

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE CERGY-PONTOISE**

SS

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 2108552

La Cimade et autres

Mme Charlotte Goudenèche
Rapporteure

M. Saïd Lebdiri
Rapporteur public

Audience du 16 novembre 2023
Décision du 30 novembre 2023

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Cergy-
Pontoise,

(4^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 30 juin 2021, l'association La Cimade, service œcuménique d'entraide, le Gisti, groupe d'information et de soutien des immigrés, le Syndicat des avocats de France, la Ligue des droits de l'Homme, l'association Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers, le Secours Catholique-Caritas France, représentés par Me Morin, demandent au tribunal :

1°) d'annuler les décisions implicites par lesquelles le préfet des Hauts-de-Seine et les sous-préfets de Boulogne et d'Anthony ont refusé de mettre en place des modalités alternatives à la saisine de l'administration par voie électronique pour l'obtention d'un rendez-vous en préfecture et le dépôt de certaines demandes de titre de séjour ;

2°) d'enjoindre au préfet des Hauts-de-Seine de mettre fin au téléservice mis en place, et de le rendre conforme aux dispositions légales et réglementaires dans un délai de huit jours à compter de la notification du présent jugement, sous une astreinte de 500 euros par jour de retard ;

3°) d'enjoindre au préfet des Hauts-de-Seine de proposer aux usagers une alternative aux procédures dématérialisées pour le dépôt d'une demande ou du renouvellement de titre de séjour dans un délai de huit jours à compter de la notification du présent jugement, sous une astreinte de 500 euros par jour de retard ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

- Ils soutiennent que :
- ils justifient d'une qualité leur donnant intérêt à agir ;
 - leur requête est recevable ;
 - les décisions attaquées méconnaissent les dispositions de l'article 5 du décret n° 2016-85 du 27 mai 2016 autorisant les téléservices tendant à la mise en œuvre du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique dès lors que les procédures de prise de rendez-vous mises en place par la préfecture des Hauts-de-Seine constituent des téléservices qui n'ont ni été créés par un acte réglementaire publié, ni précédées de la transmission d'un engagement de conformité auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ;
 - elles méconnaissent les dispositions des articles L. 112-8, R. 112-9 et R. 112-9-2 du code des relations entre le public et l'administration dès lors qu'elles imposent une saisine exclusive de l'administration par la voie électronique ;
 - elles méconnaissent les dispositions de l'article L. 112-9 du code des relations entre le public et l'administration ainsi que l'article 1^{er} du décret du 5 novembre 2015 relatif aux exceptions à l'application du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique dès lors que les procédures relatives aux titres de séjour, aux récépissés, aux autorisations provisoires de séjour, aux documents de circulation pour étranger mineur, aux documents de voyage pour réfugiés et aux changements d'adresse ne peuvent faire l'objet d'un téléservice ;
 - elles méconnaissent les dispositions de l'article R. 311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dans sa version antérieure 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 dans sa version postérieure au 1^{er} mai 2021 ;
 - elles méconnaissent, en l'absence de comparution personnelle, le droit des ressortissants étrangers à être entendus préalablement à l'intervention d'une décision qui les affecterait défavorablement ;
 - elles méconnaissent les dispositions de l'article 1^{er} du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 et de l'article 1^{er} de la loi du 6 janvier 1978 dès lors qu'elles portent atteinte au droit de décider de l'usage fait de ses données personnelles ;
 - elles méconnaissent les dispositions des article 1^{er} et 47 de la loi du 11 février 2005 dès lors que certaines personnes handicapées ne peuvent recourir aux procédures dématérialisées ;
 - elles méconnaissent le principe d'égalité d'accès aux services publics et le principe de continuité du service public en raison des obstacles créés par la procédure dématérialisée obligatoire, susceptibles d'empêcher les ressortissants étrangers de faire valoir leur situation particulière ;
 - elles méconnaissent le règlement général sur la protection des données (RGPD) et les dispositions de la loi informatique et liberté du 6 janvier 1978, notamment s'agissant des droits et informations de la personne transmettant ses données personnelles, et des obligations complémentaires du responsable du traitement ;
 - elles méconnaissent les dispositions de l'article 1^{er} de la loi informatique et liberté du 6 janvier 1978 et les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dès lors, notamment, que le module de prise de rendez-vous ne comporte que de très rares plages horaires, privant les usagers d'obtenir effectivement un rendez-vous et qu'il implique la transmission de documents portant atteinte à la vie privée et familiale.

Par un mémoire enregistré le 5 mai 2023, le préfet des Hauts-de-Seine conclut, à titre principal, à l'irrecevabilité de la requête et, à titre subsidiaire, au rejet des conclusions.

Il fait valoir que :

- la requête est irrecevable en l'absence de qualité donnant intérêt à agir ;
- elle est irrecevable dès lors que les décisions contestées ne sont pas des décisions susceptibles de faire grief ;
- elle est irrecevable en l'absence de recours préalable obligatoire ;
- les autres moyens ne sont pas fondés.

Vu :

- la Constitution du 4 octobre 1958, et notamment son Préambule ;
- la convention des Nations Unies du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées ;
- 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'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 ;
- la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 ;
- l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 ;
- le décret n° 2015-1404 du 5 novembre 2015 ;
- le décret n° 2015-1423 du 5 novembre 2015 ;
- le décret n° 2016-685 du 27 mai 2016 ;
- le décret n° 2018-1130 du 11 décembre 2018 ;
- le décret n° 2021-313 du 24 mars 2021 ;
- 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 13 février 2019 relatif à la validation du visa de long séjour valant titre 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 ;
- la délibération de la CNIL n° 2015-388 du 5 novembre 2015 portant avis sur un projet d'arrêté portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « saisine par voie électronique » (SVE) ;
- 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 Goudenèche, rapporteure,
- les conclusions de M. Lebdiri, rapporteur public ;
- et les observations de Me Morin, représentant la Cimade et autres.

Considérant ce qui suit :

1. Par des courriers du 26 avril 2021 réceptionnés le lendemain, la Cimade, service œcuménique d'entraide, le Gisti, groupe d'information et de soutien des immigrés, le Syndicat des avocats de France, la Ligue des droits de l'Homme, l'association Avocats pour la Défense

des Droits des Etrangers et le Secours Catholique-Caritas France ont demandé au préfet des Hauts-de-Seine ainsi qu'aux sous-préfets de Boulogne et d'Anthony de mettre en place des mesures alternatives à l'obligation pour les ressortissants étrangers de prendre rendez-vous et d'accéder au dépôt des demandes de titre de séjour par la voie électronique. Par la présente requête, ces associations demandent au tribunal d'annuler les décisions implicites de refus du préfet des Hauts-de-Seine et des sous-préfets de Boulogne et d'Anthony nées du silence gardé sur cette demande.

Sur les fins de non-recevoir :

2. En premier lieu, 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 décisions qu'il conteste. Dans ces conditions, il y a lieu d'accueillir la fin de non-recevoir opposée par le préfet des Hauts-de-Seine tirée du défaut d'intérêt pour agir du Syndicat des avocats de France. Par suite, les conclusions de la requête sont irrecevables en tant qu'elles émanent du Syndicat des avocats de France.

3. En deuxième lieu, si, en principe, le fait qu'une décision administrative ait un champ d'application territorial fait obstacle à ce qu'une association ayant un ressort national justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour en demander l'annulation, il peut en aller autrement lorsque la décision soulève, en raison de ses implications, notamment dans le domaine des libertés publiques, des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales. En l'espèce, les procédures mises en place par la préfecture des Hauts-de-Seine sont de nature à affecter de façon spécifique la situation des ressortissants étrangers présents dans ce département et présentent, dans la mesure notamment où elles répondent à une situation susceptible d'être rencontrée dans d'autres départements, une portée excédant leur seul objet local. Il s'ensuit que la Cimade, le Gisti, la Ligue des droits de l'Homme, l'association des Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers et le Secours Catholique ont intérêt pour agir dans la présente instance.

4. En troisième lieu, les demandes présentées par les requérants le 26 avril 2021 n'ont pas pour objet, contrairement à ce qui est opposé en défense, la communication d'une décision préfectorale. Ainsi, le préfet des Hauts-de-Seine ne peut utilement soutenir que les requérants auraient dû saisir au préalable la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) pour avis. Par suite, la fin de non-recevoir opposée en défense doit être écartée.

5. En dernier lieu, le préfet des Hauts-de-Seine soutient que les décisions litigieuses ne font pas grief dès lors qu'il s'agit de mesures relatives à l'organisation du service ou de simples courriers d'information et qu'il reste possible de faire droit à des demandes de rendez-vous adressées par voie postale. Toutefois, quand bien même des demandes de rendez-vous adressées par voie postale auraient été accueillies par la préfecture, eu égard aux termes impératifs dans lesquels elles sont rédigées, les décisions litigieuses révèlent des décisions du préfet des Hauts-de-Seine d'instaurer une procédure de prise de rendez-vous exclusivement via le site internet démarches-simplifiées.fr. Il s'ensuit que la fin de non-recevoir tirée de ce que les décisions contestées ne constitueraient pas des décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ne peut être accueillie.

Sur l'office du juge administratif :

6. L'effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir du refus opposé par le préfet des Hauts-de-Seine et par les sous-préfets de Boulogne et d'Anthony aux demandes des requérants réside dans l'obligation pour cette autorité de prendre les mesures réglementaires demandées par les requérants. Il s'ensuit que, lorsqu'il est saisi de conclusions aux fins d'annulation d'un tel refus, le juge de l'excès de pouvoir est conduit à apprécier sa légalité au regard des règles applicables et des circonstances prévalant à la date de sa décision.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

En ce qui concerne le cadre du litige :

7. Aux termes de l'article R. 431-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « *La demande de titre de séjour ne figurant pas dans la liste mentionnée 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* ». Aux termes de l'article R. 431-2 de ce code : « *La demande d'un titre de séjour figurant sur une liste fixée par arrêté du ministre chargé de l'immigration s'effectue au moyen d'un téléservice à compter de la date fixée par le même arrêté. Les catégories de titres de séjour désignées par arrêté figurent en annexe 9 du présent code. Les personnes qui ne sont pas en mesure d'effectuer elles-mêmes le dépôt en ligne de leur demande bénéficient d'un accueil et d'un accompagnement leur permettant d'accomplir cette formalité. En outre, une solution de substitution, prenant la forme d'un accueil physique permettant l'enregistrement de la demande, est mise en place pour l'étranger qui, ayant accompli toutes les diligences qui lui incombent, notamment en ayant fait appel au dispositif d'accueil et d'accompagnement prévu à l'alinéa précédent, se trouve dans l'impossibilité constatée d'utiliser le téléservice pour des raisons tenant à la conception ou au mode de fonctionnement de celui-ci. Le ministre chargé de l'immigration fixe par arrêté les modalités de l'accueil et de l'accompagnement mentionnés au deuxième alinéa ainsi que les conditions de recours et modalités de mise en œuvre de la solution de substitution prévue au troisième alinéa.* ».

8. 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.

9. Il résulte des dispositions précitées de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile que, pour certaines catégories de titres de séjour, les demandes doivent s'effectuer obligatoirement au moyen d'un téléservice. Ces catégories sont limitativement énumérées par l'arrêté du 27 avril 2021 et par les arrêtés modificatifs des 19 mai et 9 septembre 2021 et des 29 mars et 16 septembre 2022. Ainsi, pour ces titres de séjour, le préfet tire des dispositions de l'article R. 431-2 la compétence pour obliger les étrangers à prendre rendez-vous et présenter leur demande de façon dématérialisée, sous réserve de certaines garanties. En revanche, pour les démarches visant à obtenir un titre de séjour qui ne relève pas de l'article R. 431-2, le préfet des Hauts-de-Seine ne tient pas de son pouvoir d'organisation de ses services la compétence pour rendre l'emploi de téléservices obligatoire.

En ce qui concerne les procédures instituées hors du cadre de l'article R. 431-2 :

10. Aux termes du II de l'article 1er de l'ordonnance du 8 décembre 2005 modifiée relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives : « *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* ».

11. 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. Ainsi, 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 1er de l'ordonnance du 8 décembre 2005 précitée.

12. Ainsi qu'il a été dit au point 9, le préfet des Hauts-de-Seine ne tient pas de son pouvoir d'organisation du service la compétence pour rendre l'emploi de téléservices obligatoire afin de prendre un rendez-vous et déposer une demande en vue d'obtenir un titre de séjour qui ne relève pas du champ de l'article R. 431-2 précité.

En ce qui concerne les procédures instituées dans le cadre de l'article R. 431-2 :

13. Si les dispositions de l'article R. 431-2 précitées au point 7 donnent compétence au préfet pour rendre obligatoire le recours à un téléservice dans le but de demander certains titres de séjour, l'autorité administrative ne saurait édicter une telle obligation qu'à la condition de permettre l'accès normal des usagers au service public et de garantir aux personnes concernées l'exercice effectif de leurs droits. Il doit tenir compte de l'objet du service, du degré de complexité des démarches administratives en cause et de leurs conséquences pour les intéressés, des caractéristiques de l'outil numérique mis en œuvre ainsi que de celles du public concerné, notamment, le cas échéant, de ses difficultés dans l'accès aux services en ligne ou dans leur maniement.

14. Eu égard aux caractéristiques du public concerné, à la diversité et à la complexité des situations des demandeurs et aux conséquences qu'a sur la situation d'un étranger, notamment sur son droit à se maintenir en France et, dans certains cas, à y travailler, l'enregistrement de sa demande, il incombe à l'autorité administrative, lorsqu'elle impose le recours à un téléservice pour l'obtention de certains titres de séjour, de prévoir les dispositions nécessaires pour que bénéficient d'un accompagnement les personnes qui ne disposent pas d'un accès aux outils numériques ou qui rencontrent des difficultés soit dans leur utilisation, soit dans l'accomplissement des démarches administratives. Il lui incombe, en outre, pour les mêmes motifs, de garantir la possibilité de recourir à des mesures alternatives ou de substitution pour le cas où certains demandeurs se heurteraient, malgré cet accompagnement, à l'impossibilité de recourir au téléservice pour des raisons tenant à la conception de cet outil ou à son mode de fonctionnement.

15. Si le préfet des Hauts-de-Seine se prévaut de la mise en place de mesures alternatives de pré-démarche afin de saisir l'administration, à savoir notamment la mise en place de point d'accueil numérique, de services civiques dédiés à l'accueil des usagers, d'un référent numérique, de l'existence d'un site internet ou encore du signalement des usagers placés dans une situation particulière qui sont convoqués directement par les « responsables accueil », il n'établit pas de l'effectivité de ces mesures qui ne peuvent être regardées comme des mesures alternatives ou de substitution effectives à la prise de rendez-vous et au dépôt de demandes de titre de séjour par voie électronique.

16. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que la Cimade et les autres associations requérantes sont fondées à demander l'annulation des décisions implicites par lesquelles le préfet des Hauts-de-Seine et les sous-préfets de Boulogne et d'Anthony ont refusé de mettre en place des modalités alternatives à la saisine de l'administration par voie électronique pour l'obtention d'un rendez-vous en préfecture et le dépôt de certaines demandes de titre de séjour.

Sur les conclusions aux fins d'injonction sous astreinte :

17. 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* ».

18. Il y a lieu pour le tribunal d'enjoindre au préfet des Hauts-de-Seine et des sous-préfets de Boulogne et d'Anthony de mettre en place des alternatives ou des mesures de substitution effectives à la prise de rendez-vous et au dépôt de certaines demandes de titre de séjour par voie électronique 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, tant pour les demandes qui relèvent du champ d'application de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile que pour celles qui en sont exclues, dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement, sans qu'il soit besoin d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais liés au litige :

19. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat la somme totale de 1 500 euros à verser à l'association La Cimade, service œcuménique d'entraide, au Gisti, à la Ligue des droits de l'Homme, à l'association Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers et au Secours Catholique-Caritas France.

Par ces motifs, le tribunal décide :

Article 1^{er} : Les conclusions présentées par le Syndicat des avocats de France sont rejetées.

Article 2 : Les décisions implicites du 27 juin 2021 du préfet des Hauts-de-Seine et des sous-préfets de Boulogne et d'Anthony sont annulées.

Article 3 : Il est enjoint au préfet des Hauts-de-Seine Seine et aux sous-préfets de Boulogne et d'Anthony de mettre en place des alternatives ou des mesures de substitution effectives à la prise de rendez-vous et au dépôt de certaines demandes de titre de séjour par voie électronique 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, tant pour les demandes qui relèvent du champ d'application de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile que pour celles qui en sont exclues, dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 4 : L'Etat versera au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative à l'association La Cimade, service œcuménique d'entraide, au Gisti, groupe d'information et de soutien des immigrés, à la Ligue des droits de l'Homme, à l'association Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers et au Secours Catholique-Caritas France la somme totale de 1 500 euros.

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

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à l'association La Cimade, service œcuménique d'entraide, au Gisti, groupe d'information et de soutien des immigrés, au Syndicat des avocats de France, à la Ligue des droits de l'Homme, à l'association Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers, au Secours Catholique-Caritas France, au préfet des Hauts-de-Seine et aux sous-préfets de Boulogne et d'Anthony.

Délibéré après l'audience du 16 novembre 2023, à laquelle siégeaient :

Mme Bories, présidente,
M. Bourragué, premier conseiller,
Mme Goudenèche, conseillère,
Assistés de Mme Nimax, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 novembre 2023.

La rapporteure,

signé

C. Goudenèche

La présidente,

signé

C. Bories

La greffière,

signé

S. Nimax

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer 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.