

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE CAEN**

JM

N° 2101434

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CIMADE et LIGUE DES DROITS DE L'HOMME

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Pierre Martinez
Rapporteur

Le tribunal administratif de Caen

M. Michel Bonneau
Rapporteur public

(1^{ère} chambre)

Audience du 2 février 2023
Décision du 17 février 2023

37-02
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 30 juin 2021 et le 3 février 2022, le Comité inter-mouvements auprès des évacués (CIMADE) et la Ligue des droits de l'homme, représentées par Me Cavelier, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision par laquelle le préfet de la Manche a rendu obligatoire l'usage d'un téléservice pour l'obtention d'un rendez-vous en vue de démarches devant être accomplies par les personnes étrangères dans le cas d'une demande de titre ou d'un renouvellement de titre, ensemble la décision implicite du 21 juin 2021 par laquelle le préfet de la Manche a rejeté la demande de mise en place de modalités alternatives d'accès au guichet aux services de la préfecture de la Manche relatives à certaines prises de rendez-vous et au dépôt de certaines demandes de titres de séjour ;

2°) d'enjoindre au préfet de la Manche de mettre fin au téléservice mis en place et de le rendre conforme aux dispositions légales et réglementaires dans le délai de huit jours à compter de la notification du présent jugement, assortie d'une astreinte de 200 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 200 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elles soutiennent que les décisions :

- sont entachées d'un vice de procédure et de forme en ce qu'elles nécessitaient une transmission de conformité à la CNIL et la publication d'un acte réglementaire en application de l'article 5 du décret n° 2016-685 du 27 mai 2016 ;

- méconnaissent les articles L. 112-8, R. 112-9-1 et R. 112-9-2 du code des relations entre le public et l'administration ;
- méconnaissent le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 et la loi n° 7817 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés dès lors qu'en l'absence d'alternative non dématérialisée, les usagers concernés ne consentent pas librement à l'usage de leurs données à caractère personnel ;
- ne fournissent pas aux personnes concernées une information conforme à celle prévue par le RGPD ; à supposer même que les personnes demandant un rendez-vous soient suffisamment informées de leurs droits, rien ne permet d'établir qu'il leur serait possible de les exercer effectivement ; la demande de rendez-vous pour le retrait d'un titre ou le dépôt d'une demande de titre de séjour impliquant des éléments sur l'état civil du demandeur, son identité ou encore sur sa vie familiale, il était nécessaire de réaliser une analyse d'impact relative à la protection des données (AIDP) préalablement à la mise en œuvre de cette procédure ;
- méconnaissent le « droit à la compensation » prévu par l'article L. 114-1-1 du code de l'action sociale et des familles ainsi que l'article 1^{er} 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 ; il méconnaît également l'article 9 de la convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006 ; l'administration a également méconnu l'article 47 de la loi précitée du 11 février 2005 en ce qu'aucune mention clairement visible précisant si le site internet de la préfecture est ou non conforme aux règles relatives à l'accessibilité, ne figure pas sur la page d'accueil du site de la préfecture ;
- méconnaissent les principes d'égalité devant le service public et de continuité des services publics ;
- méconnaissent les articles R. 311-1 en vigueur jusqu'au 1^{er} mai 2021 et des articles R. 431-2 et R. 431-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Par trois mémoires en défense, enregistrés le 19 novembre 2021, le 10 décembre 2021 et le 24 juin 2022, le préfet de la Manche conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par la CIMADE et la Ligue des droits de l'homme ne sont pas fondés.

Par une intervention volontaire, enregistrée le 31 octobre 2022, la Fédération nationale des unions des jeunes avocats (FNUJA), représentée par Me Le Brouder, demande que le tribunal fasse droit aux conclusions de la requête de la CIMADE et la Ligue des droits de l'homme.

Il soutient que les décisions méconnaissent le droit d'accès à la justice au travers du droit pour l'avocat d'accéder librement à des locaux d'une préfecture pour assurer sa mission d'assistance et de représentation des clients étrangers.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- l'avis n° 461694, 461695, 461922 rendu le 3 juin 2022 par la section du contentieux du Conseil d'État, saisi en application de l'article L. 113-1 du code de justice administrative.

Vu :

- la convention des Nations Unies du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées ;

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données ;
- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;
- la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 ;
- l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 modifiée relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives ;
- le décret n° 2015-1404 du 5 novembre 2015 relatif au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique ;
- le décret n° 2015-1423 du 5 novembre 2015 relatif aux exceptions à l'application du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique (ministère de l'intérieur) ;
- 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 ;
- le décret n° 2021-313 du 24 mars 2021 relatif à la mise en place d'un téléservice pour le dépôt des demandes de titres de séjour ;
- l'arrêté du 23 décembre 2015 portant autorisation d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Saisine par voie électronique de l'administration » (SVE) ;
- l'arrêté du 27 avril 2021 pris en application de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile relatif aux titres de séjour dont la demande s'effectue au moyen d'un téléservice.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Martinez,
- les conclusions de M. Bonneau, rapporteur public,
- et les observations de Me Cavelier, représentant la CIMADE et la Ligue des droits de l'homme, et de Me Le Brouder, représentant la Fédération nationale des unions des jeunes avocats.

Une note en délibéré présentée par la Fédération nationale des unions des jeunes avocats a été enregistrée le 3 février 2023.

Considérant ce qui suit :

1. Par une décision, qui apparaît sur le site internet de la préfecture de la Manche mis à jour le 8 octobre 2020, le préfet de la Manche a mis en place une procédure obligatoire de prise de rendez-vous par voie électronique pour les demandes et renouvellement de titres de séjour des étrangers ou autres démarches telles qu'une déclaration de changement d'adresse, une demande de duplicata de titre de séjour, une demande de renouvellement de récépissé et une demande de rendez-vous de retrait de titre. Par un courrier du 20 avril 2021, la Cimade, le Groupe d'information et de soutien aux immigré (es), le Syndicat des avocats de France, la Ligue des droits de l'homme, l'association Itinérance Sud Manche, la Pastorale des migrants, l'association Port d'attache, le

Collectif Saint-Lois d'aide aux migrants, l'association Solidarité sous les pommiers et l'Association mortainaise d'accueil et d'aide aux réfugiés ont demandé au préfet de la Manche de mettre en place des mesures alternatives à l'obligation pour les ressortissants étrangers de prendre rendez-vous et de présenter des demandes de titres de séjour par la voie électronique. Cette demande a été implicitement rejetée le 21 juin 2021. Les requérants demandent au tribunal d'annuler cette décision.

Sur l'intervention de la Fédération Nationale des unions des jeunes avocats (FNUJA) :

2. La Fédération nationale des unions des jeunes avocats (FNUJA), dont les statuts prévoient qu'elle constitue une association ayant pour objet la défense des intérêts matériels et moraux de la profession, et qui ne saurait utilement se prévaloir des termes généraux de ces mêmes statuts relatifs à la définition et promotion « *de toutes mesures nécessaires à la protection de la personne, de ses libertés et au respect des droits de la défense* », ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation des décisions qu'elle conteste. Son intervention n'est, en conséquence, pas recevable.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

3. Aux termes de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 : « (...) II. - *Sont considérés, au sens de la présente ordonnance : 1° Comme système d'information, tout ensemble de moyens destinés à élaborer, traiter, stocker ou transmettre des informations faisant l'objet d'échanges par voie électronique entre autorités administratives et usagers ainsi qu'entre autorités administratives ; (...) 4° Comme téléservice, tout système d'information permettant aux usagers de procéder par voie électronique à des démarches ou formalités administratives* ».

4. Il résulte de ces dispositions que doit être regardé comme un téléservice au sens de cette ordonnance, non seulement un système permettant à un usager de procéder par voie électronique à l'intégralité d'une démarche ou formalité administrative, mais aussi un système destiné à recevoir, par voie électronique et dans le cadre d'une telle démarche ou formalité, une demande de rendez-vous ou un dépôt de pièces. Les services permettant aux demandeurs de titre de séjour, par la voie électronique, de solliciter un rendez-vous en préfecture et, le cas échéant, de déposer les pièces nécessaires à l'examen de leur demande constituent des « téléservices » au sens de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives.

5. L'article L. 112-8 du code des relations entre le public et l'administration, relatif au droit de saisir l'administration par voie électronique, dispose que, sous certaines conditions, toute personne peut adresser à une administration, par voie électronique, une demande, une déclaration, un document ou une information, ou lui répondre par la même voie, et que l'administration est ainsi régulièrement saisie. L'article L. 112-9 de ce code prévoit notamment que « *lorsqu'elle met en place un ou plusieurs téléservices, l'administration rend accessibles leurs modalités d'utilisation, notamment les modes de communication possibles. Ces modalités s'imposent au public. / Lorsqu'elle a mis en place un téléservice réservé à l'accomplissement de certaines démarches administratives, une administration n'est régulièrement saisie par voie électronique que par l'usage de ce téléservice* ». Aux termes de l'article L. 112-10 du même code : « *L'application des articles L. 112-8 et L. 112-9 à certaines démarches administratives peut être écartée, par décret en Conseil d'Etat, pour des motifs d'ordre public, de défense et de sécurité nationale, de bonne administration, ou lorsque la présence personnelle du demandeur apparaît nécessaire* ».

6. Le décret du 5 novembre 2015 relatif aux exceptions à l'application du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique (ministère de l'intérieur), qui a été pris sur le fondement de l'article L. 112-10 du code des relations entre le public et l'administration, prévoyait, dans sa rédaction initiale, que les dispositions des articles L. 112-8 et L. 112-9 du même code ne s'appliquaient pas aux démarches ayant pour objet les documents de séjour et titres de voyage. Ce décret a été modifié par l'article 9 du décret du 24 mars 2021 relatif à la mise en place d'un téléservice pour le dépôt des demandes de titres de séjour. Le décret du 5 novembre 2015 prévoit désormais que les exceptions à l'application du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique ne concernent pas les demandes de titres de séjour figurant sur la liste fixée par l'arrêté prévu par l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

7. Il en résulte que les étrangers ne pouvaient en aucun cas, avant l'entrée en vigueur du décret du 24 mars 2021, se prévaloir d'un droit à la saisine de l'administration par voie électronique pour demander un rendez-vous ou déposer des pièces en vue de l'obtention de documents de séjour ou de titres de voyage. Ils ne peuvent, depuis l'entrée en vigueur de ce texte, se prévaloir d'un tel droit que pour les demandes de titres de séjour entrant dans le champ d'application de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, c'est-à-dire celles figurant sur la liste fixée par l'arrêté prévu par cet article, en date du 27 avril 2021.

8. Aux termes de l'article 1^{er} du décret du 27 mai 2016 autorisant les téléservices tendant à la mise en œuvre du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique : *« Les services de l'Etat et les établissements publics à caractère administratif de l'Etat 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 (...) »*. Il résulte de ces dispositions que cette autorisation ne s'applique pas aux téléservices exclus du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique.

En ce qui concerne la légalité de la décision du préfet de la Manche, en tant qu'elle a mis en place un système dématérialisé de prise de rendez-vous ou de dépôt d'une demande de titre de séjour et de naturalisation :

9. En premier lieu, il résulte de ce qui a été dit précédemment que les téléservices destinés à traiter les demandes de titres de séjour qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ne relèvent pas du droit des usagers à saisir les administrations par voie électronique. Par suite, le décret du 27 mai 2016 ne constitue pas la base juridique de la décision préfectorale prévoyant, pour les démarches de ces étrangers, le recours à un téléservice et les préfets n'ont pas à se conformer à ses dispositions. Il suit de là que le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article 5 du décret du 27 mai 2016 est inopérant et ne peut, par suite, qu'être écarté.

10. En deuxième lieu, les dispositions relatives au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique, et notamment celles du décret du 5 novembre 2015, n'ont, par elles-mêmes, ni pour objet, ni pour effet d'interdire à l'administration de mettre des téléservices à la disposition des usagers pour les démarches administratives qui sont exclues de ce droit. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 112-8 du code des relations entre le public et l'administration doit être écarté.

11. En troisième lieu, jusqu'au 24 mai 2018, le II de l'article 27 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés disposait que : « *Sont autorisés par arrêté ou, en cas de traitement opéré pour le compte d'un établissement public ou d'une personne morale de droit privé gérant un service public, par décision de l'organe délibérant chargé de leur organisation, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés : / (...) / 4° Les traitements mis en œuvre par l'Etat ou les personnes morales mentionnées au I aux fins de mettre à la disposition des usagers de l'administration un ou plusieurs téléservices de l'administration électronique, si ces traitements portent sur des données parmi lesquelles figurent le numéro d'inscription des personnes au répertoire national d'identification ou tout autre identifiant des personnes physiques* ». En vertu de l'article 11 de la loi du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles, entrée en vigueur le 25 mai 2018, qui avait notamment pour objet d'adapter la loi du 6 janvier 1978 au règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, dit « RGPD », ces exigences, et notamment celle tenant à l'intervention d'un arrêté, ont cessé d'être applicables. A compter de cette date, les traitements mis en œuvre pour mettre des téléservices à la disposition des usagers doivent être conformes au RGPD et à la loi du 6 janvier 1978 dans sa version applicable ou, si besoin, mis en conformité.

12. Aux termes de l'article 1^{er} de l'arrêté du 23 décembre 2015 portant autorisation d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Saisine par voie électronique de l'administration » (SVE) : « *Il est créé au ministère de l'intérieur un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « SVE » ayant pour finalité la mise à disposition d'un ou plusieurs téléservices. / Ce traitement automatisé permet aux usagers d'effectuer des démarches administratives dématérialisées en renseignant un formulaire de dépôt de demande d'information ou d'envoi de dossier lié à une démarche administrative, d'y joindre des pièces justificatives le cas échéant et de le transmettre aux services compétents de l'administration territoriale (...)* ».

13. L'arrêté du 23 décembre 2015 a été pris pour satisfaire aux exigences, rappelées au point 11, qui résultaient du II de l'article 27, alors en vigueur, de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Les nouvelles dispositions de cette loi, entrées en vigueur le 25 mai 2018, n'ont toutefois pas eu pour effet de rendre illégal ou d'abroger l'arrêté du 23 décembre 2015. Les préfets pouvaient donc, pour les besoins des téléservices mis à la disposition des usagers, utiliser un traitement de données à caractère personnel sur la base de cet arrêté et ont toujours cette faculté, depuis le 25 mai 2018, sous réserve des règles propres au traitement de certaines données et dans le respect des dispositions du RGPD et de la loi du 6 janvier 1978. En revanche, l'article 1^{er} du même arrêté dispose que « *cette saisine de l'administration par voie électronique est facultative* ». Lorsqu'un préfet utilise ce traitement, il ne saurait donc légalement rendre obligatoire sa saisine par voie électronique.

14. L'article 5 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés permet le traitement de données personnelles sans le consentement de la personne lorsque notamment il est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Le 1 de l'article 23 du RGPD prévoit que le droit national peut apporter des limitations au droit d'opposition notamment lorsqu'une telle limitation respecte l'essence des libertés et droits fondamentaux et qu'elle constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir des objectifs importants d'intérêt public général. Aux termes du second alinéa de l'article 56 de la loi du 6 janvier 1978, le droit d'opposition « *ne s'applique pas lorsque le traitement répond à une obligation légale* ». Les traitements automatisés de données personnelles en cause ont pour finalités de garantir le droit au séjour des ressortissants étrangers en situation régulière et de lutter contre l'entrée et le séjour irréguliers en France des ressortissants étrangers. Dès lors, les

requérants ne sont pas fondés à soutenir que la décision en litige serait illégale aux motifs qu'elle ne garantit pas le consentement des personnes dont les données sont recueillies et qu'elle apporte une dérogation au droit d'opposition. Par ailleurs, les requérants ne peuvent utilement se prévaloir des dispositions de l'article 13 du RGPD, qui trouvent à s'appliquer, non au stade de la création d'un téléservice, mais au moment où les données en question sont obtenues. Enfin la tenue d'un registre des activités de traitement et la réalisation d'une analyse d'impact relative à la protection des données prévus aux articles 5 et 24 du RGPD, qui sont uniquement liées à la mise en œuvre d'un traitement, ne conditionnent pas la légalité de la décision de création du téléservice correspondant. Il suit de là que les moyens tirés de la méconnaissance du RGPD et de la loi du 6 janvier 1978 doivent être écartés.

15. En quatrième lieu, ni les principes d'égalité devant le service public et de continuité du service public, ni le droit à la compensation du handicap énoncé par l'article L. 114-1-1 du code de l'action sociale et des familles, ni le droit au respect de la vie privée et familiale garanti notamment par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni enfin l'article 1^{er} de la loi du 6 janvier 1978 ne font obstacle, par principe, à ce que soit créé un téléservice pour accomplir une démarche administrative, et notamment pour demander la délivrance d'une autorisation.

16. Les I et II de l'article 47 de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées prévoient que les services de communication au public en ligne de certains organismes, notamment ceux des personnes morales de droit public, doivent être accessibles aux personnes handicapées et que cette obligation est mise en œuvre dans la mesure où elle ne crée pas une charge disproportionnée pour l'organisme concerné. Le IV prévoit que la page d'accueil de tout service de communication au public en ligne comporte une mention clairement visible précisant s'il est ou non conforme aux règles relatives à l'accessibilité, que tous ces services donnent aisément et directement accès notamment à la déclaration d'accessibilité, et que la méconnaissance de ces deux obligations donne lieu à une sanction administrative. Il n'en résulte pas que l'acte qui rend obligatoire le recours à un téléservice devrait réitérer ces exigences, qui s'imposent en tout état de cause, ni que leur respect serait une condition de la légalité d'un tel acte. Le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 47 de la loi du 11 février 2005 ne peut, par suite, qu'être écarté.

17. En dernier lieu, aux termes de l'article R. 311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, en vigueur jusqu'au 30 avril 2021 : *« Tout étranger, âgé de plus de dix-huit ans ou qui sollicite un titre de séjour en application de l'article L. 311-3, est tenu de se présenter, à Paris, à la préfecture de police et, dans les autres départements, à la préfecture ou à la sous-préfecture, pour y souscrire une demande de titre de séjour du type correspondant à la catégorie à laquelle il appartient. / Toutefois, le préfet peut prescrire que les demandes de titre de séjour soient déposées au commissariat de police ou, à défaut de commissariat, à la mairie de la résidence du requérant. / Le préfet peut également prescrire : / 1° Que les demandes de titre de séjour appartenant aux catégories qu'il détermine soient adressées par voie postale ; / 2° Que les demandes de cartes de séjour prévues aux articles L. 313-7 et L. 313-27 soient déposées auprès des établissements d'enseignement ayant souscrit à cet effet une convention avec l'Etat (...) ».*

18. Il appartient aux préfets, comme à tout chef de service, de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous leur autorité. Ils peuvent ainsi prendre des dispositions relatives au dépôt des demandes qui leur sont adressées, dans la mesure où l'exige l'intérêt du service, dans le respect des règles ou principes supérieurs et dans la mesure où de telles règles n'y ont pas pourvu. Il en résulte que, sauf dispositions spéciales, les préfets

peuvent créer des téléservices pour l'accomplissement de tout ou partie des démarches administratives des usagers.

19. Les dispositions de l'article R. 311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, alors en vigueur à la date de création du téléservice, ne faisaient ainsi pas obstacle à ce que le préfet permette aux étrangers concernés de demander un rendez-vous en préfecture par voie électronique. En revanche, avant l'entrée en vigueur du décret du 24 mars 2021, le préfet, s'il pouvait autoriser le dépôt de pièces par la voie électronique, ne pouvait déroger à l'obligation de présentation personnelle de l'étranger dans un des services énumérés à l'article R. 311-1 précité pour effectuer sa demande. Par suite, la création, par le préfet de la Manche, de téléservices de prise de rendez-vous et de dépôt de pièces permettant aux étrangers de le saisir en vue de la présentation d'une demande de titre de séjour ou de naturalisation n'a pas, en elle-même, méconnu les dispositions précitées de l'article R. 311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

En ce qui concerne la légalité de la décision du préfet de la Manche en tant qu'elle a rendu obligatoire le recours à des téléservices de prise de rendez-vous en ligne et de dépôt de pièces pour la présentation des demandes de titres de séjour et de naturalisation :

20. Le décret du 24 mars 2021 relatif à la mise en place d'un téléservice pour le dépôt des demandes de titres de séjour a modifié notamment les dispositions réglementaires du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile relatives à la délivrance des titres de séjour. Son article R. 431-2, dans sa rédaction issue de ce décret, prévoit désormais que, pour les catégories de titres de séjour figurant sur une liste fixée par arrêté du ministre chargé de l'immigration, les demandes s'effectuent au moyen d'un téléservice à compter de la date fixée par le même arrêté.

21. En revanche, en vertu de l'article R. 431-3 du même code, également issu du décret du 24 mars 2021, la demande de titre de séjour, lorsqu'elle ne relève pas de l'obligation de recourir au téléservice prévue à l'article R. 431-2, « est effectuée à Paris, à la préfecture de police et, dans les autres départements, à la préfecture ou à la sous-préfecture. / Le préfet peut également prescrire que les demandes de titre de séjour appartenant aux catégories qu'il détermine soient adressées par voie postale ».

22. Les obligations qui s'imposent aux étrangers quant aux modes de présentation de leurs demandes étaient fixées par les dispositions de l'article R. 311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, rappelées au point 17, et sont aujourd'hui fixées par celles de ses articles R. 431-2 et R. 431-3 de ce code. En particulier, l'obligation d'avoir recours à un téléservice résulte de l'article R. 431-2 et s'applique aux seules demandes entrant dans son champ d'application. Dans ces conditions, avant l'entrée en vigueur du décret du 24 mars 2021, les préfets ne tenaient pas de leurs pouvoirs d'organisation de leurs services la compétence pour rendre l'emploi de téléservices obligatoire pour le traitement des demandes de titres de séjour. Depuis l'entrée en vigueur de ce décret, les préfets ne tiennent pas de ces mêmes pouvoirs la compétence pour édicter une telle obligation pour les catégories de titres de séjour ne relevant pas désormais de l'article R. 431-2, dès lors que le décret du 24 mars 2021 modifiant l'article R. 431-2 a fait l'objet d'une annulation partielle par un arrêt n° 452798, 452806, 454716 du Conseil d'Etat du 3 juin 2022 en ce qu'il ne prévoyait pas de solution de substitution destinée, par exception, à répondre au cas où, alors même que l'étranger aurait préalablement accompli toutes les diligences qui lui incombent et aurait notamment fait appel au dispositif d'accueil et d'accompagnement prévu, il se trouverait dans l'impossibilité d'utiliser le téléservice pour des raisons tenant à la conception de cet outil ou à son mode de fonctionnement. Le Conseil d'Etat a jugé au point 17 de

cet arrêt que l'annulation partielle, motivée par l'absence de la solution de substitution, impliquait nécessairement que le décret attaqué soit complété par des dispositions prévoyant celle-ci, en renvoyant, le cas échéant, au ministre compétent le soin d'en préciser les modalités. Dans l'attente que cette réglementation complémentaire soit édictée, il a jugé que cette annulation partielle avait nécessairement pour conséquence que, si un étranger venait à se trouver, par l'effet des circonstances qui viennent d'être mentionnées, confronté à l'impossibilité de déposer sa demande par la voie du téléservice, l'autorité administrative serait tenue, par exception, de permettre le dépôt de celle-ci selon une autre modalité. Or, en l'espèce, d'une part, il est constant que le préfet de la Manche a rendu obligatoire l'emploi de téléservices de prise de rendez-vous et de dépôt de pièces pour la présentation des demandes de titres de séjour et de naturalisation et, d'autre part, il ne ressort pas des pièces du dossier, et il n'est d'ailleurs pas allégué, qu'à la date du présent jugement le préfet de la Manche ait prévu des modalités différenciées de saisine de l'administration par les étrangers selon la catégorie de titre de séjour sollicitée. Si le préfet de la Manche se prévaut de ce que les étrangers ont la possibilité d'adresser un mail pour toute demande et de la mise en place de points d'accès numériques, il n'est fait état d'aucune modalité d'information, sur les lieux d'accueil du public ou sur le site internet, à destination d'une catégorie de population par définition vulnérable. Dès lors, ces éléments ne peuvent pas être regardés comme constituant une solution alternative en cas d'impossibilité d'utiliser le téléservice. Par suite, cette décision est dépourvue de base légale.

23. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête dirigés contre l'obligation d'avoir recours à des téléservices, que les requérantes sont fondées à demander l'annulation de la décision du préfet de la Manche en tant seulement qu'elle a rendu l'emploi de téléservices obligatoire pour le traitement des demandes de titres de séjour et de naturalisation. Il en est de même, pour un motif similaire, de la décision implicite de rejet née du silence gardé par le même préfet sur la demande d'abrogation qui lui était soumise.

Sur les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte :

24. Aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution.* ».

25. L'annulation de la décision attaquée en tant qu'elle a rendu obligatoire l'emploi de téléservices pour le traitement des demandes de titres de séjour et de naturalisation, et de la décision refusant de prendre les mesures nécessaires pour assurer une solution de substitution à l'utilisation du téléservice pour les étrangers souhaitant obtenir un rendez-vous en préfecture confrontés à l'impossibilité de déposer leur demande par la voie électronique, implique nécessairement l'édiction de ces mesures. Il y a donc lieu pour le tribunal d'enjoindre au préfet de la Manche de mettre en place une modalité alternative à la prise de rendez-vous par voie électronique ainsi que l'information de cette modalité pour les ressortissants étrangers confrontés à l'impossibilité d'obtenir un rendez-vous en vue de déposer leur demande de titre par la voie du téléservice, dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction de l'astreinte sollicitée par les requérantes.

Sur l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

26. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat la somme globale de 1 200 euros à verser à la Cimade et à la Ligue des droits de l'homme sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'intervention de la Fédération nationale des unions des jeunes avocats n'est pas admise.

Article 2 : La décision du préfet de la Manche est annulée en tant qu'elle a rendu obligatoire l'emploi de téléservices de prise de rendez-vous et de dépôt de pièces pour la présentation et le traitement des demandes de titres de séjour et de naturalisation, ainsi que la décision implicite de rejet de la demande d'abrogation de ces dispositions.

Article 3 : Il est enjoint au préfet de la Manche de mettre en place une modalité alternative à la prise de rendez-vous par voie électronique ainsi que l'information de cette modalité pour les ressortissants étrangers confrontés à l'impossibilité d'obtenir un rendez-vous en vue de déposer leur demande de titre par la voie du téléservice, dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 4 : L'Etat versera, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, une somme globale de 1 200 euros à l'association Comité inter-mouvements auprès des évacués (CIMADE) et à l'association Ligue des droits de l'Homme.

Article 5 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à la CIMADE, à la Ligue des droits de l'homme, à la Fédération nationale des unions de jeunes avocats et au préfet de la Manche.

Délibéré après l'audience du 2 février 2023, à laquelle siégeaient :

M. Cheylan, président,
M. Martinez, premier conseiller,
Mme Arniaud, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 17 février 2023.

Le rapporteur,

Le président,

Signé

Signé

P. MARTINEZ

F. CHEYLAN

La greffière,

Signé

C. BÉNIS

La République mande et ordonne au préfet de la Manche en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.



Pour expédition conforme,
La greffière,

C. Bénis

