

E-administracja

Skuteczna, odpowiedzialna i otwarta
administracja publiczna
w Unii Europejskiej

REDAKCJA

Sławomir Dudzik · Inga Kawka · Renata Śliwa

Krakow Jean Monnet Research Papers



E-administracja

Krakow Jean Monnet Research Papers

1

E-administracja

**Skuteczna, odpowiedzialna i otwarta
administracja publiczna
w Unii Europejskiej**

REDAKCJA

Sławomir Dudzik · Inga Kawka · Renata Śliwa



Kraków 2022

Sławomir Dudzik 
Uniwersytet Jagielloński, Kraków
✉ s.dudzik@uj.edu.pl

Inga Kawka 
Uniwersytet Jagielloński, Kraków
✉ inga.kawka@uj.edu.pl

Renata Śliwa 
Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN, Kraków
✉ renata.sliwa@up.krakow.pl

© Copyright by individual authors, 2022

Recenzja: dr hab. Agata Jurkowska-Gomułka, prof. WSiZ

Opracowanie redakcyjne: Patrycjusz Pilawski, Piotr Art

Projekt okładki: Marta Jaszczuk

ISBN 978-83-8138-673-9
<https://doi.org/10.12797/9788381386739>

Publikacja dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

With the support of Jean Monnet Activities within ERASMUS+ Programme of the European Union

Projekt współfinansowany w
ramach programu Unii Europejskiej
Erasmus+ 

Wsparcie Komisji Europejskiej dla produkcji tej publikacji nie stanowi poparcia dla treści, które odzwierciedlają jedynie poglądy autorów, a Komisja nie może zostać pociągnięta do odpowiedzialności za jakiegokolwiek wykorzystanie informacji w niej zawartych.

WYDAWNICTWO KSIĘGARNIA AKADEMICKA
ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków
tel.: 12 421-13-87; 12 431-27-43
e-mail: publishing@akademicka.pl

Księgarnia internetowa: <https://akademicka.com.pl>

SPIS TREŚCI

Słowo wstępne.....	7
--------------------	---

CZĘŚĆ I

E-ADMINISTRACJA Z PERSPEKTYWY PRAWA EUROPEJSKIEGO

SŁAWOMIR DUDZIK

Podstawy prawne działania e-administracji a ochrona danych osobowych	13
--	----

MAGDALENA FEDOROWICZ

E-administracja nadzorcza na rynku finansowym UE a stabilność finansowa z perspektywy projektów rozporządzeń DORA i MiCA.....	29
---	----

MONIKA NIEDŹWIEDŹ

Dokument w postaci elektronicznej jako dowód w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym w świetle wytycznych Rady Europy	49
---	----

DAMIAN SZULC

Is the Central Register of Beneficial Owners a Reliable and Independent Source of Information? Different ways of Implementing the 4th and 5th AML Directives in Poland and Germany	69
--	----

CZĘŚĆ II

CYFRYZACJA ADMINISTRACJI JAKO KATALIZATOR TRANSFORMACJI W KIERUNKU

ADMINISTRACJI OTWARTEJ, ODPOWIEDZIALNEJ I ŚWIADCZĄCEJ E-USŁUGI

DLA OBYWATELI

INGA KAWKA

Wdrożenie sieci 5G jako warunek rozwoju europejskich inteligentnych miast.....	91
--	----

ADAM J. JAROSZ

Digitalizacja usług publicznych na przykładzie biletów komunikacji miejskiej	111
--	-----

ALICJA SIKORA

Rozważania o koncepcji e-demokracji w unijnym porządku prawnym	127
--	-----

ALEKSANDRA SOŁTYSIŃSKA

E-procurement and the Principle of Transparency in Public Procurement in the European Union	147
---	-----

RENATA ŚLIWA Regulatory Impact Assessment – Retrospect Preview, Purpose, Consequences: Toward e-RIA.....	165
--	-----

CZĘŚĆ III

AKTUALNE WYZWANIA CYFROWE DLA POLSKIEJ ADMINISTRACJI

MARIUSZ GODLEWSKI E-administracja w procesie inwestycyjnym. Elektroniczna forma składania wniosków w postępowaniu budowlanym – uwagi na tle ostatnich nowelizacji prawa budowlanego.....	185
TOMASZ GRZYBOWSKI Granice cyfrowej kontroli podatnika na przykładzie zmian uszczelniających w VAT	203
MAŁGORZATA KOŻUCH Czy e-postępowanie mediacyjne zwiększa odpowiedzialność administracji?.....	221
ELŻBIETA MAŁECKA Wybrane aspekty wdrożenia i funkcjonowania e-administracji w Polsce na przykładzie Urzędu Transportu Kolejowego	237
PIOTR RUCZKOWSKI Elektroniczny tytuł wykonawczy w postępowaniu egzekucyjnym w administracji	255

CZĘŚĆ IV

E-ADMINISTRACJA JAKO CZYNNIK ZWIĘKSZAJĄCY POTENCJAŁ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH UE I PAŃSTWACH STOWARZYSZONYCH ORAZ ORGANIZACJACH MIĘDZYNARODOWYCH

ITAI APTER International and EU E-Norm and Decision Making (E-Governance): Lessons for Public Administrations for the COVID-19 Era and Beyond.....	269
MIOMIRA P. KOSTIĆ E-Public Policies and the Issue of Gender Equality.....	287
CHRISTINE MENGÈS-LE PAPE Migration et e-administration en France.....	305
ONDREJ MITAL The Impact of Social Media Use on E-communication Between Government and Public: The Case of Slovakia	315
Indeks osobowy	337

CHRISTINE MENGÈS-LE PAPE¹

« La situation d'irrégularité légale n'autorise pas à négliger la dignité du migrant, qui possède des droits inaliénables, qui ne peuvent être ni violés ni ignorés ».

Message du pape Jean Paul II pour la Journée mondiale des Migrants, 25 juillet 1995

MIGRATION ET E-ADMINISTRATION EN FRANCE

RÉSUMÉ : Depuis les années 2010, les pratiques dématérialisées ont remplacé progressivement la tradition des entretiens en préfecture et l'accueil personnalisé des étrangers organisés dans le cadre de l'accès au droit de séjour. Ainsi lorsque les migrants entrent en France, beaucoup se heurtent pour la constitution de leur demande de régularisation à l'impossibilité d'accomplir les procédures électroniques rendues obligatoires, et cela telles que l'obtention d'un rendez-vous ou le simple accès à un service public. Durant l'été 2018, des organisations d'aide aux migrants, la Cimade, le Gisti, la Ligue des droits de l'Homme et le Syndicat des avocats de France ont saisi le Conseil d'État contre le décret du 27 mai 2016 qui, selon un rapport de la Cimade, établit une mise à distance des personnes étrangères par l'administration. Par un arrêt du 27 novembre 2019, la haute juridiction a rejeté la requête des associations tout en leur donnant raison. Selon le Conseil d'État, les « difficultés rencontrées par les ressortissants étrangers pour prendre rendez-vous par voie électronique dans les préfectures » ne sont pas une conséquence de l'application du décret autorisant les téléservices, mais

¹ Christine Mengès-Le Pape, professeur à l'université Toulouse 1 Capitole, France, Centre Toulousain d'Histoire du Droit et des Idées Politiques (CTHDIP), <https://orcid.org/0000-0001-6542-2392>.

trouvent leur origine dans les pratiques obligatoires de l'e-administration prises localement par les préfets.

MOTS-CLEFS : migration, e-administration, dématérialisation, Conseil d'État France, jurisprudence

E-ADMINISTRATION AND MIGRATION IN FRANCE

ABSTRACT: Since the 2010s, dematerialized practices have progressively replaced the tradition of personalised interviews and reception of foreigners, traditionally organised at the prefectures, as part of the formalities to obtain the right to stay. Thus, when migrants enter France, many find it impossible – when compiling their files – to complete the now compulsory electronic procedures, such as obtaining an appointment or simply contacting an administrative service. In July 2018, migrant aid organizations – the Cimade, the Gisti, the League of Human Rights and the Union of Lawyers of France – appealed to the Council of State against the decree of May 27, 2017 which, according to a report by the Cimade, introduced the distancing of foreigners from the administration. By its ruling of 27 November 2019, the High Court rejected the associations' request. According to the Council of State, the "difficulties encountered by foreign nationals to make an appointment electronically in the prefectures" are not a consequence of the application of the decrees on teleservices, but originate in the mandatory practices of e-administration.

KEYWORDS: migration, e-administration, dematerialisation, French Council of State, case law

Introduction

Le passé des nations est toujours traversé par des expressions qui célèbrent une histoire généreuse. La formule « France terre d'accueil » appartient à ce registre qui s'enracine dans les usages du royaume de France et les principes de la République². Toutefois, au milieu des tensions françaises, s'est dégagé un double mouvement qui oppose les fermetures à l'universel du message que pourtant renforce la vision de « Paris capitale du monde ». L'accueil peut ne pas aller jusqu'à l'intégration que la République française

² Les expressions de France terre d'accueil, de devoir d'accueil, sont souvent reprises dans des intitulés d'ouvrages, par exemple : P. Huot-Pleuroux (prés.), *Droit d'asile, devoir d'accueil : VIIIe Colloque organisé par la Fondation Jean Rodhain*, Paris 1995 ; C. Guillon, « Le SSAE. Soixante ans d'accueil des réfugiés », in : J. Costa-Lascoux (dir.), *L'immigration en France, Revue européennes des migrations internationales*, 1er semestre, 1988, vol. 4, n° 1 et 2, p. 115 à 127 ; G. Noiriel, *Le creuset français : histoire de l'immigration, XIXe-XXe siècle*, Paris 2016 ; idem, *Réfugiés et sans-papiers : la République face au droit d'asile XIXe-XXe siècle*, Paris 2012 ; G. Guilao, *France terre d'accueil, terre de rejet, l'impossible intégration*, Paris 1994.

a longtemps déclinée en assimilation, à savoir rendre l'autre semblable. Après avoir reçu le prix Nobel de littérature, en octobre 1980, le poète polonais Czesław Miłosz rend compte de ce paradoxe des politiques françaises qui accueillent sans recevoir : « La France est très accueillante, moi j'aime bien être en France, mais on est séparé, parce que la maison française est hermétique pour les étrangers, elle est fermée, ce n'est pas de la xénophobie, c'est traditionnel »³. Plus tard, au début des années 1970, une autre formule « France terre d'asile » va plus loin pour dire l'urgence d'une ouverture plus large du territoire aux malheurs des étrangers. Au départ, ces termes désignaient un comité de vigilance pour le droit des réfugiés⁴. Par la suite, les discours institutionnels les ont introduits comme slogan. Et pour illustrer cette évolution, il y a la déclaration, prononcée en novembre 2020, de Marlène Schiappa, ministre de la citoyenneté, qui a répété ces mots : « La France est une terre d'asile, c'est son honneur que de se définir ainsi, et la République est généreuse »⁵.

Mais les propos rhétoriques se placent souvent à la charnière de nécessités institutionnelles contradictoires. C'est le mouvement classique du va et vient entre l'enclume et le marteau. Car face aux politiques d'intégration, se trouvent les masses de granit – selon l'expression napoléonienne – de l'administration qui ont pu être lieux de blocage et que n'épargnent pas les reproches lancés contre les bureaucraties étatiques⁶. Dans son *Histoire de l'administration française*, le professeur François

³ Czesław Miłosz, *Radioscopie*, 26 février 1982, www.ina.fr (28.08.2021) ; cf. aussi : <https://www.youtube.com/watch?v=B5WheCm0pKk> (28.08.2021).

⁴ Il s'agit d'une formule reprise du nom de l'association fondée, au début des années 1970, par le pasteur Jacques Beaumont, ancien secrétaire général de la Cimade, avec Alexandre Glasberg, directeur de la fondation COS, et Gérold de Wangen, un médecin, d'un projet de « comité de vigilance » pour défendre l'accueil des personnes réfugiées en France : « Si le pasteur Beaumont ne participe pas à la réalisation concrète du projet, en raison de ses responsabilités à l'Unicef, c'est lui qui propose d'appeler l'association "France terre d'asile". Selon Gérold de Wangen, ce nom fait l'unanimité et devient l'objet social de l'organisation : le maintien et le développement d'une des plus anciennes traditions françaises "France, terre d'asile" pour toutes les personnes contraintes pour des raisons politiques, religieuses ou sociales de quitter leur pays d'origine, ou qui ne peuvent y retourner sans s'exposer à un danger réel. », <https://www.france-terre-asile.org/50-ans-de-france-terre-d-asile> (28.08.2021).

⁵ « Déclaration de Madame Marlène Schiappa, ministre de la citoyenneté, sur les crédits relatifs à l'immigration, l'asile et l'intégration prévus dans le budget pour 2021, à l'Assemblée nationale le 5 novembre 2020 », <http://www.assemblee-nationale.fr> (16.11.2020).

⁶ A.-C. Thibaudeau, *Mémoires sur le consulat : de 1799 à 1804*, *Collection des mémoires relatifs à la Révolution française*, Paris 1827, p. 84-85. A.-C. Thibaudeau cite des extraits du discours que Napoléon Bonaparte prononça le 8 mai 1802 : « Croyez-vous que la République soit définitivement assise ? Vous vous tromperiez fort, Nous sommes maîtres de la faire, mais nous ne l'avons pas et nous ne l'aurons pas, si nous ne jetons pas, sur le sol de la France, quelques masses de granit » – F. Burdeau, *Histoire de l'administration française, du 18e au 20e siècle*, Monchrestien, Paris 1989,

Burdeau traite cet écueil du fonctionnarisme, avec ses litanies d'abus décrits comme autant d'entraves aux libertés. S'y détachent les silhouettes massives des bureaucraties et de leur personnel pléthorique, qui essuient les reproches discordants du trop d'efficacité ou de l'inefficacité, de l'accueil revêché ou de son contraire, c'est-à-dire l'anonymat feutré qu'entretiennent l'ennui des bureaux et les vitres des guichets⁷. Or, le vaste projet de dématérialisation de l'administration ne semble pas pouvoir gommer ces défauts⁸. S'interposent les mêmes dispositifs surabondants qui embrouillent le parcours des usagers du service public, en particulier des demandeurs d'asile. Ainsi l'*imbroglio* administratif actuel suscite-t-il l'ironie de l'opinion qui compare toujours les bureaux – même s'ils ont été rendus numériques – aux labyrinthes de « la maison qui rend fou », imaginée par René Goscinny⁹.

Avec la dématérialisation, s'est ouverte une surprenante boîte de Pandore électronique d'où jaillissent des améliorations remarquables, mais aussi une succession sans fin de difficultés en tous genres que dénoncent les associations d'aide aux migrants. Ces plaintes permettent de vérifier la réalité des apports de la dématérialisation bureaucratique. N'a-t-elle pas procédé à un simple déplacement des crises qui fait passer les migrants de la réalité des attentes aux illusions de la virtualité ? Dans le balancement du pourquoi et du comment, des séries d'interrogations se posent sur les raisons et les limites de l'e-intégration administrative en matière d'asile (I), qui trouvent des réponses équilibrées dans les solutions apportées par le juge administratif (II).

1. Raisons et limites de l'e-intégration

Depuis les années 2010, et la succession des programmes vers le tout administratif 2.0, puis le 3.0 via les claviers d'ordinateurs, jusqu'au nouveau *Pacte sur la migration et l'asile* de l'Union européenne, les plateformes numériques ont remplacé la tradition des entretiens personnels des étrangers en préfecture¹⁰. Après le passage des frontières,

p. 72 et suiv. ; L. Bergeron et G. Chaussinand Nogaret, *Les masses de granit. Cent mille notables du Premier Empire*, Paris 1979.

⁷ F. Burdeau, *op. cit.*, p. 72 et suiv.

⁸ C. Douki, « Administration et immigration en France, 1945-1975 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2006/2 (no 53-2), p. 182-198, <https://www.cairn.info/revue-d-histoire-moderne-et-contemporaine-2006-2-page-182.htm> (28.08.2021).

⁹ R. Goscinny et A. Uderzo, *Les XII travaux d'Astérix*, Paris 2016.

¹⁰ Le ministère de l'Intérieur propose un descriptif du « Pacte sur la migration et l'asile » : « présenté par la Commission européenne le 23 septembre 2020, est un projet de réforme de la politique migratoire européenne mise en place pour l'essentiel avant la crise de 2015. Il intervient après l'échec des négociations du "Paquet asile" initiées en 2016. Ce "nouveau départ" avait été

les migrants qui aujourd'hui entrent en France doivent se soumettre aux procédures électroniques pour la constitution de leur demande de régularisation. Selon les chiffres officiels, plus de sept millions d'immigrés vivent en France, surtout dans la région parisienne et les grandes villes ; or il n'y a que trois millions d'entre eux qui sont titulaires d'une carte de séjour¹¹. Pour éviter les distorsions de la réalité, il est à noter que cette dématérialisation des procédures pour les étrangers n'est pas isolée, elle est enserrée dans l'élan plus large qui mène à une numérisation totale des services. Il n'y a sûrement pas de volonté particulièrement discriminante qui repousserait le droit des étrangers vers des applications virtuelles. L'ensemble de l'administration participe donc à une mise en réseau qui risque de créer des situations kafkaïennes¹². C'est la totalité des constructions administratives qui est soumise désormais à cette circulation, censée augmenter sa capacité, ainsi qu'amplifier le transfert des informations et, depuis la crise sanitaire, la sécurité des échanges. La valeur juridique reconnue aux écrits électroniques – malgré les difficultés d'en garantir l'authenticité – facilite également les démarches ; sont évités aussi les déplacements coûteux et angoissants pour les migrants. Reste la question de la sauvegarde des dossiers électroniques, et de leur archivage toujours incertain, mais comme pouvait l'être auparavant le dépôt des pièces originales qu'exigeaient les préfetures et qui ne protégeaient pas d'une perte éventuelle des documents¹³.

annoncé à l'automne dernier par la Commission, en amont d'un travail approfondi de consultation auprès des États membres de l'UE afin de trouver une approche équilibrée entre des positions divergentes. Prévue initialement pour le printemps 2020, la publication de ces propositions a été plusieurs fois retardée en raison de la situation sanitaire et de la priorité donnée à d'autres échéances européennes importantes comme le plan de relance et le budget 2021-2027 », <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/Pacte-sur-la-migration-et-l-asile> (28.08.2021).

Dans « L'avis présenté au nom de la Commission des affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 2021 (n° 3360) », une dématérialisation des demandes est envisagée dans le cadre des procédures devant l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides).

« Le rapporteur note les efforts relatifs réalisés en matière d'augmentation des effectifs de l'OFPRA (200 équivalents temps-plein (ETP) supplémentaires prévus en 2020, dont 150 directement dédiés à l'instruction des demandes d'asile, mais 50 n'ont pas encore été embauchés, et le PLF 2021 prévoit 2 ETP en moins en 2021) et de réformes organisationnelles, telles que la dématérialisation des convocations des demandeurs d'asile. La dématérialisation d'une partie des relations avec les demandeurs d'asile est expérimentée depuis le mois de juillet 2020 », https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_afetr/115b3403-tvii_rapport-avis (28.08.2021).

¹¹ Ministère de l'Intérieur, *Infos migrations*, <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-resources/Etudes-et-statistiques/Etudes/Infos-migrations> (12.05.2021).

¹² Assemblée nationale, « Rapport d'information, déposé par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, sur l'évaluation et de contrôle des politiques publiques, (n° 2615), https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cec/115b2615_rapport-information.pdf (28.08.2021).

¹³ Article R313-1 du Ceseda ; voir sur le site de l'OFPRA la procédure de demande d'asile, <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/asile/la-procedure-de-demande-d-asile/demander-l-asile-en-france> (28.08.2021).

Selon le gouvernement, la dématérialisation doit surtout réduire les attentes aux guichets, et accélérer les demandes. Elle est prévue pour « libérer les énergies », selon les injonctions néo-civilisationnelles des projets gouvernementaux, avec la loi du 7 décembre 2020 d'accélération de l'action publique (« loi Asap »). Une même préoccupation irrigue alors l'évolution globale qui cherche à généraliser – sans les avoir vraiment éprouvés – les avantages de la numérisation, à savoir la fluidité, le gain de temps, la qualité de l'offre, et surtout la garantie du principe d'égalité par un accès au service public pour tous. Cette perspective a pu apparaître comme une solution aux crises de l'immigration irrégulière, puisque avec la guerre en Syrie et ailleurs, la France a assisté à « un afflux massif de migrants »¹⁴, d'après les termes du ministère de l'Intérieur, qui attendaient devant les préfectures pour déposer leurs dossiers. Dès sa mise en œuvre, la dématérialisation eut l'effet immédiat de faire disparaître « ces files d'attente trop longues, trop compactes », « images de la honte » qui atteignaient l'ordre public et la dignité des personnes¹⁵. Pour ne pas perdre leur rang, les migrants dormaient sur le pavé ; ils étaient souvent victimes d'un marché noir des rendez-vous en préfecture qui pouvaient se revendre pour deux cents euros et bien plus. L'immédiateté de l'incorporel a dissipé ces encombrements physiques, mais les a déplacés dans la surabondance algorithmique de l'espace virtuel, et les migrants ont rejoint les trottoirs moins en vue des portes de la Chapelle, d'Aubervilliers, de la Villette, de Saint-Denis, ou des centres de rétention administrative¹⁶. « Devenues numériques », les files d'attente sont à présent « invisibles sur la voie publique »¹⁷. Or, cette invisibilité contient le risque

¹⁴ G. Lamarche-Vadel, « tribune, dématérialiser les migrants », *Libération*, 29 avril 2019 : « Qui a oublié le vocabulaire utilisé par le ministre de l'Intérieur pour définir l'arrivée d'étrangers en France ? “Afflux massif de migrants” , “crise migratoire” , “territoires submergés” . (...) Les campements, les rassemblements de tous ces indigents dans les rues ou sous les ponts étaient insupportables. Il fallait ou les accueillir ou les éloigner, ce qui fut fait : il fut procédé à des tris qui “en même temps” éliminaient certains à l'accueil et refoulaient les autres ou les plaçaient en centre de rétention. Mais demeuraient encore ces masses agglomérées devant les préfectures ou les institutions dédiées aux demandeurs, dans l'attente d'un rendez-vous. », https://www.liberation.fr/debats/2019/04/29/dematerialiser-les-migrants_1724058/ (28.08.2021).

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ « Avis de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 3360) », https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/115b3404-tii_rapport-avis (28.08.2021).

¹⁷ Le Défenseur des droits a désapprouvé fermement les conséquences de la dématérialisation pour les étrangers : « 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. De plus, la dématérialisation de la demande de titre de séjour vient totalement « invisibiliser » l'attente des demandeurs pour accéder aux services publics et ne permet pas de mesurer l'impact de cette nouvelle procédure sur

d'une double incidence sur les procédures et les engorgements qu'elles occasionnent et sur les personnes : les agents de l'administration qui voient leurs effectifs réduits, et les usagers. Dans son rapport de 2018, le Défenseur des droits met en garde contre le péril d'une plus forte exclusion que présentent les nouveautés dématérialisées : « Aucune organisation administrative, aucune évolution technologique ne peut être défendue si elle ne va pas dans le sens de l'amélioration des droits, pour tous et pour toutes. Comme le montre ce rapport, perdre le sens de cette transformation, ou sous-estimer ses effets, conduirait à priver de leurs droits certains et certaines d'entre nous, à exclure encore davantage de personnes déjà exclues, à rendre encore plus invisibles ceux et celles que l'on ne souhaite pas voir. Nous serions alors exposés à un recul inédit de ce qu'est le service public en France et à une dégradation du respect des droits et libertés par les administrations et les organismes chargés d'une mission de service public »¹⁸.

Dans les méandres des réseaux de la fonction publique, les migrants ont été de plus en plus « dématérialisés », tout comme les services des fonctionnaires. Il n'y a plus de rencontres, mais des rendez-vous numériques qui n'ont pas été facilités, bien au contraire, puisque le manque de créneaux et la réduction des effectifs les ont parfois rendus impossibles. Là revient l'inévitable corruption des reventes parallèles dorénavant conclues en ligne¹⁹. C'est ce qu'ont dénoncé des organisations d'aide aux migrants auprès de la justice administrative.

2. Vers des solutions jurisprudentielles ?

Face à l'impossibilité d'obtenir « un entretien électronique » pour des étrangers qui risquaient de tomber dans l'illégalité et d'être expulsés, il y eut des alarmes. Ce fut le cas de la préfecture du Val-de-Marne qui fit ce commentaire en septembre 2019 : « la situation n'est pas satisfaisante, et c'est un faible mot »²⁰. Le Défenseur des droits

les droits des usagers. », Défenseur des droits, *Rapport, Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, Paris 2019, p. 35, <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport-demat-num-21.12.18.pdf> (28.08.2021).

¹⁸ Introduction, *Ibidem*.

¹⁹ J. Pascual et C. Nicolas, « Titre de séjour, le prospère business de la revente de rendez-vous en préfecture », *Le Monde*, 1er juin 2019 : « Cette formalité, qui nourrit depuis longtemps les interminables queues d'étrangers devant les préfectures, se fait de plus en plus souvent en ligne. Au moins la moitié des départements ont en effet développé une procédure dématérialisée. Et les files d'attente physiques ont aussitôt été supplantées par des files virtuelles. Le système parallèle de revente de rendez-vous n'a eu qu'à se mettre à la page du numérique ».

²⁰ « Des étrangers en quête de régularisation assignent l'Etat en justice », *Le Monde*, 9 octobre 2019, l'article rapporte les propos de Raymond le Deun, préfet de Val-de-Marne.

à pareillement publié des rapports sur les droits fondamentaux des étrangers en France : en 2018, il a condamné cette situation : « La dématérialisation des procédures, qui devait être une occasion pour améliorer ces difficultés, est venue rendre invisibles les entraves à l'accès aux services publics... Ici, nul problème technique en jeu mais l'absence de moyens suffisants »²¹. Surtout ce sont les organisations d'aide aux migrants qui ont dénoncé les défaillances aux conséquences très graves pour les migrants qui tentent de s'intégrer en France²². Dès 2016, la Cimade (Comité inter-mouvements auprès des évacués) a ouvert un site nommé « À guichets fermés » qui décrit les difficultés d'accès à l'information et aux guichets, les exigences abusives pour enregistrer les demandes et la durée interminable des procédures²³. Durant l'été 2018, les principales associations de défense des droits des étrangers (la Cimade, le Gisti, la Ligue des droits de l'Homme et le Syndicat des avocats de France) ont saisi le Conseil d'État contre le décret du 27 mai 2016 qui – en autorisant la mise en œuvre des téléservices – établit une véritable mise à distance des personnes étrangères par l'administration²⁴. Par un arrêt du 27 novembre 2019, la haute juridiction a rejeté la requête des associations « tout en leur donnant raison »²⁵. Selon le Conseil d'État, les « difficultés rencontrées par les ressortissants étrangers pour prendre rendez-vous par voie électronique dans les préfectures » ne sont pas une conséquence de l'application du décret relatif aux téléservices, mais trouvent leur origine dans les pratiques obligatoires de l'e-administration

²¹ « Ici, nul problème technique en jeu mais l'absence de moyens suffisants donnés à des dispositifs téléphoniques et numériques saturés de manière récurrente, voire permanente », Défenseur des droits, *Rapport, Dématérialisation...*, p. 35, <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport-demat-num-21.12.18.pdf> (28.08.2021).

²² « 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 », *Ibidem* (28.08.2021).

²³ Voici la présentation du site qui dénonce les inconvénients de la dématérialisation : « Depuis 2012, et à un rythme accru depuis deux ans, les préfectures demandent aux personnes étrangères de prendre rendez-vous par internet afin d'accomplir leurs démarches de demande ou de renouvellement de titre de séjour. Cette dématérialisation, souvent sans possibilité alternative, prive de nombreuses personnes étrangères précaires de l'accès au service public. La demande de titre de séjour est pourtant une obligation. Chiffres à l'appui, La Cimade dénonce la mise à distance des personnes étrangères du service public, considérées comme des usagers de seconde zone. », <https://aguichetsfermes.lacimade.org/> (28.08.2021).

²⁴ <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2019-11-27/422516> (28.08.2021).

²⁵ *Ibidem*.

prises localement par les préfets²⁶. Cette décision a inauguré une nouvelle étape qui vient d'être poursuivie, le 18 février 2021, avec un jugement du tribunal administratif de Rouen²⁷. Par cette jurisprudence, un arrêté de la préfecture de Seine-Maritime qui imposait aux personnes étrangères de déposer en ligne leur demande de titre de séjour a été annulé. Selon ce jugement qui restaure les entretiens et donc les relations humaines, la dématérialisation ne peut être imposée aux usagers du service public²⁸ : un accueil personnel de l'étranger doit toujours être préservé, et les administrations ne doivent pas se transformer en espaces immatériels, vides de fonctionnaires et d'usagers, c'est-à-dire vides de toute vie humaine. Lors de la Journée mondiale des Migrants de l'été 1995, le pape Jean Paul II recommandait déjà cet accueil : « Il est donc important d'aider le migrant en situation irrégulière à effectuer les démarches administratives pour obtenir le permis de séjour. (...) La solidarité est une prise de responsabilité à l'égard de ceux qui sont en difficulté »²⁹.

²⁶ Décision du Conseil d'État du 27 novembre 2019, n° 422516 : « 4. Par ailleurs, si les organisations requérantes font état des difficultés rencontrées par les ressortissants étrangers pour prendre rendez-vous par voie électronique dans les préfectures, ces difficultés ne trouvent pas leur origine dans le décret litigieux, mais dans les décisions rendant obligatoires de telles prises de rendez-vous. », *ibidem*.

²⁷ Jugement du 18 février 2021 du tribunal administratif de Rouen, <https://www.lacimade.org/wp-content/uploads/2021/02/CIMADE-Jugement-TA-Rouen-dematerialisation.pdf> (28.08.2021).

²⁸ *Ibidem*, voir aussi le dossier de La Cimade, « Dématérialisation des demandes de titre de séjour : pour la première fois, un tribunal administratif juge l'organisation d'une préfecture illégale », <https://www.lacimade.org/dematérialisation-des-demandes-de-titre-de-sejour-pour-la-premiere-fois-un-tribunal-administratif-juge-lorganisation-dune-prefecture-illegale/> (28.08.2021).

²⁹ Le 25 juillet 1995, le pape Jean Paul II adresse un message consacré aux « Migrants en situation irrégulière » : « Les institutions à caractère social et caritatif peuvent prendre contact avec les autorités pour chercher, dans le respect de la légalité, les solutions adaptées aux différents cas. Un effort de ce genre doit être en particulier effectué en faveur de ceux qui, après un long séjour, se sont établis de façon telle dans la société locale qu'un retour au pays d'origine équivaudrait à une forme d'émigration en sens inverse, ayant de graves conséquences, en particulier pour leurs enfants. Lorsqu'aucune solution n'est envisageable, ce sont ces institutions elles-mêmes qui devraient orienter leurs assistés, en leur fournissant éventuellement aussi une aide, soit matérielle, soit pour chercher accueil dans d'autres pays ou pour reprendre le chemin du retour dans leur patrie. Le problème des migrations en général, et des migrants en situation irrégulière en particulier, est un problème dont la solution dépend dans une grande mesure de l'attitude de la société où ils arrivent. Dans cette perspective, il est très important que l'opinion publique soit bien informée sur les conditions réelles dans lesquelles se trouvent les pays d'origine des migrants, sur les drames qu'ils doivent affronter et sur les risques que comporterait leur retour. La misère et les malheurs qui les frappent constituent une raison de plus pour aller généreusement à la rencontre des immigrés. Il est nécessaire de prévenir l'apparition de formes de néoracisme ou de comportement xénophobe, qui cherchent à transformer nos frères en boucs émissaires face aux situations locales, parfois difficiles, qui peuvent exister ». Message du pape Jean Paul II pour la Journée mondiale des Migrants, 25 juillet 1995, <https://www.vatican.va/content/>

Bibliographie

- Favier G., Jabbar-Allen S. et Teulières L., *Travailleurs venus d'ailleurs*, Rodez 2011.
- Jault-Seseke F., Corneloup S. et Barbou des Places S., *Droit de la nationalité et des étrangers*, Paris 2015.
- Noiriel G., *Le creuset français : histoire de l'immigration, XIXe-XXe siècle*, Paris 2016.
- Noiriel G., *Réfugiés et sans-papiers : la République face au droit d'asile XIXe-XXe siècle*, Nouvelle édition avec une préface inédite, Paris 2012.
- Noiriel G., *Immigration, antisémitisme et racisme en France : XIXe-XXe siècle discours publics, humiliations privées*, Paris 2007.
- Novosseloff A., Neisse Frank et Foucher Michel, *Des murs entre les hommes*, Nouvelle édition, Paris 2015.
- Ponty J., *L'immigration dans les textes : France, 1789-2002*, Paris 2004.
- Quetel C., *Histoire des murs : une autre histoire des hommes*, Paris 2013, <https://doi.org/10.3917/perri.quete.2012.01>.
- Tchen V., *Droit des étrangers*, 2e édition, Paris 2011.
- Veglia P. et autres, *Les étrangers en France : guide des sources d'archives publiques et privées XIXe-XXe siècles*, t. 4, Paris 2005.
- Viet V., *Histoire des Français venus d'ailleurs : de 1850 à nos jours*, Paris 2003.
- Weil P., *Qu'est-ce qu'un Français ? histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Edition revue et augmentée, Paris 2005.

Książka powstała w ramach realizowanego przez Katedrę Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego i koordynowanego przez prof. Sławomira Dudzika i dr hab. Inge Kawkę projektu Jean Monnet Module pt. „E-administracja – europejskie wyzwania dla administracji publicznej w państwach członkowskich UE i krajach partnerskich/eGovEU+”.

Zebrane w monografii artykuły naukowe dotyczą szerokiego spektrum zagadnień związanych z cyfrową transformacją administracji publicznej w Europie. Pierwsza część książki została poświęcona analizie e-administracji z perspektywy prawa europejskiego. Następnie cyfryzację administracji przedstawiono jako katalizator transformacji administracji otwartej, odpowiedzialnej i świadczącej e-usługi dla obywateli. Książka ukazuje również wpływ digitalizacji na funkcjonowanie polskiej administracji publicznej. Ostatnia część opracowania dotyczy e-administracji jako czynnika zwiększającego potencjał administracji w państwach członkowskich UE i państwach stowarzyszonych oraz na szczeblu międzynarodowym.

Monografia adresowana jest do badaczy zajmujących się administracją, prawem administracyjnym i europejskim, praktyków: sędziów, prokuratorów, urzędników państwowych, adwokatów i radców prawnych oraz studentów i doktorantów prawa, administracji i ekonomii. Mamy nadzieję, że publikacja poszerzy wiedzę na temat cyfryzacji administracji w Polsce i Europie oraz zachęci do dalszych studiów w tej dziedzinie.



<https://akademicka.pl>

ISBN 978-83-8138-673-9



9 788381 386739