

Tribunal administratif de Lyon

**REQUETE ET MEMOIRE**

---

**POUR :**

**La Cimade**

Dont le siège est situé 91, rue Oberkampf, 75011 Paris  
Représentée par son président, Monsieur Henry MASSON, régulièrement habilité ;

**Le Gisti, groupe d'information et de soutien des immigré.e.s**

Dont le siège est situé au 3 Villa Marcès, 75011 Paris  
Représenté par sa présidence, Madame Vanina ROCHICCIOLI, régulièrement habilité ;

**Le Syndicat des avocats de France**

Dont le siège est établi au 34 rue de Saint Lazare, 75009 Paris  
Représenté par sa présidente, Madame Estellia ARAEZ, régulièrement habilité ;

**La Ligue des droits de l'homme**

Dont le siège est situé 138 rue Marcadet, 75018 Paris  
Représentée par son président, Monsieur Malik SALEMKOUR, régulièrement habilité ;

**L'association des avocats pour la défense des droits des étrangers**

Dont le siège est situé 2-4 rue de Harley, 75001 Paris  
Représentée par sa présidente, Madame Flor TERCERO, régulièrement habilité

***Représentés par :***

**Me Yannis LANTHEAUME**, avocat au barreau de Lyon (Toque n°2433), 23, avenue Jean Jaurès – 69007 Lyon (Téléphone : 04.72.10.24.96 ; Télécopie : 04.72.10.24.92 ; [lantheaume.avocat@protonmail.com](mailto:lantheaume.avocat@protonmail.com))

---

**CONTRE :**

- Les décisions prises à une date indéterminée par le préfet du Rhône, révélées par la mise en place d'un téléservice pour les demandes de convocation en préfecture s'agissant des premières demandes de titre de séjour, des demandes de renouvellement de titre de séjour, et des demandes de renouvellement de récépissés de demande de titre de séjour, en tant qu'elles ne prévoient aucune autre modalité de dépôt de ces demandes que par la voie dématérialisée ;

- Les décisions prises à une date indéterminée par le préfet du Rhône, révélées par la mise en place d'un téléservice pour les demandes de documents de circulation pour étranger mineur, de titres de voyage, de changements d'adresse, de duplicatas de titre de séjour, et d'autorisations provisoires de séjour « recherche d'emploi ou création d'entreprise » et les demandes de naturalisation, en tant qu'elles ne prévoient aucune autre modalité de dépôt de ces demandes que par la voie dématérialisée ;
  - La décision implicite refusant de faire droit aux demandes formulées par l'association La Cimade dans son courrier du 18 décembre 2020 ;
  - La décision implicite de priorisation de la convocation et du traitement des demandes en fonction de leur fondement.
-

## **EXPOSE DES FAITS ET PROCEDURE**

Depuis le 12 mai 2020, l'accès à la préfecture du Rhône ne s'effectue plus que sur rendez-vous pour toutes les demandes au bénéfice des ressortissants étrangers, usagers du service public.

Pour ce faire, le préfet du Rhône a mis en place plusieurs téléservices dont un dit « démarches-simplifiées » indiquant expressément qu'aucune demande effectuée par un autre moyen ne sera traitée.

Les bénévoles des associations requérantes, agissant à Lyon, sont, depuis lors, quotidiennement sollicités par les usagers concernés par de multiples difficultés dans l'accès aux services de la préfecture du Rhône.

Ils ont ainsi été saisis de ces difficultés par de nombreux ressortissants étrangers, pour qui l'accès à ce service public est devenu impossible.

Les constats effectués par les avocats qui assistent les ressortissants étrangers sont les mêmes.

Cette impossibilité est directement liée à la mise en place de téléservices, sans aucune alternative, pour la réalisation de plusieurs démarches relatives au droit au séjour des ressortissants étrangers.

Les décisions de mise en place de ces nouvelles modalités d'accès au service public au sein de la préfecture du Rhône ont été révélées par un message sur le site internet de la préfecture relatif aux « actualités et informations relatives à la modification des conditions d'accueil (dont remise de titre) suite à la situation sanitaire ».

Il est ainsi indiqué que « *depuis le 12 mai 2020, l'accès à la préfecture se fait uniquement sur rendez-vous* » :

rhone.gouv.fr

Accueil - Les services de l'État dans le département... Vous êtes ressortissant non européen ou europé... Actualités / Actualités et informations r

Services de l'État | Politiques publiques | Actualités | Publications | Démarches administratives | Vous êtes...

Accueil > Démarches administratives > Immigration et intégration > Actualités et informations relatives à la modification des conditions d'accueil (dont remise de titre) suite à la situation sanitaire > **Actualités**

**Actualités et informations relatives à la modification des conditions d'accueil (dont remise de titre) suite à la situation sanitaire**

**ACTUALITES :**  
Mise à jour le 08/01/2021

Ces informations sont uniquement relatives à la préfecture du Rhône.

» Depuis le 12 mai 2020, l'accès à la préfecture se fait **uniquement sur rendez-vous**.  
 » Vous **vous présenterez seul** (sans accompagnant) le jour du rendez-vous, sauf si la présence de votre conjoint/partenaire/enfant est exigée.  
 » Vous serez muni de  **votre convocation, de votre propre stylo et vous devez porter un masque de protection.**  
 » Vous **patienterez à l'extérieur de la préfecture dans le respect des gestes barrière.**  
 » Toutes les informations seront diffusées et actualisées sur cette page. Pour toute question, vous êtes invité à privilégier les contacts par courriel : dans ce cadre, concernant les questions relatives au séjour des étrangers contactez-nous par courriel en cliquant [ici](#) ou, concernant les questions relatives aux demandes de naturalisation, contactez-nous par courriel sur [pref-naturalisation@rhone.gouv.fr](mailto:pref-naturalisation@rhone.gouv.fr)

**INFORMATIONS SEJOUR**  
 POUR PRENDRE RENDEZ-VOUS OU ACCEDER A UNE TELEPROCEDURE [cliquer ici](#)

**INFORMATIONS ASILE**  
 POUR PRENDRE RENDEZ-VOUS OU ACCEDER A UNE TELEPROCEDURE [cliquer ici](#)

**INFORMATIONS NATURALISATION**  
 POUR DEMANDER LA NATIONALITE FRANCAISE DOSSIER EN COURS (SUITES D'UN RENDEZ-VOUS) [cliquer ici](#)  
 vous pouvez contacter [pref-naturalisation@rhone.gouv.fr](mailto:pref-naturalisation@rhone.gouv.fr)

**TITRES DE SÉJOUR**

Les nouvelles modalités de prise de rendez-vous, par voie dématérialisée, sont ensuite listées.

**En premier lieu**, il est constaté par les associations requérantes l'absence de d'alternative à la voie dématérialisée, pour la prise de rendez-vous en préfecture, dans le cadre :

- D'une première demande de titre de séjour ;

https://www.demarches-simplifiees.fr/commencer/premiere-demande-titre-de-sejour-prefecture-rhone

**Première demande de titre de séjour - (sauf bénéficiaires d'une protection internationale)**

\*\*\*\*\* Attention vous devez être domicilié dans le Rhône\*\*\*\*\*

Cette démarche est destinée uniquement aux usagers souhaitant obtenir un rendez-vous en vue de déposer une demande de premier titre de séjour, sauf :

- bénéficiaires d'une protection internationale (réfugié, apatride et protégé subsidiaire)
- étudiants détenteurs d'un visa de long séjour (Visa D) ou d'un titre de séjour : Dans ce cas, déposez votre dossier en ligne sur : <https://administration-etrangers-en-france.interieur.gouv.fr/particuliers/#/>
- usagers qui souhaitent renouveler un visa de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS) validé

Pour ces démarches, se reporter aux conditions spécifiques d'accueil sur : <http://www.rhone.gouv.fr/>

Aucune demande incomplète ou formulée par voie postale ne sera traitée.

## - Du renouvellement d'un titre de séjour temporaire ou pluriannuel ;

https://www.rhone.gouv.fr/booking/create/41799

Télérecours CNB OVH La Cinetek BASES ETRANGERS ADMINISTRATIF LOIS

Accueil > Renouvellement d'un titre de séjour temporaire ou pluriannuel

Prise de RDV → Descriptif → Choix d'une plage → Contrôle de sécurité → Coordonnées personnelles → Valider et terminer

### RENOUVELLEMENT D'UN TITRE DE SÉJOUR TEMPORAIRE OU PLURIANNUEL

Ce module de rendez-vous sur plage horaire est destiné uniquement aux usagers domiciliés dans le département du Rhône souhaitant **renouveler leur titre de séjour temporaire (1 an) ou pluriannuel, sauf** :

- bénéficiaires d'une protection internationale (réfugié, apatride et protégé subsidiaire)
- étudiants
- demande de duplicata
- demande de changement d'adresse

Pour ces démarches, se reporter aux conditions spécifiques d'accueil sur : <http://www.rhone.gouv.fr/>

**ATTENTION : Toute autre demande ne sera pas acceptée au moment du rendez-vous.**

**Quand prendre rendez-vous ?** La date de rendez-vous que vous choisissez doit se situer dans les 3 mois précédant l'expiration de votre titre de séjour (exemple, si votre titre de séjour expire le 21 juillet 2021, votre rendez-vous doit avoir lieu après le 21 avril 2021). **Si vous ne respectez pas ce délai, votre demande sera refusée.**

La préfecture se réserve le droit d'annuler les rendez-vous multiples : un seul rendez-vous par usager doit être pris. **Aucune prise de rendez-vous n'est possible autrement que par l'intermédiaire des modules de prise de rendez-vous en ligne.**

**A noter** : dans la rubrique "Coordonnées personnelles", vous devrez saisir votre N° AGDREF.  
↳ [Pour connaître votre n° AGDREF à saisir, lire les conseils ci-joints.](#)

En cas de difficulté pour prendre un rendez-vous, vous pouvez vous adresser à la rubrique « contactez-nous » du site internet de la préfecture du Rhône au [lien suivant](#).

Veuillez cocher la case pour accepter les conditions d'utilisation avant de continuer le processus de prise de rendez-vous.

Effectuer une demande de rendez-vous | Annuler, consulter et gérer mes demandes de rendez-vous

Contacts | Aide en ligne

## - Du renouvellement d'un titre de séjour valable dix ans ;

https://www.rhone.gouv.fr/booking/create/41802

Télérecours CNB OVH La Cinetek BASES ETRANGERS ADMINISTRATIF LOIS PROFE

Prise de RDV → Descriptif → Choix d'une plage → Contrôle de sécurité → Coordonnées personnelles → Valider et terminer

### RENOUVELLEMENT D'UN TITRE DE SÉJOUR VALABLE 10 ANS

Ce module de rendez-vous sur plage horaire est destiné uniquement aux usagers domiciliés dans le département du Rhône souhaitant **renouveler leur titre de séjour valable 10 ans, sauf** :

- bénéficiaires d'une protection internationale (réfugié, apatride et protégé subsidiaire)
- étudiants
- demande de duplicata
- demande de changement d'adresse

Pour ces démarches, se reporter aux conditions spécifiques d'accueil sur : <http://www.rhone.gouv.fr/>

**Quand prendre rendez-vous ?** La date de rendez-vous que vous choisissez doit se situer dans les 3 mois précédant l'expiration de votre titre de séjour (exemple, si votre titre de séjour expire le 21 juillet 2021, votre rendez-vous doit avoir lieu après le 21 avril 2021). **Si vous ne respectez pas ce délai, votre demande sera refusée.**

Pour une première demande de titre de séjour valable 10 ans à l'occasion d'un renouvellement de titre de séjour d'un an ou pluriannuel, il convient de prendre rendez-vous sur le module de prise de rendez-vous « [renouvellement de titre de séjour intérieur à 10 ans](#) ».

**ATTENTION : Toute autre demande ne sera pas acceptée au moment du rendez-vous.**

La préfecture se réserve le droit d'annuler les rendez-vous multiples : un seul rendez-vous par usager doit être pris. **Aucune prise de rendez-vous n'est possible autrement que par l'intermédiaire des modules de prise de rendez-vous en ligne.**

**A noter** : dans la rubrique "Coordonnées personnelles", vous devrez saisir votre N° AGDREF.  
↳ [Pour connaître votre n° AGDREF à saisir, lire les conseils ci-joints.](#)

En cas de difficulté pour prendre un rendez-vous, vous pouvez vous adresser à la rubrique « contactez-nous » du site internet de la préfecture du Rhône au [lien suivant](#).

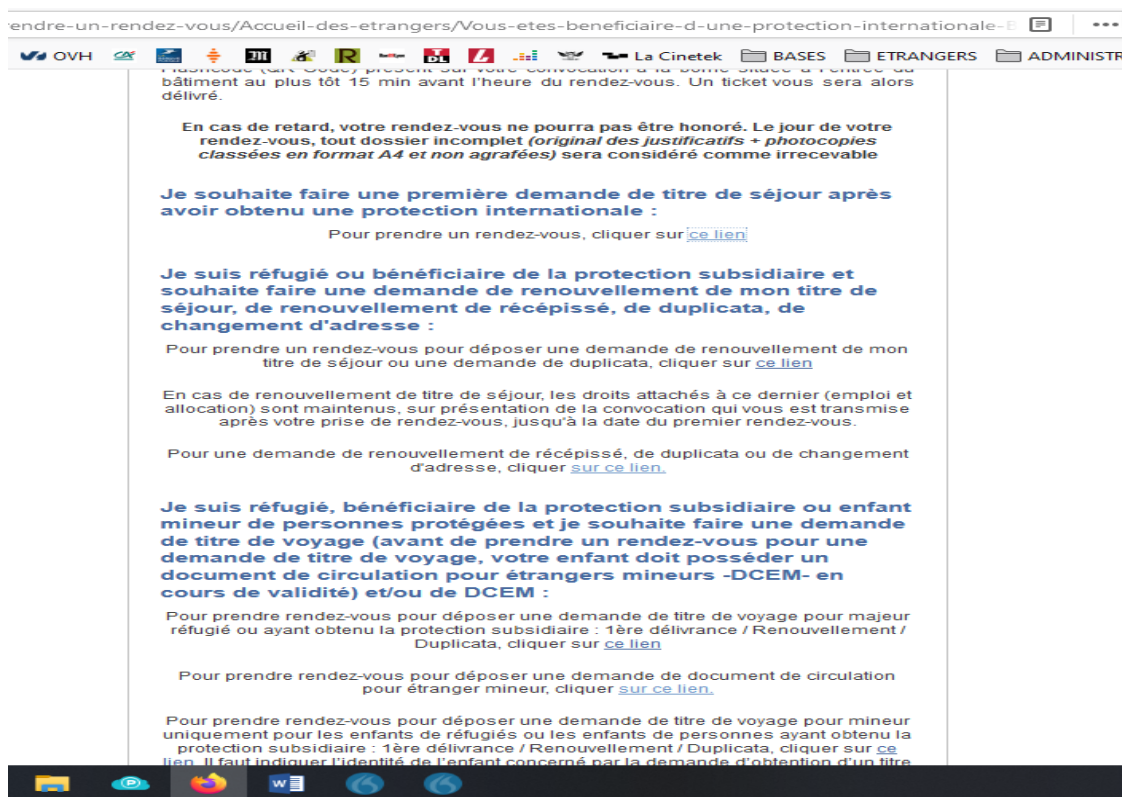
Veuillez cocher la case pour accepter les conditions d'utilisation avant de continuer le processus de prise de rendez-vous.

Effectuer une demande de rendez-vous | Annuler, consulter et gérer mes demandes de rendez-vous

Contacts | Aide en ligne

Services de l'État Politiques publiques Actualités Publications	Horaires & Coordonnées Mentions légales Plan du site Abonnement à la lettre des services	RGAA : Référentiel Général d'Accessibilité IAL : Information acquéreur locataire Termites et mérites	Tous droits réservés SIG/DILA République Française © 2011-2012
--	---	--	--

- D'une première demande ou d'un renouvellement de titre de séjour pour l'étranger ayant obtenu une protection internationale ;



- Des demandes d'autorisation provisoire de séjour « recherche d'emploi ou création d'entreprise » ;
- Du renouvellement des récépissés de demande de titre de séjour ;
- Des demandes de duplicata de titre de séjour ;
- Des demandes de changement d'adresse ;
- Des demandes de document de circulation pour étranger mineur et de titre de voyage.
- Des demandes de naturalisations par décret ou par déclaration

Désormais, toutes ces démarches ne peuvent être réalisées que par le biais des téléservices mis en place par la préfecture du Rhône : soit directement sur le site de la préfecture, soit sur la plateforme « démarches-simplifiées ».

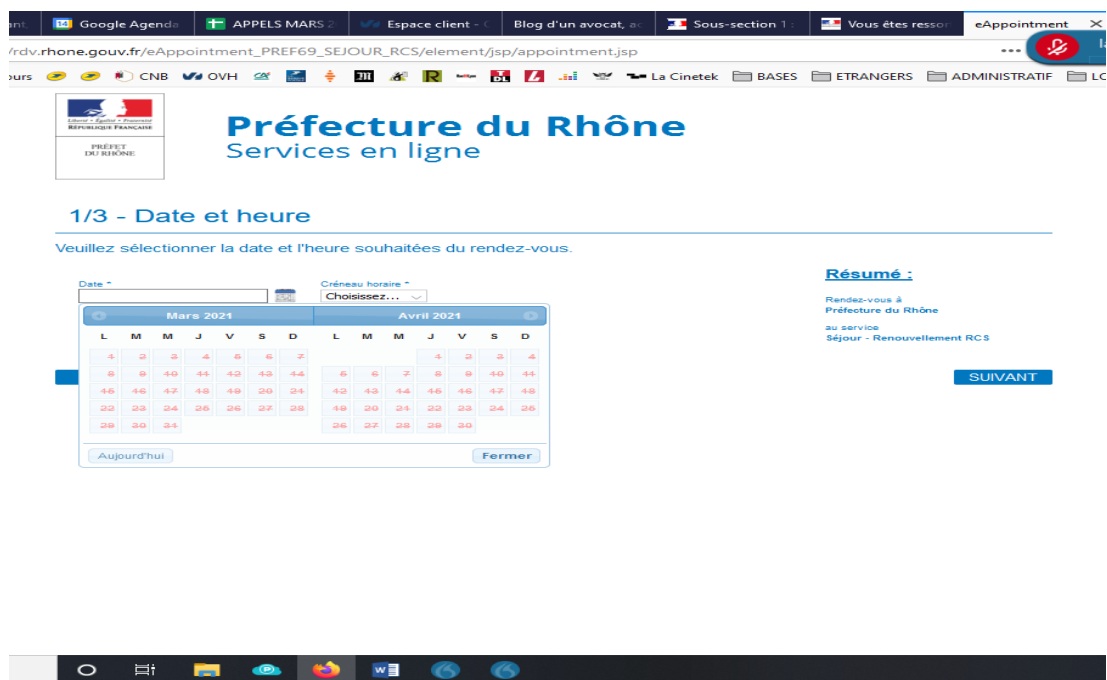
Cette saisine obligatoire par la voie dématérialisée entraîne de nombreuses difficultés.

Les ressortissants étrangers doivent obligatoirement disposer d'une adresse électronique et de matériel informatique. La préfecture du Rhône est défailante dans l'aide qu'elle devrait apporter pour la prise de rendez-vous.

Il sera précisé que le site de la préfecture n'est disponible qu'en langue française.

**En deuxième lieu**, il est constaté l'absence de plages horaires disponibles pour les rendez-vous de renouvellement de récépissés.

Les étrangers ne peuvent pas renouveler un récépissé arrivé à expiration. En raison de cette difficulté, ils perdent leur droit au séjour et l'ensemble des droits qui en découlent.



**En troisième lieu**, il est constaté la mise en place d'une liste limitative de motifs ayant pour conséquence un accès limité au service public.

Dans le cadre de la saisine par voie dématérialisée, les usagers sont contraints de sélectionner dès la prise de rendez-vous le « motif » de leur demande de titre de séjour.

Sur la plateforme « démarches-simplifiées », toutes les catégories de titre de séjour ne sont pas mentionnées. Cette situation conduit de nombreuses personnes à choisir un rendez-vous sous un autre motif. On leur oppose ensuite un refus au guichet pour un mauvais choix dans le menu déroulant.

De plus, les intitulés de plusieurs motifs de demande de titre de séjour ne sont pas suffisamment clairs. Un étranger qui souhaite formuler une demande de regroupement familial sur place cochera « regroupement familial » mais se verra par la suite opposer un refus au guichet au motif que cette catégorie ne concerne que les personnes entrées sur le territoire dans le cadre du regroupement familial, avec un visa de long séjour.

Sur cette même plateforme, un étranger qui ne dispose pas d'un visa long séjour mais qui est entré sur le territoire français régulièrement et souhaite déposer une demande de titre de séjour en qualité de conjoint de français est automatiquement renvoyé vers

le bureau des examens spécialisés. Ce bureau est responsable des demandes d'admission exceptionnelle au séjour. L'étranger devra attendre sa convocation au moins huit mois, contre deux ou trois mois pour celui qui est entré avec un visa long séjour, alors même que tous deux ont accès à des titres de séjour « de plein droit » en application des dispositions de l'article L. 211-2-1 6<sup>ème</sup> alinéa du CESEDA.

Les demandes de titre de séjour présentées sur le fondement de l'article L. 313-11 7° du CESEDA ou de l'article 6-5 de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 sont considérées par la préfecture du Rhône comme des demandes d'admission exceptionnelle au séjour, alors même qu'il s'agit de cas de délivrance de titres de séjour de plein droit.

Il est également impossible de formuler une demande sur plusieurs motifs.

Un agent préfectoral est censé instruire la demande de convocation en préfecture. Il est ainsi responsable de l'orientation du ressortissant étranger vers le bureau des examens spécialisés ou vers le bureau de l'accueil et de l'admission au séjour.

Lorsqu'il constate de lui-même qu'une personne ne dispose pas de visa de long séjour, il l'oriente pourtant vers le bureau de l'accueil et de l'admission au séjour, et l'intéressé se verra donc opposer un refus de guichet le jour de la convocation, au motif qu'en l'absence de visa de long séjour, il doit être orienté vers le bureau des examens spécialisés. Il est demandé à cet étranger de retourner sur le site « démarches simplifiées » puis de prendre à nouveau une convocation, cette fois-ci en cochant « admission exceptionnelle au séjour ». En raison de cette incohérence, l'étranger devra, à nouveau, attendre huit mois.

**Enfin**, il est constaté la pratique de la clôture des dossiers en ligne, pour manque de document, sans information préalable par mail ou par tout autre moyen au motif que les demandeurs n'ont pas fourni des documents autres que ceux prévus à l'article R. 311-2-2 du CESEDA (justificatifs de nationalité et de domicile), ou des documents déjà téléchargés.

Notamment, pour les parents d'enfants français, il est expressément demandé sur le site de fournir une carte nationale d'identité ou un certificat de nationalité française, alors même que la nationalité française de l'enfant peut se déduire de son acte de naissance, qui mentionne sa filiation, accompagné de la carte d'identité du parent français, comme l'a d'ailleurs déjà jugé le tribunal administratif de Lyon (TA Lyon, ord., 11 décembre 2019, n°1909150).

Cette pratique rend la prise de rendez-vous, et donc l'accès aux services de la préfecture, impossible.

En raison des conséquences de l'illégalité manifeste des décisions de mise en place d'une saisine de la préfecture uniquement par voie dématérialisée, la Cimade a adressé un courrier par lettre recommandée à la préfecture du Rhône, dès le 17 juillet 2020, demandant notamment : « *que soient rapidement organisées des modalités de prise de rendez-vous et de dépôt de dossier alternatives au site internet de la préfecture ou au*



site [www.demarches-simplifiees.fr](http://www.demarches-simplifiees.fr), conformément à la réglementation et à la jurisprudence du Conseil d'État » (pièces n° 12 – 13).

Ce courrier n'ayant pas été suivi d'effet, les demandes ont été réitérées dans un courrier en date du 18 décembre 2020 (pièces n° 14 – 15).

Les associations requérantes sollicitent ainsi l'annulation :

- Des décisions prises à une date indéterminée par le préfet du Rhône, révélées par la mise en place d'un téléservice pour les demandes de convocation en préfecture s'agissant des premières demandes de titre de séjour, des demandes de renouvellement de titre de séjour, et des demandes de renouvellement de récépissés de demande de titre de séjour, en tant qu'elles ne prévoient aucune autre modalité de dépôt de ces demandes que par la voie dématérialisée ;
- Des décisions prises à une date indéterminée par le préfet du Rhône révélées par la mise en place d'un téléservice pour les demandes de documents de circulation pour étranger mineur, de titres de voyage, de changements d'adresse, de duplicatas de titre de séjour, et d'autorisations provisoires de séjour « recherche d'emploi ou création d'entreprise » et les demandes de naturalisation en tant qu'elles ne prévoient aucune autre modalité de dépôt de ces demandes que par la voie dématérialisée ;
- De la décision implicite refusant de faire droit aux demandes formulées par l'association La Cimade dans son courrier du 18 décembre 2020 ;
- De la décision implicite de priorisation de la convocation et du traitement des demandes en fonction de leur fondement.

La présente action contentieuse s'inscrit dans le cadre plus général de la contestation par plusieurs associations d'une forme de dématérialisation « au forceps » mise en œuvre par les préfectures, sans aucune prise en compte des difficultés générées pour les usagers du service public.

La CIMADE Lyon a notamment compilé de nombreux témoignages de ressortissants étrangers en prise à ces difficultés, dont un extrait peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.lacimade.org/dematérialisation-du-service-public-de-la-prefecture-du-rhone-les-usagers-temoignent/>.

C'est en cet état que se présente l'affaire.

## DISCUSSION

### 1. Sur la recevabilité

#### **1.1. Sur la qualité et l'intérêt à agir des parties**

##### *1.1.1. Sur la qualité et l'intérêt à agir de la Cimade*

L'article 1<sup>er</sup> des statuts de la Cimade prévoit (**pièce n°1**) :

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

La recevabilité de son intervention volontaire a été reconnue à plusieurs reprises par le Conseil d'État dans des contentieux similaires (CE, 30 juillet 2008, n° 313767 ; CE, 26 juin 2009, n° 329035 ; CE, 13 novembre 2009, n° 333651 et 333652).

Par délibération du 26 mars 2021 du bureau national, le président a été autorisé à ester en justice dans la présente procédure, conformément aux statuts de l'association (**pièces n° 2 – 3 – 4**).

L'intérêt à agir de la Cimade doit dès lors être admis.

##### *1.1.2. Sur la qualité et l'intérêt à agir du Gisti*

Le Gisti (groupe d'information et de soutien des immigré.e.s) a pour objet, selon l'article premier de ses statuts (**pièce n° 5**):

*« [...] de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des personnes étrangères ou immigrées » ; [...] d'informer celles-ci des conditions de l'exercice et de la protection de leurs droits ; de soutenir, par tous moyens, leur action en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, sur la base du principe d'égalité ; de combattre toutes les formes de*

*racisme et de discrimination, directe ou indirecte, et assister celles et ceux qui en sont victimes ».*

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

La présidente a été autorisée à ester en justice dans le cadre de la présente procédure par délibération du 25 mars 2021 (**pièce n° 6**).

1.1.3. Sur la qualité et l'intérêt à agir du Syndicat des avocats de France

L'article 2 des statuts du Syndicat des avocats de France prévoit (**pièce n°9**) :

- « 1. La défense intransigeante de l'indépendance des Barreaux et de leurs membres contre tous les empiétements, quelles que soient leurs formes,*
- 2. La lutte pour l'extension des droits et prérogatives de la défense et des possibilités d'intervention des avocats,*
- 3. L'action pour la défense des intérêts matériels et moraux des Avocats en vue d'assurer les conditions économiques d'existence et de plein exercice des Avocats postulants ou non, de garder largement ouvertes aux jeunes les possibilités d'accès au barreau, de garantir les droits sociaux et les retraites,*
- 4. La recherche, avec les organisations représentatives des autres professions judiciaires, des bases d'une action communes pour une meilleure justice,*
- 5. L'action en vue d'associer les Avocats aux initiatives tendant à assurer le fonctionnement d'une justice plus démocratique et plus proche des citoyens et de mieux garantir les droits et libertés publiques et individuelles,*
- 6. Toute action relative au fonctionnement de la justice, aux conditions de détention, ainsi qu'aux droits des justiciables et de toute personne privée de liberté.*
- 7. L'action pour la défense des droits de la Défense et des libertés dans le monde ».*

Son intérêt pour agir est évident s'agissant d'une action qui vise à préserver les droits et libertés des étrangers. Il entre à ce titre dans ses missions de défense des intérêts des justiciables et du droit au recours effectif.

Il avait d'ailleurs été reconnu dans un contentieux similaire (CE, 27 novembre 2019, n°422516, **pièce n°17**).

La présidente a été autorisée à ester en justice par une délibération du 24 mars 2021 (**pièce n° 10**).

1.1.4. Sur la qualité et l'intérêt à agir de la Ligue des droits de l'homme

Aux termes de l'article 3 des statuts de la Ligue des droits de l'homme (**pièce n°7**) :

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

En application de l'article 12 des statuts, le président est habilité à ester en justice (**pièces n° 7 – 8**).

1.1.5. Sur la qualité et l'intérêt à agir de l'association des avocats pour la défense des droits des étrangers

Au terme de l'article 2 des statuts de l'ADDE (intitulé « But ») :

*« Cette association a pour but de regrouper les Avocats pour la défense et le respect des droits des étrangers, consacrés, notamment, par les déclarations des droits de l'homme de 1789 et 1793 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme. Elle informe les avocats, les étrangers, notamment par l'organisation de réunions, séminaires, colloques, échanges d'informations.*

*Elle soutient et assiste, notamment en justice, toute personne qui s'engage pour la défense des droits des étrangers.*

*Elle soutient l'action des étrangers en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, y compris le contentieux relatif à la nationalité française.*

*Elle combat toutes les formes de racisme et de discrimination, et assiste ceux qui en sont victimes. Elle entretient des relations avec les administrations et les organismes en relation avec les étrangers. »*

En raison des buts qu'elle s'est donnée, l'ADDE est régulièrement admise à agir au soutien d'intérêts particuliers ou collectifs et de la défense des droits des ressortissants étrangers vivant sur le territoire national.

Au vu des faits et du contexte, il est évident que la question de droit à trancher par le tribunal administratif de Lyon entre dans le cadre de ces statuts.

L'ADDE a donc intérêt à agir.

Par application de l'article 13 des statuts de l'ADDE, la présidente de l'association a qualité pour ester en justice au nom de l'association (**pièce n°11**).

\*\*\*

Les décisions attaquées portent directement atteinte aux intérêts que les organisations requérantes défendent. Leur intérêt à agir n'est donc pas discutable.

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

La circonstance que la décision attaquée soit de nature locale est indifférente concernant l'intérêt à agir.

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

Le présent recours ayant pour objet de permettre aux ressortissants étrangers de pouvoir faire enregistrer une demande de rendez-vous en préfecture afin de faire valoir leurs droits au séjour, l'intérêt à agir des associations requérantes sera naturellement admis dans la présente affaire.

## **1.2. Sur l'absence de production des décisions attaquées**

L'article R. 412-1 du code de justice administrative dispose que : « *La requête doit, à peine d'irrecevabilité, être accompagnée, sauf impossibilité justifiée, de l'acte attaqué ou, dans le cas mentionné à l'article R. 421-2, de la pièce justifiant de la date de dépôt de la réclamation. Cet acte ou cette pièce doit, à peine d'irrecevabilité, être accompagné d'une copie.* »

Si les décisions contestées ne sont matérialisées par aucun acte susceptible d'être produit, aucune fin de non-recevoir, tirée de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 412-1 du code de justice administrative, ne peut être retenue (CAA Bordeaux, 3<sup>ème</sup> chambre, 1<sup>er</sup> octobre 2013, *Syndicat national du second œuvre*, n°12BX00319).

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

En outre, l'existence d'une décision peut être déduite de certains comportements (CE, 12 mars 1986, *Madame Cusenier*, n°76147) et n'est pas liée à sa formalisation, ni à sa matérialisation (CE, 3 mars 1993, *Comité Central d'Entreprise de la SEITA*, n°132993 ; CE 3 février 1993, *Union syndicale professionnelle des policiers municipaux*, n° 100832 Lebon p. 25).

En l'espèce, le préfet du Rhône n'a matérialisé par aucun acte les décisions mettant en place de nouvelles modalités de prise de rendez-vous à compter de mai 2020.

Il ressort de la mise en ligne d'un téléservice directement sur le site de la préfecture du Rhône et du renvoi vers « démarches-simplifiées », la prise d'une décision par le préfet, portant mise en place de ces téléservices, et rendant obligatoire et exclusif la saisine de la préfecture via ces téléservices.

Enfin, il ressort des téléservices que le préfet a pris une décision portant obligation de sélection d'un motif de séjour aux fins de prendre un rendez-vous et *de facto* limitation de l'accès au rendez-vous à certains motifs de titre de séjour.

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

Par ailleurs, la préfecture du Rhône a mis en place un système de priorisation des demandes en fonctions de leur fondement, qui révèle une discrimination au détriment notamment de demandeurs sollicitant la reconnaissance d'un droit au séjour fondé sur des normes supranationales.

L'existence de cette priorisation est révélée non seulement par la pratique mais également par des productions contentieuses de l'autorité préfectorale devant le tribunal administratif de Lyon, qui a affirmé par écrit qu'elle procédait à une hiérarchisation du traitement des demandes en fonction de leur fondement (**pièce n°16**).

Entre outre, la Cimade a adressé un courrier par lettre recommandée à la préfecture du Rhône, dès le 17 juillet 2020, afin d'obtenir la communication de tout acte sur lequel se fonderaient les décisions contestées (**pièces n° 12 – 13**).

Il était ainsi demandé au préfet du Rhône : « *que soient systématiquement communiquées les décisions préfectorales relatives aux modalités d'accueil des usagers, d'accès au guichet et de dépôt des demandes de titre de séjour* »

Ce courrier est resté sans réponse.

Les demandes ont été réitérées, en vain, dans un courrier en date du 18 décembre 2020 (**pièces n° 14 – 15**).

En tout état de cause, une décision implicite est née du silence gardé par la préfecture pendant plus de deux mois refusant de faire droit aux demandes formulées par l'association La Cimade dans son courrier du 18 décembre 2020.

Au regard des développements qui précèdent, la requête devra être considérée comme recevable.

## **2. Sur la légalité des décisions contestées**

### **2.1. Sur la violation des articles 1 et 5 du décret n°2016-685 du 27 mai 2016**

L'article 1 du décret n°2016-685 du 27 mai 2016 autorisant les téléservices tendant à la mise en œuvre du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique prévoit :

*« Les services de l'État et les établissements publics à caractère administratif de l'État sont autorisés, par le présent acte réglementaire unique, à créer des téléservices destinés à la mise en œuvre du droit des usagers à les saisir par voie électronique tel qu'il résulte des articles L. 112-8 et suivants du code des relations entre le public et l'administration. Ces traitements automatisés permettent aux usagers d'effectuer à leur initiative et quelle que soit leur situation géographique des démarches administratives dématérialisées de toutes natures, d'y joindre, le cas échéant, des pièces justificatives et, au choix des services et des établissements concernés, d'en obtenir une réponse par voie électronique. »*

L'article 5 du même décret précise que :

*« L'autorisation des téléservices mentionnés à l'article 1er est subordonnée à l'envoi à la Commission nationale de l'informatique et des libertés d'un engagement de conformité faisant référence au présent décret et accompagné d'une description synthétique des fonctionnalités, de la sécurité desdits téléservices particulièrement en cas d'interconnexions, et des éventuelles transmissions et interconnexions mises en œuvre.*

*Les téléservices autorisés dans le cadre du présent décret sont créés par un acte réglementaire publié des services ou des établissements qui en ont la responsabilité juridique, lequel vise l'engagement de conformité prévu à l'alinéa précédent. »*

En mai 2020, un message d'actualité sur le site internet de la préfecture du Rhône a révélé la mise en place de téléservices concernant les demandes de convocation en préfecture s'agissant des premières demandes de titre de séjour, des demandes de renouvellement de titre de séjour, et les demandes de renouvellement de récépissés de demande de titre de séjour et des demandes de documents de circulation pour étranger mineur, de titres de voyage, de changements d'adresse, de duplicatas de titre de séjour, et d'autorisations provisoires de séjour « recherche d'emploi ou création d'entreprise ».

Les différents systèmes mis en place (sur le site de la préfecture ou sur le site « démarches simplifiées ») peuvent être qualifiées de téléservices, au sens de l'article 1<sup>er</sup>, II, 4<sup>o</sup> 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.

Comme le définit la CNIL, il s'agit bien de procéder par voie électronique à une formalité administrative visant à satisfaire une obligation légale.

Aucun acte n'a été publié suite à la création de ces téléservices. La date exacte de cette création reste à ce jour indéterminée.

Les décisions ont été révélées par la communication de nouvelles instructions dans le cadre de mails individuels et par un message d'actualité diffusé sur le site de la préfecture.

Malgré les demandes réitérées de la Cimade, le préfet du Rhône n'a communiqué aucun acte réglementaire. Rien ne permet non plus de déterminer si un engagement de conformité a été communiqué à la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Cette mise en place devait être précédée de la transmission d'un engagement de conformité auprès de la CNIL et de la publication d'un acte réglementaire, conformément à l'article 5 du décret n°2016-685 du 27 mai 2016.

Dès lors, les décisions du préfet du Rhône ont été prises en méconnaissance du décret n°2016-685.

## **2.2. Sur l'erreur de droit et la violation des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> du décret n°2015-1423 du 5 novembre 2015 relatif aux exceptions à l'application des articles L. 112-8 et L. 112-9 du code des relations entre le public et l'administration**

Aux termes de l'article L. 112-8 du code des relations entre le public et l'administration :

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

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

*« L'administration met en place un ou plusieurs téléservices, dans le respect des dispositions de loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique et aux libertés et des règles de sécurité et d'interopérabilité prévues aux chapitres IV et V de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives.*  
*Lorsqu'elle met en place un ou plusieurs téléservices, l'administration rend accessibles leurs modalités d'utilisation, notamment les modes de communication possibles. Ces modalités s'imposent au public.*



*Lorsqu'elle a mis en place un téléservice réservé à l'accomplissement de certaines démarches administratives, une administration n'est régulièrement saisie par voie électronique que par l'usage de ce téléservice.  
Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article.*

L'article R. 112-10 du code précité précise que :

*« L'application des articles L. 112-8 et L. 112-9 à certaines démarches administratives peut être écartée, par décret en Conseil d'État, pour des motifs d'ordre public, de défense et de sécurité nationale, de bonne administration, ou lorsque la présence personnelle du demandeur apparaît nécessaire ».*

Le décret n°2015-1423 du 5 novembre 2015 relatif aux exceptions à l'application du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique fixe ainsi à son annexe la liste des démarches administratives ne pouvant être réalisées par le biais des téléservices.

Il ressort de ce décret que le ministre de l'intérieur a expressément souhaité exclure les démarches liées au séjour de la mise en place des téléservices au motif qu'une comparution personnelle est nécessaire.

Sont ainsi expressément exclues de l'application des articles L. 112-8 et L. 112-9 du code des relations entre le public et l'administration les demandes relatives aux :

<b>Document de séjour (titres de séjour, autorisations provisoires de séjour et récépissés)</b>	<b>Livres Ier et III du CESEDA Titres Ier et II des ordonnances nos 2000-371 et 2000-372 du 26 avril 2000 et n° 2002-388 du 20 mars 2002</b>
<b>Document de circulation des mineurs étrangers</b>	<b>Articles L. 321-3 et L. 321-4 Article 11 de l'ordonnance n° 2000-371 du 26 avril 2000 Article 12 des ordonnances n° 2000-372 du 26 avril 2000 et n° 2002-388 du 20 mars 2002</b>
<b>Document de voyage pour réfugié, apatride et autres bénéficiaires de protection</b>	<b>Articles L. 753-1, L. 753-2, L. 753-3, L.753-5 et L. 812-7</b>
<b>Demandes de changement de situation (changement d'adresse, modification d'état civil)</b>	<b>Articles R. 313-1, R. 313-35 et R. 321-8</b>

Les décisions portant mise en place de téléservice sur le site de la préfecture du Rhône et « démarches-simplifiées » sont dès lors entachées d'une erreur de droit manifeste.

C'est également pour ce motif que le tribunal administratif de Rouen a annulé l'arrêté du préfet de la Seine-Maritime en retenant que :

*« Eu égard aux modalités de dépôt des demandes de titre de séjour prévues par l'arrêté attaqué, le préfet doit être regardé comme ayant mis en place un téléservice au sens des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n°2005-1516 du 8 décembre 2005 susvisée, dont il a rendu l'usage obligatoire. Il résulte toutefois des dispositions citées au point précédent que les démarches en matière de demandes de titre de séjour ont été exclues du champ d'application de la mise en œuvre des téléservices au sens du troisième alinéa de l'article L. 112-9 du code des relations entre le public et l'administration, en vertu de l'annexe du décret n°2015-1423 du 5 novembre 2015, pris en application, pour le ministère de l'intérieur, des dispositions de l'article L. 112-10 du même code. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 112-10 du code des relations entre le public et l'administration, et de l'article 1<sup>er</sup> du décret pris pour son application, en ce qui concerne le ministère de l'intérieur, doit également être accueilli » (TA Rouen, 18 février 2021, n°2001687, (pièce n°18)).*

Dès lors, le préfet du Rhône ne pouvait instituer une obligation d'utiliser la voie dématérialisée pour la prise de rendez-vous et pour certaines demandes formulées par les ressortissants étrangers sans méconnaître les dispositions des articles R. 112-10 du code des relations entre le public et l'administration et le décret n°2015-1423 du 5 novembre 2015.

### **2.3. Sur l'erreur de droit au regard des articles L. 221-5 et suivants du code des relations entre le public et l'administration**

**En premier lieu**, on ne peut que s'interroger sur les raisons qui ont conduit le préfet du Rhône a décidé de mettre en place un tel système sans prendre soin d'en échanger ou même d'en informer préalablement les différentes structures institutionnelles et associatives, intervenant quotidiennement auprès du public concerné.

Or, l'article L. 221-5 du code des relations entre le public et l'administration prévoit que *« L'autorité administrative investie du pouvoir réglementaire est tenue, dans la limite de ses compétences, d'édicter des mesures transitoires dans les conditions prévues à l'article L. 221-6 lorsque l'application immédiate d'une nouvelle réglementation est impossible ou qu'elle entraîne, au regard de l'objet et des effets de ses dispositions, une atteinte excessive aux intérêts publics ou privés en cause. Elle peut également y avoir recours, sous les mêmes réserves et dans les mêmes conditions, afin d'accompagner un changement de réglementation ».*

L'article L. 221-6 du code précité dispose que : *« Les mesures transitoires mentionnées à l'article L. 221-5 peuvent consister à : 1° Prévoir une date d'entrée en vigueur différée des règles édictées ; 2° Préciser, pour les situations en cours, les conditions d'application de la nouvelle réglementation ; 3° Énoncer des règles particulières pour régir la transition entre l'ancienne et la nouvelle réglementation ».*

En l'espèce, le préfet du Rhône a décidé d'une application immédiate :

- Des nouvelles modalités de prise de rendez-vous pour toutes les demandes de convocation en préfecture s'agissant des premières demandes de titre de séjour, des demandes de renouvellement de titre de séjour, et des demandes de renouvellement de récépissés de demande de titre de séjour ;
- Des nouvelles modalités de dépôt pour les demandes de documents de circulation pour étranger mineur, de titres de voyage, de changements d'adresse, de duplicatas de titre de séjour, et d'autorisations provisoires de séjour « recherche d'emploi ou création d'entreprise ».

Cette application immédiate a empêché toute anticipation et préparation des personnes concernées et des structures accompagnantes.

Ainsi, en raison de l'atteinte excessive portée aux droits des usagers de ce service public et des objectifs que ces procédures dématérialisées sont censées poursuivre, le préfet était tenu d'édicter des mesures transitoires.

Les décisions sont entachées d'une erreur de droit et dans tous les cas d'une erreur manifeste d'appréciation.

**En deuxième lieu**, le système imposé ne permet pas aux usagers de faire valoir leur refus exprès de se voir adresser des réponses à leur demande ou une demande d'informations par ce biais.

Cela constitue une violation de l'article L. 112-14 du code des relations entre le public et l'administration qui dispose que : « *L'administration peut répondre par voie électronique : 1° À toute demande d'information qui lui a été adressée par cette voie par une personne ou par une autre administration ; 2° Aux autres envois qui lui sont adressés par cette même voie, sauf refus exprès de l'intéressé* ».

L'utilisation de la voie dématérialisée est imposée aux administrés à différents stades de la procédure en méconnaissance des dispositions précitées.

**Enfin**, l'accusé de réception qui doit être délivré par la préfecture n'est pas conforme aux dispositions prévues aux articles L. 112-11 et suivants du code des relations entre le public et l'administration.


Tout envoi par un usager à une autorité administrative par voie électronique fait l'objet d'un accusé de réception électronique envoyé au plus tard dans un délai de 10 jours ouvrés à compter de ladite réception. Lorsque l'accusé de réception électronique envoyé n'est pas instantané, l'utilisateur doit recevoir (instantanément ou, en cas d'impossibilité, dans un délai d'un jour ouvré à compter de la réception) un accusé d'enregistrement électronique mentionnant la date de réception de l'envoi.

En application de l'article R. 112-11-1 du code des relations entre le public et l'administration, ces documents doivent contenir :

« 1° La date de réception de l'envoi électronique effectué par la personne ;  
2° La désignation du service chargé du dossier, ainsi que son adresse électronique ou postale et son numéro de téléphone.  
S'il s'agit d'une demande, l'accusé de réception indique en outre si la demande est susceptible de donner lieu à une décision implicite d'acceptation ou à une décision implicite de rejet ainsi que la date à laquelle, à défaut d'une décision expresse, et sous réserve que la demande soit complète, celle-ci sera réputée acceptée ou rejetée ».

Il ressort de « l'accusé de réception » reçu pour certaines personnes dans le cadre de demande de DCEM, que certaines informations sont manquantes :

----- Message transféré -----  
De : no-reply@interieur.gouv.fr  
Date : 3 sept. 2020 15:54  
Objet : CONFIRMATION D'ENREGISTREMENT N° [REDACTED]  
À : [REDACTED]@gmail.fr  
Cc : [REDACTED]



Madame/ Monsieur,

Vous venez d'effectuer une **demande de document de circulation pour étranger mineur (DCEM)**.

Le dépôt de cette demande a été enregistré sous le numéro [REDACTED]

Votre dossier va être transféré pour instruction vers la préfecture de votre lieu de résidence.

Vous serez informé(e) par message électronique des suites de votre demande.

Si votre dossier est complet, vous serez contacté(e) par mail.

Si une pièce est manquante ou inadaptée, vous recevrez un mail sollicitant un complément d'information.

Les décisions contestées portent atteintes aux dispositions précitées du code des relations entre le public et l'administration.

Elles seront annulées.

#### **2.4. Sur l'erreur de droit et la violation des dispositions des articles L. 112-8, L. 112-9 et suivants du code des relations entre le public et l'administration et de l'article 1 du décret n° 2016-685 du 27 mai 2016**

Outre l'illégalité de la mise en place en elle-même d'un téléservice dans les domaines précités, le préfet a également entaché d'illégalité sa décision portant obligation de saisine de l'administration par la voie dématérialisée sans prévoir de mode de saisine alternatif.

Il ressort, en effet, des dispositions susmentionnées qu'y compris dans les situations où le téléservice est autorisé, celui-ci ne répond qu'à un droit de l'administré de saisir l'administration par ce biais et non à une obligation.

C'est le sens des dispositions des article L. 112-8 et L. 112-9 du code des relations entre le public et l'administration.

Ce principe a été réaffirmé à l'article 1 du décret n° 2016-685 du 27 mai 2016 autorisant les téléservices tendant à la mise en œuvre du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique, qui rappelle que les services de l'État « *sont*

*autorisés » à créer des téléservices qui doivent être « destinés à la mise en œuvre du droit des usagers à les saisir par voie électronique [...] ».*

Dans un avis du 21 avril 2016, relatif au projet de décret autorisant les téléservices tendant à la mise en œuvre du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique, la CNIL recommandait que « *le caractère facultatif de l'usage de ces SVE [doit] être clairement indiqué aux internautes, dès la page d'accueil du dispositif, de même que les modalités pratiques permettant d'effectuer une démarche analogue sans recourir à la SVE* » (Délibération n°2016-111 du 21 avril 2016).

C'est d'ailleurs ce qu'a rappelé le Conseil d'État dans un arrêt du 27 novembre 2019 portant sur le décret n°2016-685 (n°422516) en indiquant que :

*« Ces dispositions créent, sauf lorsqu'y font obstacle des considérations tenant à l'ordre public, la défense et la sécurité nationale ou la bonne administration ou lorsque la présence personnelle du demandeur est nécessaire, un droit, pour les usagers, à saisir l'administration par voie électronique. Elles ne prévoient en revanche aucune obligation de saisine électronique. Quand l'administration met en place un téléservice et qu'un usager choisit de la saisir par voie électronique, cette saisine électronique n'est possible que par l'utilisation de ce téléservice » (pièce n°17).*

Il sera également renvoyé au récent jugement du tribunal administratif de Rouen (18 février 2021, n°2001687) dans lequel il est confirmé « *qu'en instituant une obligation pour certains usagers de déposer leur première demande de titre de séjour ou de renouvellement uniquement par l'intermédiaire d'un téléservice, sans prévoir de mode alternatif pour ceux qui ne voudraient ou ne pourraient pas utiliser ce mode de SVE, l'arrêté de la préfecture viole manifestement les articles L. 122-8 et suivant du CRPA ainsi que le décret du 27 mai 2016 et entravent gravement l'accès au droit des personnes concernées* » (pièce n°18).

Le défenseur des droits rappelle lui aussi que « *les administrations créant une obligation pour l'utilisateur de saisir l'administration par la voie électronique outrepassent les possibilités qui leur sont ouvertes par le droit en vigueur et entravent, ainsi, l'accès aux services concernés* » (Rapport 2019, Dématérialisation et inégalités d'accès au service public, page 29).

Dès lors, dans le cas de la mise en place – même quand elle est autorisée – d'un téléservice, l'utilisateur, lorsqu'il souhaite saisir l'administration par voie électronique, est supposé passer par ce service mais ne peut y être contraint s'il souhaite saisir l'administration par une autre voie.

En l'espèce, la préfecture du Rhône a institué une obligation de saisir l'administration par voie électronique pour les demandes de convocation en préfecture du Rhône s'agissant des premières demandes de titre de séjour, des demandes de renouvellement de titre de séjour, des demandes de renouvellement de récépissés de demande de titre de séjour, des demandes de documents de circulation pour étranger mineur, de titres

de voyage, de changements d'adresse, de duplicatas de titre de séjour, et d'autorisations provisoires de séjour « recherche d'emploi ou création d'entreprise ».

En instituant une obligation pour les usagers de la préfecture du Rhône de saisir l'administration, uniquement, par voie électronique dans toutes les hypothèses précédemment détaillées, le préfet du Rhône a méconnu les dispositions des articles L. 122-8 et suivants du code des relations entre le public et l'administration.

Les décisions seront annulées sur ce motif.

## **2.5. Sur l'atteinte au droit de chaque personne à décider de l'usage fait de ses données personnelles**

L'article 1<sup>er</sup> de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés prévoit que : *« L'informatique doit être au service de chaque citoyen. Son développement doit s'opérer dans le cadre de la coopération internationale. Elle ne doit porter atteinte ni à l'identité humaine, ni aux droits de l'homme, ni à la vie privée, ni aux libertés individuelles ou publiques. Les droits des personnes de décider et de contrôler les usages qui sont faits des données à caractère personnel les concernant et les obligations incombant aux personnes qui traitent ces données s'exercent dans le cadre du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, de la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 et de la présente loi ».*

L'article 1<sup>er</sup> du 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 dispose : *« 1. Le présent règlement établit des règles relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et des règles relatives à la libre circulation de ces données. 2. Le présent règlement protège les libertés et droits fondamentaux des personnes physiques, et en particulier leur droit à la protection des données à caractère personnel. 3. La libre circulation des données à caractère personnel au sein de l'Union n'est ni limitée ni interdite pour des motifs liés à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel ».*

L'obligation instituée par le préfet du Rhône de recourir à la voie dématérialisée pour les demandes précitées ne permet pas aux usagers concernés de consentir librement à l'usage de leurs données à caractère personnel.

Ils sont ainsi contraints, pour faire valoir leur droit au séjour, de transmettre leurs données personnelles par le biais d'un traitement automatisé.

Les décisions du préfet du Rhône sont ainsi entachées d'une méconnaissance des dispositions précitées.

## **2.6. Sur l'erreur manifeste d'appréciation quant aux conséquences graves pour les usagers du service public de la préfecture, et la violation des principes d'égalité d'accès au service public et de continuité du service public**

En refusant d'instaurer un mode alternatif à la saisine par voie électronique de l'administration et en confirmant, de fait, l'obligation de saisir l'administration par la seule voie électronique, les décisions contestées méconnaissent les principes d'égalité d'accès au service public et de continuité du service public.

**En premier lieu**, s'agissant de l'égalité d'accès au service public, le Conseil constitutionnel a conféré à ce principe une valeur constitutionnelle (CC, 29 juillet 2002, *Loi d'orientation et de programmation pour la justice*, n°2002-461).

Le principe d'égal accès au service public a également été consacré en tant que principe général du droit (CE sect., 20 novembre 1964, *Ville de Nanterre*, n° 57435, rec. 562 ; CE ass., 1 avril 1938, *Société L'alcool dénaturé*, rec. 337).

Or, en imposant à certaines catégories d'usagers de saisir l'administration par voie électronique, sans prévoir de mode alternatif de saisine, les décisions du préfet du Rhône méconnaissent le principe d'égalité d'accès au service public.

En effet, plusieurs sortes d'obstacles existent pour certains usagers, pouvant aller, pour certains d'entre eux, jusqu'à l'impossibilité de faire valoir leur situation particulière ou même simplement de déposer leur demande de titre de séjour.

Malgré l'augmentation constante du taux d'accès à internet des ménages français, de grandes disparités existent selon l'âge, le niveau de diplôme, les ressources des personnes et la zone géographique.

À ce titre, le rapport 2019 du défenseur des droits, intitulé « *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics* » revient sur ces difficultés. Il alerte sur les « *risques et dérives de la transformation numérique des services publics* » et émet de nombreuses recommandations pour « *faire en sorte que ce processus inéluctable, et fondamentalement positif pour la qualité du service public, respecte les objectifs de services publics sans laisser personne de côté* ».

En outre, déposer une demande de titre de séjour via un téléservice implique forcément de disposer ou d'avoir à disposition du matériel particulièrement onéreux et encombrant (scanner, ordinateur, clé USB, smartphone) et de savoir les utiliser.

En l'espèce, le préfet du Rhône impose cette procédure dématérialisée à des personnes titulaires d'un droit au séjour et souhaitant le renouveler mais aussi à des personnes en situation irrégulière, qui sont par principe celles qui se trouvent dans des situations de particulière vulnérabilité.

Les bénévoles de la Cimade ont pu faire le constat depuis mai 2020 qu'une importante partie des usagers concernés ne sont pas en capacité d'appréhender correctement les démarches.

Il est donc pour le moins surprenant d'imposer la voie électronique aux ressortissants étrangers puisque ces difficultés font que les usagers n'ont pas un égal accès aux démarches dématérialisées.

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

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

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

En l'espèce, la mise en place d'un téléservice et son recours obligatoire ont essentiellement conduit à complexifier l'accès à la préfecture dans le département du Rhône.

Le Conseil d'État a déjà eu l'occasion de censurer, en retenant la violation du principe d'égalité des usagers du service public, des modalités spécifiques d'accès à celui-ci.

À propos de l'usager du minitel, il a estimé, par avis du 15 janvier 1997, que les inscriptions dans les universités ne pouvaient se faire uniquement via ce procédé.

Il avait en effet jugé qu'une telle procédure « *méconnaît le principe de l'égalité de traitement entre candidats, eu égard aux conditions d'équipement télématique et informatique des intéressés, aux possibilités techniques de connexion et aux différences qui en résultent dans les conditions d'acheminement de leurs appels vers le serveur télématique de l'université* » (CE, avis 15 janvier. 1997, *Gouzien*, n° 182777 ; voir aussi en ce sens : CE, 18 février 1994, *Ministre de l'Éducation nationale c/ Wrobel* ; TA de Lille 7 juillet 2005, n° 0500495, AJDA 2006. 436, note B. Bernabeu)

Dès lors, imposer la saisine de l'administration par la seule voie électronique dans le cadre des demandes précitées, porte atteinte au principe d'égalité constitutionnelle d'accès au service public.



**En second lieu**, les décisions du préfet du Rhône portent aussi atteinte au principe de continuité du service public.

Ce principe a vocation à garantir un fonctionnement normal et régulier du service public, sans interruption autre que celle prévue par la réglementation en vigueur.

Érigé en principe de valeur constitutionnelle depuis 1979 (CC, 25 juillet 1979, *Loi modifiant les dispositions de la loi n° 74-696 du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail*, n°79-105 DC), avant même de l'élever au rang de principe général du droit (CE, ass., 7 juillet 1950, *Dehaene*, n°01645), le juge administratif a eu l'occasion d'en souligner l'importance (CE, 7 août 1909, *Winkell*, n°37317) et a été jusqu'à le qualifier de « principe fondamental » (CE, 13 juin 1980, *Madame Bonjean*, n° 17995).

Pour le juge administratif, ce principe vise à garantir aux usagers un droit d'accès « normal » au service, ce qui implique par exemple que ce dernier soit organisé de telle sorte que l'accès n'en soit pas limité à l'excès par les horaires d'ouverture (CE, 29 décembre 1911, *Chomel*, n°43080 ; CE 25 juin 1969, *Vincent*, n°69449, *Lebon* 334).

Le défenseur des droits est aussi venu affirmer que « *lorsque la voie dématérialisée constitue la seule option possible afin de réaliser une démarche administrative, et que des problèmes techniques empêchent l'accès à la procédure en cause, il s'agit là d'une rupture de la continuité du service public [...]* » (Rapport 2019, Dématérialisation et inégalités d'accès au service public, page 29).

Toutes les personnes qui ne peuvent pas prendre de rendez-vous et donc déposer leur demande de titre de séjour, de renouvellement de titre de séjour, de récépissés, de duplicata, de changement d'adresse, de titre de voyage, de document de circulation pour étrangers mineurs ou d'autorisation provisoire au séjour etc., subissent une violation du principe constitutionnel de continuité du services public.

Un véritable système de tri a été mis en place, excluant, comme rappelé ci-dessus, tant les personnes dépourvues d'un accès à internet et des outils numériques nécessaires, que celles qui ne maîtrisent pas suffisamment leur utilisation, celle de la langue française ou tout simplement le vocable administratif.

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

Il résulte de tout ce qui précède qu'en refusant d'instaurer une voie de saisine alternative à la saisine électronique, le préfet du Rhône a manifestement méconnu les principes d'égalité d'accès au service public et de continuité du service public.

Ses décisions seront donc annulées.

## **2.7. Sur les discriminations et la violation des stipulations combinées des articles 8 et 14 de la CESDH et de l'article 1 du protocole n°12 à la CESDH**

La discrimination alléguée se situe à deux niveaux.

**Il existe une première discrimination** pour la priorisation des dates de rendez-vous accordées selon que les personnes sollicitent leur admission exceptionnelle au séjour, selon le sens que veut lui donner l'autorité préfectorale, ou qu'elles se situent dans une catégorie dite « de plein droit ».

La préfecture a eu l'occasion de soutenir devant le tribunal de céans qu'elle fondait la différence de traitement, et le refus d'enregistrement d'une demande de carte de séjour par un guichet, sur le fait que ladite demande relevait d'un autre guichet et d'une autre modalité de prise de rendez-vous (**pièce n°16**).

Le juge des référés du tribunal administratif de Lyon a, dans certains cas, validé pareille pratique (par exemple : TA Lyon, ord., 12 février 2021, n°2100557).

Or, certains usagers revendiquent un droit au séjour tiré de l'application de l'article 8 de la CESDH et de l'article 3-1 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE), et à l'identique sur le fondement de l'article 24 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

C'est-à-dire que le préfet du Rhône croit pouvoir réserver un traitement différent, et partant refuser l'enregistrement d'une demande de délivrance de titre de séjour alors qu'un dossier est complet, selon que l'étranger peut invoquer le droit interne (L. 313-11 6° du CESEDA par exemple) ou le droit international et le droit à mener une vie privée et familiale normale ainsi que les stipulations relatives à l'intérêt supérieur des enfants.

La décision aboutit à traiter de façon plus favorable une personne revendiquant un droit au séjour sur le fondement du droit interne qu'une personne le revendiquant sur le fondement de l'article 8 de la CESDH ou d'autres normes supranationales.

**Par ailleurs, une seconde discrimination** est révélée de façon encore plus générale par l'organisation mise en place par la préfecture du Rhône.

Cette organisation a en effet pour conséquence que **la population étrangère dans son intégralité est la seule en France à devoir justifier du bien-fondé de sa demande**, au-delà de sa simple recevabilité, pour avoir simplement **accès à un service public et accès au droit de voir sa demande examinée au fond**.

La population étrangère est également la seule, en l'état de la jurisprudence, à devoir saisir le juge administratif et à devoir justifier du bien-fondé de sa demande afin que ce dernier, s'il en est convaincu, donne injonction à la préfecture... de simplement enregistrer cette demande.

Dans les faits, cela revient à demander à l'ensemble de la population étrangère confrontée à un refus verbal de la préfecture de saisir au préalable le juge administratif pour que ce dernier vérifie si le dossier est suffisamment convaincant pour que l'usager étranger ait le droit de faire enregistrer et instruire sa demande.

Ce faisant le juge se trouve dans un véritable rôle d'administrateur, dont l'office consiste à examiner le bien-fondé de la demande, dont le caractère dilatoire ou abusif n'est aucunement allégué à ce stade par l'autorité administrative (il le sera éventuellement dans le cadre du contentieux noué devant le tribunal).

Ce déplacement du rôle du juge administratif, qui le conduit à intervenir quasiment en plein contentieux avant même que l'administration ne soit saisie, est induit par le type d'organisation mise en place par la préfecture du Rhône et procède d'une discrimination.

Par ailleurs, eu égard à la complexité du droit en la matière, le recours à un avocat est en pratique obligatoire, créant sur ce point également une différence de traitement au détriment des étrangers, qui revendiquent simplement l'accès à un service public.

Or, aux termes de l'article 14 de la CESDH, « *La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation* ».

Par ailleurs, selon l'article 225-1 du code pénal « *Constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques sur le fondement de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de la particulière vulnérabilité résultant de leur situation économique, apparente ou connue de son auteur, de leur patronyme, de leur lieu de résidence, de leur état de santé, de leur perte d'autonomie, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs mœurs, de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une Nation, une prétendue race ou une religion déterminée* ».

La discrimination est également prohibée par l'article 1 du protocole n°12 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui prévoit : « **Article 1 – Interdiction générale de la discrimination :**  
*1. La jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. 2. Nul ne peut faire l'objet d'une discrimination de la part d'une autorité publique quelle qu'elle soit fondée notamment sur les motifs mentionnés au paragraphe 1* ».

Le rapport explicatif du protocole n°12 indique sur ce point :

« [...] En particulier, la portée de la protection additionnelle en vertu de l'article 1 vise les cas où une personne fait l'objet d'une discrimination :

- i. dans la jouissance de tout droit spécifiquement accordé à l'individu par le droit national ;
- ii. dans la jouissance de tout droit découlant d'obligations claires des autorités publiques en droit national, c'est-à-dire lorsque ces autorités sont tenues par la loi nationale de se conduire d'une certaine manière ;
- iii. de la part des autorités publiques du fait de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire (par exemple, l'octroi de certaines subventions) ;
- iii. du fait d'autres actes ou omissions de la part des autorités publiques (par exemple, le comportement des responsables de l'application des lois pour venir à bout d'une émeute).<sup>23</sup> A cet égard, il a été jugé inutile de préciser lesquels de ces quatre éléments relevaient respectivement du premier paragraphe de l'article 1 et lesquels du deuxième paragraphe. Les deux paragraphes sont complémentaires et leur portée combinée fait que tous ces quatre éléments sont couverts par l'article 1. Il convient de garder également à l'esprit que la distinction entre les catégories i. à iv. n'est pas nette et que les systèmes juridiques nationaux peuvent avoir différentes approches quant au fait de savoir si un cas donné entre dans une de ces catégories plutôt que dans une autre [...] »

Dès lors, il convient de s'interroger, eu égard à l'état du droit ainsi rappelé, sur le bien-fondé des pratiques discriminatoires décrites ci-dessus.

Il est d'ailleurs rappelé que **cette discrimination est de deux ordres :**

- d'une part entre les étrangers eux-mêmes, et au détriment de ceux invoquant la protection de leur vie privée et familiale et l'intérêt supérieur de leur enfant au regard d'une norme supranationale ;
- d'autre part entre la population étrangère et la population française.

Les critères de la Cour européenne des droits de l'homme, tels que détaillés dans le guide sur l'article 14 de la CEDH et l'article 1 du protocole n°12, révèlent plusieurs éléments applicables au présent litige ([https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_14\\_Art\\_1\\_Protocol\\_12\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_14_Art_1_Protocol_12_ENG.pdf))

Tout d'abord, il sera à toutes fins utiles rappelé que l'article 14 peut avoir une application autonome (CEDH, *Carson and Others v. the United Kingdom* [GC], 2010, § 63 ; *E.B. v. France* [GC], 2008, § 47 ; *Sidabras and Džiautas v. Lithuania*, 2004, § 38)

Cela signifie qu'une discrimination peut intervenir en soi, sans qu'aucune autre violation de la convention ne soit reconnue.

La Cour européenne des droits de l'homme s'attache par ailleurs à rechercher le fondement de la discrimination.

À ce titre, il a été jugé que l'origine nationale rentre dans le champ d'application des dispositions prohibant la discrimination. Il en est de même, dans certains cas, de la législation des états membres relative à l'immigration.

Par ailleurs, la population étrangère a non seulement **l'obligation, mais également le droit** de voir sa demande de titre de séjour enregistrée et examinée, et donc de jouir de ce droit au sens de l'article 1 du protocole n°12.

De même, la préfecture a l'obligation, au sens de ce même article, de **donner un rendez-vous dans un délai raisonnable**, ainsi que l'a rappelé le Conseil d'État (CE, 10 juin 2020, *GISTI*, n°435594, Lebon T.).

À ce stade, il est donc établi que les pratiques mises en œuvre par la préfecture du Rhône entrent dans le champ d'application des stipulations précitées.

Certes, la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que certaines règles spécifiques pouvaient être mises en œuvre à l'égard de la population étrangère par rapport à la population nationale.

- Néanmoins, d'une part, il importe de rechercher si ces règles **concourent à un objectif raisonnable, et sont proportionnées** (CEDH, 28 mai 1985, *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c/Royaume-Uni*, Série A, n° 94, § 72) ;
- D'autre part, elles doivent nécessairement avoir **une base légale**

En l'espèce, il est largement établi que le système mis en place par la préfecture du Rhône ne repose sur aucune base légale et ne constitue qu'une pratique interne (**pièce n°16**).

Par essence, il ne repose donc pas sur une règle qui aurait pu le cas échéant permettre qu'il soit nécessaire d'aller jusqu'à l'examen du caractère raisonnable de l'objectif poursuivi et proportionné de la règle.

En tout état de cause, rien ne justifie, en droit, que les étrangers réclamant un droit au séjour sur le fondement des stipulations de l'article 8 de la CESDH et de l'article 3-1 de la CIDE soient plus défavorablement traités que les étrangers se réclamant d'un droit au séjour sur le fondement du droit interne.

À cet égard, il sera renvoyé aux conclusions de Madame la rapporteure publique dans l'affaire qui a conduit à ce que soit rendu l'arrêt du Conseil d'État du 10 juin 2020 :

*« Tout aussi évidemment, le ministre ne peut sérieusement soutenir que faire droit à cette demande créerait une rupture d'égalité entre deux étrangers selon qu'ils usent ou non de référées mesures utiles, d'une part car c'est une voie de droit, et d'autre part car cela revient à faire peser*

sur les requérants la responsabilité d'une faille qui n'est autre que celle de l'administration ».

Il est ainsi rappelé que l'absence de réponse dans un délai raisonnable à une demande de rendez-vous et constitutif d'une faille de l'administration.

Rien ne justifie non plus que l'intégralité de la population étrangère en France soit la seule, en opposition à la population nationale, à devoir se justifier, hors des cas prévus par la loi des demandes abusives et dilatoires, avant d'accéder au service public pour faire valoir le droit, en produisant un dossier complet, à faire enregistrer et examiner ses demandes.

Cette discrimination reposant sur l'origine de toute une partie des justiciables demeurant en France, la population étrangère, ne saurait être acceptée.

Les ressortissants étrangers demandeurs d'un titre de séjour sont placés dans une même situation juridique, celles d'usagers du service public et de demandeurs du titre de séjour, et il ne peut donc être prévu de différences de traitements, l'ensemble de la population étrangère devant bénéficier des mêmes conditions d'accès au service public, surtout lorsqu'il s'agit de revendiquer l'application du droit supranational.

S'il peut évidemment en toute logique être accepté que certaines plages horaires ou certains guichets soient réservés à tel(s) type(s) de demande(s) pour le bon fonctionnement du service, tel que cela n'a d'ailleurs jamais été contesté pour les cartes de séjour étudiants ou autre, il ne peut en revanche être accepté, eu égard par ailleurs aux délais actuels de traitements des demandes par la préfecture du Rhône, et au fait que les demandes de rendez-vous ne peuvent être prises que par la voie dématérialisée, que l'égalité soit rompue au sein même de la population étrangère.

Cette rupture est telle que, d'une part, certaines demandes de rendez-vous ne reçoivent pas de réponses durant des mois (au moins 8 actuellement pour les demandes d'admission exceptionnelle au séjour) et que, d'autre part, un rendez-vous qui a été fixé par la préfecture elle-même ne soit pas suivi de l'enregistrement d'une demande alors même que le dossier est complet.

Ainsi, cette double discrimination et cette rupture d'égalité devant le service public entre les ressortissants français et les ressortissants étrangers et au sein même des ressortissants étrangers, sera sanctionnée par le tribunal.

Pour l'ensemble de ces motifs, les décisions attaquées seront annulées par le tribunal.

## **2.8. Sur la violation de l'article 1 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et l'article 8 de la CESDH**

L'article 1 de la loi de 1978 prévoit :

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

Pourtant, de nombreuses études, rapports et avis, dont les plus récentes (évoqués dans le rappel des faits et /ou ci-dessous) démontrent que le recours par les administrations aux téléservices et autres procédés électroniques ont des conséquences particulièrement dramatiques pour les usagers du service public, notamment pour les plus vulnérables, ce principalement lorsque n'a pas été respecté le caractère facultatif prévu par la réglementation en vigueur.

À ce titre, le rapport 2019 du Défenseur des droits, intitulé *« Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics »* alerte sur les *« risques et dérives de la transformation numérique des services publics »* et émet de nombreuses recommandations pour *« faire en sorte que ce processus inéluctable, et fondamentalement positif pour la qualité du service public, respecte les objectifs de services publics sans laisser personne de côté »*.

Il souligne aussi que *« les effets de la dématérialisation des procédures administratives se traduisent pour beaucoup d'usagers par un véritable recul de l'accès à leurs droits »*.

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

Dans son rapport public annuel rendu en février 2020, la Cour des Comptes, aborde dans son tome II la question du *« numérique au service de la transformation de l'action publique »* (disponible sur <https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-02/20200225-RPA-2020-tome-II.pdf>), et aboutit aux mêmes constats.

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

Sur la question spécifique du droit des étrangers, le Défenseur des droits déplore que : *« la dématérialisation des procédures, qui devait être une occasion pour améliorer ces difficultés, est venue cristalliser, voire exacerber, et surtout rendre invisibles les entraves à l'accès aux services publics : aux files d'attente indignes des usagers cherchant à atteindre le guichet de la préfecture est venue se substituer une file invisible qui parvient encore moins qu'auparavant à accéder aux guichets »* (page 29).

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

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

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

En l'espèce, ces différents constats sont aujourd'hui mis en évidence dans le cadre des procédures dématérialisées mises en place par la préfecture du Rhône, sans que l'autorité administrative ne semble tout à la fois consciente du problème, et dans une volonté de le régler.

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



*cette situation encourt enfin le risque de se faire interpellé et, faute de moyen de prouver la régularité de son séjour, d'être placé en centre de rétention administrative ».*

Il est ainsi manifeste que les décisions contestées méconnaissent les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, aux termes desquelles :

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

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

La saisine exclusive, de la préfecture du Rhône, par voie électronique empêche certains ressortissants étrangers de faire valoir leurs droits.

Comme il l'a été précédemment exposé, cette ingérence est manifestement illégale et ne constitue nullement une mesure proportionnée à l'un des objectifs prévus par le 2<sup>ème</sup> paragraphe de l'article 8 de la CESDH.

Les décisions attaquées seront annulées pour ce motif.

## **2.9. Sur l'erreur de droit au regard de la structuration et de l'organisation des téléservices**

Outre le fait que le recours à un téléservice en matière de titre de séjour est contraire aux dispositions précitées et que le rendre obligatoire et exclusif est parfaitement illégal, il apparaît que le contenu même du téléservice est entaché de plusieurs erreurs de droit.

En effet, pour solliciter un rendez-vous en préfecture au sens de l'article R. 311-1 du CESEDA, il est requis de sélectionner un motif d'accès au séjour.

Le bénéficiaire doit donc pré-qualifier sa demande dès la sollicitation d'un rendez-vous.

Surtout, la liste des motifs est exhaustive et souffre de carences manifestes, la rendant parfaitement illégale.

En effet, seuls les motifs suivants sont prévus dans le système « démarches-simplifiées » :

### 3. NATURE DU TITRE SOLLICITÉ

Motif de votre demande de premier titre de séjour \*

Admission exceptionnelle ou séjour

- Admission exceptionnelle au séjour
- Ascendant ou descendant de ressortissant français
- Admission pour raisons de santé (ou accompagnant)
- Bénéficiaire d'une ordonnance de protection
- Conflié à l'aide sociale à l'enfance
- Conjoint de français
- Entrée avant l'âge de 13 ans (10 ans pour les ressortissants algériens et tunisiens)
- Membre de famille de réfugié ou protégé subsidiaire
- Parent d'enfant mineur français
- PACS avec un ressortissant français ou un étranger en situation régulière
- Passeport-talent (ou membre de famille)
- Profession commerciale, industrielle ou artisanale/profession artistique et culturelle/activité libérale
- R ressortissant européen (ou membre de famille)
- Regroupement familial
- Salarié/travailleur temporaire
- Visiteur
- Étudiant (seulement si vous ne pouvez pas déposer votre dossier à l'adresse suivante : <https://administration-etrangers-en-france.interieur.gouv.fr/>)

Parcourir... Aucun fichier sélectionné.

A titre d'exemple, n'est pas prévue la possibilité de solliciter une carte de séjour « vie privée et familiale » sur le fondement des dispositions de l'article L. 313-11 7° du CESEDA (qui relève pourtant d'une catégorie « plein droit »).

Il convient de préciser que l'administration a pu répondre à plusieurs reprises aux usagers qu'il fallait sélectionner l'onglet « admission exceptionnelle » pour les demandes fondées sur l'article L. 313-11 7° du CESEDA, ce qui n'est pas sans interroger quant au traitement réservé à ces demandes relevant d'un motif d'accès au séjour de plein droit, mais considérées par la préfecture comme des demandes relevant d'une admission exceptionnelle.

Il en va de même pour les demandes présentées sur le fondement de l'article 6-5 de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié.

En tout état de cause, il est constant que les usagers ne rentrant pas dans les critères de ces motifs énumérés mais relevant d'autres dispositions du CESEDA, comme ceux de l'article L. 313-11 7° du CESEDA, n'ont pas accès à « démarches-simplifiées », et ne peuvent solliciter un rendez-vous.

Le téléservice étant le seul moyen de saisir l'administration aux fins d'obtenir le rendez-vous légalement prévu par l'article R. 311-1 du CESEDA, ces personnes se trouvent donc privées *de facto* d'un accès au service public.

En outre, les personnes qui ne sélectionnent pas le bon motif mais qui parviennent à obtenir un rendez-vous physique en préfecture se voient refuser la possibilité de déposer leur dossier de demande de titre de séjour au motif qu'ils n'ont pas sélectionné la bonne « case » sur le site « démarches-simplifiées », c'est-à-dire le bon motif de demande de titre de séjour.

Par ailleurs, le préfet impose la production de documents juridiquement non exigibles au stade de la prise de rendez-vous dans le cadre de ces téléservices.

La préfecture ne peut exiger des pièces qui ne sont pas prévues par les textes ; les juridictions administratives ont déjà été amenées à se prononcer, notamment sur les documents exigés pour justifier de l'état civil du demandeur.

Or, en l'espèce, il est constaté la pratique de la clôture des dossiers en ligne, pour manque de document ou au motif que les demandeurs n'ont pas fourni des documents autres que ceux prévus à l'article R. 311-2-2 du CESEDA.

Notamment, pour les parents d'enfants français, il est expressément demandé sur le site de fournir une carte nationale d'identité ou un certificat de nationalité française, alors même que la nationalité française de l'enfant peut se déduire de son acte de naissance, qui mentionne sa filiation, accompagné de la carte d'identité du parent français, comme d'ailleurs déjà jugé le tribunal administratif de Lyon (TA Lyon, ord., 11 décembre 2019, n°1909150).

Aussi, la procédure de dématérialisation nécessite-t-elle la production de documents qui ne sont pas légalement exigibles.

En outre, lorsque l'utilisateur n'est pas en mesure de produire de tels documents, il ne peut valider son dossier et déposer sa demande de convocation.

Il lui sera donc impossible d'accéder aux services de la préfecture.

L'obligation de produire ces documents non-exigibles prive les usagers de leurs droits les plus fondamentaux.

Les décisions contestées sont ainsi entachées d'une erreur de droit.

Elles entraînent, par ailleurs, un défaut d'accès au service public ainsi qu'une discrimination dans l'accès au service public.

Elles seront annulées.

\*\*\*

Par ces motifs, les associations requérantes demandent au tribunal administratif de Lyon :

**1) D'annuler** pour excès de pouvoir :

- Les décisions prises à une date indéterminée par le préfet du Rhône, révélées par la mise en place d'un téléservice pour les demandes de convocation en préfecture s'agissant des premières demandes de titre de séjour, des demandes de renouvellement de titre de séjour, et des demandes de renouvellement de

récépissés de demande de titre de séjour, en tant qu'elles ne prévoient aucune autre modalité de dépôt de ces demandes que par la voie dématérialisée ;

- Les décisions prises à une date indéterminée par le préfet du Rhône, révélées par la mise en place d'un téléservice pour les demandes de documents de circulation pour étranger mineur, de titres de voyage, de changements d'adresse, de duplicatas de titre de séjour, d'autorisations provisoires de séjour « recherche d'emploi ou création d'entreprise » et les demandes de naturalisation en tant qu'elles ne prévoient aucune autre modalité de dépôt de ces demandes que par la voie dématérialisée ;
- La décision implicite de rejet des demandes formulées par l'association La Cimade dans son courrier du 18 décembre 2020 ;
- La décision implicite de priorisation de la convocation et du traitement des demandes en fonction de leur fondement.

**2) D'enjoindre, de manière générale,** au préfet du Rhône de prévoir le caractère facultatif et alternatif de la saisine (demandes de convocations et dépôt de tous les types de demandes) par voie électronique de l'administration par ses usagers, dans un délai de quinze jours à compter de la notification de la décision à intervenir, sous astreinte de 500€ par jour de retard ;

**3) D'enjoindre, de manière plus spécifique,** au préfet du Rhône de :

- Faire cesser l'impossibilité de prendre un rendez-vous en préfecture par un autre moyen que le site internet de la préfecture ou « démarches-simplifiées », et de mettre en place une modalité alternative de saisine de l'administration ;
- Mettre en place des moyens humains compétents destinés à orienter et aider les usagers du service public dans leurs démarches de prise de rendez-vous ;
- Rendre facultative la saisie du fondement juridique de la demande de titre de séjour, les usagers n'ayant pas l'obligation de connaître les multiples motifs d'admission au séjour prévus par la législation ;
- A défaut, répertorier, de manière exhaustive, tous les fondements possibles de demandes de titre de séjour, certains motifs n'apparaissant pas dans le menu déroulant (liens privés et familiaux, stagiaire, jeune au pair, ...) ; et permettre que plusieurs motifs soient cumulables ;
- Faire cesser la pratique de clôture des dossiers en ligne, pour manque de document, sans information préalable par mail ; de même, faire cesser les clôtures de dossier au motif que les demandeurs n'ont pas fourni des documents autres que ceux prévus à l'article R. 311-2-2 du CESEDA (justificatifs de nationalité et de domicile), ou des documents déjà téléchargés ;

- Enjoindre à l'administration de convoquer dans un délai raisonnable tout demandeur à un titre de séjour, quel que soit le fondement de sa demande ;
  - Faire cesser les refus de convocations pour les personnes sous le coup d'une obligation de quitter le territoire, alors qu'aucune disposition légale n'interdit de déposer une demande de titre dans cette situation, tout particulièrement quand des changements de circonstances le justifient ;
  - Maintenir les convocations programmées pour les personnes qui n'auraient pas fait le bon choix dans le menu déroulant, sans les obliger à réitérer leur démarche en ligne et leur imposer de nouveaux délais de convocation ;
  - Faire cesser la priorisation des convocations selon le fondement juridique de la demande ;
  - Délivrer des convocations dans le délai maximal de deux mois pour le renouvellement des titres de séjour ;
  - Faire cesser la pratique de l'envoi, par la messagerie du site « démarches-simplifiées », d'un formulaire de « pré- rendez-vous » à l'approche de la convocation, le contenu de ce formulaire ne correspondant pas à la démarche, alors que les renseignements pertinents ont déjà été donnés ;
  - Faire cesser les pratiques, au guichet de la préfecture, de refus de dépôt d'un dossier pour l'étranger ayant prétendument effectué un mauvais choix dans le menu déroulant pour renseigner le motif de sa demande ;
  - Plus généralement, prendre toutes les mesures nécessaires pour que soient élaborées et mises en œuvre des modalités d'accueil des étrangers, d'enregistrement et d'instruction de leurs demandes permettant de garantir un accès effectif et une continuité du service public, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision à intervenir ;
- 4) De condamner** l'État à leur verser, à chacune, la somme de 1 000 € en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

*Lyon,  
Le 30 mars 2021,  
Me Yannis LANTHEAUME, avocat.*

***SOUS TOUTES RESERVES***