

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N° 2102199

ASSOCIATION LA CIMADE et autres

Mme Maubon
Rapporteure

M. Borges-Pinto
Rapporteur public

Audience du 13 décembre 2022
Jugement du 22 décembre 2022

01-03-01-06
335-01-02-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Lyon

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 30 mars et 13 septembre 2021, l'association La Cimade, l'association Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI), le Syndicat des avocats de France (SAF), l'association Ligue des droits de l'homme (LDH) et l'Association des avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE), représentés par Me Lantheaume, demandent au tribunal :

1°) d'annuler :

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

- les décisions du préfet du Rhône, révélées par la mise en place d'un téléservice pour les demandes de délivrance de documents de circulation pour étranger mineur, de titres de voyage, de changements d'adresse, de duplicatas de titre de séjour, d'autorisations provisoires de séjour « recherche d'emploi ou création d'entreprise » et les demandes de naturalisation, en tant qu'elles ne prévoient aucune autre modalité de dépôt de ces demandes que par la voie dématérialisée ;

- la décision implicite par laquelle le préfet du Rhône a rejeté les demandes formulées par l'association La Cimade dans son courrier du 18 décembre 2020, concernant les modalités

d'accueil des usagers, d'accès au guichet, de dépôt des demandes de rendez-vous et de dépôt des demandes de titre de séjour à la préfecture du Rhône ;

- la décision implicite du préfet du Rhône de priorisation de la convocation et du traitement des demandes en fonction de leur fondement ;

2°) d'enjoindre au préfet du Rhône :

. de manière générale, de prévoir le caractère facultatif et alternatif de la saisine par voie électronique de l'administration par ses usagers, en ce qui concerne les demandes de convocations et dépôt de tous les types de demandes de titre de séjour, dans un délai de quinze jours à compter de la notification de la décision à intervenir, sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

. de manière plus spécifique, de :

- faire cesser l'impossibilité de prendre un rendez-vous en préfecture par un autre moyen que le site internet de la préfecture ou la plateforme « démarches-simplifiées », et de mettre en place une modalité alternative de saisine de l'administration ;

- mettre en place des moyens humains compétents destinés à orienter et aider les usagers du service public dans leurs démarches de prise de rendez-vous ;

- rendre facultative la saisie du fondement juridique de la demande de titre de séjour, les usagers n'ayant pas l'obligation de connaître les multiples motifs d'admission au séjour prévus par la législation ; à défaut, répertorier, de manière exhaustive, tous les fondements possibles de demandes de titre de séjour, certains motifs n'apparaissant pas dans le menu déroulant et permettre que plusieurs motifs soient cumulables ;

- faire cesser la pratique de clôture des dossiers en ligne, pour manque de document, sans information préalable par mail ; de même, faire cesser les clôtures de dossier au motif que les demandeurs n'ont pas fourni des documents autres que ceux prévus à l'article R. 311-2-2 du CESEDA (justificatifs de nationalité et de domicile), ou des documents déjà téléchargés ;

- convoquer dans un délai raisonnable tout demandeur à un titre de séjour, quel que soit le fondement de sa demande ;

- faire cesser les refus de convocations pour les personnes sous le coup d'une obligation de quitter le territoire, alors qu'aucune disposition légale n'interdit de déposer une demande de titre dans cette situation, tout particulièrement quand des changements de circonstances le justifient ;

- maintenir les convocations programmées pour les personnes qui n'auraient pas fait le bon choix dans le menu déroulant, sans les obliger à réitérer leur démarche en ligne et leur imposer de nouveaux délais de convocation ;

- faire cesser la priorisation des convocations selon le fondement juridique de la demande ;

- délivrer des convocations dans le délai maximal de deux mois pour le renouvellement des titres de séjour ;

- faire cesser la pratique de l'envoi, par la messagerie du site « démarches-simplifiées », d'un formulaire de « pré-rendez-vous » à l'approche de la convocation, le contenu de ce formulaire ne correspondant pas à la démarche, alors que les renseignements pertinents ont déjà été donnés ;

- faire cesser les pratiques, au guichet de la préfecture, de refus de dépôt d'un dossier pour l'étranger ayant prétendument effectué un mauvais choix dans le menu déroulant pour renseigner le motif de sa demande ;

. plus généralement, prendre toutes les mesures nécessaires pour que soient élaborées et mises en œuvre des modalités d'accueil des étrangers, d'enregistrement et d'instruction de leurs demandes permettant de garantir un accès effectif et une continuité du service public, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision à intervenir ;

3°) de mettre à la charge de l'État le versement à chacune d'une somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les associations requérantes soutiennent que :

S'agissant du contexte et de la situation constatée :

- depuis le 12 mai 2020, l'accès à la préfecture du Rhône ne s'effectue plus que sur rendez-vous pour toutes les demandes au bénéfice des ressortissants étrangers, usagers du service public, et ces rendez-vous doivent être obtenus par le biais de téléservices dont un dénommé « démarches simplifiées » indiquant expressément qu'aucune demande ne sera traitée par un autre moyen ;

- ce système de saisine de l'administration par voie dématérialisée, sans alternative, constaté pour l'essentiel des démarches, met en difficulté de nombreux ressortissants étrangers, qui ne bénéficient pas de l'aide que la préfecture devrait apporter à la prise de rendez-vous en ligne et qui par exemple ne parviennent pas à obtenir de rendez-vous pour le renouvellement de leurs récépissés ;

- des pratiques limitant l'accès au service public, comme le caractère limitatif de la liste des motifs de demande et l'impossibilité de formuler une demande pour plusieurs motifs susceptibles d'aboutir à un refus d'enregistrement de la demande au guichet, et comme la clôture des dossiers en ligne pour manque de documents sans information préalable, notamment dans des cas où ce refus est illégal, sont constatées et compliquent davantage encore les démarches ;

- La Cimade a sollicité du préfet du Rhône qu'il mette un terme à cette situation par des courriers des 17 juillet et 18 décembre 2020 ;

S'agissant de la recevabilité de leur requête :

- il est justifié de l'intérêt et de la qualité à agir de chacune des associations requérantes, sans que la nature locale des décisions contestées n'ait d'incidence, eu égard à leur objet et leur portée ;

- elles sont dans l'impossibilité de produire les décisions attaquées dès lors que le préfet n'a matérialisé par aucun acte les décisions mettant en place de nouvelles modalités de prise de rendez-vous à compter de mai 2020 et une priorisation des demandes en fonction de leur fondement ; elles rapportent toutefois la preuve des courriers adressés au préfet du Rhône par La Cimade et restés sans réponse ;

S'agissant de l'illégalité des décisions contestées :

- les associations requérantes ne contestent pas les modalités des démarches traitées dans le cadre du dispositif « Administration numérique des étrangers en France » (ANEF), mais celles des modules dématérialisés de demandes de rendez-vous, préalable nécessaire à tout dépôt d'une demande relative au droit au séjour, qui peuvent être qualifiés de téléservices, notamment ceux accessibles via la plateforme « démarches simplifiées » et ceux hébergés directement sur le site internet de la préfecture du Rhône, et qui sont une première étape de l'examen de la demande par l'administration ;

- les décisions contestées méconnaissent les dispositions des articles 1 et 5 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, faute de transmission d'un engagement de conformité à CNIL et faute d'édition et de publication d'un acte réglementaire autorisant les téléservices mis en place ;

- en mettant en place des téléservices pour le dépôt des demandes de documents de séjour (titres de séjour, autorisations provisoires de séjour, récépissés), de documents de circulation pour mineurs étrangers, de documents de voyage pour les bénéficiaires d'une

protection internationale et de changement de situation, alors que les dispositions des articles L. 112-9 et R. 112-10 du code des relations entre le public et l'administration et celles de l'article 1^{er} du 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 s'y opposent, ainsi que l'intervention du 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 le confirme, le préfet a commis une erreur de droit ;

- en mettant en place de tels téléservices de manière immédiate et sans concertation, le préfet a méconnu les dispositions des articles L. 221-5 et L. 221-6 du code des relations entre le public et l'administration ;

- la mise en place de téléservices comme mode exclusif de dépôt des demandes à l'administration méconnaît les dispositions de l'article L. 112-14 du code des relations entre le public et l'administration, en ce que ce système ne permet pas aux usagers de faire valoir leur refus exprès de se voir adresser des réponses par voie électronique ;

- l'accusé de réception délivré par la préfecture n'est pas conforme aux dispositions des articles L. 112-11 et suivants du code de relations entre le public et l'administration et de l'article R. 112-11-1 du même code ;

- la décision portant obligation de saisine de l'administration par voie dématérialisée pour le dépôt de plusieurs demandes, sans mode de saisine alternatif, la présence en préfecture d'un guichet « renseignement » ne constituant pas une modalité de saisine alternative, méconnaît les dispositions des articles L. 112-8 et L. 112-9 du code de relations entre le public et l'administration et l'article 1^{er} du décret n°2016-685 du 27 mai 2016, qui prévoient le caractère facultatif de la saisine de l'administration par voie électronique ;

- les décisions portent atteinte au droit de chaque personne de décider de l'usage fait de ses données personnelles, en méconnaissance de l'article 1^{er} de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, de l'article 1^{er} du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016, dans la mesure où les usagers se trouvent contraints de transmettre leurs données personnelles par le biais d'un traitement automatisé pour faire valoir leurs droits ;

- le préfet du Rhône a commis une erreur manifeste dans l'appréciation de la gravité des conséquences pour les usagers du service public de la mise en place de tels téléservices ;

- les décisions méconnaissent les principes d'égalité d'accès au service public et de continuité du service public ;

- elles conduisent à des discriminations, prohibées par les dispositions combinées des articles 8 et 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 1^{er} du protocole n° 12 de la convention, d'une part, entre demandeurs de titre de séjour, du fait de la priorisation mise en place selon que les personnes sollicitent leur admission exceptionnelle au séjour ou qu'elles se situent dans une catégorie dite « de plein droit », d'autre part entre population étrangère et la population française, du fait des restrictions dans l'accès au service public subies par les étrangers résidant en France ;

- eu égard à leurs conséquences sur les personnes concernées, les décisions et le système mis en place méconnaissent les dispositions de l'article 1^{er} de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ainsi que les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- les modalités du téléservice mis en place sont illégales à plusieurs titres : d'une part compte tenu du caractère limitatif et insuffisant des motifs de demande qui peuvent être sélectionnés, d'autre part du fait des conséquences tirées par les services de la préfecture d'un choix erroné de motif ou de l'absence de production de documents pourtant non exigibles.

Par une intervention, enregistrée le 30 avril 2021, l'ordre des avocats au barreau de Lyon, représenté par la SELARL Lozen Avocats (Me Cadoux), demande que le tribunal fasse

droit aux conclusions de la requête de La Cimade et autres et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de l'État au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que son intervention est recevable, notamment en ce qu'il dispose d'un intérêt à agir distinct de celui des associations requérantes, du fait des effets des décisions attaquées sur les intérêts qu'il défend, et il se réfère aux moyens exposés dans la requête de La Cimade et autres.

Par un mémoire en défense, enregistré le 4 juin 2021, le préfet du Rhône conclut au rejet de la requête.

Le préfet fait valoir que :

S'agissant de l'évolution du contexte et de la situation actuelle :

- la préfecture du Rhône a déjà, depuis plusieurs années, mis en place des procédures de prise de rendez-vous en ligne s'agissant des premières demandes de titre de séjour et des demandes de renouvellement de titre de séjour, réservant l'accès au guichet aux remises de titre et renouvellement de récépissés, afin de réguler le flux journalier d'utilisateurs eu regard des capacités d'accueil des guichets, sans réussir à éviter une situation particulièrement dégradée quant aux délais de rendez-vous, de plusieurs mois au mois de mars 2020 ;

- la crise sanitaire et le confinement de mars 2020 a conduit à la fermeture des services et à l'annulation de la totalité des rendez-vous prévus ; le 5 mai 2020, il a élargi l'obligation de prise de rendez-vous en ligne à l'ensemble des démarches liées aux titres de séjour ; la réouverture de la préfecture au public s'est faite progressivement, en trois phases, en mai, juin et septembre 2020, avec une priorisation des rendez-vous reprogrammés ;

- fin mai 2021, plusieurs démarches dématérialisées, avec dépôt de documents en ligne afin faciliter leur instruction, sont recensées : les demandes de rendez-vous formulées *via* la plateforme « démarches simplifiées », avec attribution d'un rendez-vous en fonction de la priorité du dossier, les demandes de rendez-vous formulées *via* les plannings disponibles sur le site internet de la préfecture, au choix de l'utilisateur, les demandes formulées *via* le dispositif du ministère de l'intérieur intitulé « saisine des services de l'État par voie électronique » (SVE) ; les demandes formulées *via* le site de « l'administration numérique des étrangers en France » (ANEF) ; cependant les demandes de renouvellement d'attestation de dépôt de demande d'asile sont réalisées de longue date par voie postale, depuis le 4 avril 2021 les demandes de renouvellement de récépissés relèvent d'une procédure par voie postale, et depuis le 3 mai 2021 a été prévue une procédure de demande urgente de document de circulation pour mineur étranger (DCME) directement au guichet de la direction des migrations et de l'intégration ; ainsi, la champ de la dématérialisation des démarches auprès de la préfecture du Rhône s'est élargie, sans pour autant que disparaisse la possibilité de saisir la préfecture par d'autres biais ;

S'agissant de la légalité des décisions contestées :

- un module de prise de rendez-vous ne peut être assimilé à un téléservice au sens de l'ordonnance du 8 décembre 2005 ou du code des relations entre le public et l'administration et ne constitue pas non plus une saisine de l'administration par voie électronique ; seules les démarches réalisées *via* l'ANEF ou *via* le dispositif SVE du ministère de l'intérieur peuvent être qualifiées de téléservices ;

- ni le site ANEF ni la plateforme « démarches simplifiées » ni le dispositif SVE du ministère de l'intérieur, dispositifs nationaux, n'ont été créés par le préfet du Rhône, qui n'en est donc pas le responsable ; le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 5 du décret n° 2016-685 devra donc être écarté ;

- le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 1^{er} du décret n° 2015-1423, qui a pour objet de prévoir une dérogation au droit des usagers à saisir l'administration par voie électronique et qui n'interdit pas de mettre en place un téléservice dans les domaines qu'il liste, devra être écarté comme inopérant ; en tout état de cause les téléservices utilisés par la préfecture du Rhône ne méconnaissent pas le principe de la comparution personnelle du demandeur ; l'intervention du décret n° 2021-313 confirme la possibilité de recourir à des téléservices pour des demandes de titre de séjour ;

- l'élargissement de l'obligation de solliciter un rendez-vous en ligne opéré en mai 2020 était justifié par une situation d'urgence liée à la fermeture des guichets en mars 2020 du fait de la crise sanitaire et a permis la réouverture des locaux de la préfecture et la reprogrammation des rendez-vous dans des conditions satisfaisantes ;

- d'autres modalités de saisine de la préfecture que les modules de prises de rendez-vous et les téléservices existent : rubrique « Contact » du site internet de la préfecture, accompagnement et accueil des usagers notamment via les points d'information médiation multi-services, guichet de renseignement de la préfecture accessible sans rendez-vous ;

- la démarche de solliciter un titre de séjour implique la transmission de données personnelles, susceptibles de faire l'objet d'un traitement automatisé, dont la finalité est décrite à l'article R. 142-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

- la mise en place de téléservices n'a pas pour effet de priver l'étranger de la possibilité de présenter des observations complémentaires ;

- la priorisation de l'octroi des rendez-vous relève de l'organisation du service de la préfecture, n'est pas discriminatoire et permet un meilleur traitement des demandes ;

- les autres moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par une intervention, enregistrée le 9 juillet 2021, l'Association nationale des villes et territoires accueillants (ANVITA), demande que le tribunal fasse droit aux conclusions de la requête.

Elle soutient que son intervention est recevable, et se réfère aux moyens tirés de la méconnaissance des principes d'égalité d'accès au service public et de continuité du service public exposés dans la requête de La Cimade et autres.

Par un courrier du 16 novembre 2021, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le tribunal est susceptible de déroger au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et de décider que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date du jugement contre les actes pris sur le fondement des décisions contestées, les effets produits par ces décisions antérieurs à leur annulation devront être regardés comme définitifs.

Des observations en réponse à ce courrier ont présentées le 4 décembre 2021 pour La Cimade et autres et le 15 décembre 2021 pour l'ordre des avocats au barreau de Lyon.

Par un nouveau mémoire, enregistré le 28 juin 2022, La Cimade et autres reprennent les conclusions et les moyens de leur requête, et soutiennent en outre :

- les modules de prise de rendez-vous constituent des téléservices, soumis au respect de l'article 5 du décret n° 2015-1423, de l'article 1^{er} du décret n° 2016-685 et des articles L. 112-8 et suivants du code des relations entre le public et l'administration ;

- le Conseil d'État dans sa décision et son avis du 3 juin 2022 a jugé que, 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 ; les décisions contestées sont par suite entachées d'illégalité ;

- aucune solution de substitution permettant de garantir un accès réel et effectif au service public des ressortissants étrangers n'a été mise en place par la préfecture du Rhône : les fiches contact ou formulaires de contact ne constituent pas des solutions de substitution et le « point d'accès numérique étrangers » n'est pas directement accessible.

Par un nouveau mémoire en intervention, enregistré le 21 juillet 2022, l'ordre des avocats au barreau de Lyon reprend les conclusions de son précédent mémoire et déclare s'associer aux observations produites par La Cimade et autres à la suite de l'avis et de la décision du Conseil d'État du 3 juin 2022.

Par un nouveau mémoire en défense, enregistré le 17 août 2022, le préfet du Rhône conclut à nouveau au rejet de la requête. Il soutient en outre que :

- l'avis et la décision du Conseil d'État du 3 juin 2022 ont confirmé la légalité de la mise en place de téléservices pour les demandes de titre de séjour ou de document de circulation pour étranger mineur, qui constituent des exceptions au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique ; les moyens tirés de l'erreur de droit, de la méconnaissance du décret n° 2015-1423 et du décret n° 2016-685 seront donc écartés ;

- l'article 5 de la loi du 6 janvier 1978 permet le traitement de données personnelles sans le consentement de la personne lorsqu'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 ;

- la préfecture du Rhône a mis en place un dispositif d'accompagnement et de substitution, sous la forme d'un « point d'accès numérique » accessible après tentative de contact du Centre Contact Citoyen, pour le dépôt des demandes de titre de séjour relevant de l'ANEF ou la réalisation de démarches de naturalisation ;

- des modalités de saisine alternatives de l'administration, qui n'ont pas pour objet de pallier des dysfonctionnements des téléservices et n'ont aucune incidence sur l'inadéquation des moyens de l'administration pour faire face aux demandes, existent : les usagers peuvent à titre individuel faire part de l'impossibilité de prendre rendez-vous en ligne selon plusieurs modalités, en se présentant au guichet d'accueil, en adressant un courrier postal ou en adressant un message électronique ;

- en ce qui concerne les dépôts des demandes de déclarations de nationalité française, des plannings de prise de rendez-vous en ligne sont utilisés, avec des modalités de saisine alternatives de l'administration dans la mesure où les usagers peuvent à titre individuel faire part de l'impossibilité de prendre rendez-vous en ligne et de l'urgence de leur demande selon plusieurs modalités, en se présentant au guichet d'accueil, en adressant un courrier postal ou en adressant un message électronique sur une messagerie dédiée ;

Par une ordonnance du 17 août 2022, la clôture de l'instruction a été fixée au 8 septembre 2022.

Par un courrier du 29 novembre 2022, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement est susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité de la requête en tant qu'elle est présentée pour le Syndicat des avocats de France, qui ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation des décisions contestées.

Par un courrier du 29 novembre 2022, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que [le jugement est susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité des conclusions de la requête dirigées contre la décision implicite du préfet du Rhône de priorisation de la convocation et du traitement des demandes en fonction de leur fondement, qui revêt le caractère d'un acte préparatoire insusceptible de recours pour excès de pouvoir.

Des observations en réponse à ces courriers, enregistrées le 5 décembre 2022, ont été présentées par La Cimade et autres.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- l'ordonnance du 25 mai 2021 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Lyon a rejeté la requête présentée par La Cimade et autres sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative ;
- l'avis n^{os} 461694, 461695, 461922 rendu par la Section du Contentieux du Conseil d'État, saisi en application de l'article L. 113-1 du code de justice administrative, le 3 juin 2022.

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- 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 ;
- 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) ;
- 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) ;
- 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 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 ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Maubon,
- les conclusions de M. Borges-Pinto,
- les observations de Me Lantheaume, pour La Cimade et autres,
- et les observations de M. Perroudou, représentant le préfet du Rhône.

Considérant ce qui suit :

1. Les associations et syndicat requérantes contestent la mise en place par le préfet du Rhône de dispositifs de prise de rendez-vous par voie électronique pour l'accès à ses services chargés de l'examen des demandes relatives aux documents de séjour (premier titre de séjour, renouvellement de titre de séjour, renouvellement de récépissé) présentées par les ressortissants étrangers résidant dans le département du Rhône, et la mise en place de dispositifs de demandes par voie électronique (demandes de document de circulation pour étranger mineur, de titres de voyage, de changement d'adresse, de duplicatas, d'autorisation provisoire de séjour, de naturalisation) pour ces mêmes usagers, en tant que ces décisions de mise en place ne prévoient pas d'autre modalité de saisine des services préfectoraux que par voie dématérialisée.

Sur les interventions :

2. L'ordre des avocats au barreau de Lyon et l'Association des villes et territoires accueillants justifient d'un intérêt suffisant à l'annulation des décisions attaquées. Ainsi, leurs interventions à l'appui de la requête formée par La Cimade et autres sont recevables.

Sur l'intérêt pour agir du Syndicat des avocats de France :

3. Le Syndicat des avocats de France, dont les statuts prévoient qu'il constitue un syndicat professionnel 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 défense des droits et libertés, ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation des dispositions qu'il conteste.

4. Il en résulte que les conclusions de la requête n° 2102199 sont irrecevables en tant qu'elles émanent du Syndicat des avocats de France.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne le cadre juridique applicable :

Quant aux dispositions relatives aux demandes de titres de séjour :

5. 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 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'État. (...) ».*

6. 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. L'article R. 431-2 de ce code, 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.

7. 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 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.* ».

8. Les dispositions de l'article R. 311-1 ne faisaient pas obstacle, et celles de l'article R. 431-3 ne font pas davantage obstacle aujourd'hui, 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. De même, à compter de l'entrée en vigueur du décret du 24 mars 2021, et pour les demandes qui ne relèvent pas du téléservice créé par l'article R. 431-2, il peut autoriser le dépôt de pièces par la voie électronique, mais sans déroger à l'obligation de présentation personnelle de l'étranger dans un des services mentionnés à l'article R. 431-3 pour effectuer sa demande.

Quant aux dispositions relatives aux téléservices :

9. En premier lieu, aux termes du II de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 8 décembre 2005 : « *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.* ».

10. 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.

11. En deuxième lieu, 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 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 : « 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 ».

12. 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, susmentionné. 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.

13. 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.

14. En troisième 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.

En ce qui concerne l'existence des décisions contestées :

Quant aux décisions de rendre obligatoire et exclusive la saisine par voie électronique des services de la préfecture du Rhône pour certaines demandes :

15. La requête a pour objet de contester la mise en place par le préfet du Rhône de dispositifs de prise de rendez-vous par voie électronique pour l'accès à ses services chargés de l'examen des demandes relatives aux documents de séjour (premier titre de séjour, renouvellement de titre de séjour, renouvellement de récépissé) présentées par les ressortissants étrangers résidant dans le département du Rhône, et la mise en place de dispositifs de demandes par voie électronique (demandes de document de circulation pour étranger mineur, de titres de voyage, de changement d'adresse, de duplicatas, d'autorisation provisoire de séjour, de naturalisation) pour ces mêmes usagers, en tant que ces décisions de mise en place ne prévoient pas d'autre modalité de saisine des services préfectoraux que par voie dématérialisée.

16. Le préfet du Rhône ne conteste pas que, depuis le mois de mai 2020 et au moins jusqu'au mois d'avril 2021, d'une part, pour déposer une première demande de titre de séjour et pour solliciter le renouvellement d'un titre de séjour, les étrangers devaient préalablement

solliciter un rendez-vous en ligne, respectivement *via* la plateforme « démarches simplifiées » avec attribution d'un rendez-vous en fonction de la priorité du dossier et *via* les modules de prise de rendez-vous au choix de l'utilisateur disponibles sur le site internet de la préfecture, d'autre part, les demandes de duplicatas, de changement d'adresse, de document de circulation pour étranger mineur et de renouvellement de récépissés devaient être formulées *via* le dispositif du ministère de l'intérieur intitulé « saisine des services de l'État par voie électronique » (SVE).

17. Si le préfet indique que « la possibilité de solliciter la préfecture par d'autres biais demeure » et que « les usagers ont la possibilité de faire part de l'impossibilité qui est la leur de prendre rendez-vous par internet », en se référant à la possibilité de contacter la préfecture via la rubrique « contact » de son site internet ou par voie postale, aux modalités d'accueil et d'accompagnement des usagers dans le cadre des saisines par voie électronique et au maintien en préfecture d'un guichet d'accueil des usagers, il ne conteste pas le fait que, malgré l'existence de ces possibilités, les étrangers souhaitant déposer une demande ou effectuer une démarche relevant des services de la préfecture du Rhône sont tenus de solliciter un rendez-vous préalable à leur demande ou à leur démarche par voie dématérialisée. Le préfet reconnaît au demeurant explicitement qu'il a « élargi l'obligation de prise de rendez-vous en ligne à l'ensemble des démarches liées aux titres de séjour, le 5 mai 2020. » Il expose que les services de la préfecture, fermés en mars 2020 en raison de l'épidémie de covid-19, ont progressivement rouvert à compter du mois de juin 2020 et qu'après une phase transitoire, toutes les demandes relatives au séjour des étrangers sont désormais dématérialisées, à l'exception des demandes de renouvellement de récépissés depuis le 4 avril 2021, de renouvellement d'attestation de dépôt d'une demande d'asile de longue date et de demande urgente de document de circulation pour étranger mineur depuis le 3 mai 2021. Ainsi, il ne conteste pas sérieusement que, au mois de mai 2020, les demandes mentionnées au point précédent ne pouvaient pas être formées par une autre voie qu'électronique.

18. Par un courrier daté du 16 juillet 2020, La Cimade a sollicité que soient rapidement organisées des modalités de prises de rendez-vous et de dépôt de dossier alternatives au site internet de la préfecture ou au site www.demarches-simplifiees.fr. Par un courrier daté du 18 décembre 2020, La Cimade, réitérant ses demandes précédentes, a sollicité divers aménagements du système de dématérialisation des démarches mis en place, relatifs à la plateforme « démarches simplifiées », aux convocations et à la réception des usagers en préfecture. La préfecture du Rhône n'a pas donné de suites à ces demandes.

19. Il résulte de ce qui précède que le préfet du Rhône a pris en mai 2020 les décisions de rendre obligatoire le recours à un mode de saisine électronique pour l'obtention du rendez-vous nécessaire au dépôt d'une demande de délivrance d'un titre de séjour et pour le dépôt de certaines demandes concernant les étrangers résidant dans le département du Rhône.

Quant aux décisions de priorisation des demandes :

20. Le préfet du Rhône expose que la généralisation de la saisine par voie dématérialisée de ses services et le caractère exclusif de ce mode de saisine a permis la mise en place d'une priorisation des demandes les unes par rapport aux autres au sein d'une même catégorie de demandes. Ainsi, il ne conteste pas qu'au sein de demandes de convocations pour le dépôt d'une demande de délivrance d'un titre de séjour, les personnes sollicitant une admission exceptionnelle au séjour se sont vues attribuer un rendez-vous moins rapidement que les personnes sollicitant le renouvellement de leur titre de séjour ou la délivrance d'un titre de séjour « de plein droit ».

21. Il résulte de ce qui précède et ressort des pièces du dossier que le préfet du Rhône a pris en mai 2020 la décision de prioriser certaines demandes de convocations pour le dépôt d'une demande de délivrance d'un titre de séjour par rapport à d'autres, selon le motif de la demande de titre de séjour sélectionné lors de la demande de rendez-vous.

22. Toutefois, cette décision, susceptible d'avoir une incidence sur les modalités de traitement de la demande mais demeurant sans incidence sur l'issue de la demande de titre de séjour, revêt le caractère d'un acte préparatoire insusceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

En ce qui concerne la légalité des décisions contestées rendant obligatoire et exclusive la saisine par voie électronique des services de la préfecture du Rhône pour certaines demandes :

Quant à la qualification des procédures mises en place :

23. En ce qui concerne la mise en place d'une procédure de saisine par voie électronique pour le dépôt des demandes de duplicatas, de changement d'adresse, de document de circulation pour étranger mineur et de renouvellement de récépissés, le préfet expose sans être contesté que ces demandes devaient être formulées *via* le dispositif du ministère de l'intérieur intitulé « saisine des services de l'État par voie électronique » (SVE).

24. En ce qui concerne les autres procédures, le préfet ne conteste pas l'existence de la décision de mettre en place une procédure de demande de rendez-vous en ligne, demande préalable nécessaire pour le dépôt d'une demande de délivrance d'un titre de séjour, à réaliser *via* la plateforme « démarches simplifiées » ou *via* les modules de prise de rendez-vous disponibles directement sur le site internet de la préfecture

25. Il résulte de ce qui a été dit au point 10 que les services permettant aux demandeurs de titre de séjour, par 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.

Quant à la légalité des décisions contestées :

26. 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.

27. Ils pouvaient ainsi, avant l'entrée en vigueur du décret du 24 mars 2021, mettre à la disposition des étrangers des téléservices leur permettant de déposer des pièces, à condition de respecter l'exigence de présentation personnelle rappelée au point 8. Cette possibilité est maintenue, depuis l'entrée en vigueur du décret du 24 mars 2021, pour les demandes de titres de séjour qui ne relèvent pas du téléservice prévu par l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

28. En revanche, 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 même code et sont aujourd'hui fixées par celles de ses articles R. 431-2 et R. 431-3. 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 et ne tiennent pas aujourd'hui 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.

29. Il en résulte que les associations requérantes sont fondées à soutenir que les décisions mentionnées aux points 16 et 19 de mettre en place des téléservices obligatoires pour le traitement des demandes de titres de séjour, d'une part pour solliciter un rendez-vous en ligne, demande préalable nécessaire pour le dépôt d'une demande de délivrance d'un titre de séjour, à réaliser, et d'autre part pour le dépôt des demandes de duplicatas, de changement d'adresse, de document de circulation pour étranger mineur et de renouvellement de récépissés, sont entachées d'illégalité.

30. Dans ces conditions, les associations requérantes sont fondées à solliciter l'annulation, d'une part, des décisions de mise en place d'un téléservice pour les demandes de convocation en préfecture s'agissant des premières demandes de titre de séjour, des demandes de renouvellement de titre de séjour, et des demandes de renouvellement de récépissés de demande de titre de séjour, *via* la plateforme « démarches simplifiées » ou *via* les modules de prise de rendez-vous disponibles directement sur le site internet de la préfecture, et, d'autre part, des décisions du préfet du Rhône de mise en place d'un téléservice relevant du dispositif du ministère de l'intérieur intitulé « saisine des services de l'État par voie électronique » (SVE) pour les demandes de documents de circulation pour étranger mineur, de titres de voyage, de changements d'adresse, de duplicatas de titre de séjour, d'autorisations provisoires de séjour « recherche d'emploi ou création d'entreprise » et les demandes de naturalisation, en tant que ces décisions ne prévoient pas d'autre modalité de dépôt de ces demandes que par la voie dématérialisée, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête dirigés contre ces décisions.

Sur les conclusions à fin d'injonction sous astreinte :

31. Il résulte de l'instruction qu'à la date du présent jugement, les dispositions du décret du 24 mars 2021, prévoyant l'obligation d'avoir recours à un téléservice telle qu'elle résulte de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile modifié pour les demandes entrant dans son champ d'application, sont entrées en vigueur. Il y a dès lors lieu d'enjoindre au préfet du Rhône de mettre fin au caractère exclusif de la saisine de ses services par la voie dématérialisée pour les seules demandes concernant le droit au séjour en France des ressortissants étrangers qui ne sont pas mentionnées à cet article et listées à l'article 1^{er} de l'arrêté du 27 avril 2021 modifié, dans un délai de quatre mois à compter de la notification du présent jugement. Il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

32. Enfin, l'exécution du présent jugement, eu égard au motif d'annulation des décisions de mise en place de téléservices obligatoires et exclusifs retenu, n'implique pas nécessairement qu'il soit enjoint au préfet du Rhône, ainsi que les associations requérantes le

demandant, de modifier les modalités de fonctionnement et les fonctionnalités des téléservices mis en place.

Sur les frais liés au litige :

33. L'ordre des avocats du barreau de Lyon, intervenant au soutien de la requête, n'étant pas partie à la présente instance, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à la condamnation de l'État à lui verser une somme au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

34. Les mêmes dispositions font obstacle à ce que l'État, qui n'a pas la qualité de partie perdante à l'égard du Syndicat des avocats de France, verse à celui-ci une somme qu'il réclame au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens.

35. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de l'État une somme à verser aux associations requérantes au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les interventions de l'ordre des avocats au barreau de Lyon et de l'Association des villes et territoires accueillants sont admises.

Article 2 : Les décisions du préfet du Rhône de mise en place, à partir du mois de mai 2020, d'un téléservice pour les demandes de convocation en préfecture s'agissant des premières demandes de titre de séjour, des demandes de renouvellement de titre de séjour, et des demandes de renouvellement de récépissés de demande de titre de séjour, ainsi que les décisions du préfet du Rhône de mise en place d'un téléservice pour les demandes de documents de circulation pour étranger mineur, de titres de voyage, de changements d'adresse, de duplicatas de titre de séjour, d'autorisations provisoires de séjour « recherche d'emploi ou création d'entreprise » et les demandes de naturalisation, sont annulées en tant qu'elles ne prévoient aucune autre modalité de dépôt de ces demandes que par la voie dématérialisée.

Article 3 : Il est enjoint au préfet du Rhône de mettre fin au caractère exclusif de la saisine de ses services par la voie dématérialisée pour les demandes concernant le droit au séjour en France des ressortissants étrangers qui ne sont pas mentionnées à l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et listées à l'article 1^{er} de l'arrêté du 27 avril 2021, dans un délai de quatre mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête n° 2102199 est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'association La Cimade en application du dernier alinéa de l'article R. 751-3 du code de justice administrative, à l'ordre des avocats du barreau de Lyon, à l'Association nationale des villes et territoires accueillants et au ministre de l'intérieur et des outre-mer.

Copie en sera adressée au préfet du Rhône.

Délibéré après l'audience du 13 décembre 2022, à laquelle siégeaient :

M. Drouet, président,
Mme Maubon, première conseillère,
M. Gilbertas, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 22 décembre 2022.

La rapporteure,

Le président,

G. Maubon

H. Drouet

La greffière,

C. Chareyre

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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,
Une greffière,