

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MELUN**

N°2102923,2106217

La CIMADE et autres

M. Israël
Rapporteur

Mme Salenne-Bellet
Rapporteuse publique

Audience du 14 mars 2023
Décision du 6 avril 2023

01-03-01-06
51-02-03
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Melun

(8^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

I - Par une requête, enregistrée le 30 mars 2021 sous le n° 2102923 et un mémoire, enregistré le 4 janvier 2023, la Cimade (Comité inter-mouvements auprès des évacués), le syndicat professionnel des avocats de France (SAF), la Ligue des droits de l'homme (LDH), le GISTI (Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s), l'association ADDE (Avocats pour la défense des droits des étrangers) et le Secours Catholique - Caritas France (SCCF), représentés par Me Lepeu, doivent être regardés comme demandant au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler les décisions implicites du 24 août 2020 du préfet du Val-de-Marne et des sous-préfets de Nogent-sur-Marne et de l'Haÿ-les-Roses, procédant à la mise en place et rendant obligatoire l'usage d'un téléservice pour l'obtention d'un rendez-vous et le dépôt de certaines demandes concernant la situation des étrangers résidant dans le département ;

2°) d'annuler les décisions implicites du 24 août 2020 en ce qu'elles rendent obligatoire l'usage de téléservices pour des demandes ne relevant pas 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 et en ce qu'elles ont refusé toute alternative à la mise en place du téléservice pour l'obtention d'un rendez-vous ou le dépôt d'une demande ;

3°) d'annuler les décisions implicites du 24 août 2020 en ce qu'elles créent des téléservices en violation de l'ex-article R. 311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

4°) d'annuler les décisions implicites du 24 août 2020 en ce qu'elles ne prévoient pas, s'agissant des catégories de titres de séjour relevant de l'article R. 431-2, d'autre modalité de dépôt que 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 dudit téléservice, dans l'attente de la réglementation complémentaire édictée par le ministre ;

5°) d'enjoindre à la préfète du Val-de-Marne, dans le délai de huit jours à compter du jugement à intervenir, sous astreinte de 500 euros par jour de retard :

- de mettre fin aux téléservices mis en place de manière irrégulière et de les rendre conformes aux dispositions légales et réglementaires ;

- de proposer aux usagers des modalités alternatives aux procédures dématérialisées ainsi mises en place ;

- de mettre en place des modalités de substitution pour répondre aux besoins des usagers ne pouvant, malgré l'accompagnement proposé, accomplir leur démarche dématérialisée entrant dans le champ de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

- de mettre en place des modalités d'accueil et d'accompagnement, y compris physique, pour répondre aux besoins des usagers en difficulté avec l'accomplissement des démarches dématérialisées entrant dans le champ de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

6°) de mettre à la charge de l'Etat (*préfète du Val-de-Marne*) la somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les requérants soutiennent que :

- leurs statuts leur donnent intérêt à agir à l'encontre des décisions attaquées ;

- les modules de prise de rendez-vous ou de dépôt des demandes de titre de séjour utilisés par la préfecture du Val-de-Marne constituent des téléservices dont la mise en place n'a pas été précédée de la transmission d'un engagement de conformité auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), ni de la publication d'un acte réglementaire, conformément à l'article 5 du décret n° 2016-685 du 27 mai 2016 ;

- en imposant une saisine exclusive de l'administration par voie électronique, le préfet a méconnu les articles L. 112-8, R. 112-9-1 et R. 112-9-2 du code des relations entre le public et l'administration ;

- les décisions contestées méconnaissent les dispositions des articles L. 112-9 et L. 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, qui excluent du champ d'application de la mise en place de téléservices les démarches relatives aux documents de séjour et titre de voyage ;

- les dispositions de l'article R. 311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ont été méconnues ;

- le principe fondamental du droit d'être entendu a été méconnu ;

- les décisions contestées méconnaissent le droit de chaque personne à décider de l'usage de ses données personnelles, consacré notamment par 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 (RGPD), et par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;

- le dispositif de prise de rendez-vous par voie de saisine électronique ne fournit 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 ; dès lors que la demande de rendez-vous pour le retrait d'un titre ou le dépôt d'une demande de titre de séjour, appelle 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 ;

- l'absence d'alternative à la procédure dématérialisée porte atteinte à diverses dispositions 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 ;

- en imposant à certaines catégories d'usagers de saisir l'administration par voie électronique pour obtenir un rendez-vous en vue de faire valoir leur droit au séjour sans prévoir de mode alternatif de saisine et en refusant, par ailleurs, cette voie d'accès à d'autres catégories d'usagers, les décisions attaquées méconnaissent le principe de l'égalité d'accès au service public.

Par un mémoire en défense, enregistré le 28 février 2022, la préfète du Val-de-Marne demande au tribunal, à titre principal, de transmettre au Conseil d'Etat, sur le fondement des dispositions de l'article L. 113-1 du code de justice administrative, la question de savoir si les procédures dématérialisées mises en place par l'administration pour réaliser les démarches préalables à l'obtention d'un titre de séjour constituent un téléservice et, le cas échéant, si ce téléservice peut revêtir un caractère obligatoire, et conclut, à titre subsidiaire, au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- la question de savoir si les procédures dématérialisées mises en place par l'administration pour réaliser les démarches préalables à l'obtention d'un titre de séjour constituent un téléservice au sens du code des relations entre le public et l'administration, et si ce téléservice peut revêtir un caractère obligatoire soulève une difficulté sérieuse et constitue une question de droit nouvelle se posant dans de nombreux litiges puisque vingt-trois requêtes sont actuellement pendantes devant les juridictions administratives et que les deux premiers tribunaux administratifs à avoir statué, ont adopté des solutions divergentes sur cette question ;

- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un courrier du 3 janvier 2023, 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 était susceptible d'être fondé sur un moyen d'ordre public relevé d'office tiré de ce que le Syndicat des avocats de France ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour agir contre les décisions contestées.

II - Par une requête enregistrée le 30 juin 2021 sous le n° 2106217 et un mémoire, enregistré le 4 janvier 2023, la CIMADE (Comité inter-mouvements auprès des évacués), le syndicat professionnel des avocats de France (SAF), la Ligue des droits de l'homme (LDH), le GISTI (Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s), l'ADDE (Avocats pour la défense des droits des étrangers) et le Secours Catholique - Caritas France (SCCF), représentés par Me Lepeu, doivent être regardés comme demandant au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler les décisions implicites du 28 juin 2021 du préfet du Val-de-Marne, procédant à la mise en place et rendant obligatoire l'usage d'un téléservice pour l'obtention d'un rendez-vous et le dépôt de certaines demandes concernant la situation des étrangers résidant dans le département ;

2°) d'annuler la décision du préfet du Val-de-Marne, révélée par les informations disponibles sur le site Internet de la préfecture, d'imposer à compter du 25 mai 2021 la saisine par voie électronique pour le dépôt des demandes de « *passport talent* » ;

3°) d'annuler les décisions implicites du 28 juin 2021 en ce qu'elles rendent obligatoire l'usage de téléservices pour des demandes ne relevant pas 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 et en ce qu'elle a refusé toute alternative à la mise en place du téléservice pour l'obtention d'un rendez-vous ou le dépôt de demande ;

4°) d'annuler les décisions implicites du 28 juin 2021 en ce qu'elle crée des téléservices en violation de l'ancien article R. 311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

5°) d'annuler les décisions implicites du 28 juin 2021 en ce qu'elles ne prévoient pas s'agissant des catégories de titres de séjour relevant de l'article R. 431-2, d'autre modalité de dépôt que 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 dudit téléservice, dans l'attente de la réglementation complémentaire édictée par le ministre ;

6°) d'enjoindre à la préfète du Val-de-Marne, dans le délai de huit jours à compter du jugement à intervenir, sous astreinte de 500 euros par jour de retard :

- de mettre fin aux téléservices mis en place de manière irrégulière et de les rendre conformes aux dispositions légales et réglementaires ;

- de proposer aux usagers des modalités alternatives aux procédures dématérialisées ainsi mises en place, pour le dépôt de toutes demandes afférentes au titre de séjour, quel qu'en soit le fondement ;

- de mettre en place des modalités de substitution pour répondre aux besoins des usagers ne pouvant, malgré l'accompagnement proposé, accomplir leur démarche dématérialisée entrant dans le champ de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

- de mettre en place des modalités d'accueil et d'accompagnement, y compris physique, pour répondre aux besoins des usagers en difficulté avec l'accomplissement des démarches dématérialisées entrant dans le champ de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

7°) de mettre à la charge de l'Etat (*préfète du Val-de-Marne*) la somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les requérants soutiennent que :

- leurs statuts leur donnent intérêt à agir à l'encontre des décisions attaquées ;

- les modules de prise de rendez-vous ou de dépôt des demandes de titre de séjour utilisés par la préfecture du Val-de-Marne constituent des téléservices dont la mise en place n'a pas été précédée de la transmission d'un engagement de conformité auprès de la Commission

nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), ni de la publication d'un acte réglementaire, conformément à l'article 5 du décret n° 2016-685 du 27 mai 2016 ;

- en imposant une saisine exclusive de l'administration par voie électronique, le préfet a méconnu les articles L. 112-8, R. 112-9-1 et R. 112-9-2 du code des relations entre le public et l'administration ;

- les décisions contestées méconnaissent les dispositions des articles L. 112-9 et L. 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, qui excluent du champ d'application de la mise en place de téléservices les démarches relatives aux documents de séjour et titre de voyage ;

- 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 même code ont été méconnues ;

- le principe fondamental du droit d'être entendu a été méconnu ;

- les décisions contestées méconnaissent le droit de chaque personne à décider de l'usage de ses données personnelles, consacré notamment par 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 (RGPD), et par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;

- le dispositif de prise de rendez-vous par voie de saisine électronique ne fournit 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 ; dès lors que la demande de rendez-vous pour le retrait d'un titre ou le dépôt d'une demande de titre de séjour, appelle 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 ;

- l'absence d'alternative à la procédure dématérialisée porte atteinte à diverses dispositions 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 ;

- en imposant à certaines catégories d'usagers de saisir l'administration par voie électronique pour obtenir un rendez-vous en vue de faire valoir leur droit au séjour sans prévoir de mode alternatif de saisine et en refusant, par ailleurs, cette voie d'accès à d'autres catégories d'usagers, les décisions attaquées méconnaissent le principe de l'égalité d'accès au service public.

Les éléments de la procédure ont été communiqués à la préfète du Val-de-Marne qui n'a pas produit de mémoire en défense.

Par un courrier du 31 janvier 2023, 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 était susceptible d'être fondé sur un moyen d'ordre public relevé d'office tiré de ce que le Syndicat des avocats de France ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour agir contre les décisions contestées.

Par ordonnance du 29 novembre 2022, la clôture d'instruction a été fixée au 9 janvier 2023.

Vu :

- 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 ;
- 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 ;
- la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 ;
- l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 ;
- la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 ;
- 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 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 ;
- 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.

Vu les décisions n°s 452798, 452806, 454716 et les avis n°s 461694, 461695, 461922 du 3 juin 2022 du Conseil d'Etat.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Israël,
- les conclusions de Mme Salenne-Bellet, rapporteure publique,
- les observations de Me Lepeu, représentant les associations et syndicats requérants.

Des notes en délibéré, enregistrées le 23 mars 2023, ont été produites pour les requérants, dans les deux requêtes.

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes susvisées n° 2102923 et n° 2106217, présentées par la CIMADE, le syndicat professionnel des avocats de France, la Ligue des droits de l'Homme, le GISTI, l'ADDE et le Secours catholique, présentent à juger des questions semblables et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

2. Le préfet et les sous-préfets du Val-de-Marne ont décidé de mettre en place des procédures dématérialisées pour le traitement de certaines démarches relatives à l'accueil et au

séjour des étrangers. Par de premières publications électroniques du 4 août 2020, les services de la préfecture et des deux sous-préfectures ont indiqué sur leur site internet la procédure à suivre pour le dépôt de demandes concernant diverses catégories de titres de séjour. Le 6 octobre 2020, les services préfectoraux ont également exigé la prise de rendez-vous en ligne préalablement à de nouvelles démarches en lien en vue de l'obtention d'un titre de séjour. Enfin, par une nouvelle publication électronique, ces mêmes services ont indiqué la procédure à suivre pour le dépôt des demandes de carte de séjour portant la mention « *passport talent* » à compter du 25 mai 2021. Par les présentes requêtes, la Cimade et autres demandent l'annulation pour excès de pouvoir des décisions révélées par les publications précitées et ensemble des décisions implicites des 24 août 2020 et 28 juin 2021 par lesquelles les préfet et sous-préfets du Val-de-Marne ont rejeté leurs demandes tendant à la mise en place de modalités alternatives ou de substitution aux procédures dématérialisées.

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 décisions qu'il conteste.

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

Sur l'office du juge administratif :

5. L'effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir des refus opposés par la préfète et les deux sous-préfets du Val-de-Marne 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 à fin d'annulation :

*En ce qui concerne la publication concernant la carte de séjour portant la mention « *passport talent* » :*

6. 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 (...)* ».

7. 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 procédure de 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. Aux termes de l'article 1^{er} de l'arrêté du 19 mai 2021, modifiant 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 : « *Sont effectuées au moyen du téléservice mentionné à l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : (...) / 2° A compter du 25 mai 2021, les demandes de cartes de séjour pluriannuelles portant la mention " passeport talent ", " passeport talent-carte bleue européenne ", " passeport talent-chercheur " ou " passeport talent-chercheur programme mobilité " délivrées en application des articles L. 421-9 à L. 421-11, L. 421-13, L. 421-14, L. 421-16 à L. 421-19 et L. 421-21 du même code (...) / 3° A compter du 7 juin 2021, les demandes de cartes de séjour pluriannuelles portant la mention " passeport talent " délivrées en application de l'article L. 421-20 du même code (...) ».*

8. La publication, sur le site de la préfecture du Val-de-Marne relative aux modalités de demande d'une carte de séjour portant la mention « *passeport talent* » à compter du 25 mai 2021, permettait aux étrangers intéressés, d'une part, de connaître les critères d'éligibilité à ce titre de séjour et, d'autre part, d'accéder à la plateforme numérique mise en place par le ministère de l'intérieur, sur laquelle ils devaient procéder à la demande de ce titre. Cette publication s'est bornée à rappeler le contenu de dispositions applicables du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et à décliner, au niveau de la préfecture du Val-de-Marne et sans rien y ajouter, la réglementation prévue par le décret du 24 mars 2021 et l'arrêté du 19 mai 2021. Cette publication sur le site internet de la préfecture ne présente donc pas de caractère décisive et n'est, dès lors, pas susceptible de recours.

Sur les conclusions à fin d'annulation des décisions implicites des 24 août 2020 et 28 juin 2021 :

9. Dans le cadre de leurs saisines des préfet et sous-préfets du Val-de-Marne les 6 mars 2020 et 26 avril 2021, les requérants ont demandé de mettre en place des modalités alternatives d'accès au dépôt d'une demande de délivrance, de renouvellement, de modification de certains titres de séjour, de changement d'adresse, duplicata, modification d'état civil ou de demande de document de circulation pour étranger mineur (DCEM) à la seule voie dématérialisée. En gardant le silence à la suite de la réception de ces deux courriers, les préfet et sous-préfets ont implicitement refusé de prévoir des modalités alternatives aux procédures dématérialisées instituées, d'une part, dans le cadre des pouvoirs d'organisation de ses services par les publications du 4 août 2020 et, d'autre part, dans le cadre de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, notamment sur les modalités de demande ayant trait au « *passeport talent* ».

Sur le cadre juridique du litige :

10. 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* ».

11. 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.

12. 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 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 du Val-de-Marne ne tient pas de son pouvoir d'organisation de ses services la compétence pour rendre l'emploi de téléservices obligatoire.

S'agissant des procédures instituées hors du cadre de l'article R. 431-2 :

13. 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* ». 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.

14. Ainsi, contrairement à ce qui est soutenu par la préfète du Val-de-Marne, 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.

15. En second lieu, et ainsi qu'il a été dit au point 12, le caractère obligatoire de 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 ne saurait résulter du pouvoir d'organisation du service du préfet du Val-de-Marne.

16. Il résulte de ce qui précède que les associations requérantes sont fondées à soutenir que, dans le cas où l'autorité administrative a mis en place une procédure dématérialisée hors du cadre de l'article R. 431-2, il lui appartient d'instaurer des mesures alternatives effectives pour permettre aux personnes concernées l'exercice effectif de leurs droits.

S'agissant des procédures instituées dans le cadre de l'article R. 431-2 :

17. Le décret du 24 mars 2021, dont sont issues les dispositions de l'article R. 431-2, a été partiellement annulé par une décision n° 452798 du Conseil d'Etat du 3 juin 2022 en tant qu'il ne prévoyait pas de mesures de substitution destinées, 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.

18. Si les dispositions de cet article R. 431-2 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.

S'agissant de la mise en place de mesures alternatives ou de substitution :

19. 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.

20. Or si la préfète du Val-de-Marne se prévaut des mesures mises en place afin d'accompagner les personnes concernées dans l'utilisation du téléservice, notamment la disponibilité du site internet et les informations pratiques qu'il contient, les horaires d'ouverture de ses services, la disponibilité des agents, ainsi que l'existence d'adresses de messagerie dédiées, il ressort des pièces du dossier, et il n'est pas sérieusement contesté par la préfète du Val-de-Marne, compte tenu des difficultés des étrangers pour obtenir un rendez-vous en préfecture, que ces mesures de substitution ne sont pas effectives dans les cas évoqués au point précédent.

21. 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 la Cimade et autres sont fondés à demander l'annulation des décisions des préfet et sous-préfets du Val-de-Marne en tant seulement qu'elles ont rendu, d'une part, l'emploi de téléservices obligatoire pour le traitement des demandes de titres de séjour qui ne relèvent pas du champ de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile sans avoir prévu de mesures alternatives effectives, d'autre part, pas prévu de mesures de substitution effectives s'agissant des demandes de titres de séjour relevant du champ de ce même article.

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

22. 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* ».

23. L'annulation des décisions attaquées en tant, d'une part, qu'elles rendent obligatoires l'emploi de téléservices pour le traitement des demandes de titres de séjour ne relevant pas des dispositions de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile sans prévoir de mesures alternatives effectives, d'autre part, qu'elles refusent de mettre en place les mesures de substitution effectives à l'utilisation du téléservice relevant des dispositions de ce même article R. 431-2 implique nécessairement l'édition de ces mesures.

24. Il y a donc lieu pour le tribunal d'enjoindre à la préfète du Val-de-Marne de mettre en place des mesures de substitution ou des alternatives effectives à la prise de rendez-vous 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. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction de l'astreinte sollicitée par les requérants.

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

25. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat (*préfète du Val-de-Marne*) une somme totale de 1 500 euros à verser à La Cimade, à la Ligue des droits de l'homme, au Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s, à l'association avocats pour la défense des droits des étrangers et au Secours Catholique - Caritas France, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les décisions implicites du préfet du Val-de-Marne et des sous-préfets de Nogent-sur-Marne et de l'Haÿ-les-Roses rendant obligatoires 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 qui ne relèvent pas du champ de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, sont annulées en tant qu'elles ne prévoient pas de mesures alternatives effectives.

Article 2 : Les décisions implicites du préfet du Val-de-Marne et des sous-préfets de Nogent-sur-Marne et de l'Haÿ-les-Roses sont annulées en tant qu'elles n'ont pas prévu de mesures de substitution effectives s'agissant des demandes de titres de séjour relevant du champ de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Article 3 : Il est enjoint à la préfète du Val-de-Marne et aux sous-préfets de Nogent-sur-Marne et de l'Haÿ-les-Roses de mettre en place des mesures alternatives effectives à la prise de rendez-vous 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 pour les demandes qui ne relèvent pas 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, dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 4 : Il est enjoint à la préfète du Val-de-Marne et aux sous-préfets de Nogent-sur-Marne et de l'Haÿ-les-Roses de mettre en place des mesures de substitution effectives à la prise de rendez-vous 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 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, dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 5 : L'Etat versera, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, une somme totale de 1 500 euros à La Cimade, à la Ligue des droits de l'homme, au Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s, à l'association avocats pour la défense des droits des étrangers et au Secours Catholique - Caritas France.

Article 6 : Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

Article 7 : Le présent jugement sera notifié à l'association Comité inter-mouvements auprès des évacués (CIMADE), première requérante dénommée dans la requête et au ministre de l'intérieur et des Outre-mer.

Copie en sera adressée à la préfète du Val-de-Marne.

Délibéré après l'audience du 14 mars 2023, à laquelle siégeaient :

M. Gracia, président,
M. Israël, premier conseiller,
Mme Potin, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 6 avril 2023.

Le rapporteur,

Le président,

D. Israël

J-Ch. Gracia

La greffière,

C. Mahieu

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des Outre-mer en ce qui la 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,