

N° 2104547

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**LA CIMADE, SERVICE ŒCUMÉNIQUE
D'ENTRAIDE, et autres**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

**Mme Bénédicte Habonneau
Rapporteure**

Le tribunal administratif de Strasbourg

(6^{ème} chambre)

**M. Arnaud Lusset
Rapporteur public**

**Audience du 22 février 2022
Décision du 28 février 2022**

**335-01-02-01
C+**

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés respectivement les 30 juin et 29 novembre 2021, La Cimade, service œcuménique d'entraide, le Groupe d'information et de soutien aux immigré.e.s, le Syndicat des avocats de France, la Ligue des droits de l'homme et l'Association des avocats pour la défense des droits des étrangers, représentés par Me Elsaesser, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision, révélée par le site internet de la préfecture tel que mis à jour le 28 mai 2021, par laquelle la préfète du Bas-Rhin a, d'une part, mis en place une procédure de prise de rendez-vous par voie électronique pour les premières demandes de titres de séjour des étrangers entrés régulièrement en France, les demandes de titres pour raisons de santé, les demandes de titres formées par les réfugiés, les titulaires de la protection subsidiaire et les apatrides ainsi que les renouvellements de titres, d'autre part, une procédure de pré-demande en ligne pour les demandes de titres de séjour des titulaires d'un visa C portant la mention « titre de séjour à solliciter », des mineurs devenus majeurs titulaires d'un document de circulation pour étranger mineur, des parents d'enfants français, des conjoints de français mariés en France et entrés régulièrement, des ressortissants européens et les membres de leurs familles ainsi que pour les demandes de changement de statut et, enfin, une procédure de demande en ligne pour les demandes de titres de voyage pour réfugiés ou bénéficiaires de la protection subsidiaire mineurs et majeurs, de renouvellement de récépissés, de changement d'adresse, de modification d'état civil, de document de circulation pour étranger mineur, de duplicata, de titres de séjour des ressortissants britanniques, de titres de séjour en qualité d'étudiant, de validation des visas de

long séjour valant titre de séjour, de prolongation de visas et d'autorisation de travail pour les étudiants ;

2°) d'annuler la décision, révélée par le site de la préfecture tel que mis à jour le 31 mai 2021, par laquelle la préfète du Bas-Rhin a mis en place une procédure dématérialisée pour les demandes de titres de séjour portant la mention « passeport talent » ;

3°) d'annuler la décision par laquelle la préfète du Bas-Rhin a refusé de mettre en place des mesures alternatives à l'obligation pour les ressortissants étrangers de prendre rendez-vous et de former des demandes de titres de séjour par la voie électronique ;

4°) d'enjoindre à la préfète du Bas-Rhin de mettre fin aux téléservices mis en place, de les rendre conformes aux dispositions légales et réglementaires et de proposer aux usagers des modalités alternatives de saisine de l'administration pour le dépôt d'une demande de titre de séjour quel qu'en soit le fondement, dans un délai de trente jours à compter de la notification du jugement, sous une astreinte de 200 euros par jour de retard ;

5°) de mettre à la charge de l'État une somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- elles ont un intérêt à agir ;
- leur requête est recevable ;
- les procédures de prise de rendez-vous et de pré-demandes en ligne mises en place par la préfecture du Bas-Rhin constituent des téléservices qui n'ont ni été précédés de la transmission d'un engagement de conformité auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ni été créés par un acte réglementaire publié, en méconnaissance des dispositions de l'article 5 du décret du 27 mai 2016 autorisant les téléservices tendant à la mise en œuvre du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique ;
- l'obligation de saisir l'administration par voie électronique pour le dépôt de certaines demandes de titres de séjour méconnaît les articles L. 122-8 et suivants, R. 431-2 et R. 431-3 du code des relations entre le public et l'administration ainsi que le décret précité du 27 mai 2016 ;
- l'absence de comparution personnelle au moment du dépôt de la demande de titre de séjour méconnaît le droit des ressortissants étrangers à être entendu préalablement à l'intervention d'une décision qui pourrait les affecter défavorablement ;
- l'obligation de saisir l'administration par voie électronique pour le dépôt de certaines demandes de titres de séjour méconnaît les dispositions de l'article 1^{er} du 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 et de l'article 1^{er} de la loi n° 78/17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;
- l'obligation de saisir l'administration par voie électronique pour la prise de rendez-vous et pour le dépôt de certaines demandes de titres de séjour méconnaît les dispositions des articles 1^{er} et 47 de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées ;
- l'obligation de saisir l'administration par voie électronique pour la prise de rendez-vous méconnaît le principe d'égalité d'accès aux services publics et de continuité des services publics ;
- les téléservices mis en place par la préfecture du Bas-Rhin pour la prise de rendez-vous et le dépôt de certaines demandes de titres de séjour ne sont pas conformes aux

dispositions des articles 13, 16 à 23, 30, 32 et 35 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatifs à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données ;

- l'obligation de saisir l'administration par voie électronique pour la prise de rendez-vous et pour le dépôt de certaines demandes de titres de séjour méconnaît le droit des ressortissants étrangers à une vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 14 septembre 2021, 8 décembre 2021, 21 décembre 2021 et 4 février 2022, la préfète du Bas-Rhin conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- les associations requérantes ne justifient pas d'un intérêt à agir ;
- les décisions contestées ne leur font pas grief ;
- les moyens soulevés par les associations requérantes ne sont pas fondés ;
- l'intervention de la Fédération nationale des unions des jeunes avocats est tardive ;
- la Fédération nationale des unions des jeunes avocats n'a aucun intérêt à intervenir ;
- il pourrait être utile que le tribunal visite les locaux de la préfecture afin que soient présentées les modalités d'accueil des étrangers et les dispositifs alternatifs aux démarches dématérialisées.

Par une intervention, enregistrée le 30 novembre 2021, la Fédération nationale des unions des jeunes avocats, représentée par Me Le Guennec-Schmitt, demande que le tribunal fasse droit aux conclusions de la requête n° 2104547.

Elle se réfère aux moyens exposés dans la requête n° 2104547.

Le 7 décembre 2021, les parties ont été invitées à indiquer au tribunal quelles seraient les conséquences d'une annulation rétroactive de la décision, révélée par le site internet de la préfecture du Bas-Rhin tel que mis à jour le 28 mai 2021, par laquelle la préfète du Bas-Rhin a mis en place des téléservices pour les procédures relatives au droit au séjour des étrangers au-delà du cas prévu par l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Par un mémoire, enregistré le 9 décembre 2021, les associations requérantes font valoir que si l'annulation d'une telle décision emporterait des conséquences importantes, le délai laissé à la préfecture du Bas-Rhin pour se mettre en conformité devrait nécessairement être le plus réduit possible.

Par un mémoire, enregistré le 14 décembre 2021, la préfète du Bas-Rhin expose que :

- l'annulation fragiliserait l'ensemble des dossiers de demandes de titres de séjour déposées par la voie électronique ; ainsi, il conviendrait de déroger à l'effet rétroactif des annulations contentieuses et de décider que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date du jugement contre les actes pris sur le fondement des dispositifs litigieux, les effets qu'ils ont produits antérieurement à leur annulation devront être regardés comme définitifs ;

- il serait opportun que le tribunal sursoie à statuer jusqu'à ce que les parties aient débattu des conséquences du jugement, ce qui laisserait à ses services le temps nécessaire pour évaluer les impacts du jugement à venir et préparer de nouveaux dispositifs ;
- à titre subsidiaire, un délai de six mois apparaît indispensable pour se mettre en conformité.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- 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° 2015-1423 du 5 novembre 2015 ;
- le décret n° 2016-685 du 27 mai 2016 ;
- le décret n° 2021-313 du 24 mars 2021 ;
- l'arrêté du 27 avril 2021 pris en application de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile relatif aux titres de séjour dont la demande s'effectue au moyen d'un téléservice ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Bénédicte Habonneau,
- les conclusions de M. Arnaud Luset, rapporteur public,
- les observations de Me Elsaesser et Me Sabatakakis, représentant les associations requérantes,
- et les observations de M. Gabalda, Mme Humbert et Mme Steibel, représentant la préfète du Bas-Rhin.

Deux notes en délibéré présentées par la préfète du Bas-Rhin ont été enregistrées les 23 et 25 février 2022.

Considérant ce qui suit :

1. Par une décision, révélée par le site internet de la préfecture tel que mis à jour le 28 mai 2021, la préfète du Bas-Rhin a, d'une part, mis en place une procédure de prise de rendez-vous par voie électronique pour les premières demandes de titres de séjour des étrangers entrés régulièrement en France, les demandes de titres pour raisons de santé, les demandes de titres formées par les réfugiés, les titulaires de la protection subsidiaire et les apatrides ainsi que les renouvellements de titres, d'autre part, une procédure de pré-demande en ligne pour les

demandes de titres de séjour des titulaires d'un visa C portant la mention « titre de séjour à solliciter », des mineurs devenus majeurs titulaires d'un document de circulation pour étranger mineur, des parents d'enfants français, des conjoints de français mariés en France et entrés régulièrement, des ressortissants européens et les membres de leurs familles ainsi que pour les demandes de changement de statut et, enfin, une procédure de demande en ligne pour les demandes de titres de voyage pour réfugiés ou bénéficiaires de la protection subsidiaire mineurs et majeurs, de renouvellement de récépissés, de changement d'adresse, de modification d'état civil, de document de circulation pour étranger mineur, de duplicata, de titres de séjour des ressortissants britanniques, de titres de séjour en qualité d'étudiant, de validation des visas de long séjour valant titre de séjour, de prolongation de visas et d'autorisation de travail pour les étudiants. Par ailleurs, par une autre décision, révélée par le site de la préfecture tel que mis à jour le 31 mai 2021, la préfète du Bas-Rhin a mis en place une procédure dématérialisée pour les demandes de titres de séjour portant la mention « passeport talent ». Enfin, par un courrier du 26 avril 2021, la Cimade, service œcuménique d'entraide, le Groupe d'information et de soutien aux immigré.e.s, le Syndicat des avocats de France, la Ligue des droits de l'homme et l'Association des avocats pour la défense des droits des étrangers ont demandé à la préfète du Bas-Rhin de mettre en place des mesures alternatives à l'obligation pour les ressortissants étrangers de prendre rendez-vous et de former des demandes de titres de séjour par la voie électronique. Cette demande a été implicitement rejetée. Les requérants demandent au tribunal d'annuler ces décisions.

Sur l'intervention de la fédération nationale des unions des jeunes avocats :

2. La Fédération nationale des unions de jeunes avocats a intérêt à l'annulation des décisions contestées. Par ailleurs, si la préfecture du Bas-Rhin oppose le caractère tardif de son intervention, il ressort toutefois des pièces du dossier qu'elle a été introduite avant la clôture de l'instruction, laquelle a été fixée trois jours francs avant l'audience en application des dispositions de l'article R. 613-2 du code de justice administrative. Ainsi son intervention est recevable.

Sur la légalité de la décision révélée par le site internet de la préfecture du Bas-Rhin tel que mis à jour le 28 mai 2021 :

3. Il ressort du site internet de la préfecture du Bas-Rhin, tel que mis à jour le 28 mai 2021, qu'ont été mises en place par la représentante de l'État dans le département, d'une part, une procédure de prise de rendez-vous par voie électronique pour les premières demandes de titres de séjour des étrangers entrés régulièrement en France, les demandes de titres pour raisons de santé, les demandes de titres formées par les réfugiés, les titulaires de la protection subsidiaire et les apatrides ainsi que les demandes de renouvellement de titres, d'autre part, une procédure de pré-demande en ligne pour les demandes de titres de séjour des titulaires d'un visa C portant la mention « titre de séjour à solliciter », des mineurs devenus majeurs titulaires d'un document de circulation pour étranger mineur, des parents d'enfants français, des conjoints de français mariés en France et entrés régulièrement, des ressortissants européens et les membres de leurs familles ainsi que pour les demandes de changement de statut et, enfin, une procédure de demande en ligne pour les demandes de titres de voyage pour réfugiés ou bénéficiaires de la protection subsidiaire mineurs et majeurs, de renouvellement de récépissés, de changement d'adresse, de modification d'état civil, de document de circulation pour étranger mineur, de duplicata, de titres de séjour des ressortissants britanniques, des titres de séjour en qualité d'étudiant, de validation des visas de long séjour valant titre de séjour, de prolongation de visas, et d'autorisation de travail pour les étudiants.

4. Les associations requérantes demandent l'annulation de la décision, révélée par le site internet de la préfecture du Bas-Rhin tel que mis à jour le 28 mai 2021, par laquelle la représentante de l'État dans le département a mis en place des procédures dématérialisées pour les démarches visées au point 3 du présent jugement.

En ce qui concerne les fins de non-recevoir opposées en défense :

5. En premier lieu, la préfète du Bas-Rhin soutient que la mise à jour effectuée sur son site internet, le 28 mai 2021, a uniquement porté sur la mise en ligne d'informations portant sur la remise des titres en préfecture sur rendez-vous et que la décision contestée aurait, de fait, été prise antérieurement. Toutefois, et à supposer même cette circonstance avérée, en l'absence d'éléments sur la date à laquelle la décision de mettre en place des procédures dématérialisées pour les démarches citées au point 3 du présent jugement aurait été prise, les associations doivent être regardées comme en ayant acquis la connaissance le 28 mai 2021. Il s'ensuit que la fin de non-recevoir soulevée en ce sens doit être écartée.

6. En deuxième lieu, la décision par laquelle la préfète du Bas-Rhin a mis en place des procédures dématérialisées pour les démarches citées au point 3 du présent jugement ne constitue pas, contrairement à ce que soutient la préfète du Bas-Rhin, une mesure d'ordre interne à l'administration. Il s'ensuit que la fin de non-recevoir tirée de ce que la décision contestée ne constituerait pas une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir doit être écartée.

7. En troisième 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 préfète du Bas-Rhin sont de nature à affecter de façon spécifique la situation des ressortissants étrangers présents dans le 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 fin de non-recevoir tirée de ce que les associations requérantes n'auraient pas d'intérêt à agir contre la décision contestée doit être écartée.

En ce qui concerne la légalité de cette décision :

8. D'une part, aux termes de l'article L. 112-8 du code des relations entre le public et l'administration : « *Toute personne, dès lors qu'elle s'est identifiée préalablement auprès d'une administration, peut, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État, adresser à celle-ci, par voie électronique, une demande, une déclaration, un document ou une information, ou lui répondre par la même voie. Cette administration est régulièrement saisie et traite la demande, la déclaration, le document ou l'information sans lui demander la confirmation ou la répétition de son envoi sous une autre forme.* » et aux termes de l'article L. 112-9 du même code : « *L'administration met en place un ou plusieurs téléservices, dans le respect des dispositions de loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique et aux libertés et des règles de sécurité et d'interopérabilité prévues aux chapitres IV et V de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives. Lorsqu'elle met en place un ou*

plusieurs téléservices, l'administration rend accessibles leurs modalités d'utilisation, notamment les modes de communication possibles. Ces modalités s'imposent au public. Lorsqu'elle a mis en place un téléservice réservé à l'accomplissement de certaines démarches administratives, une administration n'est régulièrement saisie par voie électronique que par l'usage de ce téléservice. Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article. ». Par ailleurs, l'article L. 112-10 de ce code précise que : « *L'application des articles L. 112-8 et L. 112-9 à certaines démarches administratives peut être écartée, par décret en Conseil d'État, pour des motifs d'ordre public, de défense et de sécurité nationale, de bonne administration, ou lorsque la présence personnelle du demandeur apparaît nécessaire. ».* Aux termes de 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 : « *Les dispositions des articles L. 112-8 et L. 112-9 du code des relations entre le public et l'administration ne s'appliquent pas aux démarches administratives dont la liste figure en annexe du présent décret. ».* L'annexe au décret du 5 novembre 2015 précité, dans sa rédaction issue du décret du 24 mars 2021 relatif à la mise en place d'un téléservice pour le dépôt de demandes de titres de séjour, précise notamment que sont exclues du champ d'application du droit de saisir l'administration par voie électronique, du fait de la nécessaire comparution personnelle de l'utilisateur, les démarches suivantes : « *document de séjour et titre de voyage (document de circulation des mineurs étrangers, document de voyage pour réfugié, apatride et autres bénéficiaires de la protection), à l'exception de ceux dont le fondement est listé dans l'arrêté du ministre en charge de l'immigration prévu à l'article R. 431-2 du CESEDA prévus par les livres II et IV du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile », « visa de long séjour » et « visa de court séjour ».* Par ailleurs, 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. Le ministre chargé de l'immigration fixe les modalités de cet accueil et de cet accompagnement. ».* L'annexe 9 de ce code renvoie à 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, lequel précise en son article 1^{er}, dans sa version applicable à la date de la décision contestée, que « *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 : 1° A compter du 1er mai 2021, les demandes de cartes de séjour temporaires portant la mention " étudiant " ou " étudiant-programme de mobilité " mentionnées aux articles L. 422-1 et L. 422-5 du même code, de cartes de séjour pluriannuelles portant les mêmes mentions, délivrées en application des articles L. 422-6 et L. 433-4 du même code, ainsi que de certificats de résidence algériens portant la mention " étudiant " prévus au titre III du protocole annexé à l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié ; 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 ainsi que les demandes de cartes de séjour pluriannuelles portant la mention " passeport talent (famille) " délivrées en application de l'article L. 421-22 du même code, à l'exclusion des premières demandes des membres de famille des étrangers mentionnés à l'article L. 421-20 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 et les premières demandes de cartes de séjour pluriannuelles portant la mention " passeport talent (famille) " délivrées aux*

membres de famille des étrangers mentionnés à l'article L. 421-20 du même code, en application de l'article L. 421-22 du même code. ». En outre, 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. Le préfet peut également prescrire que les demandes de titre de séjour appartenant aux catégories qu'il détermine soient adressées par voie postale. » et aux termes de l'article R. 431-9 du même code : « La délivrance ou le renouvellement du titre de séjour à un étranger est subordonné à la collecte, lors de la présentation de sa demande, des informations le concernant qui doivent être mentionnées sur le titre de séjour selon le modèle prévu à l'article R. 431-1, ainsi qu'au relevé d'images numérisées de sa photographie et, sauf impossibilité physique, des empreintes digitales de ses dix doigts aux fins d'enregistrement dans le traitement automatisé mentionné à l'article R. 142-11. ».

9. D'autre part, aux termes 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 : « (...) II. Sont considérés, au sens de la présente ordonnance : (...) 4° Comme téléservice, tout système d'information permettant aux usagers de procéder par voie électronique à des démarches ou des formalités administratives. ». Il résulte de ces dispositions, éclairées par les travaux de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, qu'un téléservice constitue un « guichet d'accueil » numérique qui doit permettre aux usagers d'obtenir une prestation, de faire valoir un droit, de satisfaire une obligation légale ou demander un document. En revanche, ne constitue pas un téléservice notamment un simple accès à des ressources documentaires numériques, un site internet diffusant des informations généralistes sur l'organisation des services administratifs, l'inscription à une newsletter ou à un bulletin municipal ou encore un service permettant aux usagers d'utiliser un réseau social. Par ailleurs, termes de l'article 1^{er} du décret du 27 mai 2016 autorisant les téléservices tendant à la mise en œuvre du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique : « Les services de l'État et les établissements publics à caractère administratif de l'État sont autorisés, par le présent acte réglementaire unique, à créer des téléservices destinés à la mise en œuvre du droit des usagers à les saisir par voie électronique tel qu'il résulte des articles L. 112-8 et suivants du code des relations entre le public et l'administration. Ces traitements automatisés permettent aux usagers d'effectuer à leur initiative et quelle que soit leur situation géographique des démarches administratives dématérialisées de toutes natures, d'y joindre, le cas échéant, des pièces justificatives et, au choix des services et des établissements concernés, d'en obtenir une réponse par voie électronique. » et aux termes de l'article 5 de ce même décret : « L'autorisation des téléservices mentionnés à l'article 1^{er} est subordonnée à l'envoi à la Commission nationale de l'informatique et des libertés d'un engagement de conformité faisant référence au présent décret et accompagné d'une description synthétique des fonctionnalités, de la sécurité desdits téléservices particulièrement en cas d'interconnexions, et des éventuelles transmissions et interconnexions mises en œuvre. Les téléservices autorisés dans le cadre du présent décret sont créés par un acte réglementaire publié des services ou des établissements qui en ont la responsabilité juridique, lequel vise l'engagement de conformité prévu à l'alinéa précédent. ».

S'agissant des modules de prises de rendez-vous par voie électronique :

10. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que les ressortissants étrangers souhaitant demander, d'une part, des titres de séjour à la suite de leur entrée régulière sur le territoire, pour un motif de santé, en qualité de réfugiés ou de familles de réfugiés, de bénéficiaires de la protection subsidiaire ou de familles de bénéficiaires de la protection

subsidaire, d'apatrides ou de familles d'apatrides et, d'autre part, le renouvellement de leurs titres de séjour doivent solliciter, au préalable, un rendez-vous en préfecture. Dans cette perspective, la préfecture du Bas-Rhin a créé, sur son site internet, une interface permettant aux ressortissants étrangers de prendre ce rendez-vous par voie électronique. Ce système d'information permet aux intéressés d'effectuer en ligne la formalité administrative préalable obligatoire que constitue cette prise de rendez-vous et doit être regardé comme ayant la nature d'un téléservice au sens de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 8 décembre 2005. Il ressort des pièces du dossier que ce téléservice n'a pas pour effet de faire obstacle à la comparution personnelle de l'utilisateur en préfecture pour le dépôt de sa demande de titre de séjour, dès lors que l'intéressé est tenu de se présenter dans le cadre du rendez-vous qui lui est fixé. Toutefois, il est constant que ce téléservice n'a pas été créé par un acte réglementaire publié ni été précédé de la transmission d'un engagement de conformité à la Commission nationale de l'information et des libertés, en méconnaissance des dispositions précitées de l'article 5 du décret du 27 mai 2016, la préfète du Bas-Rhin reconnaissant, à cet égard, dans ses écritures en défense que seuls les dispositifs « Saisine des services de l'État par voie électronique » (SVE) et « Administration numérique des étrangers en France » (ANEF) ont été pris conformément à ces dispositions. Il s'ensuit que les associations requérantes sont fondées à soutenir que ce dispositif est, pour ce motif, entaché d'illégalité.

S'agissant des modules de pré-demandes par voie électronique :

11. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que s'agissant, d'une part, des demandes de titres de séjour présentées par les ressortissants étrangers entrés en France avant l'âge de 13 ans, les ressortissants étrangers titulaires d'un visa portant la mention « titre de séjour à solliciter », les ressortissants étrangers titulaires d'un visa « mineur scolarisé », les ressortissants étrangers parents d'enfants français, les ressortissants étrangers conjoints de ressortissants français mariés en France et entrés régulièrement, les ressortissants européens et membres de leurs familles et, d'autre part, des demandes de changement de statut, la préfecture du Bas-Rhin impose aux demandeurs de former une pré-demande afin d'obtenir un rendez-vous en préfecture. Il ressort des pièces du dossier que cette pré-demande permet à l'administration d'étudier la recevabilité de la demande dont elle est saisie et d'orienter le demandeur vers la procédure adaptée. Si la demande est regardée comme recevable par l'administration et après un examen de la situation de l'intéressé, une convocation à un rendez-vous en préfecture lui est alors transmise. Dans cette perspective, la préfecture du Bas-Rhin a créé un module de pré-demande en ligne sur la plateforme « Démarches simplifiées », qui permet aux administrations de mettre en œuvre des téléservices à destination des usagers. Ce système d'information permet aux intéressés d'effectuer par la voie électronique la formalité administrative préalable obligatoire que constitue cette pré-demande et doit être regardé comme ayant la nature d'un téléservice au sens de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 8 décembre 2005. Il ressort des pièces du dossier que ce téléservice n'a pas pour effet de faire obstacle à la comparution personnelle de l'utilisateur en préfecture pour le dépôt de sa demande de titre de séjour, dès lors que l'intéressé est tenu de se présenter dans le cadre du rendez-vous qui lui est fixé. Toutefois, il est constant que ce téléservice n'a pas été créé par un acte réglementaire publié ni été précédé de la transmission d'un engagement de conformité à la Commission nationale de l'information et des libertés, en méconnaissance des dispositions précitées de l'article 5 du décret du 27 mai 2016. Il s'ensuit que les associations requérantes sont fondées à soutenir que ce dispositif est, pour ce motif, entaché d'illégalité.

S'agissant des modules de demandes de titres de séjour par voie électronique :

Quant aux modules prévus sur le site internet de la préfecture du Bas-Rhin et sur la plateforme « Démarches simplifiées » :

12. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que la préfecture du Bas-Rhin a mis en place un module permettant aux ressortissants étrangers de présenter leurs demandes de renouvellement de récépissé sur son site internet et un module permettant aux ressortissants étrangers de former une demande de titre de voyage pour réfugié mineur ou majeur et une demande de prolongation de visas sur la plateforme « Démarches simplifiées ».

13. Il ressort des pièces du dossier que ces systèmes d'information permettent aux ressortissants étrangers de procéder à une démarche administrative par voie électronique et qu'ils constituent des téléservices au sens de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 8 décembre 2005. Or, il résulte des dispositions citées au point 8 du présent jugement qu'à l'exception de celles prévues par l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, les démarches relatives aux demandes de titre de séjour ainsi qu'aux titres de voyage prévues par les livres II et IV du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et les visas de long et court séjour, ne peuvent être effectuées par le biais de téléservices du fait de la nécessaire comparution personnelle de l'utilisateur. Contrairement à ce que soutient l'administration en défense, le décret du 5 novembre 2015 prévoit un régime d'exclusion et non de simple absence d'obligation de mettre en place un téléservice dans ces domaines, dès lors que ces procédures dématérialisées compromettraient la présentation personnelle de l'utilisateur en préfecture pour le dépôt de sa demande. Par ailleurs, si la préfète du Bas-Rhin considère que la mise en place de ces procédures électroniques ne fait pas obstacle à la comparution personnelle de l'utilisateur, il ressort toutefois de ses propres écritures que le demandeur de titre n'est tenu de se présenter en préfecture que lors de la remise de son titre alors qu'il résulte des dispositions précitées de l'article R. 431-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile que, hormis les demandes visées par l'article R. 431-2 de ce même code et celles pour lesquelles le représentant de l'État a prévu qu'elles soient adressées par voie postale, le demandeur de titre doit présenter sa demande en préfecture. Il s'ensuit qu'en prévoyant la mise en place de procédures dématérialisées par la voie d'un téléservice pour les demandes relatives au droit au séjour citées au point précédent, autres que celles tendant à la délivrance d'un titre de séjour prévu à l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, la préfète du Bas-Rhin a méconnu les dispositions précitées du code des relations entre le public et l'administration et celles du décret du 5 novembre 2015.

14. Au surplus, il est constant que ces téléservices n'ont pas été créés par un acte réglementaire publié ni été précédés de la transmission d'un engagement de conformité à la Commission nationale de l'information et des libertés, en méconnaissance des dispositions précitées de l'article 5 du décret du 27 mai 2016.

15. Il s'ensuit que les associations requérantes sont fondées à soutenir que ces dispositifs sont, pour ces motifs, entachés d'illégalité.

Quant aux modules prévus sur le site « Saisine des services de l'État par voie électronique » :

16. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que la préfecture du Bas-Rhin a mis en place un dispositif permettant aux ressortissants étrangers de présenter leurs demandes de renouvellement de récépissé et aux ressortissants britanniques de présenter leurs demandes de

titres de séjour via le dispositif « Saisine des services de l'État par voie électronique ». Pour les mêmes motifs que ceux exposés au point 13 du présent jugement, les associations requérantes sont fondées à soutenir que la préfète du Bas-Rhin a méconnu les dispositions précitées du code des relations entre le public et l'administration et celles du décret du 5 novembre 2015 en mettant en place ces téléservices. Il s'ensuit que les associations requérantes sont fondées à soutenir que ce dispositif est, pour ce motif, entaché d'illégalité.

Quant aux modules prévus sur le site « Administration numérique des étrangers en France » :

17. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que la préfecture du Bas-Rhin a mis en œuvre un dispositif permettant aux ressortissants étrangers de présenter par voie électronique sur la plateforme « Administration numérique des étrangers en France » leurs demandes de document de circulation pour étranger mineur, leurs demandes de duplicatas de titres de séjour, leurs demandes de validation des visas de long séjour valant titre de séjour, leurs demandes d'autorisation de séjour pour les étudiants étrangers et salariés, leurs demandes de changement d'adresse, leurs demandes de modification d'état civil, leurs demandes de titre portant les mentions « étudiant » ou « passeport talent » et leurs demandes de titres de visiteurs. Or, à la date de la décision contestée, seules les demandes de titres de séjour portant la mention « étudiant » et « passeport talent » devaient être légalement formées par le biais d'un téléservice, les autres ayant été exclues du champ des articles L. 112-8 et L. 112-9 du code des relations entre le public et l'administration ainsi qu'il a été dit au point 13 du présent jugement. Il s'ensuit qu'en prévoyant la mise en place de procédures dématérialisées par la voie d'un téléservice pour les demandes relatives au droit au séjour autres que celles tendant à la délivrance d'un titre de séjour prévu à l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, la préfète du Bas-Rhin a méconnu les dispositions précitées du code des relations entre le public et l'administration et celles du décret du 5 novembre 2015. Par suite, les associations requérantes sont uniquement fondées à soutenir que ce dispositif est illégal en tant qu'il porte sur des démarches autres que celles prévues par l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Sur la légalité de la décision révélée par la mise à jour du site internet de la préfecture du Bas-Rhin le 31 mai 2021 :

18. Il ressort des pièces du dossier que, par la mise à jour effectuée le 31 mai 2021 sur le site internet de la préfecture du Bas-Rhin, la représentante de l'État a informé les résidents du département des modalités de dépôt des demandes de titre de séjour portant la mention « passeport talent », applicables à compter du 25 mai 2021 du fait de l'entrée en vigueur des dispositions précitées de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Cette information ne constitue qu'une application de la réglementation applicable et n'est pas susceptible d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation des ressortissants étrangers autres que ceux issus de l'entrée en vigueur de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Cette mise à jour ne comporte aucun effet juridique propre et n'est, dès lors, pas susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. La fin de non-recevoir opposée en ce sens par l'administration doit donc être accueillie.

Sur la légalité de la décision par laquelle la préfète du Bas-Rhin a refusé de mettre en place des modalités alternatives aux démarches dématérialisées mises en place :

19. Par le courrier précité du 26 avril 2021, les associations requérantes ont demandé à la préfète du Bas-Rhin de prévoir des modalités alternatives aux procédures dématérialisées

mises en place, à cette date, par la préfecture du Bas-Rhin, à savoir, d'une part, un module de prise de rendez-vous par voie électronique pour les premières demandes de titres de séjour des étrangers entrés régulièrement en France, les demandes de titres pour raisons de santé ainsi que les demandes de titres formées par les réfugiés, les titulaires de la protection subsidiaire et les apatrides, d'autre part, une procédure de pré-demande en ligne pour les demandes de titres de séjour des titulaires d'un visa C portant la mention « titre de séjour à solliciter », des mineurs devenus majeurs titulaires d'un document de circulation pour étranger mineur, des parents d'enfants français, des conjoints de français mariés en France et entrés régulièrement, des ressortissants européens et les membres de leurs familles ainsi que de changement de statut et, enfin, une procédure de demande en ligne pour les demandes de titres de voyage pour réfugiés ou bénéficiaires de la protection subsidiaire mineurs et majeurs, de renouvellement de récépissés, de changement d'adresse, de modification d'état civil, de document de circulation pour étranger mineur, de duplicata, de titres de séjour des ressortissants britanniques, des titres de séjour en qualité d'étudiant, de validation des visas de long séjour valant titre de séjour, d'autorisation de travail pour les étudiants. Une décision implicite de rejet est née du silence gardé pendant deux mois par l'administration sur cette demande.

En ce qui concerne les fins de non-recevoir opposées en défense :

20. En premier lieu, contrairement à ce que soutient la préfète du Bas-Rhin, la demande formée par les associations requérantes revêtait un caractère précis tandis qu'en tout état de cause, le caractère général d'une demande tendant à ce que l'administration prenne toute mesure pour respecter une obligation qui lui incombe ne fait pas obstacle à la recevabilité du recours dirigé contre le refus de prendre de telles mesures, dès lors qu'il appartient aux seules autorités compétentes de déterminer, parmi les mesures juridiques, financières, techniques ou d'organisation qui sont susceptibles d'être prises, celles qui sont les mieux à même d'assurer le respect de ces obligations. Il s'ensuit que la fin de non-recevoir tirée de ce que le courrier du 26 avril 2021 adressé à la préfecture du Bas-Rhin par les associations requérantes ne contenait pas de demande précise doit être écartée.

21. En second lieu, pour les mêmes motifs que ceux exposés au point 7 du présent jugement, la fin de non-recevoir tirée de ce que les associations requérantes ne justifieraient pas d'un intérêt à agir contre la décision contestée doit être écartée.

En ce qui concerne la légalité de cette décision :

S'agissant des procédures dématérialisées portant sur les demandes de titres de séjour prévues par l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile :

22. Si la saisine par voie électronique est en règle générale une simple faculté offerte à l'usager, les dispositions précitées des articles L. 112-8 et L. 112-9 du code des relations entre le public et l'administration ne font toutefois pas obstacle à la possibilité pour le pouvoir réglementaire de prévoir, sous le contrôle du juge, le recours obligatoire à un téléservice. En l'espèce, à la date de la demande formée par les associations requérantes, les dispositions précitées de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile faisaient obligation aux ressortissants étrangers sollicitant la délivrance d'un titre de séjour portant la mention « étudiant » de recourir au téléservice mis en œuvre. La préfète du Bas-Rhin n'était, dès lors, pas tenue de prévoir des modalités alternatives au téléservice pour les demandes de titres de séjour en cause.

S'agissant des procédures dématérialisées portant sur les autres procédures relatives au droit au séjour :

23. Les procédures dématérialisées, autres que celles prévues par l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, étant illégales ainsi qu'il a été dit des points 9 à 17 du présent jugement, les associations requérantes ne sont pas fondées à soutenir que la représentante de l'État dans le département aurait été tenue de mettre en place des procédures alternatives à celles-ci.

24. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que les associations requérantes sont uniquement fondées à demander l'annulation de la décision administrative révélée par le site internet de la préfecture du Bas-Rhin tel que mis à jour le 28 mai 2021 en tant qu'elle met en place des téléservices de prise de rendez-vous pour les démarches relatives au droit au séjour citées au point 10 du présent jugement, des téléservices de pré-demandes pour les démarches relatives au droit au séjour citées au point 11 du présent jugement et des téléservices permettant d'effectuer les démarches relatives au droit au séjour citées des points 12 à 17 du présent jugement à l'exception de celles prévues par l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dans sa version applicable au litige.

Sur les conséquences de la l'illégalité de la décision révélée par la mise à jour du site internet de la préfecture du Bas-Rhin du 28 mai 2021 :

25. L'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu. Toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif - après avoir recueilli sur ce point les observations des parties et examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause - de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation. Il lui revient d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé à titre exceptionnel au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de celle-ci contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine.

26. Eu égard à l'intérêt qui s'attache à la préservation des situations juridiques constituées, auxquelles une annulation rétroactive des décisions mettant en place un téléservice de prise de rendez-vous sur le site internet de la préfecture du Bas-Rhin, un téléservice de pré-demandes en ligne sur le site internet de la préfecture du Bas-Rhin et « Démarches simplifiées » et des téléservices permettant de former des demandes de titres de séjour sur le site de la préfecture du Bas-Rhin, le site « Démarches simplifiées » et les plateformes SVE et ANEF, à l'exclusion de celles prévues par l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, pourrait porter une atteinte excessive, et afin de permettre à l'autorité administrative de prendre les dispositions nécessaires, il y a lieu de limiter dans le temps les effets de l'annulation et de disposer que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la

date du présent jugement contre les actes pris sur ce fondement, les effets des dispositifs litigieux doivent être regardés comme définitifs et que leur annulation ne prendra effet qu'à compter du 1^{er} juillet 2022.

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

27. L'exécution du présent jugement n'implique aucune mesure d'exécution. Il n'y a, dès lors, pas lieu de faire droit aux conclusions aux fins d'injonction présentées par les associations requérantes.

Sur les frais liés au litige :

28. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'État une somme globale de 1 500 euros au titre des frais exposés par les associations requérantes et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1 : L'intervention de la Fédération nationale des unions de jeunes avocats est admise.

Article 2 : Sous réserve des actions contentieuses engagées à la date du présent jugement contre les actes pris sur son fondement, la décision révélée par le site internet de la préfecture du Bas-Rhin tel que mis à jour le 28 mai 2021, en tant qu'elle met en place des téléservices de prise de rendez-vous pour les démarches relatives au droit au séjour citées au point 10 du présent jugement, des téléservices de pré-demandes pour les démarches relatives au droit au séjour citées au point 11 du présent jugement et des téléservices permettant d'effectuer les démarches relatives au droit au séjour citées des points 12 à 17 du présent jugement à l'exception de celles prévues par l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dans sa version applicable au litige, est annulée à compter du 1^{er} juillet 2022 et les effets qu'elle a produits antérieurement à cette date sont regardés comme définitifs.

Article 3 : L'État versera aux associations requérantes la somme globale de 1 500 (mille cinq cents) euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

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

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à La Cimade, service œcuménique d'entraide, le Groupe d'information et de soutien aux immigré.e.s, le Syndicat des avocats de France, la Ligue des droits de l'homme, l'Association des avocats pour la défense des droits des étrangers, à la Fédération nationale des unions de jeunes avocats et au ministre de l'intérieur. Copie en sera adressée à la préfète du Bas-Rhin.

Délibéré après l'audience du 22 février 2022, à laquelle siégeaient :

M. Dhers, président,
Mme Habonneau, conseillère,
M. Blusseau, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 28 février 2022.

La rapporteure,

Le président,

B. Habonneau

S. Dhers

Le greffier,

P. Souhait

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

Pour expédition conforme,
Le greffier,