

N° 489189

M. E... (avis contentieux)

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 12 février 2024

Décision du 5 mars 2024

CONCLUSIONS

Mme Dorothée PRADINES, Rapporteuse publique

Y a-t-il un homme, ou une femme, derrière la machine ? C'est en substance la question qui vous est posée dans la demande d'avis contentieux que vous a adressée le tribunal administratif de Grenoble. Il était saisi d'un moyen d'incompétence à l'encontre de ce qu'il estime être une décision « générée automatiquement au nom du service instructeur d'une plateforme interrégionale de la main d'œuvre étrangère » adressée à un employeur entendant recruter un travailleur étranger et ayant sollicité une autorisation à cette fin.

Rappelons à titre liminaire que l'obligation pour l'employeur d'obtenir l'autorisation d'employer un étranger non ressortissant de l'Union européenne, de Suisse ou de l'Espace économique européen pour exercer une activité professionnelle salariée en France résulte des articles L. 5221-2, L. 5221-5, R. 5221-3 et R. 5221-20 du code du travail. Cette autorisation est accordée si sont respectées des conditions qui tiennent notamment à la nature de l'emploi offert, au respect par l'employeur des conditions réglementaires d'exercice de son activité et à la rémunération proposée. En application du II de l'article R. 5221-1 et de l'article R. 5221-15 du même code, la demande d'autorisation de travail est adressée par l'employeur, au moyen d'un téléservice, au préfet du département du siège de l'établissement employeur. Enfin, en vertu de l'article R. 5221-17 du même code, la décision relative à la demande d'autorisation de travail est prise par le préfet et notifiée à l'employeur et à l'étranger.

1. Les conditions posées par l'article L. 113-1 du code de justice administrative peuvent être regardées comme remplies. Vous n'êtes pas très stricts sur le respect des critères de nouveauté, de difficulté sérieuse et de fréquence des litiges dans lesquels la question de droit est susceptible de se poser, et il n'apparaît pas manifestement que les questions de la présente demande d'avis ne rempliraient pas ces critères.

2. Le tribunal semble achopper sur le paradoxe d'identifier un auteur derrière une décision qu'il estime « générée automatiquement ». Il est vrai que la décision figurant au dossier comporte, à l'emplacement de la signature, la mention « Le service d'instruction / Ministère de l'intérieur » suivie de la précision « Ce message est généré automatiquement, merci de ne pas répondre. »

Peut-être est-ce ce point de départ qu'il convient d'interroger. Peut-on exiger un nom, un prénom, une qualité, si l'auteur de la décision est une machine ? Le téléservice a-t-il remplacé l'agent ?

Vous avez jugé, dans votre décision de Section du 3 juin 2022 *La Cimade et autres* (n°461694, 461695, 461922, A), que « doit être regardé comme un téléservice au sens de [l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005] non seulement un système permettant à un usager de procéder par voie électronique à l'intégralité d'une démarche ou formalité administrative, mais aussi un système destiné à recevoir, par voie électronique et dans le cadre d'une telle démarche ou formalité, une demande de rendez-vous ou un dépôt de pièces. »

Nous pouvons concevoir que la prise d'un rendez-vous soit intégralement « maîtrisée » par la machine, autrement dit qu'il n'y ait pas d'étape de « validation » ou d'examen par un agent pour confirmer l'attribution d'un créneau de rendez-vous à un demandeur, par exemple. Nous pouvons également concevoir que l'incomplétude d'un dossier puisse être identifiée automatiquement par l'outil informatique, lorsqu'une pièce doit obligatoirement être fournie et qu'aucun document n'est déposé, et que cela puisse faire obstacle à la transmission du dossier à un agent pour son instruction. Les observations produites par le ministre le confirment, indiquant que dans la phase d'examen de la complétude de la demande, les décisions de clôture peuvent intervenir soit automatiquement, soit manuellement, « lorsque l'utilisateur n'a pas apporté les pièces complémentaires demandées et nécessaires à l'instruction en dépit d'une relance faite automatiquement par le système d'information ». Or vous jugez qu'une demande de pièces complémentaires ou un refus d'enregistrer une demande incomplète ne font pas grief lorsque le dossier est effectivement incomplet – voyez pour des demandes de titre de séjour mais avec une formulation et un fichage qui en font une solution générale, CE, 28 janvier 1998, *M...*, n° 158973, B.

En revanche, sous réserve des exceptions prévues par l'article 47 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, « *Aucune décision produisant des effets juridiques à l'égard d'une personne ou l'affectant de manière significative ne peut être prise sur le seul fondement d'un traitement automatisé de données à caractère personnel* ». Lorsqu'il est fait exception à ce principe, dans les cas où la loi l'autorise, une mention explicite doit en informer l'intéressé (article L. 311-3-1 du CRPA), à peine de nullité de la décision. L'article R. 311-3-1-1 du CRPA précise la portée de cette mention : elle « indique la

finalité poursuivie par le traitement algorithmique », et « rappelle le droit (...) d'obtenir la communication des règles définissant ce traitement et des principales caractéristiques de sa mise en œuvre, ainsi que les modalités d'exercice de ce droit à communication et de saisine, le cas échéant, de la commission d'accès aux documents administratifs ». Aucune mention en ce sens ne figure sur l'acte en litige.

Ainsi, hors de ce cadre, il n'est pas possible qu'une *décision* statuant sur une demande d'autorisation soit « générée automatiquement » par le téléservice. Il y a forcément, à un moment où à un autre, l'intervention d'un agent qui examine le dossier, qui apprécie la valeur des pièces produites, et qui statue sur la demande. D'ailleurs, en l'espèce, une partie de l'argumentation du demandeur devant le tribunal tient à ce qu'un autre étranger se trouvant dans la même situation que lui avait obtenu l'autorisation de travail qui ne lui a pas été accordée. Cela tend à prouver qu'il y a bien une appréciation, le cas échéant erronée, qui est portée par un agent sur chaque demande.

Un « téléservice », au sens de l'ordonnance du 8 décembre 2005 et de l'article L. 112-9 du CRPA, n'est qu'un outil à la main de l'administration pour interagir avec les administrés. Il est une modalité de saisine de l'autorité compétente, mais il ne la remplace pas pour l'exercice de cette compétence, c'est-à-dire pour statuer sur les demandes qui empruntent cette voie.

Les plateformes interrégionales « main d'œuvre étrangère » ne font pas exception. Téléservices obligatoires en vigueur depuis avril 2021, elles font l'objet de délégations de gestion des préfets de département aux préfets des départements sièges des plateformes interrégionales sur le fondement du décret (n° 2004-1085) du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'Etat. Si en l'espèce la préfecture de l'Isère n'a pas répondu à la mesure supplémentaire d'instruction diligentée par le tribunal administratif de Grenoble demandant la production de la convention de gestion relative à la plateforme interrégionale ayant émis l'acte en litige, la consultation de diverses délégations de gestion disponibles en ligne révèle la présence systématique d'un article 3 intitulé « Désignation des agents habilités à prendre les actes juridiques dans le cadre de la délégation de gestion »¹. Cela confirme que les décisions de ces plateformes sont bien prises, classiquement, par des personnes disposant à cet effet d'une compétence, et non par une autorité désincarnée ni par un traitement informatisé.

Si donc un *message de notification* d'une décision peut être « généré automatiquement »

¹ Par exemple : [convention entre le préfet d'Eure-et-Loir, le préfet de Seine-Saint-Denis et le préfet des Hauts-de-Seine du 9 décembre 2022](#) ; [convention entre le préfet des Yvelines, le préfet de Seine-Saint-Denis et le préfets des Hauts-de-Seine du 9 décembre 2022](#) ; [convention entre le préfet de la région IDF et le préfet de Vaucluse du 9 avril 2021](#) ; [convention Lozère-Corrèze du 25 mars 2021 et convention Lozère-Vaucluse du 26 mars 2021](#) ; etc. NB : le Vaucluse est la seule plateforme interrégionale traitant les demandes d'autorisation concernant les saisonniers.

à partir des informations enregistrées dans le téléservice (identité du pétitionnaire, courriel de contact, numéro de la demande, sens de la décision...), tel n'est pas le cas de la décision elle-même. Il y a bien un auteur qui a décidé quel serait le sens de la décision que le téléservice devait notifier et en a renseigné les motifs, même si c'est ensuite le téléservice qui, à partir des éléments du dossier ainsi instruit et sur la base d'un modèle préétabli, a généré et envoyé le courriel de notification.

3. Cela étant précisé, il nous semble que les deux dernières questions posées par le tribunal administratif perdent leur objet. Ces questions ont leur source dans le paradoxe du contrôle de la compétence de l'auteur d'une décision qui, parce qu'elle est générée automatiquement par un téléservice, n'aurait pas d'auteur.

L'une des questions suggère qu'il puisse être résolu par la présomption que la décision émane de l'autorité compétente – en l'occurrence le préfet –, l'autre demande, de façon plus ouverte, comment en cas de réponse négative il convient de résoudre ce paradoxe.

Mais l'instauration d'une telle présomption reviendrait à rendre vaine toute tentative de contestation de la compétence de l'auteur de l'acte, alors au contraire que la mention de l'identité de l'auteur de la décision a pour objet de permettre de contrôler le respect des règles de compétence et la régularité d'une éventuelle délégation de signature. Or ainsi que nous l'avons indiqué, il nous semble qu'il y a bien un auteur de la décision, c'est-à-dire non un programme informatique sans personnalité mais un agent, disposant d'une identité et d'une qualité susceptibles d'être déclinées. Dès lors, il n'y a pas de paradoxe à résoudre. Il reste seulement à identifier quelles sont les règles applicables au type de décisions en cause aux fins de permettre le contrôle de la compétence de leur auteur.

4. Cela nous conduit à la première question posée, qui est somme toute très classique une fois que l'on en a retranché la dimension paradoxale tenant à une décision qui n'aurait pas d'auteur. Il s'agit de déterminer si la décision en litige entre dans le champ de l'article L. 212-2 du code des relations entre le public et l'administration², qui dispose que « *Sont dispensés de la signature de leur auteur, dès lors qu'ils comportent ses prénom, nom et qualité ainsi que la mention du service auquel celui-ci appartient, les actes suivants : / 1° Les décisions administratives qui sont notifiées au public par l'intermédiaire d'un téléservice (...)* ».

Le cas qui vous est soumis est bien celui d'une notification par un téléservice d'une décision prise par un auteur. Toutefois, vous n'êtes pas sans savoir que le CRPA n'est que d'application subsidiaire, ainsi qu'en dispose son article L. 100-1. Il y a donc lieu de rechercher si des dispositions spéciales font obstacle à l'application de ces règles du CRPA

² À vrai dire, le litige ne soulevait pas la question de l'application du CRPA, mais seulement que la décision avait été prise incompétemment faute signature et d'auteur. Comme nous l'avons vue, elle doit bien être regardée comme ayant un auteur, mais il n'est pas identifié par les mentions de la décision.

quant à la désignation de l'auteur de la décision. Nous renonçons toutefois à l'exposé des raisons que nous avons de penser qu'il n'existe pas de telles dispositions puisque le ministre l'admet dans les observations qu'il vous a fait parvenir très récemment.

Or il résulte clairement de l'article L. 212-2 du CRPA que, pour les décisions notifiées par téléservice, le législateur n'a entendu supprimer que l'exigence de signature par son auteur, et non pas l'exigence d'indiquer son identité et sa qualité, ainsi que le service auquel il appartient³.

Et en l'espèce, le ministre relève bien que l'absence, dans la décision attaquée devant le tribunal, de certaines de ces mentions constitue une « anomalie ».

Tel est le sens de nos conclusions.

³ Ces mentions pourraient bénéficier de la jurisprudence que vous avez développée pour l'application de l'article L. 212-1 du CRPA. Ainsi, ce qui importe est que les mentions figurant sur la décision permettent à son destinataire d'en identifier l'auteur sans ambiguïté (CE, 28 novembre 2003, *Rahou*, n° 249389, B). En revanche, si l'une des mentions fait défaut et qu'aucun autre document ne permet au destinataire de connaître l'identité de l'auteur de la décision, celle-ci est illégale (CE, 28 mai 2010, *Moguelet*, n° 328686, B).