

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

Nos 2101661, 2103348

CIMADE et autres

M. Thibault Grondin
Rapporteur

M. Pierre Vennéguès
Rapporteur public

Audience du 1^{er} septembre 2023
Décision du 29 septembre 2023

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

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Rennes

1^{ère} Chambre

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête et deux mémoires, enregistrés les 30 mars 2021, 15 mars 2022, et 19 mai 2022, sous le n° 2101661, le Comité inter-mouvements auprès des évacués (Cimade), le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (Gisti), le syndicat professionnel des avocats de France, la Ligue des droits de l'homme, l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE) et le Secours Catholique - Caritas France, représentés par l'AARPI Arhestia, demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler les décisions du préfet d'Ille-et-Vilaine rejetant leurs demandes des 10 mars et 22 décembre 2020 tendant à la mise en place d'alternatives à la voie électronique d'accès au guichet ;

2°) d'annuler les décisions du préfet d'Ille-et-Vilaine des 13, 14, 15 et 21 janvier 2021 révélant l'obligation de recourir à la procédure dématérialisée pour déposer les demandes des étrangers relatives aux titres de séjour et leur renouvellements, aux renouvellements des récépissés, à la délivrance des duplicatas, aux documents de circulation pour étranger mineur, aux changements d'adresse, aux renouvellements de titres de séjour portant la mention « étudiant », et aux titres de voyage pour réfugiés ;

3°) d'enjoindre au préfet d'Ille-et-Vilaine de mettre fin au téléservice, de le rendre conforme aux dispositions légales et réglementaires et de proposer aux usagers des alternatives aux procédures dématérialisées dans un délai de 8 jours à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

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

Ils soutiennent que :

- ils ont intérêt pour agir ;
- leur requête est recevable ;
- ils ne s'opposent pas à la transmission d'une demande d'avis au Conseil d'Etat ;
- les décisions litigieuses méconnaissent l'article 5 du décret du 27 mai 2016 dès lors, d'une part, que le recours à la procédure dématérialisée impose de renseigner, le cas échéant, ses nom et prénom, ses date et lieu de naissance, sa nationalité, son adresse, son courriel, son numéro de téléphone, son numéro de dossier AGDREF ou le numéro de visa long séjour, les coordonnées de son employeur, ainsi que les pièces justificatives produites au soutien de la demande, et, d'autre part, que les modules de prise de rendez-vous constituent des téléservices dont la mise en place n'a pas été précédée de la transmission d'un engagement de conformité auprès de la CNIL et de la publication d'un acte réglementaire ;
- les décisions litigieuses méconnaissent les articles L. 112-8, R. 112-9-1 et R. 112-9-2 du code des relations entre le public et l'administration autorisant les administrés à saisir l'administration par tout type d'envoi électronique dès lors que le recours à la dématérialisation n'est qu'une simple faculté laissée au libre choix de l'administré et que la saisine de l'administration par voie électronique ne saurait être une obligation ;
- les décisions litigieuses méconnaissent 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 au motif que les procédures relatives aux titres de séjours, 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 ;
- les décisions litigieuses 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, 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 ;
- les décisions litigieuses méconnaissent, en l'absence de comparution personnelle, le droit des ressortissants étrangers à être entendu préalablement à l'intervention d'une décision qui les affecterait défavorablement ;
- les décisions litigieuses 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 ;
- les décisions litigieuses 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 ;
- les décisions litigieuses 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 ;
- les décisions litigieuses méconnaissent le règlement général sur la protection des données, notamment s'agissant des droits et informations de la personne transmettant ses données personnelles, et des obligations complémentaires du responsable du traitement ;
- les décisions litigieuses méconnaissent 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 sollicite la transmission de documents portant atteinte à la vie privée et familiale.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 16 décembre 2021 et 19 avril 2022, le préfet d'Ille-et-Vilaine conclut, dans le dernier état de ses écritures, à ce que le dossier soit transmis au Conseil d'Etat pour avis et au rejet de la requête.

Il soutient que le syndicat des avocats de France est dépourvu de tout intérêt pour agir, que les décisions litigieuses ne font pas grief, et fait valoir que les moyens soulevés par les associations requérantes ne sont pas fondés.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 16 mai 2022, l'association nationale des villes et territoires accueillants demande au tribunal d'annuler les décisions litigieuses.

Elle soutient que :

- son intervention est recevable ;
- les décisions litigieuses 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.

II. Par une requête et deux mémoires, enregistrés les 30 juin 2021, 15 mars 2022 et 14 avril 2022, sous le n° 2103348, la Cimade, le Gisti, le syndicat des avocats de France, la ligue des droits de l'Homme, l'ADDE et le Secours Catholique - Caritas France, représentés par l'AARPI Arhestia, demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler la décision par laquelle le préfet du Finistère a implicitement rejeté leur demande du 22 avril 2021 tendant à la mise en place d'alternatives à la voie électronique d'accès au guichet ;

2°) d'annuler les décisions du préfet du Finistère révélant l'obligation de recourir à la procédure dématérialisée pour déposer les demandes des étrangers relatives aux renouvellements de titres de séjours, aux renouvellements des récépissés, à la délivrance des duplicatas, aux documents de circulation pour étranger mineur, aux changements d'adresse, aux passeports-talents, aux autorisations de travail, aux échanges de permis de conduire et aux renouvellements de titres de séjour portant la mention « étudiant » ;

3°) d'enjoindre au préfet du Finistère de mettre fin au téléservice, de le rendre conforme aux dispositions légales et réglementaires et de proposer aux usagers des alternatives aux procédures dématérialisées dans un délai de 8 jours à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

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

Ils soutiennent que :

- ils ont intérêt pour agir ;
- leur requête est recevable ;
- ils ne s'opposent pas à la transmission d'une demande d'avis au Conseil d'Etat ;
- les décisions litigieuses méconnaissent l'article 5 du décret du 27 mai 2016 dès lors, d'une part, que le recours à la procédure dématérialisée impose de renseigner, le cas échéant, ses nom et prénom, ses date et lieu de naissance, sa nationalité, son adresse, son courriel, son numéro de téléphone, son numéro de dossier AGDREF ou le numéro de visa long séjour, les

coordonnées de son employeur, ainsi que les pièces justificatives produites au soutien de la demande, et, d'autre part, que les modules de prise de rendez-vous constituent des téléservices dont la mise en place n'a pas été précédée de la transmission d'un engagement de conformité auprès de la CNIL et de la publication d'un acte réglementaire ;

- les décisions litigieuses méconnaissent les articles L. 112-8, R. 112-9-1 et R. 112-9-2 du code des relations entre le public et l'administration autorisant les administrés à saisir l'administration par tout type d'envoi électronique dès lors que le recours à la dématérialisation n'est qu'une simple faculté laissée au libre choix de l'administré et que la saisine de l'administration par voie électronique ne saurait être une obligation ;

- les décisions litigieuses méconnaissent 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 au motif que les procédures relatives aux titres de séjours, 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 ;

- les décisions litigieuses 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, 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 ;

- les décisions litigieuses méconnaissent, en l'absence de comparution personnelle, le droit des ressortissants étrangers à être entendu préalablement à l'intervention d'une décision qui les affecterait défavorablement ;

- les décisions litigieuses 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 ;

- les décisions litigieuses méconnaissent les dispositions des articles 1^{er} et 47 de la loi du 11 février 2005 dès lors que certaines personnes handicapées ne peuvent recourir aux procédures dématérialisées ;

- les décisions litigieuses 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 ;

- les décisions litigieuses méconnaissent le règlement général sur la protection des données, notamment s'agissant des droits et informations de la personne transmettant ses données personnelles, et des obligations complémentaires du responsable du traitement ;

- les décisions litigieuses méconnaissent 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 sollicite la transmission de documents portant atteinte à la vie privée et familiale.

Par trois mémoires en défense, enregistrés les 7 septembre 2021, 15 décembre 2021 et 31 mars 2022, le préfet du Finistère conclut, dans le dernier état de ses écritures, à ce que le dossier soit transmis au Conseil d'Etat pour avis et au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens soulevés par les associations requérantes ne sont pas fondés.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 31 octobre 2022, la Fédération nationale des unions de jeunes avocats demande au tribunal d'annuler les décisions litigieuses.

Elle soutient que :

- son intervention est recevable ;
- les décisions litigieuses 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.

Par un courrier du 28 juin 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 relevé d'office tiré de l'irrecevabilité de l'intervention volontaire de la Fédération nationale des unions de jeunes avocats pour défaut d'intérêt pour agir.

Par un mémoire, enregistré le 11 juillet 2023, la Fédération nationale des unions de jeunes avocats a répondu au moyen d'ordre public.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- 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 ;
- le code de l'action sociale et des familles ;
- la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;
- la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 ;
- l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 modifiée relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives ;
- le décret n° 2015-1404 du 5 novembre 2015 relatif au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique ;
- le décret n° 2015-1423 du 5 novembre 2015 relatif aux exceptions à l'application du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique (ministère de l'intérieur) ;
- le décret n° 2016-685 du 27 mai 2016 autorisant les téléservices tendant à la mise en œuvre du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique ;
- décret n° 2018-1130 du 11 décembre 2018 relatif à la validation du visa de long séjour valant titre de séjour ;
- le décret n° 2021-313 du 24 mars 2021 relatif à la mise en place d'un téléservice pour le dépôt des demandes de titres de séjour ;
- l'arrêté du 23 décembre 2015 portant autorisation d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Saisine par voie électronique de l'administration » (SVE) ;
- l'arrêté du 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 M. Grondin,
- les conclusions de M. Venneguès, rapporteur public,
- et les observations de Me Béguin, de l'AARPI Arhestia, représentant, la Cimade, le Gisti, le syndicat des avocats de France, la ligue des droits de l'Homme, l'ADDE et le Secours Catholique - Caritas France, et de M. Evellin, représentant le préfet d'Ille-et-Vilaine.

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces des dossiers qu'en 2015, le ministre de l'intérieur a commencé à déployer le système ANEF (Administration numérique pour les étrangers en France) en faveur des services préfectoraux traitant des demandes d'asile. En application de l'arrêté du 23 décembre 2015 pris pour l'application du décret n° 2015-1404 du 5 novembre 2015, il a également déployé à l'échelle nationale un autre traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé SVE (Saisine par voie électronique de l'administration) créant des téléservices portant sur les demandes de modification de titres de séjour ou de duplicata des mêmes titres et sur les demandes de documents de circulation pour étranger mineur ou de renouvellement de récépissé de titre de séjour. En application du décret n° 2021-313 du 24 mars 2021, il a ensuite procédé, dans le cadre de la poursuite du développement de l'ANEF, au déploiement de nouveaux téléservices nationaux relatifs aux demandes de visas de long séjour valant titre de séjour et aux demandes de titres de séjour portant la mention « étudiant », « passeport talent » et « visiteur ». Les préfectures de d'Ille-et-Vilaine et du Finistère ont, quant à elles, été invitées à développer l'utilisation de plateformes électroniques telle que www.demarches-simplifiees.fr pour recevoir les dossiers de demande des autres titres de séjour, les demandes de modification ou de retrait de ces titres ainsi que les demandes de délivrance et de retrait des autres documents relatifs au séjour des étrangers. Elles ont, par ailleurs, mis en place des procédures dématérialisées de prise de rendez-vous en préfecture utilisant les mêmes plateformes ou un dispositif d'échange de courriels, notamment pour les premières demandes de certaines catégories de titres de séjour, leur renouvellement, et le dépôt de certaines pièces.

2. Par deux requêtes enregistrées sous les n°s 2101661 et 2103348, le Comité inter-mouvements auprès des évacués (Cimade), le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (Gisti), le syndicat professionnel des avocats de France, la Ligue des droits de l'homme, l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE) et le Secours Catholique - Caritas France doivent être regardés comme demandant au tribunal, d'une part, d'annuler respectivement les décisions du préfet d'Ille-et-Vilaine et du Finistère, le cas échéant révélées, imposant aux étrangers qui sollicitent certaines catégories de titres de séjour de saisir l'administration par la voie électronique pour obtenir un rendez-vous ou déposer certaines pièces et, d'autre part, d'annuler les décisions implicites par lesquelles ces mêmes autorités ont rejeté leurs demandes tendant à ce que soient mises en place des modalités alternatives à ces procédures dématérialisées de prise de rendez-vous et de dépôt des demandes de documents relatifs au séjour et à la circulation des étrangers.

3. Ces deux requêtes présentent à juger les mêmes questions de droit et ont fait l'objet d'une instruction commune. Par suite, il y a lieu de les joindre pour qu'il y soit statué par un seul jugement.

Sur la recevabilité :

En ce qui concerne les fins de non-recevoir :

4. 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 d'Ille-et-Vilaine 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.

5. En second lieu, le préfet d'Ille-et-Vilaine 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 d'Ille-et-Vilaine 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.

En ce qui concerne l'intervention de la Fédération nationale des unions de jeunes avocats :

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

En ce qui concerne l'intervention de l'association nationale des villes et territoires accueillants :

7. L'association nationale des villes et territoires accueillants a notamment pour objet de réunir différents acteurs du territoire afin de constituer un lieu de mise en commun et d'échanges de bonnes pratiques en matière de politique d'accueil des personnes migrantes et d'accompagner les élus locaux dans la mise en œuvre de leurs politiques dans ce domaine. Les statuts précisent en outre que l'association a vocation à constituer un cadre de dialogue avec l'Etat et permettre l'émergence d'une coordination nationale. Par ailleurs, l'association se consacre à la défense des droits fondamentaux des migrants par le soutien, l'accompagnement et l'organisation d'actions de soutien. Ainsi, son intervention est recevable.

En ce qui concerne l'intérêt pour agir des autres associations requérantes :

8. 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 les préfets d'Ille-et-Vilaine et du Finistère sont de nature à affecter de façon spécifique la situation des ressortissants étrangers présents dans ces départements 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 étrangers et le Secours Catholique ont bien intérêt pour agir dans les présentes instances.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne l'office du juge administratif :

9. L'effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir du refus opposé par les préfets d'Ille-et-Vilaine et du Finistère 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.

En ce qui concerne le cadre juridique applicable :

10. 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 (...) ».*

11. 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.

12. Aux termes de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « *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* ». L'article R. 431-3 de ce code dispose que : « *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* ».

13. 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.

14. Il résulte des dispositions 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 ne tient pas de son pouvoir d'organisation de ses services la compétence pour rendre l'emploi de téléservices obligatoire.

En ce qui concerne le fond des dossiers :

S'agissant des procédures instituées hors du cadre de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile :

15. 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.

16. Ainsi, contrairement à ce qui est soutenu par les préfets d'Ille-et-Vilaine et du Finistère, 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.

17. En second lieu, et ainsi qu'il a été dit au point 14, le caractère obligatoire de l'emploi de téléservices 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 des préfets d'Ille-et-Vilaine et du Finistère.

18. 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 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile :

19. 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.

20. 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 :

21. 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.

22. Or si les préfets d'Ille-et-Vilaine et du Finistère se prévalent de la mise en place de mesures d'accompagnement téléphonique et sur prise de rendez-vous uniquement réservé aux usagers concernés par une démarche à réaliser sur l'ANEF (administration numérique pour les étrangers en France) et rencontrant des difficultés techniques ou n'étant pas en capacité de réaliser les démarches administratives demandées, d'une part, et de la possibilité de saisine par des boîtes spécialement dédiées, d'autre part, il ressort des pièces du dossier, 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 et n'impliquent pas que l'étranger sera nécessairement reçu par les services de la préfecture.

23. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens des requêtes dirigés contre l'obligation d'avoir recours à des téléservices, que les requérants sont fondés à demander l'annulation des décisions des préfets d'Ille-et-Vilaine et du Finistère, 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 :

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

25. L'annulation 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.

26. Il y a donc lieu pour le tribunal d'enjoindre aux préfets d'Ille-et-Vilaine et du Finistère de mettre en place des alternatives ou des mesures de substitution effectives à la prise de rendez-vous par voie électronique pour les ressortissants étrangers déclarant être 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 quatre 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 les frais liés au litige :

27. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'État, partie perdante dans les présentes instances, une somme globale de 2 000 euros à verser à la Cimade,

au Gisti, à la Ligue des droits de l'homme, à l'association avocats pour la défense des droits des étrangers et au Secours Catholique - Caritas France, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

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

Article 2 : L'intervention de l'association nationale des villes et territoires accueillants est admise.

Article 3 : Les conclusions à fin d'annulation des requêtes sont rejetées en tant qu'elles sont présentées par le syndicat des avocats de France.

Article 4 : Les décisions implicites des préfets d'Ille-et-Vilaine et du Finistère 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 au téléservice.

Article 5 : Les décisions implicites des préfets d'Ille-et-Vilaine et du Finistère 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 6 : Il est enjoint aux préfets d'Ille-et-Vilaine et du Finistère de mettre en place des mesures alternatives effectives à la prise de rendez-vous par voie électronique pour les ressortissants étrangers déclarant être 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 quatre mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 7 : Il est enjoint aux préfets d'Ille-et-Vilaine et du Finistère 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 quatre mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 8 : L'Etat versera une somme globale de 2 000 euros à la Cimade, au Gisti, à la Ligue des droits de l'homme, à l'association avocats pour la défense des droits des étrangers et au Secours Catholique - Caritas France au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 9 : Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

Article 10 : Le présent jugement sera notifié au Comité inter-mouvements auprès des évacués, au Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s, au syndicat professionnel des avocats de France, à la Ligue des droits de l'homme, à l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers, au Secours Catholique - Caritas France, à la Fédération nationale des unions des jeunes avocats, à l'association nationale des villes et territoires accueillants, au préfet d'Ille-et-Vilaine, au préfet du Finistère et au ministre de l'intérieur et des Outre-mer.

Délibéré après l'audience du 1^{er} septembre 2023, à laquelle siégeaient :

M. Radureau, président,
M. Bozzi, premier conseiller,
M. Grondin, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 29 septembre 2023.

Le rapporteur,

signé

T. Grondin

Le président

signé

C. Radureau

Le greffier,

signé

N. Josserand

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.