

SCP MEIER-BOURDEAU LÉCUYER

Avocat au Conseil d'Etat
et à la Cour de cassation
99 rue de la Verrerie 75004 PARIS
Tél. : 01 45 48 71 43
cabinet@scp-mbl.fr

CONSEIL D'ETAT

SECTION DU CONTENTIEUX

REQUETE EN ANNULATION

- POUR :**
- 1° La Cimade, dont le siège est situé 64, rue Clisson à Paris (75013), représentée par son président, régulièrement habilité
 - 2° La Ligue des droits de l'homme, dont le siège est situé 138, rue Marcadet à Paris (75018), représentée par son président régulièrement habilité
 - 3° Le Gisti, dont le siège est situé 3 villa Marcès à Paris (75011), représenté par sa présidente, régulièrement habilitée
 - 4° Le Syndicat des avocats de France, dont le siège est situé 34, rue Saint-Lazare à Paris (75009), dûment représenté

CONTRE : Le refus implicite du Premier Ministre opposé à la demande formulée par lettre recommandée du 20 mars 2018 par le Syndicat des avocats de France, la Ligue des droits de l'homme, le Gisti et la Cimade tendant à la modification partielle du décret n° 2016-685 du 27 mai 2016 afin de prévoir le caractère facultatif et alternatif de la saisine par voie électronique de l'administration par ses usagers

Le Syndicat des avocats de France, la Ligue des droits de l'homme, le Gisti et la Cimade défèrent à la censure du Conseil d'Etat, en tous les chefs qui leur font grief, le refus implicite du Premier ministre opposé à leur demande formulée par lettre recommandée du 20 mars 2018 tendant à la modification partielle du décret n° 2016-685 du 27 mai 2016 afin de prévoir le caractère facultatif et alternatif de la saisine par voie électronique de l'administration par ses usagers.

FAITS ET PROCEDURE

1.-

Le Syndicat des avocats de France, la Ligue des droits de l'homme, le Gisti et la Cimade ont constaté de graves dysfonctionnements des « téléservices » publics dont résulte l'obligation fréquente de prise de rendez-vous par Internet pour le dépôt d'une demande de délivrance ou de renouvellement d'un titre de séjour par les ressortissants étrangers.

2.-

En effet, il suffit de rappeler que dans plus de 70 départements, les préfetures et sous-préfetures proposent ou imposent une prise de rendez-vous par Internet pour les usagers et usagères souhaitant accéder à diverses démarches en lien avec le droit au séjour ou l'accès à la nationalité française.

En parallèle du développement de ces nouvelles modalités d'accès au service public, les organisations requérantes ont constaté la multiplication de sollicitations d'usagers et usagères se trouvant en difficulté pour prendre un rendez-vous en vue du dépôt d'une demande de délivrance ou de renouvellement d'un titre de séjour ou d'accès à la nationalité française, voire dans l'incapacité d'obtenir un rendez-vous et donc d'accomplir leurs démarches.

De très nombreuses personnes ont ainsi fait état aux organisations requérantes de l'impossibilité d'obtenir un rendez-vous malgré des connexions répétées au site préfectoral, des déplacements au guichet ou encore des échanges de courriers ou courriels avec les services de la préfecture, ou bien du fait de leur incapacité à utiliser un téléservice.

3.-

La première difficulté constatée sur le terrain réside ainsi dans l'insuffisance du nombre de rendez-vous proposés au regard du nombre d'usagers souhaitant accéder au service.

Afin de sonder l'accessibilité des rendez-vous sur Internet, c'est-à-dire le taux de rendez-vous disponible et le délai du rendez-vous pour un usager se connectant au site de la préfecture à tout moment, La Cimade a mis en place un programme informatique (prod. n° 3) qui a sondé chaque jour toutes les heures, de décembre 2015 à juin 2018, les sites préfectoraux identifiés permettant d'obtenir un rendez-vous pour une demande liée au séjour ou à la nationalité française.

Ce programme, qui simule le comportement d'un usager effectuant une demande de rendez-vous sans toutefois réserver effectivement un rendez-vous, réalise des captures d'écran des résultats, collecte les dates des deux premiers rendez-vous proposés et

génère, à partir de ces propositions, des statistiques mensuelles et trimestrielles permettant de connaître le pourcentage de tentatives ayant abouti à l'indisponibilité de tout rendez-vous, à la proposition de rendez-vous dans les quinze jours à venir, dans le mois à venir, dans les deux mois à venir ou bien au-delà des deux mois à venir. Elles sont publiées sur le site <http://aguichetsfermes.lacimade.org/>.

Les statistiques générées ont permis de confirmer les observations de terrain réalisées dans plusieurs départements par les organisations requérantes.

Dans la préfecture de Haute-Garonne, par exemple, depuis février 2017, le taux d'accessibilité à un rendez-vous en vue du dépôt d'une demande de naturalisation pour les résidents des départements de l'Ariège, de l'Aveyron, du Gers, du Lot, des Hautes-Pyrénées, du Tarn et du Tarn-et-Garonne a été inférieur à 10 % : plus de 9 tentatives sur 10 d'obtention d'un rendez-vous se soldent par un échec (Prod. n°3, page 5).

Pour les résidents du département de Haute-Garonne souhaitant effectuer cette même démarche, le taux d'accessibilité à un rendez-vous est inférieur à 5% depuis le mois de février 2016 (Prod. n°3, page 6).

Un taux très bas d'accessibilité des rendez-vous par Internet en vue de la naturalisation se retrouve également dans l'Essonne à la préfecture d'Evry (Prod. n°3, page 28), ce qui est appuyé par plusieurs exemples individuels collectés par les organisations requérantes (Prod. n°10).

Il en va de même dans les Hauts-de-Seine à la préfecture de Nanterre (Prod. n°3, pages 33 et 34) ou encore en Seine-Saint-Denis à la préfecture de Bobigny (Prod. n°3, page 37) et à la sous-préfecture du Raincy (Prod. n°3, page 42).

Dans l'Hérault, à la préfecture de Montpellier le taux d'accessibilité à un rendez-vous pour le dépôt d'une première demande de titre de séjour est proche de 0% de façon continue (Prod. n°3, page 7). L'accessibilité est à peine plus élevée à la sous-préfecture de Béziers pour les demandes de régularisation (Prod. n°3, page 8).

Ces statistiques sont corroborées par des observations réalisées manuellement entre juin 2017 et avril 2018, auprès des sites de la préfecture de Montpellier et de la sous-préfecture de Béziers, par des membres du groupe de travail interassociatif sur l'accueil des étrangers en préfecture (prod. n° 4).

Elles sont également appuyées par plusieurs exemples individuels concernant des personnes étrangères résidant dans le département de l'Hérault qui, malgré des connexions nombreuses et réitérées pendant parfois plus de quatre mois et malgré de nombreux échanges de mails avec la préfecture, restent démunies de rendez-vous pour déposer leur demande (prod. n° 9).

La préfecture de l'Hérault a indiqué, lors de plusieurs rencontres avec les associations membres du groupe de travail pour l'accueil des étrangers en préfecture, mettre à

disposition seulement trente plages de rendez-vous chaque semaine (prod. n° 9) pour les demandes de régularisation, ces plages étant rendues disponibles chaque dimanche à minuit. Compte tenu de l'insuffisance du nombre de rendez-vous ainsi rendus accessibles, le site préfectoral est assailli chaque dimanche à minuit et tous les rendez-vous sont réservés en quelques minutes seulement (prod. n° 9). La préfecture de l'Hérault conseille ouvertement à ses usagers de se connecter le dimanche à minuit pour obtenir un rendez-vous (prod. n° 9).

En Seine-Saint-Denis, il est quasiment impossible d'obtenir un rendez-vous par Internet pour déposer une demande d'admission exceptionnelle au séjour : tout rendez-vous est inaccessible dans près de 100% des cas à la préfecture de Bobigny (prod. n° 3, page 37).

La situation est identique à la sous-préfecture du Raincy (prod. n°3, page 41).

Il en va de même à Bobigny pour les premières demandes de titre de séjour pour raisons médicales (prod. n° 3, page 37). Onze situations individuelles pour des personnes souhaitant solliciter leur régularisation, ou dans un cas le renouvellement de leur titre de séjour, attestent des profondes difficultés rencontrées par les usagers et usagères pour obtenir un rendez-vous en Seine-Saint-Denis (prod. n° 12).

Dans le Val-de-Marne également, il est presque impossible d'obtenir un rendez-vous par Internet pour de nombreuses démarches : à la préfecture de Créteil, moins de 10% d'accessibilité depuis novembre 2017 pour les rendez-vous en vue d'une demande de naturalisation (prod. n° 3, page 43), moins de 5% depuis novembre 2017 pour l'acquisition de la nationalité à raison du mariage avec un Français (prod. n° 3, page 44), près de 0% d'accessibilité, à de rares exceptions près, pour une demande rendez-vous en vue d'une admission exceptionnelle au séjour depuis le mois de décembre 2015 (prod. n° 3, page 45).

A la sous-préfecture de l'Haÿ-les-Roses, l'indisponibilité des rendez-vous est proche de 0% sans exception pour les demandes d'admission exceptionnelle au séjour depuis le mois de février 2016 (prod. n° 3, page 46). Les organisations requérantes produisent six exemples de personnes incapables d'accéder à un rendez-vous par Internet en vue d'une régularisation et deux exemples de personnes incapables d'accéder à un rendez-vous en vue d'une naturalisation (prod. n° 11).

Comme l'illustrent encore les exemples de Monsieur C. et de Monsieur D. (prod. n° 13), il est quasiment impossible d'obtenir un rendez-vous par Internet pour déposer une première demande de titre de séjour dans le Val d'Oise à la sous-préfecture de Sarcelles. Le taux d'accessibilité relevé est proche de 0% depuis le mois de février 2016.

4.-

La seconde difficulté constatée réside dans le caractère souvent obligatoire du recours au téléservice pour obtenir un rendez-vous en vue de l'accomplissement de la démarche administrative.

D'une part, certains usagers sont dans l'incapacité d'utiliser les téléservices proposés, pour des raisons diverses généralement liées à une situation de précarité : absence d'accès à Internet, absence d'adresse mail personnelle, maîtrise insuffisante de la lecture de la langue française, etc. Des personnes sont également dans l'incapacité d'utiliser le téléservice pour des raisons liées au handicap.

D'autre part, les rendez-vous proposés en ligne sont, comme il a été démontré, en nombre très insuffisants, ce qui pousse de nombreux usagers désireux d'accéder au service public à tenter d'entamer leur démarche par une voie alternative à la prise de rendez-vous en ligne.

Or, les observations réalisées par les organisations requérantes, les annonces écrites ou orales faites par les préfetures et les témoignages des personnes accompagnées démontrent l'absence d'alternative pour accéder au service public afin de déposer une demande de titre de séjour ou d'accès à la nationalité française dans 43 préfetures, qui proposent au total 112 modules obligatoires de prise de rendez-vous par Internet, répartis selon des catégories variables d'une préfeture à une autre.

Les préfetures de Charente-Maritime, Côte d'Or, Dordogne, Eure, Haute-Garonne, Gers, Hérault, Isère, Loire-Atlantique, Loiret, Lot, Meuse, Pas-de-Calais, Bas-Rhin, Haut-Rhin, Rhône, Seine-Maritime, Somme, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val d'Oise annoncent ainsi sur leur site internet le caractère obligatoire de la prise de rendez-vous par Internet (prod. n° 6). Il s'agit là d'exemples, d'autres préfetures mentionnant également le caractère obligatoire.

Les nombreux échanges de mails entre des usagers et les services préfectoraux démontrent également le refus des préfetures en cause de permettre l'accès au service public par des modalités alternatives.

A titre d'exemple, entre le 21 mai 2018 et le 10 juillet 2018, Monsieur D. a adressé dix courriels à la préfeture de l'Hérault pour faire état de l'impossibilité d'obtenir un rendez-vous pour déposer une demande de titre de séjour pour raisons médicales, malgré ses tentatives répétées. La préfeture se borne à lui adresser des réponses stéréotypées, à refuser de lui accorder un rendez-vous et à le renvoyer vers le téléservice (prod. n° 9). De même, la préfeture de l'Hérault a répondu le 24 novembre 2017 à Monsieur B. que « *le rendez-vous doit être pris sur le site internet de la préfeture* » (prod. n° 9).

Entre décembre 2016 et juillet 2017, encore, Madame T. s'est connectée à de multiples reprises au site de la préfeture du Val-de-Marne pour obtenir un rendez-vous pour

déposer une demande d'admission exceptionnelle au séjour. En désespoir de cause, elle a envoyé six courriels à la préfecture du Val-de-Marne, qui ont tous fait l'objet de réponses la renvoyant au caractère obligatoire du téléservice (prod. n° 11).

Les nombreux échanges de mails entre des usagers ne parvenant pas à obtenir un rendez-vous sur Internet et les préfectures de l'Hérault (prod. n° 9), de l'Essonne (prod. n° 10), de Seine-Saint-Denis (prod. n° 12), du Val-de-Marne (prod. n° 11) et du Val d'Oise (prod. n° 13) confirment que les préfectures se bornent généralement à renvoyer vers le téléservice en dépit de l'impossibilité évidente d'accéder à un rendez-vous par ce biais.

5.-

Les organisations requérantes regrettent que l'obtention d'un rendez-vous via un téléservice, qui ne constitue qu'une étape préalable à l'engagement d'une démarche, soit devenue un obstacle parfois insurmontable dans l'accès aux droits pour un grand nombre d'usagers et usagères du service public.

L'introduction d'un contentieux devient de fait, trop souvent, un préalable indispensable à l'accès au service public et l'unique modalité alternative à la dématérialisation. Le plus souvent, les organisations requérantes constatent que l'introduction d'une requête en référé conduit la préfecture à octroyer un rendez-vous au requérant, conduisant le juge administratif à prononcer un non-lieu (prod. n° 7).

A plusieurs reprises, le juge administratif a encore fait droit à la demande du requérant, enjoignant l'administration à lui délivrer un rendez-vous afin de procéder à l'examen de sa demande de titre de séjour (prod. n° 7). D'autres, en revanche, ont rejeté la demande du requérant, considérant que l'urgence n'était pas constituée ou que les preuves apportées au soutien de la requête étaient insuffisantes (prod. n° 7).

En tous les cas, ces exemples démontrent les limites ou l'inadaptation du contentieux individuel dans cette phase préalable à la démarche réelle et à la prise de décision.

Afin d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur les difficultés résultant du caractère obligatoire de la dématérialisation de certaines démarches liées au droit au séjour ou à l'accès à la nationalité française, les organisations requérantes ont, depuis plus de deux ans, communiqué à de nombreuses reprises (prod. n° 8) et ont alerté les préfectures, le Ministère de l'Intérieur, le Secrétariat d'Etat en charge du Numérique et l'Elysée (prod. n° 14).

Toutes ces démarches sont restées vaines.

6.-

Le Syndicat des avocats de France, la Ligue des droits de l'homme, le Gisti et la Cimade ont donc été contraints de solliciter du Premier Ministre par lettre recommandée en date du 20 mars 2018, réceptionnée le 23 mars 2018 (prod. n° 1), une modification partielle 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, afin que soit rétabli le caractère facultatif et alternatif de la saisine par voie électronique de l'administration par ses usagers et que des possibilités alternatives d'accès à la prise de rendez-vous soient instaurées.

Leur demande a fait l'objet d'un refus implicite le 23 mai 2018.

C'est ce refus implicite qui fait l'objet du présent recours en annulation.

*

DISCUSSION

A titre liminaire, sur la régularité du recours des organisations requérantes et leur qualité à agir

7.-

Les organisations requérantes produisent leurs statuts et la délibération des instances compétentes habilitant leur représentant légal à engager un recours pour excès de pouvoir contre le refus implicite du Premier Ministre opposé à la demande formulée par lettre recommandée du 20 mars 2018 par le Syndicat des avocats de France, la Ligue des droits de l'homme, le Gisti et la Cimade tendant à la modification partielle du décret n° 2016-685 du 27 mai 2016 afin de prévoir le caractère facultatif et alternatif de la saisine par voie électronique de l'administration par ses usagers (prod. n° 2).

L'examen de leurs objets établit par ailleurs que le refus implicite porte directement et certainement atteinte aux intérêts que les organisations requérantes défendent.

Leur qualité à agir en annulation n'est donc pas discutable.

Sur les erreurs de droit dont est entaché le refus implicite opposé par le Premier Ministre à la demande des organisations requérantes de compléter le décret pour prévoir le caractère facultatif de la saisine et instaurer des accès aux rendez-vous par voies alternatives

Sur l'erreur de droit au regard de l'article L. 122-8 du code des relations entre les usagers et l'administration.

8.-

L'absence de procédure alternative dans le décret n° 2016-685 du 27 mai 2016 - et le refus implicite opposé par le Premier Ministre à la demande des organisations requérantes de compléter le décret pour prévoir le caractère facultatif de la saisine par voie électronique de l'administration par ses usagers - est d'abord entaché entachée d'une erreur de droit au regard de l'article L. 112-8 du code des relations entre les usagers et l'administration.

Il suffit de rappeler que le décret du 27 mai 2016 a été pris en exécution des articles L. 112-8 et suivants du code des relations entre les usagers et l'administration qui dispose :

« Toute personne, dès lors qu'elle s'est identifiée préalablement auprès d'une administration, peut, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État, 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. »

Ce texte a été créé par l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives (art. 2). À cette époque, la CNIL avait rendu une délibération (n°2005-280 du 22 novembre 2005) dans laquelle elle soulignait notamment la nécessité de respecter la loi de 1978 sur les données personnelles. Cette délibération ne contenait aucun élément spécifique à la mise en place de procédures alternatives, nécessité qui, en revanche, a été expressément évoquée dans la délibération n° 2016-111 du 21 avril 2016.

Ainsi, en 2016, la CNIL, sollicitée pour rendre un avis sur le projet du décret n° 2016-685, a explicitement recommandé de rendre facultatives, les saisines par voie électronique de l'administration par les usagers pour accomplir leurs démarches administratives en estimant que *« le caractère facultatif de l'usage de ces SVE devrait 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, portant avis sur un projet de décret autorisant les téléservices tendant à la mise en œuvre du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique).

9.-

Or, il est manifeste que le décret n° 2016-685 ne respecte pas l'article L. 112-8 du code des relations entre les usagers et l'administration dans la mesure où cet article prévoit expressément que les usagers peuvent saisir l'administration par voie électronique, donc qu'il s'agit d'une faculté. Il ne s'agit en aucun cas d'une obligation.

Cette interprétation est confortée par l'article 1^{er} du décret litigieux qui précise :

*« 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. »*

Les termes de « droit des usagers » et « à leur initiative » montrent bien que le décret est pensé comme aménageant une possibilité pour les usagers du service de choisir la voie électronique et non d'y être obligés ou contraints.

En instituant ainsi une obligation pour les usagers de saisir l'administration par voie électronique, sans prévoir d'accès alternatif, et en refusant de compléter le décret litigieux, le refus implicite opposé à la demande des organisations requérantes viole manifestement l'article L. 122-8 du code des relations entre les usagers et l'administration qui mentionnait seulement une faculté pour les usagers.

Et il y a plus.

Sur l'erreur de droit au regard de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés

10.-

Le refus de compléter le décret et de prévoir une saisine alternative est encore incompatible avec la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Comme rappelé ci-dessus, le décret en cause est pris en application d'une norme créée par l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005. Or, il est nécessaire, comme la CNIL l'a également rappelé, que le décret respecte la loi de 1978 sur les données personnelles dans la mise en œuvre de l'ordonnance.

En son article 1^{er}, la loi de 1978 affirme 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. Toute personne dispose du droit de décider et de contrôler les usages qui sont faits des données à caractère personnel la concernant, dans les conditions fixées par la présente loi. »*.

Le caractère obligatoire de passer par une procédure dématérialisée pour la prise de rendez-vous institué par le décret litigieux et le refus implicite opposé par le Premier Ministre à la demande de mise en place d'un mode de prise de rendez-vous alternatif porte manifestement atteinte à la loi de 1978 et au droit de chaque personne à décider de l'usage fait de ses données personnelles.

En ne prévoyant pas de mesure alternative à la prise en rendez-vous en ligne, l'administration ne fait pas de l'informatique un usage « au service de chaque citoyen » mais au service de l'administration elle-même.

La censure est encore acquise.

Sur l'erreur de droit au regard de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées

11.-

Le refus d'instaurer une procédure alternative à la procédure dématérialisée porte encore atteinte à diverses dispositions de la loi de 2005 sur le handicap.

L'article 1^{er} de cette loi modifie la rédaction de l'article L. 114-1 du code de l'action sociale et des familles qui disposer désormais que :

« Toute personne handicapée a droit à la solidarité de l'ensemble de la collectivité nationale, qui lui garantit, en vertu de cette obligation, l'accès aux droits fondamentaux reconnus à tous les citoyens ainsi que le plein exercice de sa citoyenneté. L'État est garant de l'égalité de traitement des personnes handicapées sur l'ensemble du territoire et définit des objectifs pluriannuels d'actions. »

Plus précisément, cette loi a instauré en droit français la notion de « droit à la compensation » formulé comme suit à l'article L. 114-1-1 du code de l'action sociale :

« La personne handicapée a droit à la compensation des conséquences de son handicap quels que soient l'origine et la nature de sa déficience, son âge ou son mode de vie. »

Dès lors, en ne prévoyant pas de procédure alternative à la prise de rendez-vous dématérialisée, alors même qu'il est établi que l'exclusivité de cette procédure est constitutive d'une discrimination à l'égard des personnes handicapées (v. ci-dessous), le refus implicite est entaché d'une erreur de droit aux regards des obligations qui pèsent sur l'Etat, tant dans l'exercice des droits fondamentaux des personnes que dans la protection de leur égal traitement sur l'ensemble du territoire.

Et il y a plus.

Sur la violation des principes d'égalité d'accès aux services publics et de continuité des services publics

12.-

En refusant d'instaurer un mode alternatif à la saisine par voie électronique de l'administration par les usagers et en confirmant, de fait, l'obligation pour les usagers de saisir l'administration par la seule voie électronique, la décision querellée méconnaît manifestement les principes de l'égalité d'accès aux services publics et de continuité des services publics.

13.-

D'abord, concernant la violation du principe de l'égalité d'accès aux services publics, on sait que si, en dehors des cas expressément prévus par la Constitution, la création d'un

service public relève du pouvoir discrétionnaire de l'administration, une fois mis en place, tous les administrés doivent pouvoir y accéder de façon égale.

Corollaire du principe d'égalité devant la loi consacré par l'article 1^{er} de la Constitution de 1958, le Conseil Constitutionnel a conféré au principe d'égalité devant le service public une valeur constitutionnelle (notamment CC, 29 juil. 2002, n°2002-461 DC Loi d'orientation et de programmation pour la Justice).

Et le Conseil d'Etat juge de la même sorte que le principe d'égal accès devant les services publics constitue un principe général du droit (v. notamment Conseil d'Etat, Section, 20 novembre 1964, Ville de Nanterre, requête numéro 57435, rec. p. 562 ; CE, ass, 1^{er} avril 1938, *Sté L'alcool dénaturé*).

Or, en imposant aux usagers de saisir l'administration par voie électronique et en refusant de compléter le décret, par l'instauration d'un mode alternatif de saisine, le refus implicite viole indiscutablement le principe de l'égalité d'accès au service public.

En effet, plusieurs sortes d'obstacles existent pour certains usagers, allant, pour certains d'entre eux, jusqu'à l'impossibilité matérielle de prendre rendez-vous et donc de saisir l'administration.

Ainsi, malgré l'augmentation constante du taux d'accès à internet des ménages français (85% des ménages auraient accès à internet d'après une étude parue sur le blog du modérateur <https://www.blogdumoderateur.com/chiffres-internet/>), de grandes disparités existent. L'accès à internet varie notamment fortement en fonction de l'âge, du niveau de diplôme et de ressources des personnes. A titre d'exemple, en 2017, seulement 52% des personnes n'ayant aucun diplôme avaient accès à internet <https://fr.statista.com/statistiques/479954/internet-france-diplome/>. Il sera encore relevé que l'étude annuelle « Baromètre du numérique du CRÉDOC » révélait pour l'année 2016, que 39% des personnes ayant répondu à l'enquête seraient inquiètes ou très inquiètes s'ils devaient accomplir la plupart de leurs démarches administrative et fiscale sur internet (<https://www.blogdumoderateur.com/barometre-numerique-france-2016-credoc/>).

Ces difficultés d'accès pour certaines catégories d'usagers sont également soulignées régulièrement par le Défenseur des droits qui ne cesse de rappeler la nécessité d'introduire, dans la loi, « *une clause de protection des usagers vulnérables, prévoyant l'obligation d'offrir une voie alternative au service numérique dans le cadre de la mise en œuvre de toute procédure de dématérialisation d'un service public* » (Rapport annuel d'activité du Défenseur des droits, 2017, spéc. p. 53).

Outre ces difficultés d'accès, un second obstacle existe pour les nombreuses personnes qui maîtrisent peu ou mal la langue française. De ce fait, elles risquent de ne pas pouvoir appréhender correctement sur les sites des administrations ou répondre correctement aux questions posées. Il est ainsi pour le moins surprenant d'imposer la

voie électronique aux ressortissants étrangers qui souhaitent prendre un rendez-vous auprès des services préfectoraux en vue notamment de faire enregistrer une demande de délivrance ou de renouvellement d'un titre de séjour.

Ajoutons encore une dernière série d'obstacles liée à l'aspect financier : l'accès à internet est par définition un accès payant, ce qui peut constituer une difficulté supplémentaire pour les personnes aux ressources limitées, voire inexistantes.

Bref, on le voit, l'ensemble des usagers n'est pas égal devant l'accès à internet.

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 autre n°322326, Rec).

Or, imposer aux candidats usagers du service public la voie électronique pour saisir l'administration méconnaît manifestement ces principes.

Une telle obligation, en ne prenant pas en considération les divers obstacles pesant sur certains administrés qui ne peuvent, pour les raisons déjà évoquées, utiliser ce mode de saisine revient nécessairement à leur imposer un traitement différent alors même que la situation est identique pour tous les usagers. Lesdits administrés devront en effet avoir recours bien souvent à un service payant pour avoir accès à internet, ou encore à un tiers susceptible de les assister pour remplir correctement le formulaire dès lors qu'ils maîtrisent mal l'outil informatique et/ou qu'ils ne maîtrisent pas suffisamment la langue française alors même que l'objectif est le même, à savoir faire enregistrer une demande par l'administration.

14.-

Le Conseil d'Etat a déjà expressément statué en ce sens.

A propos du minitel, le Conseil d'Etat a estimé, par avis du 15 janvier 1997, que les inscriptions dans les universités ne pouvaient se faire uniquement via ce procédé (CE Avis 15 janvier. 1997, *Gouxien*, n°182777 : s'agissant de la procédure d'inscription mise en œuvre par le conseil d'administration de l'Université de Rennes II en 1996).

Et il a jugé qu'une telle procédure (inscription uniquement via le minitel) « 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 ».

La même solution a été adoptée relative à la diffusion exclusive, par voie de service télématique, de la liste des candidats admissibles à un concours, regardée comme insuffisante pour faire courir le délai de recours contentieux à l'égard des tiers (CE 18 fevr. 1994, *Ministre de l'Education nationale c/ Wrobel*).

C'est encore une procédure d'inscription à un concours administratif qui a été regardée comme contraire au principe d'égalité entre les candidats bien qu'elle comportait la possibilité de choisir entre une inscription par internet ou une inscription à l'aide d'un dossier papier, dans la mesure où si le choix se portait sur l'inscription par internet, celle-ci devait faire l'objet d'une confirmation uniquement par la même voie, même en cas de défaillance du système (TA Lille 7 juillet 2005, *Melle Elise Chiroutré*, n°0500495, AJDA 2006. 436, note B. Bernabeu).

On le voit donc : imposer la saisine de l'administration par la seule voie électronique porte atteinte au principe d'égalité.

En refusant dès lors implicitement de compléter le décret, en instaurant un mode de saisine alternative, le Premier Ministre a manifestement méconnu le principe d'égalité d'accès au service public.

Sur la violation du principe de continuité du service public

15.-

Les multiples situations individuelles, dont certaines sont rappelées à l'appui du présent recours, attestent de l'impossibilité, pour nombre de candidats usagers au service public, de saisir l'administration du fait de dysfonctionnements des sites internet des préfectures. Les situations révélées en l'espèce ont trait aux demandes de personnes de nationalité étrangère, qui souhaitent déposer une demande de délivrance ou de renouvellement de titre de séjour, ou encore de naturalisation.

Ces situations mettent en exergue une impossibilité matérielle de prise de rendez-vous révélatrice d'une violation du principe de continuité du service public, c'est-à-dire du droit au fonctionnement régulier et normal du service public, d'un droit à la prestation du candidat usager.

Seul principe explicitement qualifié par Rolland de « Loi » du service public, la jurisprudence en a consacré à plusieurs reprises les exigences : fonctionnement réguliers des services sans interruptions autres que celles prévues par la réglementation en vigueur.

Érigé en principe de valeur constitutionnelle depuis 1979 (Cons. const. 25 juill. 1979, décision relative au droit de grève à la radio et à la télévision), le principe de continuité

des services publics est enraciné dans le contentieux administratif depuis le début du XXe siècle. Avant même de l'élever au rang de principe général du droit (CE, ass., 7 juill. 1950, *Debaene*), le juge administratif a, en effet, eu l'occasion d'en souligner l'importance, à propos de la grève des agents publics (CE 7 août 1909, *Winkell*).

Le Conseil d'Etat a même été jusqu'à qualifier cette loi de Rolland de « principe fondamental » (CE 13 juin 1980, *Mme Bonjean*, N° 17995).

Le principe de continuité a vocation à garantir un fonctionnement normal et régulier du service public.

Le juge reconnaît ainsi 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 déc. 1911, *Chomet*).

De même, les horaires d'ouverture des bureaux de poste doivent être définis de telle sorte qu'ils permettent l'accès au service des usagers dans des conditions normales (CE 25 juin 1969 *Vincent*, Req. n°69449, Lebon 334).

Or, en instaurant un possible accès aux services publics uniquement par voie électronique et en refusant de mettre en place une saisine alternative, c'est en réalité un véritable système de tri qui a été mise en place, excluant, comme rappelé ci-dessus, tant les personnes dépourvues d'un accès à internet, que celles qui ne maîtrisent pas suffisamment la langue française. Est en outre totalement ignoré le rôle rempli par les agents des administrations en charge de réceptionner les demandes de tout type et susceptibles de guider les administrés dans l'élaboration de leur demande, ou encore, de les aider dans le remplissage d'un formulaire.

L'atteinte au principe de continuité du service public est ainsi caractérisée.

16.-

Pèse encore sur les services publics une obligation de fonctionnement régulier permettant aux usagers d'obtenir les prestations que les règles d'organisation et de fonctionnement du service imposent.

L'utilisateur est en effet en droit d'invoquer un fonctionnement continu du service. La continuité du service public s'oppose par exemple à la fermeture d'un collège trois semaines avant la date prévue pour la fin de l'année scolaire au motif que l'établissement servait de centre d'examen pour le baccalauréat.

Le Conseil d'Etat a ainsi pu censurer une telle décision en estimant que la « *fermeture anticipée du collège, pendant une durée excédant largement celle qui était nécessaire à l'organisation et au déroulement des épreuves, méconnaît au détriment des élèves dudit collège les principes d'égalité devant le service public de l'enseignement et de la continuité de ce service* » (CE 13 févr. 1987, *Toucheboeuf et Royer*, req. n°62008, Lebon 45).

Tempérant même le principe selon lequel les usagers n'ont pas droit au maintien d'une activité qui relève du pouvoir discrétionnaire de l'administration, le Conseil d'Etat a même été jusqu'à annuler la décision visant à supprimer un service de consultation d'ophtalmologie dans un hôpital alors que l'activité de ce service était en croissance régulière (CE 28 février 1990 *Décaudin*, requête n° 73788). Le Conseil d'Etat relevait par ailleurs que des consultations spécialisées avaient dû être créées pour pallier la suppression de ce service. L'autorité administrative avait ainsi, pour des raisons financières, fermé un service public qui répondait pourtant à des besoins avérés (Pour une approche analogue : CE 3 déc. 2003 *Département de l'Hérault*, requête n° 248600).

Un raisonnement par analogie permet ainsi, sur le même fondement du besoin avéré des usagers, a fortiori lorsqu'il s'agit d'administrés n'ayant pas accès à internet ou maîtrisant insuffisamment la langue française, d'annuler le refus de modification sollicité par les organisations requérantes.

Il est en effet patent que le service public d'accueil des candidats usagers est ainsi supprimé par certaines administrations pour des considérations d'organisation interne ou encore financières au détriment des besoins évidents de certaines catégories d'usagers de ces services publics au titre desquelles figurent les ressortissants étrangers qui n'ont pas une maîtrise suffisante de la langue française.

Aussi, et comme en attestent les pièces jointes au présent recours, les nombreux dysfonctionnements des sites internet des préfectures ayant pour effet direct d'empêcher le candidat usager au service public de prendre un rendez-vous et de voir sa demande enregistrée durant de très longs mois, le refus implicite porte manifestement atteinte au principe de continuité du service public.

Sur l'atteinte aux principes de non-discrimination

17.-

Les organisations requérantes entendent encore démontrer que le refus implicite de compléter le décret n° 2016-685 du 27 mai 2016 autorisant les téléservices tendant à la mise en œuvre du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique porte atteinte aux principes de non-discrimination.

Sur l'inconventionnalité, elles démontreront que l'absence de procédure alternative à la prise en rendez-vous sur internet constitue un traitement moins favorable (A) de certaines catégories de personnes au regard de critères de distinction prohibé (B) et que cette différence de traitement de se justifie par aucun élément objectif (C).

Sur l'inconstitutionnalité, elles établiront que l'absence de procédure alternative conduit à une rupture d'égalité devant la loi au regard du lieu de résidence et des motifs de la demande (A) et que cette différence de traitement de se justifie par aucun élément objectif (B).

Sur l'illégalité, il sera démontré que l'absence de procédure alternative constitue, de la part de l'administration, en une restriction à l'accès à un service (A) au regard d'un critère prohibé (B) et sans que ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens pour réaliser ce but ne soient nécessaires et appropriés (C).

Sur l'inconventionnalité du refus implicite

18.-

A) Traitement moins favorable : atteintes à des droits protégés par la Convention

L'impossibilité d'accéder aux services préfectoraux sans passer par une procédure dématérialisée conduit à de multiples atteintes à des droits protégés par la convention européenne des droits de l'homme. Cette procédure étant particulièrement développée pour les procédures de dépôt d'une demande de délivrance de titre de séjour ou de renouvellement de titre de séjour, le refus du Ministre de compléter le décret en cause est susceptible d'atteinte spécialement le droit au respect de la vie privée et familiale ainsi que le droit à la liberté des usagers et usagères de nationalité étrangère ayant des difficultés à accéder à internet.

19.-

L'impossibilité d'accéder aux services de l'État par d'autres voies que la voie dématérialisée conduit à des atteintes à certains droits des usagers du services public.

Il peut d'abord y avoir une atteinte au droit de propriété tel que garanti par l'article 1^{er} du protocole 1^{er} de la CEDH dès lors que la procédure de délivrance ou de modification de carte grises sont entièrement dématérialisées depuis le 6 novembre 2017 (v. décret n° 2017-1278 du 9 août 2017 portant diverses mesures de dématérialisation et de modernisation des procédures relatives à l'immatriculation des véhicules), dès lors que l'impossibilité de disposer d'une carte grise restreint l'usage du bien.

Il peut encore y avoir une atteinte à la liberté d'association telle que prévu par l'article 11 de la CEDH dès lors que l'enregistrement d'association est entièrement dématérialisé (par exemple : sous-préfecture d'Arles) et peut donc conduire à un retard préjudiciable dans la constitution de l'association.

Peut également être constituée une atteinte au droit au respect de la vie privée, notamment dans son rapport à l'accès à l'emploi¹, dès lors que sont exclusivement dématérialisées des procédures relatives à l'accès au permis de conduire (par ex. préfecture des Côtes-d'Armor), au port d'armes (par ex. préfecture de Grenoble) ou encore aux démarches des professionnels taxis (ex. préfecture de Lozère).

La prise de rendez-vous exclusivement sur internet concerne, en premier lieu, les prises de rendez-vous en vue de la demande de délivrance de titres de séjour ou de renouvellement de titre de séjour. A cet égard, les personnes étrangères subissent une atteinte spécifique à leurs droits.

En particulier, une atteinte au respect *de la vie privée et familiale (article 8 de la CEDH)*, *puisque l'impossibilité* d'accéder aux services préfectoraux par d'autres voies que la voie informatique est susceptible :

D'empêcher une personne en situation régulière de renouveler son titre de séjour. Un tel empêchement prive les personnes concernées de leur droit au séjour et, par conséquent, des droits susceptibles d'y être attachés tel que le droit au travail ou le droit d'accéder à certaines prestations sociales (y compris logement social). Une telle privation de droit constitue manifestement une atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale qui comprend notamment le droit d'entretenir des relations avec ses semblables² ; les droits relatifs à l'accès à l'emploi³ ou encore les droits relatifs à l'accès à un cadre de vie décent⁴.

D'empêcher une personne en situation administrative irrégulière de solliciter son admission au séjour. Un tel empêchement maintient les personnes concernées dans une situation d'incertitude et de précarité tant au regard de la pérennité de leur séjour sur le territoire français mais, plus largement, sur la protection des relations personnelles, familiales et professionnelles qu'elles ont pu construire sur le territoire.

Il peut encore y avoir atteinte au *respect du droit à la liberté (article 5 CEDH)*, *au respect de la vie (art. 2 CEDH)*, *de l'intégrité physique (art. 3 CEDH)* et *des droits procéduraux (article 6 CEDH)*

Comme exposé précédemment, l'impossibilité de solliciter l'admission au séjour ou le renouvellement du droit au séjour par d'autres voies que la voie informatique est

¹ Cour EDH, 28 mai 2009, *Bigaeva c. Grèce*, n° 26713/05.

² Cour EDH, 16 décembre 1992, *Niemietz c. Allemagne* n°13710/88.

³ Cour EDH, 28 mai 2009, *Bigaeva c. Grèce*, n° 26713/05.

⁴ Cour EDH, 12 juillet 2005, *Moldovan et autres c. Roumanie (n° 2)*, n°s 41138/98 et 64320/01.

susceptible, pour les personnes ayant des difficultés à accéder à internet conduit à placer ou maintenir certaines personnes dans une situation d'irrégularité administrative. Dès lors, les personnes ne pouvant solliciter un renouvellement de leur titre de séjour se voient privées de leur liberté d'aller-et-venir, notamment au regard de leur impossibilité de quitter et de rejoindre le territoire national.

Les personnes ainsi privées de droit au séjour ou privée de leur droit de solliciter une admission au séjour sont exposée à un éloignement du territoire. Ces personnes sont alors, pour certaines d'entre elles, susceptibles d'être exposée à un renvoi vers un pays où leur santé, leur intégrité physique ou leurs droits en général sont susceptibles d'être violés.

B) Critères de différence de traitement prohibés

20.-

L'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales évoque explicitement, comme critère de distinction prohibé

La langue

L'origine sociale

Cependant, la Cour européenne des droits de l'Homme, dans son arrêt *Salgueiro Da Silva Mouta c. Portugal* du 21 décembre 1999, a pu indiquer que « *la liste que renferme cette disposition revêt un caractère indicatif, et non limitatif, dont témoigne l'adverbe "notamment"* ».

C'est ainsi que le **handicap** ou l'état de santé ont pu être admis comme critère de discrimination⁵.

Par ailleurs, la Cour affirme de façon régulière que **la discrimination peut résulter d'un traitement identique de situations différentes**⁶. Elle reconnaît également la notion de **discrimination indirecte** en affirmant qu'une « *différence de traitement peut aussi consister en l'effet préjudiciable disproportionné d'une politique ou d'une mesure qui, bien que formulée de manière neutre, a un effet discriminatoire sur un groupe* »⁷.

Dans l'accès aux services préfectoraux, l'impossibilité de solliciter un rendez-vous par un autre biais que la plate-forme dématérialisée est constitutif d'une différence de traitement discriminatoire sur divers critères.

⁵ Cour EDH, 30 avril 2009, *Glor c. Suisse*, n° 13444/04.

⁶ Voir, par exemple, Cour EDH, 6 janvier 2005, *Hoogendijk c. Pays-Bas*, n° 58641/00.

⁷ Voir ainsi les arrêts *D.H. et autres c. République tchèque* [GC], n° 57325/00, § 184, CourEDh, 13 novembre 2007 ; *Opuz c. Turquie*, n° 33401/02, § 183, CourEDh, 9 juin 2009; *Zarb Adami c. Malte*, n° 17209/02, § 80, CourEDh, 20 juin 2006.

21.-

Sur le handicap.

L'absence d'obligation, pour les services de l'État, de mettre en place une procédure de prise de rendez-vous alternative à la prise en rendez-vous dématérialisée conduit les usagers et usagères en situation de handicap, notamment de handicap visuel, à être *a minima* en difficulté et *a maxima* empêchés de solliciter un tel rendez-vous.

Ce constat est d'autant plus flagrant que les sites internet des services préfectoraux permettant la prise de rendez-vous en ligne ne répondent pas aux normes définies par l'arrêté du 29 avril 2015 relatif au référentiel général d'accessibilité pour les administrations et ne respectent donc pas l'article 47 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées qui dispose que « *les services de communication publique en ligne des services de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics qui en dépendent doivent être accessibles aux personnes handicapées.* »

Le refus du Ministre de compléter le décret en cause conduit à ce que le critère, apparemment neutre, de l'accès à internet, pour permettre l'accès aux services préfectoraux, défavorise en réalité de façon disproportionnée les populations atteintes de handicap.

22.-

Sur l'origine sociale, en lien avec d'autres critères de distinction.

Dans son enquête sur l'accès aux droits (mars 2017, vol. 2, pièce jointe), le Défenseur des droits soulignait que l'accès aux démarches administratives sur internet était spécialement difficile pour les publics les plus précaires et les plus isolés (p. 15 et s.).

Dans l'enquête effectuée par le Défenseur des droits, il apparaît ainsi que 20% des personnes précaires et isolées n'ont pas d'accès à internet contre 8% des personnes non-précaires mais aussi que 25% des personnes précaires et isolées déclarent avoir des difficultés à trouver des informations administratives sur internet contre 15% des non-précaires. Le niveau de diplôme a également un impact déterminant sur les difficultés d'accès à internet (p. 37 et s.).

Cette étude confirme les éléments apportés par le rapport établi sous l'égide du Ministère des finances en 2017 (pièce jointe), qui constate une corrélation directe entre le recours à l'e-administration, le niveau de revenu et le niveau de diplôme pour des taux de recours variant du simple au triple (p. 89-90).

La situation sociale des individus est donc directement corrélée à leur accès et à leur aisance sur internet : l'obligation de passer par internet pour accéder aux services

préfectoraux est donc constitutif d'une différence de traitement en fonction de l'origine sociale.

Dès lors le refus du Ministre de compléter le décret en cause conduit à ce que le critère, apparemment neutre, de l'accès à internet, pour permettre l'accès aux services préfectoraux, défavorise en réalité de façon disproportionnée les populations socialement défavorisées.

Cette distinction pourrait par ailleurs cacher une différence de traitement fondée sur l'âge.

En effet, les détails de l'enquête menée par le Défenseur des Droits (p. 37 et s.) font apparaître que les femmes âgées de 65 à 79 ans sont 33% à ne pas disposer d'accès à internet alors que le taux moyen de l'enquête est de 9,1% et qu'aucune autre tranche d'âge ne dépasse le taux de 12,2%. En ce qui concerne les hommes, la tranche d'âge supérieure est concernée à 24,3% par le non accès à internet pour une moyenne de 10,1%.

Le refus du Ministre de compléter le décret en cause conduit à ce que le critère, apparemment neutre, de l'accès à internet, pour permettre l'accès aux services préfectoraux, défavorise en réalité de façon disproportionnée les populations dont l'âge est supérieur à 65 ans.

23.-

Sur la langue

La discrimination sur la langue peut aussi bien s'entendre de la discrimination en raison de la langue parlée que de la maîtrise d'une langue particulière.

L'impossibilité de passer par une autre procédure qu'internet pour l'accès aux services préfectoraux induit la nécessité, pour l'accès au service public, de maîtriser non seulement la langue française mais la langue écrite.

L'enquête du Défenseur des droits suscitée (p. 37 et s.) indique que, par voie de conséquence, les personnes ayant des difficultés dans la maîtrise du français écrit et/ou oral ont plus de difficulté que la moyenne d'accéder à des informations administratives sur internet. Ainsi, 32,3% des femmes et 22,6% des hommes ayant des difficultés de maîtrise de la langue éprouvent également des difficultés sur internet.

Le refus du Ministre de compléter le décret en cause conduit à ce que le critère, apparemment neutre, de l'accès à internet, pour permettre l'accès aux services préfectoraux, défavorise en réalité de façon disproportionnée les populations ne maîtrisant pas l'écrit ou la langue française.

C) Absence de justifications liées à la différence de traitement

24.-

Aux termes de l'article 8 de la convention européenne des droits de l'Homme, «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. ». Ces critères sont classiquement repris dans le contrôle de la justification des différences de traitement susceptibles de constituer des discriminations au sens de l'article 14 de la convention.

Or, les différences de traitement constatées ci-dessus ne sont pas justifiées au regard des exigences portées par la convention.

La différence de traitement n'est ainsi pas prévue par la loi. Comme précisé, la loi ne prévoit pas explicitement une dématérialisation complète en justifiant cette position au regard de l'intérêt général.

La différence de traitement n'est pas justifiée par l'intérêt général. Le refus implicite en cause ne contient pas d'élément à même de justifier l'intérêt général à ne pas contenir de procédure alternative.

La différence de traitement n'est ni nécessaire dans une société démocratique, ni proportionnée. Tant la CNIL, dans la délibération précitée, que le Défenseur des droits, dans son rapport annuel d'activité de 2017, que le Gouvernement lui-même, dans l'arrêté du 4 juillet 2013 (art. 8), rappellent que le maintien d'une procédure alternative à la procédure dématérialisée est nécessaire à la fois à un accès libre et égal au service public et à la sauvegarde du droit d'opposition des usagers et usagères, c'est-à-dire à la possibilité de refuser l'enregistrement de ses données personnelles.

En ne permettant pas l'exercice de ces droits sans justifier en quoi la sauvegarde d'une procédure non-dématérialisée constituerait une charge insurmontable pour la collectivité, le Premier Ministre oppose une mesure disproportionnée et non-conforme aux exigences de liberté et d'égalité qui fondent notre système démocratique.

Le refus implicite, constitutif d'une discrimination au regard des principes garantis par la convention européenne des droits de l'homme, sera annulé.

25.-

Sur l'inconstitutionnalité : atteinte au principe d'égalité devant la loi

A) Atteinte à l'égalité des usagers et usagère dans l'accès au service public

26.-

Les articles 1 et 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen tels que contenus dans le préambule de la Constitution de 1958 énoncent l'égalité de tous devant la Loi.

En n'imposant pas de procédure alternative à la procédure dématérialisée, le Premier Ministre refuse d'harmoniser les procédures administratives sur l'ensemble du territoire.

En effet, en l'état actuel, le décret permet aux services de l'État de choisir librement s'ils dématérialisent leurs procédures et, dans l'affirmative, quelles procédures sont dématérialisées.

Dès lors, les usagers ne se trouvent pas dans la même situation au regard des procédures administratives en fonction de leur lieu de résidence : pour une même sollicitation, certaines personnes auront la possibilité de procéder à une demande non-dématérialisée alors que d'autres se verront imposer une démarche numérique.

Par ailleurs, au sein d'un même territoire, les usagers peuvent être placés dans des situation différentes en fonctions des demandes adressées, certaines procédures étant dématérialisées et d'autres non.

Dès lors, des usagers placés dans une même situation ne seront pas traités de la même façon dans leur accès aux services public, constituant dès lors une rupture d'égalité devant la loi.

B. Absence de justification

27.-

Concernant le principe constitutionnel d'égalité, le Conseil constitutionnel a pu juger à de nombreuses reprises qu'un traitement différencié des individus n'était possible que si les critères utilisés par le législateur étaient « objectifs et rationnels »⁸ dans la matière considérée et en lien avec l'intérêt général. Telle est également la position du Conseil d'Etat, qu'il s'agisse de décisions individuelles ou générales⁹.

En l'espèce, et comme les organisations requérantes l'ont démontré, les différences de traitement induites par l'absence de procédure alternative obligatoire ne sont pas

⁸ V. par ex. décision n° 96-375 DC, 9 avril 1996, *Rec.*, p. 60, cons. 8 ; décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997, loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration.

⁹ V. CE, Sect., 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques, Rec. Leb.*, p. 274

justifiées par l'intérêt général. Au contraire, en affectant spécialement certaines catégories d'individus, elles atteignent spécialement le principe d'égalité devant la loi.

Par conséquent, le refus implicite de compléter le décret en cause porte atteinte au principe de non-discrimination au regard des principes garantis par la Constitution.

Il sera annulé.

28.-

Sur l'illégalité : discrimination constituée au regard de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations

L'article 1 al. 2 de la loi du 27 mai 2008, dans la rédaction applicable, indique que constitue une discrimination indirecte :

« une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner, pour l'un des motifs [prohibés], un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens pour réaliser ce but ne soient nécessaires et appropriés ».

Les organisations requérantes démontreront que le refus du Ministre de compléter le décret en cause afin d'imposer une pratique alternative à la prise de rendez-vous dématérialisée est constitutif d'une telle discrimination.

A) Restriction à l'accès à un service

29.-

L'article 2 de la loi de 2008 susmentionnée prohibe « toute discrimination directe ou indirecte (...) en matière d'accès (...) aux services ou de fourniture de (...) services ». L'article 5 de la même loi précise que la disposition s'applique aux personnes publiques.

Et le Conseil d'Etat a déjà admis une conception large du champ d'application de ces dispositions (CE, 15 novembre 2017, n° 403275, LDH).

Le caractère obligatoire de la procédure dématérialisée pour accéder à certains services préfectoraux constitue sans aucun doute une mesure relative à l'accès et à la fourniture de service par une personne publique et tombe donc dans le champ d'application de la loi de 2008 susmentionnée.

B) Différence de traitement au regard d'un critère prohibé

30.-

Au sens de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi de 2008, les critères prohibés de différence de traitement comprennent en particulier : l'origine, la particulière vulnérabilité résultant de sa situation économique, le lieu de résidence l'état de santé, la perte d'autonomie, le handicap, l'âge, la capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français.

Le Conseil d'Etat a déjà admis une conception large desdits critères (CE, 10 janvier 2011, n°325268, *Madame Leveque*)

Au regard des statistiques ci-dessus mentionnées, il apparaît clairement que l'obligation d'user d'internet pour accéder aux services préfectoraux constitue une différence de traitement qui défavorise de façon disproportionnée :

Les personnes malades, en situation de handicap ou de dépendance

Les personnes âgées de plus de 65 ans

Les personnes en situation économique défavorable

Les personnes n'ayant pas la capacité à s'exprimer en français ou ne maîtrisant pas le français écrit

On soulignera au surplus que la dématérialisation ayant été mise en place presque exclusivement à destination des personnes de nationalité étrangères, dans le cadre des démarches liées au droit au séjour. Ce fait, que ne saurait ignorer le Ministre, conduit à ce qu'en pratique, la dématérialisation constitue un traitement moins favorable spécialement en raison de l'origine des administrés.

C) Défaut de justification objective par un but légitime, absence de caractère nécessaire et approprié des moyens mis en œuvre.

31.-

Si l'article L. 112-8 du code des relations entre les usagers et l'administration prévoit la possibilité, pour les personnes usagères du service public, de saisir les administrations par voie dématérialisée, cette disposition ne l'impose pas. Cette possibilité vise par ailleurs à simplifier l'accès au service public et à en améliorer la continuité

Par conséquent, en ne prévoyant pas de procédure alternative obligatoire, conformément à ce que suggérerait la CNIL dans sa délibération précitée, et ce que le Défenseur des droits recommande régulièrement, le décret ne poursuit aucun but légitime dès lors qu'il s'éloigne des objectifs de la disposition qui en constitue le fondement. Le refus du Ministre de le compléter est par conséquent également dépourvu d'un tel objectif.

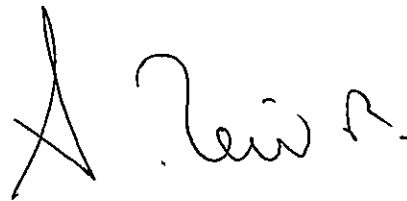
Au surplus, quand bien même l'absence de procédure alternative poursuivrait un but légitime, cette disposition est manifestement inappropriée dès lors qu'elle conduit à l'exclusion totale de toute une partie de la population usagère des services publics.

Le refus implicite du Premier Ministre de compléter le décret en cause constitue une discrimination au regard des exigences de la loi qui doit donc être annulé.

*

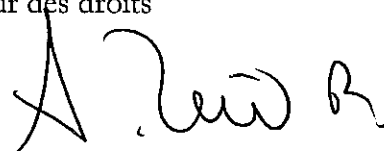
PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire ou suppléer, le cas échéant d'office, les organisations requérantes concluent qu'il plaise au Conseil d'Etat,

- **ANNULER** le refus implicite attaqué
- **ENJOINDRE** au Premier Ministre de modifier partiellement le décret n° 2016-685 du 27 mai 2016 afin de prévoir le caractère facultatif et alternatif de la saisine par voie électronique de l'administration par ses usagers, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision à intervenir, sous astreinte ;

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'A. L. R.' or similar, located in the lower right quadrant of the page.

Productions :

1. Lettre recommandée en date du 20 mars 2018 des organisations requérantes au Premier Ministre et son accusé de réception en date du 23 mars 2018
2. Statuts des organisations requérantes et délibérations des instances compétentes habilitant leur représentant légal à engager un recours pour excès de pouvoir
3. Statistiques sur l'accessibilité des rendez-vous via les sites internet des préfectures, issues de sondages réalisés quotidiennement par La Cimade
4. Tableau d'observation des prises de rendez-vous à la préfecture de Montpellier et à la sous-préfecture de Béziers, juin 2017 à mars 2018
5. Tests de réservation de rendez-vous sur le site de la préfecture de l'Hérault
6. Captures d'écran de 22 sites préfectoraux annonçant le caractère obligatoire de la prise de rendez-vous par Internet
7. Décisions rendues par des tribunaux administratifs faisant ou non injonction aux Préfectures de délivrer un rendez-vous
8. Exemples de communiqués de presse des organisations requérantes
9. Exemples précis qui confortent le caractère obligatoire de la prise de rendez-vous par Internet et l'impossibilité d'obtenir de tels rendez-vous – Préfecture de l'Hérault
10. Exemples précis qui confortent le caractère obligatoire de la prise de rendez-vous par Internet et l'impossibilité d'obtenir de tels rendez-vous – Préfecture de l'Essonne
11. Exemples précis qui confortent le caractère obligatoire de la prise de rendez-vous par Internet et l'impossibilité d'obtenir de tels rendez-vous – Préfecture de Val-de-Marne
12. Exemples précis qui confortent le caractère obligatoire de la prise de rendez-vous par Internet et l'impossibilité d'obtenir de tels rendez-vous – Préfecture de Seine-Saint-Denis
13. Exemples précis qui confortent le caractère obligatoire de la prise de rendez-vous par Internet et l'impossibilité d'obtenir de tels rendez-vous – Préfecture de Val d'Oise
14. Divers échanges entre les pouvoirs publics et l'une des organisations requérantes
15. Avis du Défenseur des droits n° 16-09 du 7 avril 2016
16. Extraits du rapport annuel 2017 du Défenseur des droits



SCP Meier-Bourdeau Lécuyer

Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation