

**SELARL LOZEN AVOCATS**

**Barreau de Lyon (T429)**

56 rue de la Charité

69002 - Lyon

Tel : 04 72 84 98 95 / Fax : 04 72 61 84 91

[lozen@lozenavocats.com](mailto:lozen@lozenavocats.com)

Affaire : ORDRE DES AVOCATS / PREFET DU RHONE

Dossier n° : 21359

## **TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LYON**

**INSTANCE N° 2103111**

### **MEMOIRE EN INTERVENTION VOLONTAIRE**

**POUR :**

**L'ORDRE DES AVOCATS DU BARREAU DE LYON**, représenté par son bâtonnier en exercice, Maître Serge DEYGAS, sis 176 rue Créqui, 69003 – LYON.

Ayant pour Conseil la **SELARL LOZEN AVOCATS**, (Toque n°429), 56, rue la Charité, 69002 – LYON.

**En présence de :**

**LA CIMADE**, dont le siège est situé 91 rue Oberkampf, 75011 – PARIS. Représentée par son président, Monsieur Henry MASSON, régulièrement habilité.

Ayant pour Conseil **Maître Yannis LANTHEAUME**, avocat au barreau de Lyon (Toque n°2433), 23, avenue Jean Jaurès, 69007 – LYON.

**CONTRE :**

**Monsieur le PREFET DU RHONE.**

**OBJET :**

**Intervention volontaire au soutien de la requête de LA CIMADE tendant à la suspension :**

-Des décisions prises à une date indéterminée par le préfet du Rhône révélée 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 révélée 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.

---

**A MONSIEUR LE PRESIDENT  
ET MESDAMES ET MESSIEURS LES CONSEILLERS  
COMPOSANT LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LYON**

**FAITS ET PROCEDURE**

Sur le rappel des faits et de la procédure, l'Ordre des avocats du Barreau de LYON s'en remet à la requête introductive d'instance présentée par l'association LA CIMADE.

Face aux dysfonctionnements et aux difficultés d'accès au guichet de la PREFECTURE DU RHONE, la CIMADE a saisi, par requête en date du 30 mars 2021 sous le numéro 2102199-5, le Tribunal de céans d'une requête tendant à l'annulation des décisions prises par le PREFET DU RHONE, généralisant le principe de la dématérialisation pour l'ensemble des démarches des usagers ressortissants étrangers et priorisant les demandes en fonction de leurs fondements.

Par requête de ce jour, l'Ordre des avocats du Barreau de Lyon est intervenu volontairement à cette instance.

En date du 30 avril 2021, la CIMADE a saisi le Tribunal de céans, d'une requête enregistrée sous le numéro 2103111 tendant à la suspension de l'exécution de ces décisions.

Par la présente requête, l'Ordre des avocats du Barreau de Lyon intervient, pour les raisons de fait et de droit suivantes, volontairement à l'instance.

**I - SUR LA RECEVABILITE DE L'INTERVENTION VOLONTAIRE**

L'Ordre des avocats du Barreau de Lyon est un organisme administratif et juridictionnel chargé de la défense, de la régulation et de la promotion de la profession d'avocat.

Par délibération en date du 31 mars 2021, les membres réunis du Conseil de l'Ordre des avocats du Barreau de Lyon, ont autorisé Monsieur le Bâtonnier Serge DEYGAS à intervenir volontairement à la présente instance pour le compte de l'Ordre des avocats.

*(Pièce jointe n°1 – délibération du Conseil de l'Ordre du 31 mars 2021)*

L'Ordre des avocats du Barreau de Lyon justifie donc d'une qualité pour intervenir à la présente instance.

Par évolution de la jurisprudence administrative, et afin d'éviter l'encombrement des prétoires, l'intervenant volontaire doit justifier d'un intérêt à intervenir **distinct** de celui qui est représenté par le demandeur initial.

*(V., en sens contraire, CE 11 mai 1937, Cie méridionale d'entreprises immobilières, Rec. CE, p. 492)*

Pour être autorisé à prendre part aux débats, l'intervenant doit donc démontrer que la solution qui sera donnée au litige aura une **répercussion sur l'intérêt qu'il a pour mission de protéger** au moment de l'intervention.

*(CE 17 juin 1953, Ville de Briançon, Rec. CE, p. 291)*

En l'espèce, si l'Ordre des avocats s'associe pleinement aux conclusions de la requérante, il soutient ses prétentions au regard d'un intérêt qui lui est propre.

En effet, l'Ordre intervient dans le cadre, d'une part, de sa mission d'intérêt public visant à faciliter l'accès au service public et au droit, et d'autre part, dans l'exercice de sa qualité de représentant d'auxiliaires de justice en ce que les décisions contestées portent atteinte à la bonne administration des juridictions administratives lyonnaises, pour laquelle l'Ordre est tenu d'œuvrer.

**Par conséquent, l'Ordre des avocats du Barreau de Lyon justifie, par son objet statutaire et son action, d'un intérêt à intervenir parfaitement distinct de celui des parties à l'instance, ce qui implique nécessairement que la suspension des décisions attaquées aurait une répercussion directe sur ses intérêts, ainsi que sur ceux liés à l'exercice de l'activité professionnelle de ses membres.**

**1- En premier lieu,** l'Ordre des avocats est investi d'une mission visant à faciliter l'accès au droit et à la Justice à tous les justiciables, sans condition de nationalité.

En effet, aux termes de l'article 21 de la loi 71-1130 du 31 décembre 1971 modifié par la loi n°2011-94 du 25 janvier 2011 - art. 7, il est prévu que :

« *Chaque barreau est doté de la personnalité civile. Le bâtonnier représente le barreau dans tous les actes de la vie civile.* »

A cet égard, l'Ordre des avocats a une mission d'ordre public et « **concourt au service public de la justice. Il doit notamment tout mettre en œuvre pour offrir aux justiciables tous les services utiles visant à lui faciliter l'accès au droit et à la Justice.** »

Ainsi, il sera rappelé que la notion et le régime juridique de service public sont régis par les lois dites Rolland, qui en fixent les grands principes.

Le premier est celui de la **continuité du service public**. Il constitue un des aspects de la continuité de l'État et a été qualifié de principe de valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel.

*(Décision 79-105 DC du 25 juillet 1979)*

Il repose sur la nécessité de répondre aux besoins d'intérêt général sans interruption.

Le deuxième principe est celui de l'**égalité devant le service public**, lui aussi à valeur constitutionnelle, qui procède de l'application à ce domaine du principe général d'égalité de tous devant la loi, proclamé par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Ainsi, toute personne a un droit égal à l'accès au service.

A cet égard, et comme le rappelle l'association AITEC (Association internationale de techniciens, experts et chercheurs) :

*« L'importance des services publics induit un principe de continuité. La continuité des services publics est la concrétisation de celle de l'Etat et elle peut également être considérée comme un corollaire de celui d'égalité, car la rupture du service pourrait introduire une discrimination entre ceux qui en bénéficient et ceux qui en sont privés.*

**L'accessibilité et la simplicité sont les conditions mêmes d'un service tourné vers les usagers.**

**L'effort de simplification et de clarification administratives** est donc un levier essentiel de l'amélioration de la relation des services publics avec leurs usagers.

*Les services publics doivent s'attacher à lutter contre l'inflation des normes de toutes sortes et ne préparer de nouvelles règles juridiques que dans la mesure où le problème posé ne peut être résolu par d'autres moyens.*

*Le service rendu à l'utilisateur constitue la finalité de l'action administrative. Les **contraintes internes des services publics ne doivent pas dès lors peser sur l'utilisateur.** Ainsi, des mesures bénéfiques à l'utilisateur ne doivent pas être écartées au prétexte qu'elles compliquent l'activité interne des services publics.*

*La confiance et la fiabilité imposent également de se comporter en toute circonstance en partenaires loyaux.*

*L'utilisateur a le droit à la sécurité juridique et à la fiabilité dans ses relations avec l'administration et les services publics. Cela signifie notamment que :*

- *l'Etat doit établir clairement les modalités et conditions de fonctionnement de ses services publics ;*
- *les règles doivent être stables : en cas de changement imposé par l'évolution de la société ou les circonstances, les nouvelles règles doivent être mises en vigueur suivant des modalités permettant à l'utilisateur de s'adapter dans les meilleures conditions. »*

Au cas d'espèce, en mettant en place la prise de rendez-vous en ligne via une plateforme dédiée sans prévoir d'autres modes alternatifs de saisine, pour les usagers, la PREFECTURE DU RHONE ne permet pas à l'ensemble des usagers, en l'espèce ressortissants étrangers, du fait de la barrière de la langue, de la complexité des procédures à mettre en œuvre, du dysfonctionnement majeur de ce service (délai de rendez-vous, désactivation des numéros AGDREF des usagers...) d'avoir un accès effectif et égal au service public de la préfecture et de pouvoir utilement effectuer leurs démarches, leur faisant ainsi perdre pour certains l'ensemble de leurs droits sociaux.

Ces difficultés résultent donc d'une organisation dématérialisée de l'administration instaurée par le PREFET DU RHONE qui est, comme le démontre LA CIMADE dans ses écritures, obligatoire, imposée et ne fait l'objet d'aucune alternative contrairement à ce qui prévoit le Conseil d'Etat :

*« Il résulte des motifs énoncés au point précédent que le décret du 27 mai 2016, qui se borne à*

*autoriser les services de l'Etat et ses établissements publics administratifs à créer des téléservices destinés à la mise en œuvre du droit des usagers à les saisir par voie électronique et définit les modalités de fonctionnement de ces téléservices n'a pas pour objet et **ne saurait avoir légalement pour effet de rendre obligatoire la saisine de l'administration par voie électronique.** »*

*(Conseil d'État, 27 novembre 2019, n° 422516)*

LA CIMADE a saisi par requête en date du 30 mars 2021 sous le numéro 2102199-5 le Tribunal de céans d'une requête tendant à l'annulation des décisions prises par le PREFET DU RHONE, généralisant le principe de la dématérialisation pour l'ensemble des démarches des usagers étrangers et priorisant les demandes en fonction de leurs fondements. Au terme de sa requête, LA CIMADE met en évidence les difficultés majeures rencontrées par les usagers pour accéder au service public de l'immigration et de l'intégration de la PREFECTURE DU RHONE et dénonce l'illégalité des décisions préfectorales.

L'Ordre des avocats s'associe à ces constats ainsi qu'aux conclusions de LA CIMADE, faisant l'objet du présent litige.

Ces difficultés ont également été constatées par les avocats intervenant habituellement au soutien des usagers ressortissants étrangers.

Cette dématérialisation généralisée et non maîtrisée, engendre, en effet, des obstacles majeurs, voire une impossibilité pour les usagers ressortissants étrangers d'accéder aux guichets de la PREFECTURE DU RHONE. Par conséquent, l'accès au droit est aujourd'hui mis à mal pour l'ensemble de ces usagers qui se trouvent bien trop souvent empêchés de faire valoir leurs droits.

**1.1. Premièrement**, les demandes d'admission exceptionnelle au séjour sont particulièrement impactées par les décisions querellées, rendant éminemment difficile l'accès des intéressés aux droits fondamentaux rattachés à un séjour régulier.

Il a été constaté par les avocats un traitement dégradé des demandes d'admission exceptionnelle au séjour.

En effet, une augmentation constante et non négligeable des délais de traitement a été régulièrement observée par les avocats, notamment pour l'obtention d'un rendez-vous en préfecture.

A titre d'exemple, certains usagers ont été contraints d'attendre entre six et huit mois pour obtenir une simple convocation en préfecture afin de déposer une demande d'admission exceptionnelle au séjour.

**1.2 Deuxièmement**, et de la même manière, il sera également rappelé que les demandes

d'admission au séjour pour soins font l'objet d'obstacles considérables.

La dématérialisation des services de la PREFECTURE DU RHONE a pour effet notable de prolonger les délais de traitement des demandes de rendez-vous pour déposer un dossier d'admission pour accès aux soins de certains usagers ressortissants étrangers, ou de leurs accompagnateurs. Les délais sont aujourd'hui anormalement longs alors que l'état de santé des intéressés évolue.

**1.3.Troisièmement**, les usagers devant renouveler leur titre de séjour se heurtent, eux aussi, à l'obstacle de la dématérialisation inefficace et imposée par les services de la PREFECTURE DU RHONE.

Ces derniers se voient fréquemment délivrer un rendez-vous en préfecture pour le dépôt d'une demande de renouvellement de titre de séjour à une date ultérieure à la date de validité de leur premier titre, alors que les démarches ont été dûment introduites dans les délais répartis par les dispositions réglementaires en la matière.

Pourtant, nombreux sont les usagers ressortissants étrangers concernés par ces difficultés qui disposent d'un plein droit au séjour sur le territoire français.

Il est par ailleurs fréquent que la continuité de l'exécution de leur contrat de travail ou du bénéfice de droits sociaux soit conditionnée par le renouvellement de leur titre de séjour.

En matière de renouvellement de titre de séjour, la PREFECTURE DU RHONE a également instauré un téléservice dédié à l'instruction des cartes délivrées sur les fondements des articles L.313-7 et L.313-8 du CESEDA.

A cet égard, il est fréquent que certains étudiants en cours ou en fin d'études, ayant sollicité le renouvellement de leur titre de séjour via le téléservice de la PREFECTURE DU RHONE, ne se voient pas délivrer de récépissé de renouvellement au moment du dépôt de la demande comme le prévoit l'article R.311-4 du CESEDA, privant les étudiants ou les chercheurs étrangers de certains droits inhérents à la présentation d'un document de séjour régulier en cours de validité.

Nul ne pourrait contredire le fait que ces obstacles d'accès au service public, causés de manière directe et certaine par les décisions préfectorales contestées, entraînent des ruptures de droit, pouvant causer des préjudices irréversibles, tels que le licenciement ou l'expulsion locative des intéressés.

La menace constante qui pèse sur la continuité du libre exercice d'une activité professionnelle, sur l'accès effectif au droit de mener une vie privée et familiale normale, ainsi que sur le bénéfice de droits sociaux causent des préjudices certains aux usagers ressortissants étrangers.

Depuis la mise en place de cette dématérialisation, l'accès au service public est si obéré que certaines démarches administratives, mêmes les plus simples, sont impossibles sans l'intervention d'un avocat. A titre d'exemple, l'usager ressortissant étranger doit quasi-systématiquement avoir recours à un avocat pour l'obtention d'un rendez-vous à la préfecture en vue de déposer un dossier de demande ou de renouvellement d'un titre de séjour.

Il sera néanmoins utilement rappelé que la nature de ces interventions ne rentre pas dans le cadre de la prise en charge par l'aide juridictionnelle, marquant une importante rupture d'égalité entre les usagers.

**Alors que l'Ordre mène, depuis sa création, une action engagée visant à faciliter l'accès au service public, au droit et à la Justice à tout justiciable, sans condition de nationalité, l'inaction de ses membres face à un tel dysfonctionnement irait à l'encontre de son objet statutaire.**

**L'affaire dont est saisie le Tribunal de céans a donc trait à la question de l'accès effectif au service public, et par suite, au droit et à la Justice.**

**Assurément, ces questions correspondent aux buts que s'est fixé l'Ordre des avocats du Barreau de Lyon, justifiant ainsi d'un intérêt suffisant à la contestation des décisions prises par le PREFET DU RHONE.**

**Par conséquent, l'intervention volontaire de l'Ordre des avocats du Barreau de Lyon sera jugée recevable.**

- 2- **En second lieu**, l'Ordre des avocats est chargé de représenter l'intérêt des avocats et de garantir le respect des règles professionnelles de ses membres, y compris de l'obligation de concourir au service public de la Justice.

Il ressort des constats démontrés par LA CIMADE que les décisions attaquées ont pour corollaire d'accroître mécaniquement et considérablement le nombre de recours juridictionnels, qui sont directement liés au dysfonctionnement des services dématérialisés du PREFET DU RHONE.

A cet égard, le rapport « STAHL » du Conseil d'Etat sur la simplification du contentieux des étrangers a conclu que :

*« Les dysfonctionnements administratifs ont des conséquences démultipliées sur le contentieux. Une part non négligeable du contentieux des étrangers a aujourd'hui pour seul objet de résoudre des questions purement matérielles, telles que l'accès à l'administration par l'obtention d'un rendez-vous ou le respect d'un délai. De tels contentieux régressent et disparaissent mécaniquement dès lors que l'efficacité de l'action administrative s'accroît ».*

*(Rapport « STAHL » sur la simplification du contentieux des étrangers, Conseil d'Etat, 5*

mars 2020)

Pour défendre l'intérêt de leurs clients, les avocats sont effectivement contraints de démultiplier de tels recours judiciaires créant ainsi un encombrement inutile des juridictions administratives lyonnaises.

Les avocats se trouvent face à une double contrainte, entre leur rôle de conseil aux usagers, et celui d'auxiliaire de justice, tenus de contribuer activement à la bonne administration de la justice. En effet, devant l'absence de toute réponse aux sollicitations amiables qu'ont pu engager sur chaque situation les avocats, seule la voie juridictionnelle demeure l'unique recours.

A cet égard, aux termes de l'article 3 de la loi n°71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques modifiée par la loi n° 90-1259 du 31 décembre 1990, il est prévu que :

« Les avocats sont des auxiliaires de justice ».

De manière concordante, l'assemblée générale du Conseil National des Barreaux du 11 février 2011 a voté à l'unanimité la définition suivante pour la profession d'avocat :

« Professionnel du droit, il conseille, défend, assiste et représente ses clients. Auxiliaire de justice, il prête serment, est inscrit à un ordre et se conforme à une déontologie stricte. Il est indépendant, tenu au secret professionnel et s'interdit tout conflit d'intérêts ».

Ainsi, l'Ordre des avocats du Barreau de Lyon est investi d'une « mission d'ordre public et concourt au service public de la justice. Il est « dirigé par un Bâtonnier et administré par un Conseil de l'Ordre, garant de la compétence professionnelle et du respect de la déontologie et des règles professionnelles de ses membres. »

Il est de jurisprudence constante que « le statut spécifique des avocats les place dans une situation centrale dans l'administration de la justice, comme intermédiaires entre les justiciables et les tribunaux, ce qui explique les normes de conduite imposées en général aux membres du barreau; en leur qualité d'auxiliaires de la justice, ils sont soumis à des restrictions concernant leur comportement, lequel doit être empreint de discrétion, d'honnêteté et de dignité; ils bénéficient également de droits et de privilèges exclusifs, qui peuvent varier d'une juridiction à l'autre, comme généralement d'une certaine latitude concernant les propos qu'ils tiennent devant les tribunaux; en outre, l'action des tribunaux, qui sont garants de la justice et dont la mission est fondamentale dans un État de droit, a besoin de la confiance du public; eu égard au rôle clé des avocats dans ce domaine, on peut attendre d'eux qu'ils contribuent au bon fonctionnement de la justice et, ainsi, à la confiance du public en celle-ci. »

(CEDH, 4 févr. 1994, Casado Coca c/ Espagne | 20 mai 1998, Schöpfer c/ Suisse | 21 mars 2002, Nikula c/ Finlande | 28 oct. 2003, Steur c/ Pays-Bas)

Plus récemment, le Conseil d'Etat a également eu l'occasion de rappeler que les avocats, en leur qualité d'auxiliaires de justice, « concourent au service public de la justice ».

*(Ordonnance du 20 avril 2020, N° 439983, 440008)*

Au cas d'espèce, l'Ordre des avocats du Barreau de Lyon est non seulement garant des intérêts de ses membres, mais également du strict respect de ses obligations réglementaires, morales et déontologiques, y compris en ce qui relève de leur contribution à la bonne administration de la justice.

L'Ordre, en tant que représentant de ces auxiliaires de justice, a pour mission de tout mettre en œuvre pour soutenir, faciliter et veiller au respect de ces engagements, lui donnant un intérêt particulier à intervenir à la présente instance.

Alors que l'augmentation exponentielle des recours juridictionnels relève d'une faille corrigible de l'administration, les conséquences néfastes qui y sont attachées sont aujourd'hui supportées par le service public de la justice, et par conséquent, par sur tous les justiciables et par tous les auxiliaires de justice.

Ainsi, les contentieux visant à remédier à l'impossibilité pour l'utilisateur ressortissant étranger d'obtenir un rendez-vous auprès des services de la préfecture et de se voir délivrer un récépissé dans le cadre d'un dépôt ou de renouvellement de titre de séjour se sont démultipliés, au détriment d'une bonne administration de la justice administrative.

L'intérêt à intervenir de l'Ordre des avocats du Barreau de Lyon est d'autant plus évident car le contentieux, notamment celui des référés conservatoires visant l'obtention d'un rendez-vous à la préfecture, ne saurait résoudre cette difficulté notable d'accès au guichet. Et ce, pour trois raisons au moins.

**2.1. Premièrement**, le contentieux suppose que l'utilisateur puisse produire, à titre de preuve, des copies d'écran dans lesquelles il est indiqué la date et l'heure de connexion.

A cet égard, le Conseil d'Etat a conditionné le bien-fondé des référés conservatoires en la matière à une présentation multiple desdites preuves, qui doivent être obtenues au cours de différentes semaines. En effet, l'utilisateur doit être en mesure de démontrer, pour introduire efficacement un référé conservatoire visant l'obtention d'un rendez-vous à la préfecture, qu'il n'a pas pu obtenir une date de rendez-vous *« malgré plusieurs tentatives n'ayant pas été effectuées la même semaine »*.

*(Conseil d'Etat, 10 juin 2020 (req. N° 435594))*

Cette condition représente un obstacle majeur pour l'introduction de tels recours, et ne saurait remédier à la discrimination que subissent les usagers.

En effet, cela suppose un accès régulier à internet et à un ordinateur alors que, justement, nombreux sont les usagers ressortissants étrangers victimes de la fracture numérique.

**2.2. Deuxièmement**, il est anormal qu'un usager du service public commence une démarche administrative par une procédure juridictionnelle, *a fortiori* quand elles sont indispensables pour accéder, de manière effective, à la jouissance de droits fondamentaux liés à un séjour régulier et à l'exercice d'une vie privée et familiale normale.

Par ailleurs, les recours systématiques au juge, en amont de toute décision administrative, est d'autant préjudiciable lorsque, comme en l'espèce, les justiciables ne peuvent bénéficier de l'aide juridictionnelle s'agissant de démarches précontentieuses. Bien souvent, ces démarches ne peuvent être facturées aux clients compte tenu de leur situation administrative et financière et sont donc effectuées *pro-bono* par les avocats, assurant une fonction qui n'est pas la leur.

**2.3. Troisièmement**, le développement d'un contentieux de masse en la matière suppose que les avocats deviennent des auxiliaires de l'administration qui se chargent d'obtenir des rendez-vous pour leurs clients. Cela conduit à une rupture d'égalité entre les usagers ayant les moyens de faire accompagner par des avocats, et ceux qui n'en n'ont pas.

Les cabinets d'avocats sont devenus de fait des officines de prise de rendez-vous, et ce alors même qu'ils ne sont, par définition, pas chargés d'une mission de service public.

**2.4. Quatrièmement**, l'importante augmentation du contentieux en conséquence des décisions contestées engendre naturellement des frais de justice qui pèsent sur les finances publiques, et en particulier, sur le budget alloué à la Justice.

Il ressort de ce qui précède que cette situation contrevient fondamentalement aux principes et aux valeurs qui fondent la profession d'avocat. Il est donc naturel que l'Ordre des avocats du Barreau de Lyon intervienne au soutien des usagers ressortissants étrangers.

En effet, les membres du Conseil de l'ordre, dont la composition est très diverse puisqu'elle réunit des avocats de toutes tendances et spécialités, ne peuvent rester insensibles face à un tel dysfonctionnement.

Il a été relaté par la majorité des praticiens du droit des étrangers une réelle souffrance dans l'exercice de leur activité professionnelle, ce qui se justifie aisément :

- Les cabinets d'avocats apparaissent désormais aux yeux des usagers ou de leurs clients comme étant le seul réel point d'accès au service public ;
- Ils sont en conséquence désormais les seuls destinataires non seulement de la détresse, mais également de la colère de personnes qui attendent des mois et des mois un rendez-vous et perdent espoir et patience ;

- Ils sont dans l'impossibilité de fournir à ces personnes des explications utiles et sont souvent tenus pour responsable de ces délais anormalement longs et de l'incompréhension totale d'un système trop opaque et techniquement difficile d'accès pour beaucoup ;
- Ils ont perdu eux-mêmes le lien humain dont ils disposaient naguère avec les services de la PREFECTURE DU RHONE ;
- Nombreux sont les avocats qui n'ont d'autres solutions que le remboursement des honoraires versés, compte tenu d'une inefficacité qui leur est imputée ;
- Certains d'entre eux ont déjà été victimes de véritables agressions verbales et, dans un cas au moins, d'agressions physiques tant les tensions deviennent fortes ;
- Les avocats sont aujourd'hui accaparés par des tâches purement administratives qui les éloignent de leur cœur de métier qui n'est pas d'accomplir des démarches administratives, même en ligne, mais plutôt de pratiquer le droit, au conseil ou au contentieux.

**Ces constats ont conduit le Conseil de l'ordre à décider à l'unanimité d'intervenir dans la présente instance.**

**Il y a donc lieu d'accueillir l'intervention volontaire de l'Ordre des avocats au Barreau de Lyon et, ce faisant, de leur donner acte de ce qu'il s'associe aux demandes de LA CIMADE.**

<b>II - SUR L'URGENCE</b>
---------------------------

L'article L.521-1 du Code de justice administrative dispose que :

*« Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, **lorsque l'urgence le justifie et qu'il fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision.** »*

Il ressort des termes d'une jurisprudence constante du Conseil d'Etat que la condition d'urgence est entendue comme remplie :

*« Lorsque la décision administrative contestée **porte un préjudice suffisamment grave et immédiat à un intérêt public, à la situation du requérant, ou aux intérêts qu'il entend défendre,** alors même que cette décision n'aurait un objet ou des répercussions que purement financiers ».*

*(Conseil d'Etat, 19 janvier 2001, Confédération nationale des radios libres, requête n°228815.*

En l'espèce, les dysfonctionnements résultant des décisions du PREFET DU RHONE provoquent, directement, un changement brutal de l'essence de l'activité de l'avocat avec une résonance néfaste, immédiate et considérable dans ses conditions d'exercice.

Il est parfaitement constant qu'avant l'organisation dématérialisée mise en place par les décisions querellées, l'avocat intervenait pour contester les décisions administratives prises par la préfecture et pour accompagner les usagers dans la constitution et le dépôt de leur dossier. Ces missions étaient cohérentes avec son rôle de conseil et de représentation des justiciables.

Aujourd'hui, l'avocat est sollicité en amont de l'action administrative, afin de pallier les dysfonctionnements de la préfecture et de permettre aux usagers d'avoir un accès effectif au service public de la PREFECTURE DU RHONE.

C'est en cela que l'activité de l'avocat intervenant régulièrement en la matière est fondamentalement et brutalement impactée par les décisions attaquées. A son insu, l'avocat se voit contraint de remédier aux défaillances de l'administration, afin d'obtenir des simples rendez-vous d'accès au guichet de la PREFECTURE DU RHONE.

Ces préoccupations ont été portées à la connaissance de la Commission des Finances, de l'Economie Générale et du Contrôle Budgétaire de l'Assemblée Nationale par le Conseil National des Barreaux dans un rapport en date du 1<sup>er</sup> avril 2021.

*(Pièce jointe n°2 – Audition du Conseil National des Barreaux)*

En outre, l'avocat rencontre d'importantes difficultés liées à la facturation d'une telle prestation dès lors qu'elles sont perçues par les usagers comme relevant d'une mission de service public. Lorsqu'elles ne sont pas réalisées à titre gracieux, elles font très régulièrement l'objet de contestations de la part des usagers.

A cet égard, nombreux sont les avocats en litige de taxation d'honoraires ou qui rencontrent des difficultés de recouvrement liés à ces missions. Leurs clients ne comprennent ou n'acceptent pas la facturation des démarches visant simplement à accéder aux guichets de la préfecture.

De surcroit, il a été relaté par la majorité des praticiens en droit des étrangers du Barreau de Lyon une réelle souffrance dans l'exercice de leur activité professionnelle, ce qui se justifie aisément :

- Les cabinets d'avocats apparaissent désormais aux yeux des usagers ou de leurs clients comme étant le seul réel point d'accès au service public ;
- Ils sont en conséquence désormais les seuls destinataires non seulement de la détresse,

mais également de la colère de personnes qui attendent des mois et des mois un rendez-vous et perdent espoir et patience ;

- Ils sont dans l'impossibilité de fournir à ces personnes des explications utiles et sont souvent tenus pour responsable de ces délais anormalement longs et de l'incompréhension totale d'un système trop opaque et techniquement difficile d'accès pour beaucoup ;
- Ils ont perdu eux-mêmes le lien humain dont ils disposaient naguère avec les services de la PREFECTURE DU RHONE ;
- Nombreux sont les avocats qui n'ont d'autres solutions que le remboursement des honoraires versés, compte tenu d'une inefficacité qui leur est imputée ;
- Certains d'entre eux ont déjà été victimes de véritables agressions verbales et, dans un cas au moins, d'agressions physiques tant les tensions deviennent fortes ;
- Les avocats sont aujourd'hui accaparés par des tâches purement administratives qui les éloignent de leur cœur de métier qui n'est pas d'accomplir des démarches administratives, même en ligne, mais plutôt de pratiquer le droit, au conseil ou au contentieux.

Il est constant que les décisions prises par le PREFET DU RHONE portent une atteinte grave et manifestement immédiate à l'intérêt des avocats dès lors qu'elles dégradent les conditions d'exercice de ces derniers.

Par ailleurs, il sera utilement rappelé que la dématérialisation mise en place par les services de la PREFECTURE DU RHONE a été initiée avant même le début de la crise sanitaire à laquelle nous faisons face aujourd'hui.

**Si les avocats ont jusqu'alors fait de leurs meilleurs efforts pour s'adapter progressivement à la dématérialisation subreptice et désormais chaotique imposée par le PREFET DU RHONE, l'Ordre constate aujourd'hui que les difficultés soulevées par LA CIMADE ont atteint un niveau critique, impliquant des préjudices graves et manifestement immédiats liés à l'exercice de l'activité de l'avocat.**

**C'est pourquoi il y a urgence à suspendre l'ensemble des décisions ayant conduit à cette situation.**

**Au regard de la situation d'urgence soumise à l'appréciation souveraine du Tribunal, l'Ordre des avocats au Barreau de Lyon s'associe pleinement aux prétentions de LA CIMADE visant l'instauration d'alternatives à la dématérialisation obligatoire des services de la Préfecture du Rhône.**

### III - SUR LES MOYENS PROPRES A CRER UN DOUTE SERIEUX QUANT A LA LEGALITE DES DECISIONS

#### 3.1 - 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.

### **3.2 - 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'Etat, pour des motifs d'ordre public, de défense et de sécurité nationale, de bonne administration, ou lorsque la présence personnelle du demandeur apparaît nécessaire ».*

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.*

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.

### **3.3. 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 à 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'usager 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° [REDACTÉ]  
À : [REDACTÉ]@gmail.fr  
Cc :



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 [REDACTÉ]

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.

### **3.4. 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 articles 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 ».*

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 suivants du CRPA ainsi que le décret du 27 mai 2016 et entravent gravement l'accès au droit des personnes concernées ».*

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 suspendues pour ce motif.

### **3.5. 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.

### **3.6. 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 service 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 suspendues.

### **3.7. 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.

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'utilisateur 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.

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 suspendues par le tribunal.

### **3.8. 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'usager 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'attentes indignes des usagers cherchant à atteindre le guichet de la préfecture est venue se substituer une file invisible qui parvient encore moins qu'auparavant à accéder aux guichets* » (page 29).

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

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

Comme le 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.

### **3.9. 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 au 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

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 suspendues.

\*\*\*\*\*

## PAR CES MOTIFS :

L'Ordre des avocats au Barreau de Lyon demande au Tribunal de :

- 1) **DECLARER RECEVABLE** l'intervention volontaire de l'Ordre des avocats du Barreau de Lyon ;

### En conséquence de :

- 2) **SUSPENDRE** l'exécution de décisions suivantes :
  - Les décisions prises à une date indéterminée par le préfet du Rhône révélée 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 révélée 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 », 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 ;
- 3) **ENJOINDRE**, de manière générale, au PREFET DU RHONE 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 500,00€ par jour de retard ;
- 4) **ENJOINDRE**, de manière plus spécifique, au PREFET DU RHONE 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 ;
- 5) **CONDAMNER** l'État à verser à l'Ordre des Avocats du Barreau de Lyon la somme de 1.500 € en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

SOUS TOUTES RESERVES  
Fait à LYON, le 30 avril 2021

**BORDEREAU DES PIÈCES JOINTES :**

*Pièce jointe n°0 : Mémoire en intervention volontaire au fond en date du 30 avril 2021*

*Pièce jointe n°1 – Délibération du Conseil de l'Ordre du 31 mars 2021 ;*

*Pièce jointe n°2 – Audition du Conseil National des Barreaux.*