

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
D'AMIENS**

N° 2102279

Association LA CIMADE et autres

Mme Rondepierre
Rapporteure

Mme Minet
Rapporteure publique

Audience du 6 décembre 2023
Décision du 27 décembre 2023

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif d'Amiens

(3^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés le 30 juin et le 9 décembre 2021, la Cimade, le groupe d'information et de soutien des immigrés, le syndicat des avocats de France, la ligue des droits de l'Homme, l'association des avocats pour la défense des droits des étrangers et le secours catholique – Caritas France, représentés par Me Cabaret, doivent être regardés comme demandant au tribunal :

1°) d'annuler la décision née du silence gardé par le préfet de l'Aisne sur la demande formulée le 26 avril 2021 tendant à la mise en place de modalités alternatives à l'usage obligatoire d'un téléservice pour le dépôt de demandes de titre de séjour ;

2°) d'annuler les décisions, révélées par les publications du site internet de la préfecture de l'Aisne, par lesquelles le préfet de l'Aisne a rendu obligatoire l'usage d'un téléservice pour l'obtention d'une rendez-vous en vue de démarches devant être accomplies par les personnes étrangères dans le cadre des demandes de premier titre de séjour (hors entrée par regroupement familial et « passeport talent » ou « membre de famille de passeport talent »), de renouvellement de titre de séjour ou de visa long séjour valant titre de séjour, de premier titre de séjour au titre du regroupement familial, de carte de résident, de titre de séjour « passeport talent » ou membre de famille, de demande de changement d'adresse ou de duplicata à la suite de la perte ou le vol d'un titre de séjour, de renouvellement de récépissé de demande de titre de séjour, de demande d'autorisation de travail, de demande de titre de séjour « étudiant », de demande de titre de séjour « membre de famille d'un ressortissant de l'Union européenne » et de retrait de titre de séjour ;

3°) d'enjoindre au préfet de l'Aisne de proposer aux usagers des modalités alternatives aux procédures dématérialisées mise en place, dans le délai d'un mois à compter de la notification du présent jugement, sous astreinte de 200 euros par jour de retard ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, à verser à chacune des associations requérantes.

Ils soutiennent que :

- les décisions par lesquelles le préfet a mis en place les modalités de prise de rendez-vous en ligne pour les demandes de titre de séjour, qui sont un téléservice, méconnaissent les dispositions de l'article 5 du décret n° 2016-685 du 27 mai 2016, dès lors qu'elles n'ont fait l'objet ni d'une publication, ni d'une transmission d'un engagement de conformité à la CNIL ;
- ces décisions 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, dès lors qu'elles ont pour effet de créer une obligation de saisir l'administration par téléservice ;
- elles méconnaissent l'article L. 112-9 du code des relations entre le public et l'administration, dès lors que la comparution personnelle du demandeur est nécessaire ;
- elles méconnaissent les articles R. 432-2 et R. 431-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dès lors que les demandeurs de titres de séjour ne peuvent plus se présenter en personne ;
- elles méconnaissent le droit d'être entendu, dès lors que la présentation personnelle n'est plus possible pour déposer une demande de titre de séjour ;
- elles méconnaissent le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (RGPD) et de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, dès lors qu'elles portent atteinte au droit des demandeurs à décider de l'usage fait de leurs données personnelles ;
- elles méconnaissent la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, dès lors que l'accessibilité des démarches n'est pas garantie aux usagers en situation de handicap ;
- elles violent le principe d'égalité d'accès aux services publics, dès lors que certains usagers sont privés d'accès à internet ;
- elles violent le principe de continuité des services publics, dès lors que l'absence de solution alternative de saisine du service administratif crée un système de tri des usagers ;
- elles méconnaissent les dispositions du RGPD et la loi n° 78-17 du 19 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, et violent le droit à la protection des données à caractère personnel, dès lors que le préfet n'a pas établi que le service de dématérialisation des demandes de titres de séjour était conforme au RGPD.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 23 août 2021, 16 décembre 2021 et 14 septembre 2023, le préfet de l'Aisne demande au tribunal :

1°) de rejeter la requête ;

2°) de saisir le Conseil d'Etat, sur le fondement de l'article L. 113-1 du code de justice administrative, d'une demande d'avis relative à la nature des procédures dématérialisées mises en place par l'administration pour réaliser des démarches préalables à l'obtention d'un titre de séjour, ainsi que, le cas échéant, la possibilité de leur conférer un caractère obligatoire.

Il soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 27 septembre 2023, la clôture de l'instruction a été fixée au 20 octobre 2023, à 12 heures.

Par lettre du 29 novembre 2023, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le tribunal était susceptible de se fonder sur les moyens d'ordre public, relevés d'office, tirés :

- du non-lieu à statuer sur les conclusions de la requête, en tant qu'elles concernent les procédures des demandes de titre de séjour relevant de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- de l'irrecevabilité de la requête en tant qu'elle est présentée pour le syndicat des avocats de France, qui ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation des décisions contestées.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le décret n° 2023-191 du 22 mars 2023 ;
- le code de justice administrative ;
- les avis du Conseil d'Etat n°s 461694, 461695 et 461922 du 3 juin 2022 ;
- les décisions du Conseil d'Etat n°s 452798, 453806 et 454716 du 3 juin 2022.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Rondepierre, rapporteure,
- et les conclusions de Mme Minet, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. Au cours de l'année 2020, le préfet de l'Aisne a décidé de mettre en place des procédures dématérialisées pour le traitement de certaines démarches relatives à l'accueil et au séjour des étrangers. Par des publications électroniques des 14 septembre 2020, 15 septembre 2020, 2 novembre 2020, 27 novembre 2020, 24 avril 2021, 3 mai 2021 et 21 mai 2021, les services préfectoraux ont indiqué, sur le site internet de la préfecture de l'Aisne, la procédure à suivre pour le dépôt de demandes concernant diverses catégories de titres de séjour. La Cimade, le groupe d'information et de soutien des immigrés, le syndicat des avocats de France, la ligue des droits de l'Homme, l'association des avocats pour la défense des droits des étrangers et le secours catholique – Caritas France demandent l'annulation pour excès de pouvoir des décisions révélées par les publications précitées et de la décision implicite par laquelle le préfet de l'Aisne a rejeté leur demande du 26 avril 2021, tendant à la mise en place de modalités alternatives ou de substitution aux procédures dématérialisées.

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

2. Le Syndicat des avocats de France, dont les statuts prévoient qu'il constitue un syndicat professionnel ayant pour objet la défense des intérêts matériels et moraux de la profession et qui ne saurait utilement se prévaloir des termes généraux de ces mêmes statuts relatifs à la défense des droits et libertés, ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation des dispositions qu'il conteste.

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

Sur l'étendue du litige :

4. En premier lieu, aux termes de l'article R. 311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, en vigueur jusqu'au 30 avril 2021 : « *Tout étranger, âgé de plus de dix-huit ans ou qui sollicite un titre de séjour en application de l'article L. 311-3, est tenu de se présenter (...) à la préfecture ou à la sous-préfecture, pour y souscrire une demande de titre de séjour du type correspondant à la catégorie à laquelle il appartient. / Toutefois, le préfet peut prescrire que les demandes de titre de séjour soient déposées au commissariat de police ou, à défaut de commissariat, à la mairie de la résidence du requérant. / Le préfet peut également prescrire : / 1° Que les demandes de titre de séjour appartenant aux catégories qu'il détermine soient adressées par voie postale ; / 2° Que les demandes de cartes de séjour prévues aux articles L. 313-7 et L. 313-27 soient déposées auprès des établissements d'enseignement ayant souscrit à cet effet une convention avec l'État (...)* ».

5. Le décret du 24 mars 2021 relatif à la mise en place d'un téléservice pour le dépôt des demandes de titres de séjour a modifié notamment les dispositions réglementaires du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile relatives à la délivrance des titres de séjour. L'article R. 431-2 de ce code, dans sa rédaction issue de ce décret, prévoit désormais que, pour les catégories de titres de séjour figurant sur une liste fixée par arrêté du ministre chargé de l'immigration, les demandes s'effectuent au moyen d'un téléservice à compter de la date fixée par le même arrêté.

6. En revanche, en vertu de l'article R. 431-3 du même code, également issu du décret du 24 mars 2021, la demande de titre de séjour, lorsqu'elle ne relève pas de l'obligation de recourir au téléservice prévue à l'article R. 431-2, « *est effectuée (...) à la préfecture ou à la sous-préfecture. / Le préfet peut également prescrire que les demandes de titre de séjour appartenant aux catégories qu'il détermine soient adressées par voie postale.* ».

7. Les dispositions de l'article R. 311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne faisaient pas obstacle, et celles de l'article R. 431-3 du même code ne font pas davantage obstacle aujourd'hui, à ce que le préfet permette aux étrangers concernés de demander un rendez-vous en préfecture par voie électronique. En revanche, avant l'entrée en vigueur du décret du 24 mars 2021, le préfet, s'il pouvait autoriser le dépôt de pièces par la voie électronique, ne pouvait déroger à l'obligation de présentation personnelle de l'étranger dans un des services énumérés à l'article R. 311-1 précité pour effectuer sa demande. De même, à compter de l'entrée en vigueur du décret du 24 mars 2021, et pour les demandes qui ne relèvent pas du téléservice créé par l'article R. 431-2, le préfet peut autoriser le dépôt de pièces par la voie électronique, mais sans déroger à l'obligation de présentation personnelle de l'étranger dans un des services mentionnés à l'article R. 431-3 pour effectuer sa demande.

8. Par ailleurs, par une décision du 3 juin 2022, le Conseil d'Etat a annulé le décret du 24 mars 2021, en tant qu'il ne prévoyait pas de solution de substitution destinée, 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. Ainsi, aux termes de l'article R. 431-2, dans sa version applicable depuis le 24 mars 2023 : « *La demande d'un titre de séjour figurant sur une liste fixée par arrêté du ministre chargé de l'immigration s'effectue au moyen d'un téléservice à compter de la date fixée par le même arrêté. Les catégories de titres de séjour désignées par arrêté figurent en annexe 9 du présent code. / Les personnes qui ne sont pas en mesure d'effectuer*

elles-mêmes le dépôt en ligne de leur demande bénéficient d'un accueil et d'un accompagnement leur permettant d'accomplir cette formalité. / En outre, une solution de substitution, prenant la forme d'un accueil physique permettant l'enregistrement de la demande, est mise en place pour l'étranger qui, ayant accompli toutes les diligences qui lui incombent, notamment en ayant fait appel au dispositif d'accueil et d'accompagnement prévu à l'alinéa précédent, se trouve dans l'impossibilité constatée d'utiliser le téléservice pour des raisons tenant à la conception ou au mode de fonctionnement de celui-ci. / Le ministre chargé de l'immigration fixe par arrêté les modalités de l'accueil et de l'accompagnement mentionnés au deuxième alinéa ainsi que les conditions de recours et modalités de mise en œuvre de la solution de substitution prévue au troisième alinéa ». Aux termes de l'article 4 de l'arrêté du 1^{er} août 2023 pris pour l'application de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, entré en vigueur le 4 août 2023 : « La solution de substitution mentionnée à l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est réservée aux usagers n'ayant pu déposer leur demande via le téléservice mentionné au même article malgré leur recours au dispositif d'accueil et d'accompagnement décrit à l'article 2 du présent arrêté. Les modalités de mise en œuvre de cette solution de substitution sont fixées par le présent arrêté. / Le dossier n'est recevable que si l'usager est invité par la préfecture territorialement compétente à bénéficier de la solution de substitution, après constat de l'impossibilité technique du dépôt de sa demande via le téléservice. Par exception, l'usager peut bénéficier de la solution de substitution s'il produit, à l'appui de sa demande, un document du centre de contact citoyens attestant de l'impossibilité de déposer sa demande en ligne. / La demande de titre est alors effectuée auprès de la préfecture ou d'une sous-préfecture du département de résidence, ou, à Paris, de la préfecture de police de Paris. Un rendez-vous physique individuel est systématiquement proposé à l'étranger autorisé à déposer sa demande de titre selon cette modalité. Les modalités de prise de rendez-vous, qui comprennent au moins deux vecteurs, dont l'un n'est pas numérique, sont déterminées par le préfet. / Le préfet peut également prévoir, si l'étranger en fait la demande, le recours à un dépôt par voie postale ou par une adresse électronique destinée à recevoir les envois du public ».

9. Il ressort des pièces du dossier que, pour les usagers domiciliés dans le département de l'Aisne, d'une part, les demandes d'admission exceptionnelle au séjour doivent être envoyées par voie postale et, d'autre part, les autres demandes de titre de séjour, qu'elles relèvent ou non de la procédure de téléservice obligatoire, doivent être déposées par voie dématérialisée. Si, par principe, la demande de rendez-vous doit être formulée sur le site internet de la préfecture, l'usager rencontrant des difficultés peut solliciter, à titre exceptionnel, l'obtention d'un rendez-vous par courrier électronique ou par voie postale. Le préfet de l'Aisne a, en outre, prévu une possibilité de contacter par téléphone le bureau de la nationalité de la préfecture, tous les matins, de 8 heures 45 à 12 heures, afin d'obtenir un rendez-vous pour venir déposer une demande de titre de séjour, catégorie de demandes pour lesquelles des créneaux horaires sont spécifiquement réservés. Il ressort toutefois des pièces du dossier que ces aménagements de substitution ne sont pas applicables aux demandes de titres de séjour ne relevant pas de la procédure de téléservice obligatoire, pour lesquels la page dédiée du site de la préfecture indique qu'aucun rendez-vous ne sera donné par téléphone, sans préciser par ailleurs qu'une demande de rendez-vous serait possible par voie postale ou par courrier électronique.

10. Dans ces conditions, les procédures de demandes de titre de séjour formulées dans le cadre des dispositions de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, telles qu'organisées par le préfet de l'Aisne, prévoient une solution de substitution au sens des dispositions précitées. Le préfet de l'Aisne ne justifie en revanche pas de la mise en place effective de telles mesures de substitution pour les demandes de titres de séjour ne relevant pas des dispositions de l'article R. 431-2 du même code.

11. Il ressort de ce qui vient d'être exposé que la requête introduite par les associations requérantes ne peut plus donner lieu à une mesure d'exécution, en tant qu'elle concerne les demandes de titres de séjour relevant de la procédure de téléservice obligatoire. Il n'y a, dès lors, plus lieu de statuer sur les conclusions de la requête en tant qu'elle concerne de telles demandes.

12. En second lieu, compte tenu de l'avis rendu par le Conseil d'Etat le 3 juin 2022, il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions présentées par le préfet de l'Aisne tendant à ce que le tribunal saisisse le Conseil d'Etat, sur le fondement de l'article L. 113-1 du code de justice administrative, d'une demande d'avis relative à la qualification de téléservice des procédures dématérialisées concernées par le présent litige.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

13. D'une part, il résulte de ce qui a été rappelé aux points 4 à 7 que le préfet de l'Aisne peut autoriser, pour les demandes qui ne relèvent pas du téléservice créé par l'article R. 431-2, le dépôt de pièces par la voie électronique, mais sans déroger à l'obligation de présentation personnelle de l'étranger dans un des services mentionnés à l'article R. 431-3 pour effectuer sa demande.

14. D'autre part, 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.

15. Les préfets pouvaient ainsi, avant l'entrée en vigueur du décret du 24 mars 2021, mettre à la disposition des étrangers des téléservices leur permettant de déposer des pièces, à condition de respecter l'exigence de présentation personnelle rappelée au point 7. Cette possibilité est maintenue, depuis l'entrée en vigueur du décret du 24 mars 2021, pour les demandes de titres de séjour qui ne relèvent pas du téléservice prévu par l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

16. En revanche, les obligations qui s'imposent aux étrangers quant aux modes de présentation de leurs demandes étaient fixées par les dispositions de l'article R. 311-1 du même code, rappelées au point 4, et sont aujourd'hui fixées par celles de ses articles R. 431-2 et R. 431-3. En particulier, l'obligation d'avoir recours à un téléservice résulte de l'article R. 431-2 et s'applique aux seules demandes entrant dans son champ d'application. Dans ces conditions, avant l'entrée en vigueur du décret du 24 mars 2021, les préfets ne tenaient pas de leurs pouvoirs d'organisation de leurs services la compétence pour rendre l'emploi de téléservices obligatoire pour le traitement des demandes de titres de séjour et ne tiennent pas aujourd'hui de ces mêmes pouvoirs la compétence pour édicter une telle obligation pour les catégories de titres de séjour ne relevant pas désormais de l'article R. 431-2.

17. Il ressort des pièces du dossier, et notamment de la page du site internet de la préfecture de l'Aisne dédiée aux demandes de titres de séjour ne relevant pas de la procédure de téléservice obligatoire, produite en défense, qu'aucun rendez-vous n'est donné par téléphone. Cette unique mention, qui n'est accompagnée d'aucune solution alternative de demande de rendez-vous, a pour effet de rendre obligatoire l'utilisation d'un téléservice pour les demandes de titre ne relevant pas de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

18. Il résulte de ce qui précède que la décision du préfet de l'Aisne doit être annulée en tant qu'elle a pour effet de rendre obligatoire l'utilisation d'un téléservice pour les demandes de titres de séjour ne relevant pas de la procédure de téléservice obligatoire.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

19. Compte tenu de ce qui vient d'être dit, il y a lieu d'enjoindre au préfet de l'Aisne de mettre en place des mesures alternatives 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 deux mois à compter de la notification du présent jugement. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais liés au litige :

20. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros à verser à la Cimade, au groupe d'information et de soutien des immigrés, à la ligue des droits de l'Homme, à l'association des 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.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Sont annulées, en tant qu'elles ne prévoient pas la mise en place effective de mesures alternatives à la prise de rendez-vous par voie dématérialisée pour les demandes de titres de séjour ne relevant pas de la procédure de téléservice obligatoire, les décisions révélées par les publications du site internet de la préfecture de l'Aisne par lesquelles le préfet de l'Aisne a rendu obligatoire l'usage d'un téléservice pour l'obtention d'un rendez-vous en vue de démarches devant être accomplies par les personnes étrangères dans le cadre des demandes de premier titre de séjour (hors entrée par regroupement familial et « passeport talent » ou « membre de famille de passeport talent »), de renouvellement de titre de séjour ou de visa long séjour valant titre de séjour, de premier titre de séjour au titre du regroupement familial, de carte de résident, de titre de séjour « passeport talent » ou membre de famille, de demande de changement d'adresse ou de duplicata à la suite de la perte ou le vol d'un titre de séjour, de renouvellement de récépissé de demande de titre de séjour, de demande d'autorisation de travail, de demande de titre de séjour « étudiant », de demande de titre de séjour « membre de famille d'un ressortissant de l'Union européenne », de retrait de titre de séjour.

Article 2 : Il est enjoint au préfet de l'Aisne de mettre en place des mesures alternatives 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 deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : L'Etat versera à la Cimade, au groupe d'information et de soutien des immigrés, à la ligue des droits de l'Homme, à l'association des avocats pour la défense des droits des étrangers et au secours catholique – Caritas France, la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à la Cimade, au groupe d'information et de soutien des immigrés, au syndicat des avocats de France, à la ligue des droits de l'Homme, à l'association des avocats pour la défense des droits des étrangers, au secours catholique – Caritas France et au préfet de l'Aisne.

Délibéré après l'audience du 6 décembre 2023, à laquelle siégeaient :

- Mme Demurger, présidente,
- Mme Rondepierre, première conseillère,
- M. Le Gars, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 27 décembre 2023.

La rapporteure,

signé

A. Rondepierre

La présidente,

signé

F. Demurger

La greffière,

signé

S. Chatellain

La République mande et ordonne au préfet de l'Aisne 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 du présent jugement.