demandes de titre de séjour des étrangers, mais cette pratique constitue encore une exception et ils ne sont en tout état de cause pas obligatoires.

En Italie, la dématérialisation des procédures est en marche (v. en dernier lieu la création du Comité interministériel pour la transition digitale, art. 8 du décret-loi du 1^{er} mars 2021, n° 22). Mais pour les étrangers, les démarches demeurent encore largement matérielles, que ce soit en préfecture ou, pour certains titres, en mairie ou dans des bureaux de poste habilités. Mais, lorsque la préfecture est compétente (asile et santé notamment), des prises de rendez-vous en

²⁹ Rapport de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, 20 février 2013, n° 373, p. 23.

³⁰ Recherches effectuées par la cellule de droit comparé du Centre de recherches et de diffusion juridiques.

ligne sont parfois prévues. Dans tous les cas, des organisations syndicales agréées (« patronati »), qui sont légalement habilitées à intervenir pour défendre les droits et intérêts des travailleurs, des pensionnés, des citoyens et des étrangers (v. legge 30 marzo 2001, n° 152, Nuova disciplina per gli istituti di patronato e di assistenza sociale), peuvent assister ces derniers dans leurs démarches.

Au Royaume-Uni en revanche, les téléprocédures sont plus largement répandues dans les relations avec l'administration, avec dans la plupart des cas des alternatives possibles, en particulier par courrier papier, mais sans que des principes généraux ne soient fixés par une loi ou un règlement. Ce sont les règles d'organisation de chaque service qui fixent les possibilités. En matière de demandes de séjour (v. Immigration Rules, art. 34 et s.), la procédure est dans la plupart des cas dématérialisée, mais il subsiste quelques cas de demandes par courrier. Le ministère de l'intérieur propose en outre une assistance aux personnes qui n'ont pas accès à internet, qui n'ont pas d'appareils connectés ou qui ne parviennent pas à s'en servir (« digital exclusion »), assurée par un prestataire privé (We are digital). La commission indépendante des lois, dans un rapport sur la simplification du droit de l'immigration publié en 2020 (« Simplification of the Immigration Rules : Report », Law com n° 388), a souligné qu'il existait néanmoins des difficultés persistantes, notamment de compréhension des formulaires en ligne (v. p. 173 et s.).

En Espagne enfin, la dématérialisation, qui répond au principe d'efficacité de l'action administrative consacré à l'article 103.1 de la Constitution du 27 décembre 1978, s'est développée, notamment avec la loi 11/2007 du 22 juin 2007 portant accès électronique des citoyens aux services publics puis la loi 39/2015 du 1^{er} octobre 2015 relative à la procédure administrative commune des administrations publiques. De manière générale, les usagers ont le droit de saisir l'administration par la voie électronique. Il s'agit aussi (article 14 de la loi 39/2015) d'une obligation pour les personnes morales, les entreprises, les agents publics ; et cette obligation peut être étendue, par voie réglementaire, pour certains groupes de personnes physiques pour lesquelles il peut être établi que, compte tenu de leur capacité économique ou technique, de leur profession ou pour un autre motif, elles disposent d'un accès aux moyens électroniques nécessaires et qu'elles sont en mesure de s'en servir. En outre (article 13 de loi 39/2015), les personnes qui ont le droit de saisir une administration ont également le droit de communiquer avec elle grâce à un point d'accès numérique et à être assistées dans l'usage du moyen électronique. Ces principes s'appliquent aux demandes de titre de séjour, pour lesquelles la démarche électronique n'est pas obligatoire.

F. De cet ensemble, aussi bien de droit interne que de droit étranger, très varié donc, il n'en ressort pas de règles générales, de théorie d'ensemble, mais plutôt des solutions décidées en fonction de diverses circonstances. On peut s'en étonner, car un téléservice est toujours un téléservice et le numérique peut constituer en soi un obstacle sur le chemin des usagers vers le service public. Mais c'est en réalité compréhensible, car ce n'est pas tant le constat de l'obstacle qu'il s'agit de traiter, autrement il faudrait adopter la règle selon laquelle un téléservice ne peut jamais être obligatoire et qu'il doit toujours exister une alternative matérielle ; ce qu'il s'agit de traiter, c'est la portée de l'obstacle et les moyens de le surmonter. Ce qui implique des solutions adaptées à la situation.

Pour le dire autrement, entre un ministre qui doit adresser ses déclarations d'intérêts et de patrimoine à la HATVP obligatoirement par téléservice et un étranger qui doit remplir sa demande de titre de séjour exclusivement par téléservice, il nous semble qu'il existe une différence manifeste de situation qui justifie que des réponses différentes soient apportées en terme de garanties d'accès au service public. Car on peut penser que le premier arrivera sans trop de difficultés au terme de la démarche quand le second s'arrêtera peut-être dès la page d'accueil.

1. Dans l'affaire que vous avez à examiner, il est question du dépôt des demandes de délivrance ou de renouvellement des titres de séjour. La population concernée n'est pas homogène mais il s'y trouve, peut-être plus qu'ailleurs, de nombreuses personnes qui, pour divers motifs, parfois cumulés, sont en situation d'exclusion numérique. Faute de pouvoir demander un titre de séjour et donc de se le voir délivrer, l'étranger qui est tenu de disposer de ce titre pour séjourner légalement en France (article L. 411-1 du CESEDA) se trouve alors en situation irrégulière et doit, c'est le principe prévu par la loi, quitter le territoire (article L. 411-2 du CESEDA). Alors pourtant que, selon sa situation, il disposerait d'un droit de séjourner en France et qu'au demeurant les stipulations de l'article 8 ConvEDH le protégeraient contre une mesure d'éloignement. En outre, et vous l'avez constaté récemment encore³¹, le droit des étrangers y compris le droit au séjour des étrangers et les procédures de mise en œuvre de ce droit sont d'une complexité qui, à rebours des efforts de simplification qui sont engagés depuis plusieurs années, s'est accentuée au gré des réformes successives et répétées de la législation applicable. Le droit des étrangers est devenu un droit d'experts, et les étrangers ne le sont pas.

Dans ces conditions, si l'on tient compte des caractéristiques propres aux usagers concernés par le téléservice, de l'objet de ce téléservice et de la complexité des procédures qu'il recouvre, ainsi que des conséquences qui peuvent résulter d'un défaut d'accès au service en cause³², il nous semble qu'un téléservice obligatoire pour les demandes de titre de séjour par les étrangers ne peut légalement être institué que pour autant qu'il soit assorti des garanties suffisantes pour permettre l'effectivité de l'accès au service public.

2. Le décret du 24 mars 2021 a été attentif à ce point. L'article R. 431-2 qu'il insère dans le CESEDA rend obligatoire le téléservice progressivement, au fur et à mesure des arrêtés ministériels, et il précise aussi que « les personnes qui ne sont pas en mesure d'effectuer elles-mêmes le dépôt en ligne de leur demande bénéficient d'un accueil et d'un accompagnement leur permettant d'accomplir cette formalité. Le ministre chargé de l'immigration fixe les modalités de cet accueil et de cet accompagnement ».

C'est une garantie essentielle. Elle était nécessaire. Elle couvre toutes les personnes qui ne sont pas en mesure d'effectuer elles-mêmes le dépôt en ligne de leur demande, quel qu'en soit

³¹ Étude du 5 mars 2020 « 20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous ».

³² v. s'agissant du contentieux des référés mesures-utiles sur la prise de rendez-vous en préfecture, 10 juin 2020, M. B..., n° 435594, aux tables ; en excès de pouvoir, v. 1^{er} juillet 2020, M. et Mme L..., n°436288, A.

le motif : l'accès même à un outil de communication en ligne ; une difficulté dans l'utilisation du téléservice, que ce soit la compréhension des pages successives ou simplement la numérisation d'une pièce à joindre ; un défaut de fonctionnement du téléservice. Elle consiste en un accueil et un accompagnement, ce qui constitue deux garanties distinctes et complémentaires. Elle est énoncée en vue d'accomplir la formalité, il s'agit bien d'un objectif à atteindre. Cette formalité demeure cependant le dépôt en ligne de la demande.

Concrètement, les modalités de cet accueil et de cet accompagnement ont été définies par une Fiche sur l'accompagnement numérique des étrangers en France en date du 20 août 2021, qui présente aux services préfectoraux le dispositif e-MERAUDE pour « e-mission d'écoute, de renseignement et d'appui aux démarches des étrangers ».

Le premier niveau d'accueil et d'accompagnement est assuré par le Centre de contact citoyen de l'ANTS, soit par téléphone, soit par formulaire de contact. Il s'agit plutôt d'un dispositif de renseignement et de détection des anomalies. Il est de peu d'utilité en cas d'absence même d'accès à un service numérique. Le second niveau est constitué par les PAN, les points d'accès numériques, soit ceux déjà en service dans les préfectures (plan « Préfectures nouvelle génération », PPNG), soit ceux à ouvrir pour les préfectures à forte activité en matière de titres de séjour (PAN e-meraude). La présence d'agents est envisagée, soit des volontaires du service civique pour la partie technique, soit des agents des services chargés des étrangers pour la partie plus réglementaire. Un appui à la constitution du dossier dématérialisé est prévu (mais la complétude du dossier n'a cependant pas vocation à être vérifiée).

En pratique, la Cimade et la défenseure des droits expliquent, documents à l'appui, que le fonctionnement des PAN ne peut, de partout, être tenu pour satisfaisant : l'information, contrairement à ce que demande la Fiche, n'est pas toujours diffusée ; il faut en général prendre rendez-vous pour accéder au PAN, et parfois, contrairement là aussi à ce qu'exige la Fiche, ... seulement par internet ; les horaires d'accès sont parfois limités ; le personnel n'est pas toujours présent. Mais ces considérations pratiques, si elles appellent des corrections, ne rejaillissent cependant pas sur la légalité du décret.

3. En revanche, il est un point qui intéresse la légalité, celle des arrêtés de mise en œuvre de la dématérialisation, soit en l'espèce l'arrêté du 27 avril 2021, le seul attaqué par la CIMADE et autres. La fiche « e-Meraude », et c'est ce qui s'est passé, a prévu que le dispositif, que ce soit le Centre de contact citoyen ou les PAN, soit préfiguré à partir du 1er octobre 2021 avant d'être pleinement déployé au 1er novembre 2021. Techniquement, c'est l'application du dispositif réglementaire d'accueil et d'accompagnement qui était manifestement impossible tant que ses modalités n'avaient pas été fixées par le ministre. Mais en pratique, c'est donc la dématérialisation des procédures qui a commencé à être appliquée, alors que le dispositif d'accueil et d'accompagnement n'était pas encore mis en place, ni même formalisé (aucune règle n'indiquant par ailleurs que les PAN du PPNG pourraient être immédiatement utilisés à cette fin).

Parce qu'est en cause une garantie nécessaire pour l'accès même au service public, et parce que nous lisons l'article R. 431-2 du CESEDA comme comportant des dispositions étroitement liées, nous vous proposons de juger que ce n'est qu'à compter de la date prévue pour l'ouverture du dispositif d'accueil et d'accompagnement que la dématérialisation des procédures de demande de titres de séjour pouvait être appliquée, soit à compter du 1^{er} novembre 2021. Si bien que l'arrêté du 27 avril 2021, entré en vigueur le lendemain de sa publication, est illégal en tant qu'il autorise la dématérialisation d'une partie des demandes de titre de séjour avant le 1^{er} novembre 2021 et doit être annulé dans cette mesure.

G. Le décret du 24 mars 2021 a donc prévu une garantie nécessaire. Est-elle suffisante ? De manière générale, nous pensons que oui, car, encore une fois, nous comprenons le dispositif d'accueil et d'accompagnement comme devant permettre de parvenir effectivement à l'enregistrement numérique de la demande.

Il est toutefois des cas où le système ne fonctionne pas. Nous ne parlons pas d'une indisponibilité temporaire, d'une saturation momentanée des serveurs, tous les systèmes d'informations ou presque en connaissent, tous les utilisateurs en subissent de temps à autres. Nous pensons au défaut de conception du programme, au bug structurel de la machine qui fait obstacle de manière durable, tant que le système ne fait pas l'objet d'une correction technique, à l'aboutissement de la demande. Une sorte d'erreur 404 du service public. Ça arrive, vous en avez peut-être fait l'expérience dans votre vie numérique.

Ça arrive dans le cadre du programme ANEF. La Cimade vous en donne des exemples, notamment en cas de changement de statut, que le téléservice ne parvient pas à gérer. Le tout récent rapport d'information du sénateur François-Noël Buffet le souligne également : « les modalités techniques de fonctionnement de l'ANEF sont actuellement trop rigides. Elles ne permettent que difficilement la prise en compte des réalités du terrain, où des situations personnelles atypiques et évolutives se présentent régulièrement, sans qu'elles puissent être correctement traitées dans le cadre de l'ANEF »³³.

Dans une telle hypothèse, le dispositif d'accueil et d'accompagnement est donc lui aussi nécessairement en situation d'échec. Dans une telle hypothèse, le principe de l'accès au service public commande qu'il y soit remédié. Ce qui suppose que, par exception, par substitution, les services de la préfecture enregistrent et instruisent une demande présentée hors téléservice, alors même que le titre de séjour demandé relève obligatoirement du téléservice.

Précisons immédiatement que, dans notre esprit, il s'agit bien d'une solution subsidiaire, à laquelle il convient de ne recourir que quand les démarches avec et par le PAN n'ont pu aboutir et que les agents du service ont constaté l'impossibilité réelle et persistante de l'enregistrement de la demande par le téléservice. Nous entendons par là signifier qu'une solution de substitution n'a aucune vocation à constituer une voie alternative d'accès au service pouvant donner lieu à l'activation, sans avoir épuisé les solutions numériques

³³ Rapport d'information n° 626, 10 mai 2022.

disponibles, de référés mesures utiles dont de nombreux tribunaux administratifs sont déjà submergés pour la prise de rendez-vous en ligne³⁴, contentieux que le rapport sénatorial précité qualifie d'« ubuesque » (p. 10).

Quelle conséquence en tirer sur la légalité du décret du 24 mars 2021 ? Vous pourriez estimer que le principe selon lequel une administration doit enregistrer une demande sous un autre format en cas d'impossibilité par la voie du téléservice dédié est d'application générale et qu'il s'applique même dans le silence du texte. Le décret de mars 2021 ne l'ayant pas exclu, il est exempt de toute illégalité.

Mais à la vérité, il nous semble que dans la mesure où il appartient au pouvoir réglementaire de déterminer, pour chaque téléservice, les garanties appropriées afin que le numérique ne conduise pas à une exclusion du service public, et que ces garanties doivent être définies en fonction notamment de la complexité des procédures en cause et des conséquences sur la situation des usagers, et peut-être aussi de l'administration concernée, son besoin d'être guidée par des règles précises eu égard au nombre de ses agents, sa capacité de réaction à une situation atypique, c'est bien au décret de prévoir, de manière complète, le dispositif de fonctionnement du téléservice au regard du principe d'accès au service public, y compris une substitution en cas de dysfonctionnement dans des cas particuliers.

Pour faire à nouveau le même parallèle, on peut penser que le téléservice de la HATVP n'est pas d'une trop grande complexité, que les situations de blocage, sans être absolument nulles, doivent être très exceptionnelles et qu'en tout état de cause, si tel devait être le cas, on peut douter que la personne concernée en subisse immédiatement des conséquences (injonction, poursuites pénales) et on devine au contraire que les services de la haute autorité réceptionneront sans difficulté un courriel avec les déclarations attendues, attestant de l'accomplissement des obligations dans l'attente de la correction technique nécessaire. Il n'est point besoin, dans un tel cas, qu'un décret règle des questions qui ne présentent pas de véritables enjeux.

En revanche, en matière de demande de titres de séjour, il nous paraît nécessaire, sur un plan légal qui répond aussi à des considérations de bonne administration, que le décret soit complet, qu'il poursuive sa logique jusqu'au bout. Nous vous proposons donc d'annuler le décret attaqué en tant qu'il ne comporte pas de dispositions instaurant une solution de substitution en cas de blocage structurel du téléservice dans une situation donnée. Vous pourrez, dans la même mesure, annuler l'arrêté du 27 avril 2021 qui rend applicable la dématérialisation pour une première série de titres de séjour.

Ces annulations impliquent que le décret soit complété en ce sens, et que, dans l'attente de cette réglementation complémentaire, l'autorité administrative enregistre et instruit les demandes que le téléservice n'est pas en capacité de prendre en compte.

³⁴ Plus de 1 000 référés au TA de Versailles en 2021, plus de 2 000 au TA de Montreuil. Sur ce contentieux, v. 10 juin 2020, M. B..., préc., 1^{er} juillet 2020, M. et Mme L..., préc.

Il nous reste deux points à évoquer :

H. D'abord, les autres moyens de la requête de la Cimade et autres, que vous pourrez écarter sans difficultés :

- D'une part : le décret attaqué a modifié les dispositions réglementaires relatives au traitement des données personnelles par AGDREF2, lequel est déjà autorisé par l'article L. 142-1 et les articles R. 142-11 à R. 142-25 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (et dont vous avez d'ailleurs déjà eu à en connaître au contentieux, v. 7 mai 2012, Gisti et autres, n°351396, Rec. T. pp. 765-766). Pour l'essentiel, le décret a mis à jour les dispositions antérieures pour tenir compte du RGPD et de la loi de 1978 modifiée et il y a ajouté le téléservice d'enregistrement des demandes de titres de séjour (utilisation du traitement, accès aux données du traitement). Eu égard aux finalités du traitement, qui est de garantir le droit au séjour des ressortissants étrangers en situation régulière et de lutter contre l'entrée et le séjour irréguliers en France des ressortissants étrangers, et dans la mesure où il répond à une obligation légale, le consentement préalable des personnes n'est pas une condition du recueil des données, et le décret attaqué pouvait, comme c'était le cas déjà auparavant (art. R. 611-7-4 ancien du CESEDA), écarter le droit d'opposition. En outre, le décret pouvait se référer aux règles applicables aux droits d'information, d'accès, de rectification et à la limitation des données, sans avoir à les détailler lui-même.

- D'autre part : l'article 47 de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, qui définit les conditions de l'accessibilité aux personnes handicapées des services de communication au public en ligne, s'impose directement au téléservice mais n'est pas une condition de la légalité de l'acte qui institue ce téléservice.

I. Ensuite, nous n'oublions pas la dernière question de la demande d'avis du TA de Montreuil. Un préfet, intervenant dans le cadre de son pouvoir « J... » peut-il rendre obligatoire le recours à un téléservice de prise de rendez-vous ou de dépôt de pièces pour les demandes de titre de séjour par les étrangers ? On serait tenté de répondre par l'affirmative à la stricte condition qu'en même temps qu'il rend obligatoire le téléservice, le préfet édicte l'ensemble des garanties que nous venons d'aborder pour assurer l'accès effectif au service public.

Mais, le pouvoir « J... » n'est cependant pas un pouvoir équivalent au pouvoir réglementaire, en particulier celui que le Premier ministre exerce par décret³⁵. Il ne tend qu'à l'édition de « mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration » (décision J...). Or, si les téléservices sont des outils du bon fonctionnement de l'administration, leur caractère obligatoire ne constitue pas une nécessité pour l'organisation du service et son bon fonctionnement lorsqu'ils sont alors susceptibles d'altérer, pour certains usagers, les principes du service public, à commencer par l'accès au service public. Proposer un téléservice aux demandeurs de titres de séjour relève du pouvoir « J... », mais une obligation d'utiliser ce téléservice, même assortie de garanties, dépasse la frontière du pouvoir « J... ». Un préfet peut

³⁵ Sur la distinction entre le pouvoir d'organisation du service (J...) et le pouvoir réglementaire, v. conclusions M. Guyomar sur 17 décembre 2008, SFOIP, n° 305594, Rec. p. 456.

donc créer ces téléservices, encourager à leur utilisation, mais ne peut, en dehors d'une mesure réglementaire qui encadre précisément leur utilisation et les garanties nécessaires pour assurer le droit des usagers, les rendre obligatoires.

Une dernière remarque : les réponses que vous allez apporter aux questions que vous avez à trancher sont attendues, tant en ce qui concerne les demandes de titre de séjour que plus généralement les règles applicables aux téléservices. Elles n'épuiseront pas le sujet, en perpétuelle évolution, du rapport du droit administratif aux nouvelles technologies, mais elles témoigneront, c'est certain, et que vous nous suiviez ou pas, de votre attachement aux principes les plus essentiels du service public, que votre jurisprudence garantit depuis de nombreuses années et au rang desquels figure l'accès même au service public. Principe qui trouve une forme de déclinaison très simple, et très pertinente, dans la Charte Marianne millésime 2019, engagement n° 2 : « Nous sommes joignables par téléphone ou sur place et nous facilitons vos démarches en ligne ».

Par ces motifs, nous concluons :

- à ce que vous répondiez aux demandes d'avis dans le sens des observations qui précèdent ;
- au rejet, pour irrecevabilité, des requêtes du Conseil national des barreaux ;
- à l'irrecevabilité de la requête présentée par la Cimade et autres en tant qu'elle est présentée par le Syndicat des avocats de France ;
- à l'annulation du décret du 24 mars 2021 en tant qu'il ne comporte pas de disposition permettant l'enregistrement d'une demande de titre de séjour dans l'hypothèse où son enregistrement par la voie du téléservice s'avère impossible et à l'annulation de l'arrêté du 27 avril 2021 en tant qu'il rend, dans cette mesure, applicable la dématérialisation des procédures de demande de titre de séjour ;
- à l'annulation de l'arrêté du 27 avril 2021 en tant qu'il entre en vigueur avant le 1^{er} novembre 2021 ;
- à l'obligation pour l'administration de compléter le décret du 24 mars 2021 dans le sens mentionné ci-dessus et à l'obligation pour l'administration, dans l'attente de cette mesure, d'enregistrer les demandes de titre de séjour dans l'hypothèse où l'enregistrement par la voie du téléservice s'avère impossible ;
- à ce que l'Etat verse la somme globale de 4 000 euros à la Cimade, à la Ligue des droits de l'homme, au Groupe d'information et de soutien aux immigré.e.s, au Secours Catholique Caritas France et à l'UNEF eu titre des frais d'instance.