

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N° 2105128

ASSOCIATION LA CIMADE et autres

Mme Maubon
Rapporteure

M. Borges-Pinto
Rapporteur public

Audience du 13 décembre 2022
Jugement du 22 décembre 2022

01-03-01-06
335-01-02-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Lyon

(1ère chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 30 juin et 10 novembre 2021, l'association La Cimade, l'association Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI), le Syndicat des avocats de France (SAF), l'association Ligue des droits de l'homme (LDH), l'Association des avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE) et l'association Le Secours catholique, représentés par Me Royon, demandent au tribunal :

1°) d'annuler :

- la décision, révélée par la mise à jour du site internet de la préfecture de la Loire le 20 mars 2021, de mettre en place un téléservice pour les demandes de convocation en préfecture s'agissant des premières demandes de titre de séjour, des renouvellements de titre de séjour, des changements d'adresse et d'état civil, des validations de visa de long séjour valant titre de séjour, des prolongations de visa touristique, des ressortissants britanniques dans le cadre du « Brexit » et des titres de séjour « passeport talent » ;

- la décision, révélée par le courrier de la préfète de la Loire du 6 avril 2021, de mettre en place un téléservice pour les demandes de convocation en préfecture s'agissant des premières demandes de titre de séjour ;

- la décision implicite par laquelle la préfète de la Loire a rejeté les demandes formulées par les associations La Cimade, Le Secours catholique et La Ligue des droits de l'homme dans leur courrier du 19 avril 2021, réitérant le courrier de La Cimade du 28 septembre 2020, sollicitant la mise en place de modalités alternatives d'accès au dépôt d'une demande de

délivrance, de renouvellement, de modification, de validation d'un titre de séjour ou visa, auprès de la préfecture de la Loire ;

2°) d'enjoindre à la préfète de la Loire, dans un délai de huit jours à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 500 euros par jour de retard :

- de mettre fin au téléservice mis en place et de le rendre conforme aux dispositions légales et réglementaires ;

- de proposer aux usagers des modalités alternatives aux procédures dématérialisées, pour le dépôt d'une demande de titre de séjour, quel qu'en soit le fondement ;

3°) de mettre à la charge de l'État le versement à chacune d'une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les associations requérantes soutiennent que :

S'agissant du contexte et de la situation constatée :

- depuis plusieurs mois et avant même la crise sanitaire, la préfecture de la Loire a généralisé la mise en place de procédures dématérialisées pour le dépôt et l'instruction des démarches concernant l'accueil et le séjour des étrangers résidant dans le département ;

- il résulte de la mise à jour du site internet de la préfecture du 20 avril 2021 que sont soumises à une démarche préalable de demande de rendez-vous, à réaliser de manière exclusivement dématérialisée, les demandes suivantes : premières demandes de titres de séjour de plein droit, demandes d'admission exceptionnelle au séjour, demandes de renouvellement des cartes de séjour temporaires, des visa longs séjour, des cartes de séjour pluriannuelles et des cartes de résident de dix ans, changements d'adresse, changements d'état civil, demandes de titre de séjour des ressortissants britanniques, validations de visa étudiant, demandes de titre de séjour « étudiant » ou demandes de renouvellement de titre de séjour « étudiant », prolongations de visa touristique, demandes relatives au titre « passeport talent » ;

- les dispositifs d'accompagnement à la saisine par voie électronique de l'administration tels les « points d'accueil numérique (PAN) » ou les « référents numérique étrangers » ne sauraient constituer des alternatives à la saisine par voie électronique ;

- la distinction entre la demande de rendez-vous pour le dépôt d'une demande de titre de séjour et le dépôt de la demande de titre de séjour est inopérante ;

S'agissant de la recevabilité de leur requête :

- il est justifié de l'intérêt et de la qualité à agir de chacune des requérantes, sans que la nature locale des décisions contestées n'ait d'incidence, eu égard à leur objet et leur portée ;

- les décisions contestées sont de nature à produire des effets notables et ont pour objet d'influer de manière significative sur les comportements des personnes auxquelles elles s'adressent et sont dès lors susceptibles de recours pour excès de pouvoir ;

- en l'absence d'indication des voies et délais de recours et en l'absence d'accusé de réception, leur requête n'est pas tardive ;

S'agissant de l'illégalité des décisions contestées :

- les décisions procédant à la mise en place et rendant obligatoire l'usage d'un téléservice pour l'obtention d'un rendez-vous et le dépôt de certaines demandes relatives à la situation des étrangers résidant dans le département de la Loire méconnaissent les dispositions de l'article 5 du décret n° 2016-685 du 27 mai 2016 autorisant les téléservices tendant à la mise en œuvre du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique, faute de transmission d'un engagement de conformité à CNIL et faute d'édiction et de publication d'un acte

réglementaire autorisant les téléservices mis en place, dès lors que les modules de prise de rendez-vous peuvent être qualifiés de téléservices au sens de ces dispositions ;

- en mettant en place de manière obligatoire et exclusive une modalité de saisine de l'administration par voie électronique pour plusieurs demandes, la préfète de la Loire a méconnu les dispositions des articles L. 112-8, R. 112-9-1 et R. 112-9-2 du code des relations entre le public et l'administration, qui prévoient que la saisine de l'administration par voie électronique est un droit de l'utilisateur et s'oppose à ce qu'elle soit une obligation ;

- les décisions contestées méconnaissent les dispositions des articles L. 112-9 et L. 112-10 du code des relations entre le public et l'administration et celles de l'article 1^{er} du décret n° 2015-1423 du 5 novembre 2015 relatif aux exceptions à l'application du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique, qui excluent du champ d'application de la mise en place de téléservices les démarches relatives aux documents de séjour et titre de voyage ;

- les décisions méconnaissent les articles R. 431-2 et R. 431-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ainsi que l'arrêté du 27 avril 2021 ;

- la mise en place de téléservices comme mode exclusif de dépôt des demandes auprès de l'administration méconnaît le principe fondamental du droit de l'Union européenne d'être entendu avant l'adoption de toute mesure défavorable ;

- les décisions portent atteinte au droit de chaque personne de décider de l'usage fait de ses données personnelles, en méconnaissance de l'article 1^{er} de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, de l'article 1^{er} du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016, dans la mesure où les usagers se trouvent contraints de transmettre leurs données personnelles par le biais d'un traitement automatisé pour faire valoir leurs droits ;

- l'absence d'alternative à la procédure dématérialisée méconnaît les dispositions des articles 1^{er} et 47 de 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 et l'article L. 114-1-1 du code de l'action sociale et des familles ;

- en l'absence d'alternative à la procédure dématérialisée, les décisions méconnaissent les principes d'égalité d'accès aux services publics et de continuité du service public ;

- la conformité au 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) de la dématérialisation des demandes de rendez-vous en vue du dépôt de certaines demandes de titre de séjour et de titre de voyage ainsi que le dépôt des demandes de titres de séjour « étudiant », de renouvellement de récépissé et d'autorisation provisoire de séjour, de changement d'adresse et de délivrance de document de circulation pour étranger mineur, qui constituent des traitements de données personnelles, n'est pas établie par la préfète de la Loire ; les articles 13, 16 à 23, 30, 32, 35 sont notamment méconnus ;

- eu égard à leurs conséquences sur les personnes concernées, les décisions et le système mis en place méconnaissent les dispositions de l'article 1^{er} de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;

- eu égard à leurs conséquences sur les personnes concernées, les décisions et le système mis en place méconnaissent les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- les modalités des téléservices mis en place sont illégales, notamment en ce que la production de documents pourtant non exigibles s'avère nécessaire pour l'obtention d'un rendez-vous, privant de fait l'intéressé d'accès au service public ;

- la mise en place d'un système dématérialisé sans alternative s'est faite sans concertation ni mesures transitoires, en méconnaissance de l'article L. 221-5 du code des relations entre le public et l'administration ;

- le système mis en place méconnaît les dispositions de l'article L. 112-14 du code des relations entre le public et l'administration en ce qu'il ne permet pas aux usagers de faire valoir leur refus exprès de se voir adresser des réponses par voie électronique ;
- l'accusé de réception délivré par la préfecture n'est pas conforme aux dispositions des articles L. 112-11 et suivants du code de relations entre le public et l'administration et de l'article R. 112-11-1 du même code.

Par un mémoire en défense enregistré le 20 octobre 2021, la préfète de la Loire conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

S'agissant de l'évolution du contexte et de la situation actuelle :

- la crise sanitaire a conduit les services publics à rechercher des modes alternatifs de saisine de l'administration tels que les téléservices, afin d'assurer la continuité du service public tout en protégeant la population contre les risques de contamination ;
- la préfecture de la Loire, si elle s'était engagée dans une réorganisation de ses processus d'instruction des demandes de titre de séjour dès avant 2019, a accéléré cette réorganisation, en deux phases : la première a consisté en un élargissement des demandes de rendez-vous en ligne, pour les demandes de délivrance d'un premier titre de séjour et les demandes d'admission exceptionnelle au séjour, et en la création d'un guichet de délivrance immédiate, accessible sans rendez-vous, pour la délivrance des récépissés et des documents de circulation pour étranger mineur, la seconde a consisté à modifier le système de prise de rendez-vous pour les premières demandes de titre de séjour, qui doivent désormais être sollicitées *via* la plateforme « démarches simplifiées » et soumise à un examen préalable avant l'octroi d'un rendez-vous ; le bilan en octobre 2021 de cette réorganisation est positif, ayant permis d'améliorer la qualité du service rendu pour les usagers de bonne foi ;
- des points d'accès numériques ont été déployés dans les services de l'État et les « Espaces France Service » et le bureau de l'immigration de la préfecture peut toujours être contacté en cas d'urgence pour une aide à la prise de rendez-vous ;

S'agissant de la légalité des décisions contestées :

- un module de prise de rendez-vous ne peut être assimilé à un téléservice au sens du code des relations entre le public et l'administration ; seuls le dispositif de « saisine de l'administration par voie électronique » (SVE) du ministère de l'intérieur, déclaré auprès de la CNIL et autorisé par un arrêté du 23 décembre 2015, et le dispositif « administration numérique des étrangers en France » (ANEF), créé par le décret n° 2021-313 du 24 mars 2021, peuvent être qualifiés de téléservices ; les moyens de légalité externe doivent donc être écartés comme inopérants ;
- un module de prise de rendez-vous ne pouvant être assimilé à un téléservice au sens du code des relations entre le public et l'administration, les moyens de légalité interne doivent également être écartés, étant précisé que des modalités alternatives ont été mises en place : points d'accès numériques, possibilité de saisir le bureau de l'immigration par messagerie électronique ou par téléphone, accès aux guichets de la préfecture, référent numérique étrangers ;
- le décret n° 2015-1423 du 5 novembre 2015, qui concerne les téléservices relatifs aux demandes de titre de séjour et non les modules de prise de rendez-vous, n'interdit pas la mise en place de téléservices mais se borne à limiter le droit des usagers à saisir l'administration par voie électronique par le biais des téléservices mis en place ;
- la mise en place d'un téléservice ne remet pas en cause la comparution personnelle de l'étranger, qui est maintenue pour la remise du titre ; le dépôt du dossier en ligne permet de

s'assurer que le dossier est complet, sans qu'il constitue le dépôt de la demande, qui sera enregistrée au guichet ;

- les autres moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par un courrier du 16 novembre 2021, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le tribunal est susceptible de déroger au principe de 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 décisions contestées, les effets produits par ces décisions antérieurs à leur annulation devront être regardés comme définitifs.

Des observations en réponse à ce courrier ont présentées le 14 décembre 2021 pour La Cimade et autres.

Par une ordonnance du 5 juillet 2022, la clôture de l'instruction a été fixée au 17 août 2022.

Par un courrier du 29 novembre 2022, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement est susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'incompétence de la préfète de la Loire, qui ne tenait pas de ses pouvoirs d'organisation de ses services, avant l'entrée en vigueur du décret du 24 mars 2021, la compétence pour rendre l'emploi de téléservices obligatoire pour le traitement des demandes de titres de séjour et ne tient 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 (cf. Conseil d'État Section avis du 3 juin 2022 n° 461694-461695-461922).

Par un courrier du 29 novembre 2022, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement est susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité partielle des conclusions à fin d'annulation des associations requérantes, à supposer qu'elles contestent une décision de la préfète de la Loire de mettre en place un téléservice pour les demandes de titres de séjour « étudiant » et de titres de séjour « passeport talent » qui serait postérieure aux 1^{er} et 25 mai 2021, dès lors qu'il résulte des termes de l'article 1^{er} de 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, qu'à compter respectivement du 1^{er} et du 25 mai 2021, la base légale des décisions de mettre en place un téléservice concernant ces demandant résident dans cet article l'article R. 431-2, et non dans une décision de la préfète de la Loire.

Des observations en réponse à ces courriers, enregistrées le 7 décembre 2022, ont été présentées par la préfète de la Loire.

Par un courrier du 12 décembre 2022, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement est susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré 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 ;
- 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 ;
- le décret n° 2015-1423 du 5 novembre 2015 relatif aux exceptions à l'application du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique (ministère de l'intérieur) ;
- 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) ;
- le décret n° 2021-313 du 24 mars 2021 relatif à la mise en place d'un téléservice pour le dépôt des demandes de titres de séjour ;
- l'arrêté du 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 Maubon,
- les conclusions de M. Borges-Pinto,
- et les observations de Me Lantheaume, suppléant Me Royon, pour La Cimade et autres.

Considérant ce qui suit :

1. Les associations et syndicat requérantes contestent la mise en place par la préfète de la Loire de dispositifs de prise de rendez-vous par voie électronique pour l'accès à ses services chargés de l'examen des demandes relatives aux documents de séjour (premier titre de séjour, premier titre de séjour étudiant, renouvellement de titre de séjour, validation de visa de long séjour valant titre de séjour, prolongation de visa touristique, document de séjour des ressortissants britanniques, demande de titre « passeport talent ») présentées par les ressortissants étrangers résidant dans le département de la Loire, et la mise en place de dispositifs de demandes par voie électronique (déclarations de changement de département de résidence et de changement d'état-civil) pour ces mêmes usagers, en tant que ces décisions de mise en place ne prévoient pas d'autre modalité de saisine des services préfectoraux que par voie dématérialisée.

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 n° 2105128 sont irrecevables en tant qu'elles émanent du Syndicat des avocats de France.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne le cadre juridique applicable :

Quant aux dispositions relatives aux demandes de titres de séjour :

4. 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 ne faisaient pas obstacle, et celles de l'article R. 431-3 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, il 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.

Quant aux dispositions relatives aux téléservices :

8. 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.* ».

9. 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.

10. 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* ».

11. 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, susmentionné. 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.

12. 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.

13. En troisième 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.

En ce qui concerne l'existence des décisions de rendre obligatoire et exclusive la saisine par voie électronique des services de la préfecture de la Loire pour certaines demandes :

14. Le 6 avril 2021, la préfète de la Loire a adressé aux associations intervenant auprès des étrangers un courrier les informant que, pour déposer une première demande de titre de séjour, les étrangers résidant dans ce département devront se connecter *via* la plateforme « démarches simplifiées » et qu'un rendez-vous leur sera attribué, après instruction des pièces déposées sur la plateforme, s'ils remplissent les conditions requises. Les sections locales des associations La Cimade, le Secours catholique et la Ligue des droits de l'homme, constatant l'existence de décisions de la préfète de la Loire rendant obligatoire la saisine par voie électronique de l'administration pour obtenir des rendez-vous pour certaines démarches concernant les étrangers résidant dans le département (demande de délivrance d'un premier titre de séjour « de plein droit », demande de délivrance d'un premier titre de séjour « admission exceptionnelle au séjour », demande de délivrance d'un premier titre de séjour « étudiant », demande de renouvellement d'un titre de séjour, demande de changement d'adresse et de changement d'état civil, demande de validation d'un visa de long séjour valant titre de séjour, demande de prolongation d'un visa touristique, demande des ressortissants britanniques dans le cadre du « Brexit », demande de délivrance d'un titre de séjour « passeport talent »), ont adressé à la préfecture de la Loire un courrier daté du 19 avril 2021 sollicitant que soit mise en place « toute modalité alternative d'accès au dépôt d'une demande de délivrance, de renouvellement, de modification, de validation d'un titre de séjour ou visa ». La préfète de la Loire ne conteste pas que le site internet de la préfecture a été mis à jour le 20 mars 2021 afin de soumettre plusieurs demandes relevant de sa compétence à une procédure préalable de demande de rendez-vous en ligne et de mettre en place des procédures entièrement dématérialisées pour certaines autres demandes.

15. Il n'est pas contesté par la préfète de la Loire qu'elle a mis en place des dispositifs de prise de rendez-vous par voie électronique pour l'accès à ses services chargés de l'examen des demandes, présentées par les ressortissants étrangers résidant dans le département, suivantes : demandes de délivrance d'un premier titre de séjour, qu'il soit « de plein droit » ou au titre de l'« admission exceptionnelle au séjour », demandes de renouvellement d'une carte de séjour temporaire, d'un visa de long séjour valant titre de séjour, d'une carte de séjour pluriannuelle ou d'une carte de résident de dix ans, demandes de changement d'adresse à la suite d'un changement de département et demandes de changement d'état civil. Elle ne conteste notamment pas les termes du courrier du 19 avril 2021 reçu à la date non contestée du 22 avril 2021, qui relève que ces demandes devaient toutes être précédées d'une demande de rendez-vous à formuler *via* un module de demande de rendez-vous disponible sur le site internet de la préfecture de la Loire, sauf pour les demandes de titre de séjour « de plein droit » pour lesquelles la demande de rendez-vous devait être formulées *via* la plateforme « démarches simplifiées ». N'est pas non plus contestée par la préfète la mise en place de dispositifs de demandes dont le dépôt et le traitement sont dématérialisés, accessibles par voie électronique sans rendez-vous préalable, pour les demandes suivantes : demandes d'un titre de séjour pour les ressortissants britanniques dans le cadre du « Brexit », demandes de validation d'un visa de long séjour valant

titre de séjour « étudiant », demandes de délivrance ou de renouvellement d'un titre de séjour « étudiant », demandes de délivrance d'un titre de séjour « passeport talent », demandes de prolongation d'un visa touristique.

16. Si la préfète indique que des modalités alternatives de saisine de la préfecture ont été mises en place, avec, au niveau local, le déploiement de « points d'accès numériques », la possibilité de saisir le bureau de l'immigration de la préfecture par message électronique ou par téléphone, la possibilité d'accéder aux guichets de la préfecture et la présence d'un « référence numérique étrangers », et au niveau national la mise en place de la plateforme « ANEF » (administration numérique des étrangers en France), elle ne conteste pas le fait que, malgré l'existence de ces possibilités, les étrangers souhaitant déposer une demande ou effectuer une démarche relevant des services de la préfecture de la Loire sont tenus de solliciter un rendez-vous préalable à leur demande ou leur démarche par voie dématérialisée. La préfète reconnaît au demeurant explicitement qu'elle a modifié les procédures d'enregistrement de demandes d'un premier titre de séjour, pour les « basculer » vers la plateforme numérique dite « démarches simplifiées ». Ainsi, la préfète ne conteste pas sérieusement que, au mois d'avril 2021, les demandes mentionnées au point précédent ne pouvaient pas être formées par une autre voie qu'électronique.

17. Il résulte de ce qui précède que la préfète de la Loire a pris en avril 2021 les décisions de rendre obligatoire le recours à un mode de saisine électronique pour l'obtention du rendez-vous nécessaire au dépôt de certaines demandes et pour le dépôt de certaines demandes concernant les étrangers résidant dans le département de la Loire.

En ce qui concerne la légalité des décisions contestées :

Quant à la qualification des procédures mises en place :

18. En ce qui concerne la mise en place d'une procédure de saisine par voie électronique pour le dépôt des demandes de délivrance d'un premier titre de séjour au titre de l'« admission exceptionnelle au séjour », demandes de renouvellement d'une carte de séjour temporaire, d'un visa de long séjour valant titre de séjour, d'une carte de séjour pluriannuelle ou d'une carte de résident de dix ans, demandes de changement d'adresse à la suite d'un changement de département et demandes de changement d'état civil, ces demandes devaient être précédées d'une demande de rendez-vous à formuler *via* un module de demande de rendez-vous disponible sur le site internet de la préfecture de la Loire.

19. En ce qui concerne les demandes de titre de séjour « de plein droit », la demande de rendez-vous devait être formulées *via* la plateforme « démarches simplifiées ».

20. En ce qui concerne les demandes d'un titre de séjour pour les ressortissants britanniques dans le cadre du « Brexit », ces demandes devaient être formulées *via* le dispositif du ministère de l'intérieur intitulé « saisine des services de l'État par voie électronique » (SVE).

21. En ce qui concerne les demandes de validation d'un visa de long séjour valant titre de séjour « étudiant » et les demandes de délivrance ou de renouvellement d'un titre de séjour « étudiant », elles relèvent depuis le 1^{er} mai 2021 du téléservice mentionné à l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, en vertu de l'arrêté du 27 avril 2021 pris en application de cet article. La requête ne conteste pas les modalités de dépôt de ces demandes antérieures au 1^{er} mai 2021.

22. En ce qui concerne les demandes de délivrance d'un titre de séjour « passeport talent », il ressort des pièces du dossier qu'elles devaient être présentées par le biais de l'envoi d'une demande à une adresse de messagerie électronique dédiée de la préfecture de la Loire, avant de relever à partir du 25 mai 2021 du téléservice mentionné à l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, en vertu de l'arrêté du 27 avril 2021 pris en application de cet article. La requête conteste les modalités de dépôt de ces demandes seulement entre le mois d'avril 2021 et le 25 mai 2021.

23. En ce qui concerne les demandes de prolongation d'un visa touristique, il ressort des pièces du dossier qu'elles devaient être présentées par le biais de l'envoi d'une demande à une adresse de messagerie électronique dédiée de la préfecture de la Loire.

24. Il résulte de ce qui a été dit au point 9 que les services permettant aux demandeurs de titre de séjour, par voie électronique, de solliciter un rendez-vous en préfecture et, le cas échéant, de déposer les pièces nécessaires à l'examen de leur demande constituent des « téléservices » au sens de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives.

Quant à la compétence de l'autorité préfectorale pour mettre en place de telles procédures :

25. 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.

26. Ils 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.

27. 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, 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.

28. Dans ces conditions, les associations requérantes sont fondées à solliciter l'annulation des décisions de mise en place d'un téléservice de demande de rendez-vous

préalable au dépôt des demandes de délivrance d'un premier titre de séjour, qu'il soit « de plein droit » ou au titre de l'« admission exceptionnelle au séjour », des demandes de renouvellement d'une carte de séjour temporaire, d'un visa de long séjour valant titre de séjour, d'une carte de séjour pluriannuelle ou d'une carte de résident de dix ans et les demandes de changement d'adresse à la suite d'un changement de département et de changement d'état civil, ainsi que des décisions de mise en place d'une procédure dématérialisée pour les demandes de prolongation d'un visa touristique, les demandes d'un titre de séjour pour les ressortissants britanniques dans le cadre du « Brexit » et les demandes d'un titre de séjour « passeport talents » qui devaient être présentées par le biais de l'envoi d'une demande à une adresse de messagerie électronique dédiée de la préfecture de la Loire, en tant qu'elles ne prévoient pas d'autre modalité de dépôt de ces demandes que par la voie dématérialisée, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête concernant ces décisions.

Sur les conclusions à fin d'injonction sous astreinte :

29. 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. Il y a dès lors lieu d'enjoindre à la préfète de la Loire de mettre fin au caractère exclusif de la saisine de ses services par la voie dématérialisée pour les seules demandes concernant le droit au séjour en France des ressortissants étrangers qui ne sont pas mentionnées à cet article et listées à l'article 1^{er} de l'arrêté du 27 avril 2021 modifié, dans un délai de quatre mois à compter de la notification du présent jugement. Il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

30. Enfin, l'exécution du présent jugement, eu égard au motif d'annulation des décisions de mise en place de télé-services obligatoires et exclusifs retenu, n'implique pas nécessairement qu'il soit enjoint à la préfète de la Loire, ainsi que les associations requérantes le demandent, de modifier les modalités de fonctionnement et les fonctionnalités des télé-services mis en place.

Sur les frais liés au litige :

31. 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 une somme qu'il réclame au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens.

32. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de l'État une somme à verser aux associations requérantes au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Sont annulées, en tant qu'elles ne prévoient pas d'autre modalité de dépôt de ces demandes que par la voie dématérialisée, les décisions de la préfète de la Loire de mise en place, à partir du mois d'avril 2021, d'un téléservice de demande de rendez-vous préalable au dépôt des demandes de délivrance d'un premier titre de séjour, qu'il soit « de plein droit » ou au titre de l'« admission exceptionnelle au séjour », des demandes de renouvellement d'une carte de séjour temporaire, d'un visa de long séjour valant titre de séjour, d'une carte de séjour pluriannuelle ou d'une carte de résident de dix ans et les demandes de changement d'adresse à la suite d'un changement de département et de changement d'état civil, ainsi que des décisions de mise en place, à partir du mois d'avril 2021, d'une procédure dématérialisée pour les demandes de prolongation d'un visa touristique et les demandes d'un titre de séjour pour les ressortissants britanniques dans le cadre du « Brexit ».

Article 2 : Il est enjoint à la préfète de la Loire de mettre fin au caractère exclusif de la saisine de ses services par la voie dématérialisée pour les demandes concernant le droit au séjour en France des ressortissants étrangers qui ne sont pas mentionnées à l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et listées à l'article 1^{er} de l'arrêté du 27 avril 2021 modifié, dans un délai de quatre mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête n° 2105128 est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association La Cimade en application du dernier alinéa de l'article R. 751-3 du code de justice administrative et au ministre de l'intérieur et des outre-mer.

Copie en sera adressée à la préfète de la Loire.

Délibéré après l'audience du 13 décembre 2022, à laquelle siégeaient :

M. Drouet, président,
Mme Maubon, première conseillère,
M. Gilbertas, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 22 décembre 2022.

La rapporteure,

Le président,

G. Maubon

H. Drouet

La greffière,

C. Chareyre

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer 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,
Une greffière,