

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE POITIERS**

N°2100290

CIMADE et autres

Mme Servane Bruston
Présidente-rapporteuse

Mme Romane Bréjeon
Rapporteuse publique

Audience du 23 février 2023

Décision du 13 mars 2023

01-02-02-01-04

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Poitiers

(3ème chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 2 février 2021 et un mémoire enregistré le 20 février 2023, la Cimade, service œcuménique d'entraide, le Gisti, groupe d'information et de soutien des immigrés, le Syndicat des avocats de France et la Ligue des droits de l'Homme, représentés par Me Menard, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision, révélée par un communiqué de presse de la préfecture de la Vienne du 3 décembre 2020, par laquelle la préfète de la Vienne a mis en place une procédure obligatoire de prise de rendez-vous au moyen du site internet de la préfecture pour le dépôt de certaines demandes de titre de séjour ;

2°) d'enjoindre au préfet de la Vienne de proposer aux usagers des modalités alternatives aux procédures dématérialisées pour le dépôt des demandes de titre séjour, quel qu'en soit le fondement, sous astreinte de 200 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 000 euros à verser à chacune des associations requérantes en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- ils ont un intérêt à agir et leur requête est recevable dès lors que la décision qu'ils contestent fait grief aux intérêts qu'ils défendent ;

- les procédures de prise de rendez-vous mises en place par la préfecture de la Vienne constituent des téléservices qui n'ont ni été créés par un acte réglementaire publié, ni précédés de la transmission d'un engagement de conformité auprès de la Commission nationale de

l'informatique et des libertés 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 ;

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

- la décision méconnaît le droit de chaque personne à décider de l'usage de ses données personnelles, consacré notamment par le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données et la loi n°78/17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;

- elle méconnaît 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 ;

- elle méconnaît le principe d'égalité d'accès aux services publics et de continuité des services publics ;

- elle méconnaît le droit de la personne concernée par le traitement de ses données à caractère personnel, consacré notamment par le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données et la loi n°78/17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés au regard de la protection des données à caractère personnel.

Par un mémoire en intervention enregistré le 16 mai 2022, l'Association nationale des villes et territoires accueillants, s'associe aux conclusions de la Cimade, du Gisti, du Syndicat des avocats de France et de la Ligue des droits de l'Homme.

Elle soutient que :

- elle a un intérêt à agir ;

- la décision attaquée méconnaît le principe d'égalité d'accès aux services publics et de continuité des services publics.

Par un mémoire en intervention enregistré le 1^{er} novembre 2022, la Fédération nationale des unions de jeunes avocats s'associe aux conclusions de la Cimade, du Gisti, du Syndicat des avocats de France et de la Ligue des droits de l'Homme.

Par un courrier du 17 janvier 2023, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement est susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office tiré de l'incompétence de la préfète de la Vienne pour prendre, le 3 décembre 2020, la décision de rendre obligatoire le dépôt de demandes de titres de séjours et la prise de rendez-vous par voie électronique, dès lors que, 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.

Par un mémoire en défense enregistré le 9 février 2023 et un mémoire non communiqué enregistré le 22 février 2023, le préfet de la Vienne conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- l'acte attaqué n'est pas une décision susceptible de recours dès lors qu'il ne modifie pas l'ordonnancement juridique ;

- les associations requérantes ne justifient pas d'un intérêt à agir dès lors qu'elles ont un ressort national ;
- le moyen susceptible d'être relevé d'office tiré de l'incompétence de la préfète n'est pas fondé ;
- les moyens soulevés par les associations requérantes ne sont pas fondés.

Par un courrier du 13 février 2023, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement est susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office tiré de l'irrecevabilité de l'intervention de la Fédération nationale des unions de jeunes avocats en l'absence d'intérêt à intervenir.

Par un mémoire enregistré le 14 février 2023, la Fédération nationale des unions de jeunes avocats a présenté des observations sur le moyen susceptible d'être relevé d'office.

Elle soutient qu'elle justifie d'un intérêt à agir compte tenu de ses statuts.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- l'avis n° 461694, 461695, 461922 rendu le 3 juin 2022 par la section du contentieux du Conseil d'État, saisi en application de l'article L. 113-1 du code de justice administrative.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées ;
- le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 ;
- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code 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°2016-685 du 27 mai 2016 ;
- le décret n° 2021-313 du 24 mars 2021 ;
- l'arrêté du 23 décembre 2015 portant autorisation d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Saisine par voie électronique de l'administration » (SVE) ;
- l'arrêté 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 Bruston,
- les conclusions de Mme Bréjeon, rapporteure publique,

- et les observations de Me Menard, représentant la Cimade, le Gisti, le Syndicat des avocats de France et la Ligue des droits de l'Homme, et de M. Roy, représentant le préfet de la Vienne.

Considérant ce qui suit :

1. La Cimade, service œcuménique d'entraide, le Gisti, groupe d'information et de soutien des immigrés, le Syndicat des avocats de France et la Ligue des droits de l'Homme demandent l'annulation de la décision révélée par un communiqué de presse du 3 décembre 2020 de la préfecture de la Vienne, précisant qu'à compter du 7 décembre 2020, les demandes de rendez-vous des premières demandes de délivrance d'un titre de séjour devront être exclusivement déposées par voie dématérialisée via le site internet demarches-simplifiees.fr. et que les rendez-vous afin d'obtenir le renouvellement d'un titre de séjour sont à prendre exclusivement sur le site internet de la préfecture de la Vienne, selon les instructions figurant sur ce même site.

Sur l'intervention de l'Association nationale des villes et territoires accueillants :

2. 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 à l'appui de la requête formée par la Cimade, le Gisti, le Syndicat des avocats de France et la Ligue des droits de l'Homme est recevable.

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

3. La Fédération nationale des unions des jeunes avocats (FNUJA), 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, en conséquence, pas recevable.

Sur les fins de non-recevoir opposées en défense :

En ce qui concerne la portée de la décision contestée :

4. Le préfet de la Vienne soutient que le communiqué de presse du 3 décembre 2020 a uniquement une portée incitative et ne présente pas de caractère décisive. 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 il est rédigé, le communiqué de presse litigieux révèle la décision de la préfète de la Vienne d'instaurer une procédure de prise de rendez-vous exclusivement via le site internet demarches-simplifiees.fr. 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.

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

5. 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 de la décision contestée.

6. En revanche, 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 de la Vienne 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 la Cimade, le Gisti et la Ligue des droits de l'Homme n'auraient pas d'intérêt à agir contre la décision contestée doit être écartée.

Sur la légalité de la décision attaquée :

7. D'une 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 : 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. ».

8. Il résulte de ces dispositions que doit être regardé comme un téléservice au sens de cette ordonnance, non seulement un système permettant à un usager de procéder par voie électronique à l'intégralité d'une démarche ou formalité administrative, mais aussi un système destiné à recevoir, par voie électronique et dans le cadre d'une telle démarche ou formalité, une demande de rendez-vous ou un dépôt de pièces. Ainsi, les services permettant aux demandeurs de titre de séjour, par la voie électronique, de solliciter un rendez-vous en préfecture et, le cas échéant, de déposer les pièces nécessaires à l'examen de leur demande constituent des « téléservices » au sens de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 8 décembre 2005.

9. 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. Ils pouvaient ainsi, à la date de la décision attaquée, mettre à la disposition des étrangers des téléservices leur permettant de déposer des pièces ou de

prendre rendez-vous, à condition de respecter l'exigence de présentation personnelle en préfecture.

10. En revanche, les obligations qui s'imposent aux étrangers quant aux modes de présentation de leurs demandes étaient fixées, à la date de la décision attaquée, par les dispositions de l'article R. 311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et les préfets ne tenaient pas de leurs pouvoirs d'organisation de leurs services la compétence pour rendre l'emploi de télé-services obligatoire pour le traitement des demandes de titres de séjour, y compris pour les demandes de rendez-vous préalables au dépôt de ces demandes.

11. Dans ces conditions, les associations requérantes sont fondées à solliciter l'annulation de la décision révélée par le communiqué de presse de la préfète de la Vienne de mettre en place un téléservice obligatoire de demande de rendez-vous préalable au dépôt des demandes de délivrance d'un premier titre de séjour ou des demandes de renouvellement, dès lors qu'elle ne prévoit pas d'autre modalité de prise de rendez-vous, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête concernant cette décision.

Sur les conclusions à fin d'injonction sous astreinte :

12. Il résulte de l'instruction qu'à la date du présent jugement, les dispositions du décret du 24 mars 2021, prévoyant l'obligation d'avoir recours à un télé-service telle qu'elle résulte de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile modifié pour les demandes entrant dans son champ d'application, sont entrées en vigueur. Compte tenu des changements ainsi intervenus dans l'état du droit applicable, il y a lieu d'enjoindre au préfet de la Vienne de procéder au réexamen des modalités de présentation des demandes de rendez-vous pour le dépôt des demandes de titres de séjour, dans le respect des dispositions applicables à la date de sa nouvelle décision, dans un délai de trois 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 :

13. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'État, qui n'a pas la qualité de partie perdante à l'égard du Syndicat des avocats de France, verse à celui-ci la somme qu'il réclame au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce et au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de mettre à la charge de l'État une somme de 400 euros à verser respectivement à la Cimade, au Gisti, et à la Ligue des droits de l'Homme.

D E C I D E :

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

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

Article 3 : La décision de la préfète de la Vienne de rendre obligatoire la prise d'un rendez-vous par voie dématérialisée pour certaines demandes de titre de séjour, révélée par le communiqué de presse de la préfecture de la Vienne du 3 décembre 2020 est annulée.

Article 4 : Il est enjoint au préfet de la Vienne de procéder au réexamen des modalités de présentation des demandes de rendez-vous pour le dépôt des demandes de titres de séjour, dans le respect des dispositions applicables à la date de sa nouvelle décision, dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 5 : L'Etat versera à la Cimade, au Gisti, et à la Ligue des droits de l'Homme la somme de 400 euros chacune sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Article 7 : Le présent jugement sera notifié à la Cimade, représentant unique des parties requérantes, à la Fédération nationale des unions de jeunes avocats et à l'Association nationale des villes et territoires accueillants et au préfet de la Vienne.

Délibéré après l'audience du 23 février 2023, à laquelle siégeaient :

Mme Bruston, présidente,
Mme Thèvenet-Bréchet, première conseillère,
Mme Gibson-Théry, première conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 13 mars 2023.

La Présidente-rapporteure,

L'assesseure la plus ancienne,

Signé

Signé

S. BRUSTON

A. THEVENET-BRECHOT

La greffière,

Signé

N. COLLET

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.

Pour expédition conforme,
Pour le greffier en chef,
La greffière

N. COLLET