

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTREUIL**

N° 2104333

LA CIMADE
et autres

M. Youssef Khat
Rapporteur

Mme Jordane Mathieu
Rapporteuse publique

Audience du 29 juin 2022
Décision du 6 juillet 2022

C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montreuil

(6^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par un jugement du 25 février 2022, le tribunal administratif, avant de statuer sur la requête de l'association La Cimade, du Syndicat des avocats de France, de la Ligue des droits de l'Homme, du Secours Catholique-Caritas, du Groupe d'information et de soutien des immigrés, et de l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers, a sursis à statuer sur cette requête afin de transmettre au Conseil d'Etat, en application de l'article L. 113-1 du code de justice administrative, le dossier de l'affaire et lui soumettre les questions suivantes :

1°) a) La prise de rendez-vous en ligne en vue de se voir convoquer par l'autorité administrative pour faire enregistrer une demande présente-t-elle le caractère d'une démarche ou d'une formalité administrative et, en conséquence, d'un téléservice, au sens des dispositions de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 8 décembre 2005 ?

b) En outre, le dépôt de pièces sur une plateforme en ligne en vue de la présentation d'une demande présente-t-il le caractère d'une démarche ou d'une formalité administrative et, en conséquence, d'un téléservice, au sens des mêmes dispositions ?

2°) Dans le cas où les premières questions appelleraient une réponse positive, l'administration peut-elle légalement mettre en place un téléservice en l'absence de fondement législatif ou réglementaire et rendre obligatoire son usage ?

Le Conseil d'Etat a statué sur les questions posées par le tribunal administratif par un avis n^{os} 461694, 461695 et 461922 du 3 juin 2022.

Par une décision n^{os} 452798, 452806 et 454716 du 3 juin 2022, le Conseil d'Etat a annulé le décret du 24 mars 2021 relatif à la mise en place d'un téléservice pour le dépôt des demandes de titres de séjour en tant qu'il ne prévoit 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. L'arrêté du 27 avril 2021 a été annulé dans la même mesure, et en tant qu'il ne prévoyait pas les modalités d'accueil et d'accompagnement prévues au second alinéa de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Enfin, le Conseil d'Etat a précisé les obligations qui en découlent pour les autorités administratives, en particulier de compléter le décret du 24 mars 2021 et, dans l'attente que cette réglementation complémentaire soit édictée, de permettre à un étranger, qui venait à se trouver, par l'effet des circonstances envisagées au point 11 de cette décision, confronté à l'impossibilité de déposer sa demande par la voie du téléservice, de déposer celle-ci selon une autre modalité.

En application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les parties ont été informées que le jugement du tribunal administratif était susceptible d'être fondé sur le moyen d'ordre public relevé d'office tiré de ce que le Syndicat des avocats de France ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour agir contre les décisions contestées.

Les requérants ont présenté des observations en réponse à ce moyen d'ordre public, qui ont été enregistrées le 24 juin 2022.

L'Association nationale des villes et territoires accueillants a présenté une intervention, le 24 juin 2022, qui n'a pas été communiquée en application du dernier alinéa de l'article R. 632-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier, y compris celles visées par le jugement du tribunal administratif du 25 février 2022.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 ;
- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 ;
- la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 ;
- la loi n° 2005-12 du 11 février 2005 ;
- la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 ;
- 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 23 décembre 2015 portant autorisation d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « *Saisine par voie électronique de l'administration* » (SVE) ;

- l'arrêté du 27 avril 2021 pris en application de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile 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 M. Khiat,
- les conclusions de Mme Mathieu, rapporteure publique,
- les observations de Me Langlois et de Me Maillard pour les requérants, de Me Semak pour l'ordre des avocats au barreau de la Seine-Saint-Denis, et de M. Goldberger, adjoint au chef du bureau du contentieux des étrangers, pour le préfet de la Seine-Saint-Denis.

Considérant ce qui suit :

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

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

Sur l'intervention de l'ordre des avocats au barreau de la Seine-Saint-Denis :

2. L'ordre des avocats au barreau de la Seine-Saint-Denis, qui a pour mission de défendre les modalités d'exercice de la profession d'avocat, ne justifie pas davantage, eu égard à la nature et à l'objet du litige, d'un intérêt suffisant à l'annulation des décisions en litige, le rendant recevable à intervenir au soutien de la requête.

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

3. L'Association nationale des villes et territoires accueillants, dont l'objet est notamment d'accompagner, d'impulser et d'organiser des actions de soutien aux migrants, ne justifie pas plus d'un intérêt suffisant à l'annulation des décisions contestées. Son intervention est, par suite, irrecevable.

Sur l'étendue du litige :

4. La préfecture de la Seine-Saint-Denis a mis en place en 2016 puis généralisé à certaines catégories de titres de séjour, en particulier celle relative à l'admission exceptionnelle au séjour, ainsi qu'aux naturalisations une procédure dématérialisée obligatoire de prise de rendez-vous sur le site internet de la préfecture en vue de la convocation des étrangers au guichet et du dépôt de leurs demandes. En ce qui concerne toutes les premières demandes de titres de séjour, les étrangers sont invités à se connecter à la plateforme « *démarches-simplifiées.fr* » afin de déposer les pièces requises. Les éléments du dossier, tels qu'éclairés notamment par le mémoire en défense du préfet, révèlent une décision du préfet de la Seine-Saint-Denis de créer et de rendre obligatoire des plateformes dématérialisées de prise de rendez-vous et de dépôt de pièces pour les demandes de titres de séjour et de naturalisation relevant de sa compétence. Par un courrier daté du 6 mars 2020, reçu le 10 mars suivant par les services préfectoraux, les requérants ont, en

particulier, demandé au préfet de la Seine-Saint-Denis de mettre en place des modalités alternatives d'accès au guichet et, ce faisant, l'abrogation de la décision du préfet de la Seine-Saint-Denis en ce qu'elle a rendu obligatoire le recours aux plateformes dématérialisées de prise de rendez-vous et de dépôt de pièces. Le silence gardé par le préfet sur cette demande d'abrogation a fait naître une décision implicite de rejet. Par la présente requête, les requérants demandent l'annulation pour excès de pouvoir de ces décisions.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne le moyen de légalité externe soulevé à l'encontre des décisions en litige :

5. Les requérants ne peuvent utilement se prévaloir, à l'encontre des décisions en litige, des dispositions du premier alinéa de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration, en vertu desquelles toute décision prise par une administration doit comporter la mention du prénom, du nom et de la qualité de son auteur, ainsi que la signature de celui-ci. Dès lors, ce moyen est inopérant et ne peut, par suite, qu'être écarté.

En ce qui concerne le cadre juridique applicable :

6. En premier lieu, aux termes du II de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 8 décembre 2005 : « Sont considérés, au sens de la présente ordonnance : / 1° Comme système d'information, tout ensemble de moyens destinés à élaborer, traiter, stocker ou transmettre des informations faisant l'objet d'échanges par voie électronique entre autorités administratives et usagers ainsi qu'entre autorités administratives ; (...) / 4° Comme téléservice, tout système d'information permettant aux usagers de procéder par voie électronique à des démarches ou formalités administratives ».

7. 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.

8. En deuxième lieu, l'article L. 112-8 du code des relations entre le public et l'administration, relatif au droit de saisir l'administration par voie électronique, dispose que, sous certaines conditions, toute personne peut adresser à une administration, par voie électronique, une demande, une déclaration, un document ou une information, ou lui répondre par la même voie, et que l'administration est ainsi régulièrement saisie. L'article L. 112-9 prévoit notamment que « 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 ». Aux termes de l'article L. 112-10 : « L'application des articles L. 112-8 et L. 112-9 à certaines démarches administratives peut être écartée, par décret en Conseil d'Etat, pour des motifs d'ordre public, de défense et de sécurité nationale, de bonne administration, ou lorsque la présence personnelle du demandeur apparaît nécessaire ».

9. Le décret du 5 novembre 2015 relatif aux exceptions à l'application du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique (ministère de l'intérieur), qui a été pris sur le fondement de l'article L. 112-10 du code des relations entre le public et l'administration, prévoyait, dans sa rédaction initiale, que les dispositions des articles L. 112-8 et L. 112-9 du même

code ne s'appliquaient pas aux démarches ayant pour objet les documents de séjour et titres de voyage. Ce décret a été modifié par l'article 9 du décret du 24 mars 2021 relatif à la mise en place d'un téléservice pour le dépôt des demandes de titres de séjour. Le décret du 5 novembre 2015 prévoit désormais que les exceptions à l'application du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique ne concernent pas les demandes de titres de séjour figurant sur la liste fixée par l'arrêté prévu par l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

10. Il en résulte que les étrangers ne pouvaient en aucun cas, avant l'entrée en vigueur du décret du 24 mars 2021, se prévaloir d'un droit à la saisine de l'administration par voie électronique pour demander un rendez-vous ou déposer des pièces en vue de l'obtention de documents de séjour ou de titres de voyage. Ils ne peuvent, depuis l'entrée en vigueur de ce texte, se prévaloir d'un tel droit que pour les demandes de titres de séjour entrant dans le champ d'application de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, c'est-à-dire celles figurant sur la liste fixée par l'arrêté prévu par cet article.

11. En troisième et dernier lieu, aux 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'Etat et les établissements publics à caractère administratif de l'Etat 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. (...).* » Il résulte de ces dispositions que cette autorisation ne s'applique pas aux téléservices exclus du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique.

En ce qui concerne la légalité de la décision du préfet de la Seine-Saint-Denis en tant qu'elle a mis en place des plateformes dématérialisées de prise de rendez-vous et de dépôt de pièces pour la présentation des demandes de titres de séjour et de naturalisation :

12. En premier lieu, il résulte de ce qui a été dit au point précédent que les téléservices destinés à traiter les demandes de titres de séjour qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne relèvent pas du droit des usagers à saisir les administrations par voie électronique. Par suite, le décret du 27 mai 2016 ne constitue pas la base juridique de la décision préfectorale prévoyant, pour les démarches de ces étrangers, le recours à un téléservice et les préfets n'ont pas à se conformer à ses dispositions. Il suit de là que le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article 5 du décret du 27 mai 2016 est inopérant et ne peut, par suite, qu'être écarté.

13. En deuxième lieu, les dispositions relatives au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique, et notamment celles du décret du 5 novembre 2015, n'ont, par elles-mêmes, ni pour objet, ni pour effet, d'interdire à l'administration de mettre des téléservices à la disposition des usagers pour les démarches administratives qui sont exclues de ce droit. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 112-9 du code des relations entre le public et l'administration doit être écarté.

14. En troisième lieu, jusqu'au 24 mai 2018, le II de l'article 27 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés disposait que : « *Sont autorisés par arrêté ou, en cas de traitement opéré pour le compte d'un établissement public ou d'une personne morale de droit privé gérant un service public, par décision de l'organe délibérant chargé de leur organisation, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés : / (...)* / 4° *Les traitements mis en œuvre par l'Etat ou les personnes*

morales mentionnées au I aux fins de mettre à la disposition des usagers de l'administration un ou plusieurs téléservices de l'administration électronique, si ces traitements portent sur des données parmi lesquelles figurent le numéro d'inscription des personnes au répertoire national d'identification ou tout autre identifiant des personnes physiques ». En vertu de l'article 11 de la loi du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles, entré en vigueur le 25 mai 2018, qui avait notamment pour objet d'adapter la loi du 6 janvier 1978 au règlement (UE) 2016/679 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, dit « RGPD », ces exigences, et notamment celle tenant à l'intervention d'un arrêté, ont cessé d'être applicables. A compter de cette date, les traitements mis en œuvre pour mettre des téléservices à la disposition des usagers doivent être conformes au RGPD et à la loi du 6 janvier 1978 dans sa version applicable ou, si besoin, mis en conformité.

15. Aux termes de l'article 1^{er} de 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) : « *Il est créé au ministère de l'intérieur un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « SVE » ayant pour finalité la mise à disposition d'un ou plusieurs téléservices. / Ce traitement automatisé permet aux usagers d'effectuer des démarches administratives dématérialisées en renseignant un formulaire de dépôt de demande d'information ou d'envoi de dossier lié à une démarche administrative, d'y joindre des pièces justificatives le cas échéant et de le transmettre aux services compétents de l'administration territoriale (...)* ».

16. L'arrêté du 23 décembre 2015 a été pris pour satisfaire aux exigences, rappelées au point 14, qui résultaient du II de l'article 27, alors en vigueur, de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Les nouvelles dispositions de cette loi, entrées en vigueur le 25 mai 2018, n'ont toutefois pas eu pour effet de rendre illégal ou d'abroger l'arrêté du 23 décembre 2015. Les préfets pouvaient donc, pour les besoins des téléservices mis à la disposition des usagers, utiliser un traitement de données à caractère personnel sur la base de cet arrêté et ont toujours cette faculté, depuis le 25 mai 2018, sous réserve des règles propres au traitement de certaines données et dans le respect des dispositions du RGPD et de la loi du 6 janvier 1978. En revanche, l'article 1^{er} du même arrêté dispose que « *cette saisine de l'administration par voie électronique est facultative* ». Lorsqu'un préfet utilise ce traitement, il ne saurait donc légalement rendre obligatoire sa saisine par voie électronique.

17. L'article 5 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés permet le traitement de données personnelles sans le consentement de la personne lorsque notamment il est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Le 1 de l'article 23 du RGPD prévoit que le droit national peut apporter des limitations au droit d'opposition notamment lorsqu'une telle limitation respecte l'essence des libertés et droits fondamentaux et qu'elle constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir des objectifs importants d'intérêt public général. Aux termes du second alinéa de l'article 56 de la loi du 6 janvier 1978, le droit d'opposition « *ne s'applique pas lorsque le traitement répond à une obligation légale* ». Les traitements automatisés de données personnelles en cause ont pour finalités de garantir le droit au séjour des ressortissants étrangers en situation régulière et de lutter contre l'entrée et le séjour irréguliers en France des ressortissants étrangers. Dès lors, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la décision en litige serait illégale aux motifs qu'elle ne garantit par le consentement des personnes dont les données sont recueillies et qu'elle apporte une dérogation au droit d'opposition. Par ailleurs, les requérants ne peuvent utilement se prévaloir des dispositions de l'article 13 du RGPD, qui trouvent à s'appliquer, non au stade de la création d'un téléservice, mais au moment où les données en question sont obtenues. Enfin, la tenue d'un

registre des activités de traitement et la réalisation d'une analyse d'impact relative à la protection des données, qui sont uniquement liées à la mise en œuvre d'un traitement, ne conditionnent pas la légalité de la décision de création du téléservice correspondant. Il suit de là que les moyens tirés de la méconnaissance du RGPD et de la loi du 6 janvier 1978 doivent en tout état de cause être écartés.

18. En quatrième lieu, et à supposer même que ces moyens soient dirigés contre la création des téléservices en litige, ni les principes d'égalité devant le service public et de continuité du service public, ni le droit à la compensation du handicap énoncé par l'article L. 114-1-1 du code de l'action sociale et des familles, ni le droit au respect de la vie privée et familiale garanti notamment par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni enfin l'article 1^{er} de la loi du 6 janvier 1978 ne font obstacle, par principe, à ce que soit créé un téléservice pour accomplir une démarche administrative, et notamment pour demander la délivrance d'une autorisation.

19. En cinquième lieu, les requérants ne sauraient utilement se prévaloir des dispositions des articles L. 112-14 et R. 112-11-1 du code des relations entre le public et l'administration à l'encontre de la décision de création de téléservices.

20. En sixième et dernier 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 Paris, à la préfecture de police et, dans les autres départements, à la préfecture ou à la sous-préfecture, pour y souscrire une demande de titre de séjour du type correspondant à la catégorie à laquelle il appartient. / Toutefois, le préfet peut prescrire que les demandes de titre de séjour soient déposées au commissariat de police ou, à défaut de commissariat, à la mairie de la résidence du requérant. / Le préfet peut également prescrire : / 1° Que les demandes de titre de séjour appartenant aux catégories qu'il détermine soient adressées par voie postale ; / 2° Que les demandes de cartes de séjour prévues aux articles L. 313-7 et L. 313-27 soient déposées auprès des établissements d'enseignement ayant souscrit à cet effet une convention avec l'Etat. (...) ».*

21. 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.

22. Les dispositions de l'article R. 311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne font ainsi pas obstacle 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. Par suite, la création, par le préfet de la Seine-Saint-Denis, de téléservices de prise de rendez-vous et de dépôt de pièces permettant aux étrangers de le saisir en vue de la présentation d'une demande de titre de séjour ou de naturalisation n'a pas en elle-même méconnu les dispositions précitées de l'article R. 311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Le préfet n'a pas davantage méconnu le droit d'être entendu, composante du respect des droits de la défense, principe général du droit de

l'Union européenne, l'étranger pouvant faire connaître, de manière utile et effective, son point de vue.

23. Il résulte de ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation de la décision du préfet de la Seine-Saint-Denis en tant qu'elle a créé des téléservices pour le traitement des demandes de titres de séjour et de naturalisation.

En ce qui concerne la légalité de la décision du préfet de la Seine-Saint-Denis en tant qu'elle a rendu obligatoire le recours à des téléservices de prise de rendez-vous en ligne et de dépôt de pièces pour la présentation des demandes de titres de séjour et de naturalisation :

24. 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. Son article R. 431-2, dans sa rédaction issue de ce décret, prévoit désormais que, pour les catégories de titres de séjour figurant sur une liste fixée par arrêté du ministre chargé de l'immigration, les demandes s'effectuent au moyen d'un téléservice à compter de la date fixée par le même arrêté.

25. 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 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* ».

26. 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 code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, rappelées au point 20, et sont aujourd'hui fixées par celles de ses articles R. 431-2 et R. 431-3, rappelées aux points 24 et 25. 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 au demeurant 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. En l'espèce, il est constant que le préfet de la Seine-Saint-Denis a rendu obligatoire l'emploi de téléservices de prise de rendez-vous et de dépôt de pièces pour la présentation des demandes de titres de séjour et de naturalisation. Par suite, cette décision est dépourvue de base légale.

27. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'autre moyen de la requête dirigé contre l'obligation d'avoir recours à des téléservices, que La Cimade et autres sont fondés à demander l'annulation de la décision du préfet de la Seine-Saint-Denis en tant seulement qu'elle a rendu l'emploi de téléservices obligatoire pour le traitement des demandes de titres de séjour et de naturalisation. Il en est de même, pour un motif similaire, de la décision implicite de rejet née du silence gardé par le même préfet sur la demande d'abrogation qui lui a été soumise.

Sur l'injonction :

28. Eu égard aux conséquences pratiques de l'annulation de la décision du préfet de la Seine-Saint-Denis en tant qu'elle a rendu l'emploi de téléservices obligatoire pour le traitement des demandes de titres de séjour et de naturalisation, il y a lieu d'ordonner un supplément d'instruction tendant à ce que le préfet de la Seine-Saint-Denis apporte les précisions suivantes au tribunal administratif, dans le délai d'un mois à compter de la notification du présent jugement.

29. D'une part, concernant les demandes qui ne relèvent pas du champ d'application de l'administration numérique pour les étrangers en France (ANEF), le présent jugement implique nécessairement, eu égard au motif d'annulation retenu, que le préfet de la Seine-Saint-Denis mette en place des alternatives effectives et crédibles aux téléservices de prise de rendez-vous et de dépôt de pièces, permettant aux ressortissants étrangers de saisir l'autorité préfectorale aux fins de présentation de leurs demandes de titres de séjour et de naturalisation. A cette fin, il appartient au préfet de la Seine-Saint-Denis de faire connaître au tribunal administratif les solutions alternatives pouvant utilement être mises en œuvre, au regard notamment des moyens matériels et humains dont dispose la préfecture pour assurer le traitement du volume des saisines.

30. D'autre part, concernant les demandes qui relèvent du champ de l'ANEF, il y a lieu, pour le préfet de la Seine-Saint-Denis, d'apporter au tribunal administratif toute précision utile sur les modalités d'accueil et d'accompagnement imposées au second alinéa de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, en particulier celles envisagées par la circulaire du ministre de l'intérieur du 20 août 2021, en l'occurrence les centres de contact citoyen et les points d'accès numériques.

31. Dans l'un et l'autre cas, le préfet de la Seine-Saint-Denis précisera les délais de mise en œuvre de ces mesures.

Sur les frais non compris dans les dépens :

32. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme totale de 1 500 euros à verser à l'association La Cimade, à la Ligue des droits de l'Homme, au Secours Catholique-Caritas, au Groupe d'information et de soutien des immigrés, et à l'Association des avocats pour la défense des droits des étrangers au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les interventions de l'ordre des avocats du barreau de la Seine-Saint-Denis et de l'Association nationale des villes et territoires accueillants ne sont pas admises.

Article 2 : La décision du préfet de la Seine-Saint-Denis est annulée en tant qu'elle a rendu obligatoire l'emploi de téléservices de prise de rendez-vous et de dépôt de pièces pour la présentation et le traitement des demandes de titres de séjour et de naturalisation, ainsi que, pour le même motif, la décision implicite de rejet de la demande d'abrogation dont il était saisi.

Article 3 : Avant de statuer sur les conclusions à fin d'injonction, il est ordonné avant-dire droit un supplément d'instruction tendant à ce que le préfet de la Seine-Saint-Denis apporte au tribunal administratif toutes les précisions énumérées aux points 29 et 30, dans le délai d'un mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 4 : Il est sursis à statuer sur les conclusions à fin d'injonction de la requête dans l'attente du résultat de ce supplément d'instruction.

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

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

Article 7 : Le présent jugement sera notifié à l'association La Cimade, au Syndicat des avocats de France, à la Ligue des droits de l'Homme, au Secours Catholique-Caritas, au Groupe d'information et de soutien des immigrés, à l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers, à l'ordre des avocats du barreau de la Seine-Saint-Denis, à l'Association nationale des villes et territoires accueillants, et au préfet de la Seine-Saint-Denis.

Copie en sera adressée au ministre de l'intérieur.

Délibéré après l'audience du 29 juin 2022, à laquelle siégeaient :
M. Michel Hoffmann, président du tribunal,
Mme Nathalie Dupuy-Bardot, première conseillère,
M. Youssef Khiat, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 6 juillet 2022.

Le rapporteur,

Le président,

Y. Khiat

M. Hoffmann

La greffière,

S. Séguéla

La République mande et ordonne au préfet de la Seine-Saint-Denis, en ce qui le concerne, et 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.