

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LA GUADELOUPE**

N° 2100695

LA CIMADE & autres

M. Antoine Lubrani
Rapporteur

M. Pascal Sabatier-Raffin
Rapporteur public

Audience du 27 septembre 2022
Décision du 11 octobre 2022

01-03-01-06
51-02-03
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de la Guadeloupe

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 30 juin 2021, la Cimade, le Groupe d'information et de soutien des immigrés, le Syndicat des avocats de France, la Ligue des droits de l'homme et l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers, représentés par Me Navin et Me Plagnol, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision implicite du 1^{er} juin 2021 par laquelle le préfet de la Guadeloupe a refusé toute alternative à la saisine de l'administration par voie électronique pour l'obtention d'un rendez-vous et le dépôt de certaines demandes de titre de séjour ;

2°) d'enjoindre au préfet de la Guadeloupe de mettre fin au téléservice mis en place, et de le rendre conforme aux dispositions légales et réglementaires dans un délai de huit jours à compter de la notification du présent jugement, sous une astreinte de 500 euros par jour de retard ;

3°) d'enjoindre au préfet de la Guadeloupe de proposer aux usagers une alternative aux procédures dématérialisées pour le dépôt d'une demande ou du renouvellement de titre de séjour dans un délai de huit jours à compter de la notification du présent jugement, sous une astreinte de 500 euros par jour de retard ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros à verser à chacune des associations requérantes sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les requérants soutiennent que :

- ils justifient d'un intérêt à agir ;
- leur requête est recevable ;
- la décision attaquée est contraire à l'article 5 du décret du 27 mai 2016 en ce qu'elle aboutit à la mise en place de téléservices qui, d'une part, n'ont pas été précédés de l'envoi d'un engagement de conformité à la commission nationale de l'informatique et des libertés et, d'autre part, n'ont pas donné lieu à la publication d'un acte réglementaire ;
- elle méconnaît les dispositions combinées des articles L. 112-8, L. 112-9 et L. 112-10 du code des relations entre le public et l'administration, dès lors qu'elle rend obligatoire le recours à un téléservice pour les usagers du service public sans prévoir de solution de substitution ;
- elle viole les dispositions du décret du 5 novembre 2015, dès lors que ce dernier exclut du champ d'application des téléservices les démarches relatives aux documents de séjour et titre de voyage ;
- elle méconnaît les articles R. 431-2 et R. 431-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qui imposent le recours à un téléservice pour les seules demandes de titres visées dans l'arrêté auquel renvoie l'article R. 431-2 ;
- elle méconnaît le droit d'être entendu, érigé en principe général du droit de l'Union européenne, dès lors que l'étranger qui voit sa demande de titre traitée uniquement de manière dématérialisée ne peut faire valoir toutes ses observations ;
- elle méconnaît les dispositions du règlement européen relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (RGPD) et de la loi du 6 janvier 1978 ;
- elle est contraire aux dispositions de la loi du 11 février 2005, dès lors que l'absence d'alternative à l'usage du téléservice est susceptible de constituer une discrimination à l'encontre des usagers étrangers en situation de handicap ;
- elle méconnaît le principe de continuité et d'égalité d'accès au service public.

Par deux mémoires en défense, respectivement enregistrés les 14 et 24 février 2022, le préfet de la Guadeloupe conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir qu'aucun des moyens soulevés par les requérants n'est fondé.

Par lettre du 12 août 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 tribunal était susceptible de relever d'office l'absence d'intérêt à agir du Syndicat des avocats de France.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- 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'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 ;
- 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 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.

Vu les décisions n° 452798, 452806, 454716 et n° 461694, 461695, 461922 du 3 juin 2022 du Conseil d'Etat.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Lubrani, conseiller ;
- les conclusions de M. Sabatier-Raffin, rapporteur public ;
- les observations de Me Navin, représentant les requérants, le préfet de la Guadeloupe n'étant ni présent, ni représenté.

Considérant ce qui suit :

1. Par un courrier reçu par la préfecture de la Guadeloupe le 1^{er} avril 2021, la Cimade a demandé au préfet de la Guadeloupe de mettre en place des mesures alternatives à l'obligation pour les ressortissants étrangers de prendre rendez-vous et d'accéder au dépôt des demandes de titre de séjour par la voie électronique. Par la présente requête, la Cimade, le Groupe d'information et de soutien des immigrés, le Syndicat des avocats de France, la Ligue des droits de l'homme et l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers demandent au tribunal d'annuler la décision implicite de refus du préfet de la Guadeloupe née du silence gardé sur cette demande.

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 de la décision qu'il conteste.

Sur l'office du juge administratif :

3. L'effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir du refus opposé par le préfet de la Guadeloupe à la demande de la Cimade réside dans l'obligation pour cette autorité de prendre les mesures réglementaires demandées par la Cimade. Il s'ensuit que, lorsqu'il est saisi de conclusions aux fins d'annulation d'un tel refus, le juge de l'excès de pouvoir est conduit à apprécier sa légalité au regard des règles applicables et des circonstances prévalant à la date de sa décision.

Sur la légalité de la décision attaquée :

En ce qui concerne la qualification juridique des procédures imposant aux étrangers qui sollicitent certaines catégories de titres de séjour de saisir l'administration par la voie électronique pour obtenir un rendez-vous ou de déposer certaines pièces en ligne :

4. 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* ».

5. 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.

6. Il résulte de ce qui a été dit au point précédent que 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 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives, contrairement à ce que fait valoir en défense le préfet de la Guadeloupe.

En ce qui concerne l'obligation faite aux ressortissants étrangers d'accomplir des démarches administratives par la voie d'un téléservice :

Quant à l'obligation de saisine de l'administration par la voie électronique pour l'obtention d'un rendez-vous en vue du dépôt d'une demande de titre n'entrant 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 :

7. 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, prévoyait une obligation de présentation personnelle à la préfecture de l'étranger souhaitant souscrire une demande de titre de séjour.

8. 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.

9. 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, doit être effectuée, comme sous l'empire du droit antérieurement applicable, par l'étranger se présentant personnellement à la préfecture.

10. Les dispositions de l'article R. 311-1 ne faisaient pas obstacle à ce que le préfet permette aux étrangers concernés de demander un rendez-vous en préfecture par voie électronique. Il pouvait ainsi, avant l'entrée en vigueur du décret du 24 mars 2021, mettre à la disposition des étrangers des téléservices leur permettant d'obtenir des rendez-vous en préfecture, à condition de respecter l'exigence de présentation personnelle rappelée au point 8. 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.

11. 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.

12. Il suit de là que le préfet de la Guadeloupe ne pouvait, sous l'état du droit antérieur à l'entrée en vigueur du décret du 24 mars 2021, contraindre les étrangers à avoir recours à un téléservice pour obtenir un rendez-vous en préfecture en vue du dépôt de leur demande de titre, une telle mesure excédant sa compétence au titre des mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration. Pour les mêmes motifs, le préfet de la Guadeloupe ne tient pas de ses pouvoirs d'organisation du service la compétence pour édicter une telle obligation, sous l'empire du droit applicable à la date du présent jugement, pour les catégories de titres de séjour exclus du champ d'application de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Quant à l'obligation de saisine de l'administration par la voie électronique pour l'obtention d'un rendez-vous en vue du dépôt d'une demande de titre 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 :

13. Ainsi qu'il l'a été dit au point 8, l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa rédaction issue du décret du 24 mars 2021, prévoit que pour certaines 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. Le décret du 24 mars 2021 précité modifiant l'article R. 431-2 a toutefois fait l'objet d'une annulation partielle par un arrêt n° 452798, 452806, 454716 du Conseil d'Etat du 3 juin 2022 en ce 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

14. Le Conseil d'Etat a jugé au point 17 de l'arrêt susvisé que cette annulation partielle, motivée par l'absence de la solution de substitution susmentionnée, impliquait nécessairement que le décret attaqué soit complété par des dispositions prévoyant celle-ci, en renvoyant, le cas échéant, au ministre compétent le soin d'en préciser les modalités. Dans l'attente que cette réglementation complémentaire soit édictée, il a jugé que cette annulation partielle avait nécessairement pour conséquence que, si un étranger venait à se trouver, par l'effet des circonstances envisagées au point précédent, confronté à l'impossibilité de déposer sa demande par la voie du téléservice, l'autorité administrative serait tenue, par exception, de permettre le dépôt de celle-ci selon une autre modalité.

15. Il ne ressort pas des pièces du dossier, et il n'est d'ailleurs pas allégué, qu'à la date du présent jugement le préfet de la Guadeloupe ait prévu des modalités différenciées de saisine de l'administration par les étrangers selon la catégorie de titre de séjour sollicitée. Toutefois, à supposer même que la décision obligeant les étrangers à recourir à un téléservice pour obtenir un rendez-vous aux fins d'obtenir un des titres de séjour mentionnés dans l'arrêté du 27 avril 2021 auquel renvoie l'article R. 431-2 trouve son fondement juridique dans cet arrêté, il résulte de ce qui a été dit au point précédent qu'une telle décision doit être annulée, par voie de conséquence de l'annulation partielle prononcée par le Conseil d'Etat décrite aux points 13 à 14, en ce qu'elle ne prévoit pas, dans l'attente de la réglementation complémentaire édictée par le ministre, une autre modalité que l'utilisation du téléservice pour les étrangers souhaitant obtenir un rendez-vous en préfecture confrontés à l'impossibilité de déposer leur demande par la voie dudit téléservice.

16. Il résulte de ce qui précède que les requérants sont fondés à soutenir que le préfet ne pouvait légalement obliger les ressortissants étrangers à utiliser le téléservice destiné à la prise de rendez-vous en vue de la présentation d'une demande de titre de séjour sans prévoir de solution de substitution permettant à l'étranger confronté à l'impossibilité de prendre rendez-vous par la voie du téléservice d'effectuer cette démarche selon une autre modalité.

17. Par suite, il convient, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, de prononcer l'annulation de la décision attaquée.

Sur les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte :

18. Aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, « Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme

de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution ».

19. L'annulation de la décision attaquée refusant de prendre les mesures nécessaires pour assurer une solution de substitution à l'utilisation du téléservice pour les étrangers souhaitant obtenir un rendez-vous en préfecture confrontés à l'impossibilité de déposer leur demande par la voie électronique implique nécessairement l'édiction de ces mesures. Il y a donc lieu pour le tribunal d'enjoindre au préfet de la Guadeloupe de mettre en place une modalité alternative à la prise de rendez-vous par voie électronique pour les ressortissants étrangers confrontés à l'impossibilité d'obtenir un rendez-vous en vue de déposer leur demande de titre par la voie du téléservice, dans un délai de dix jours à compter de la notification du présent jugement.

20. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction de l'astreinte sollicitée par les requérants.

Sur l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

21. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat une somme totale de 1 500 euros à verser à la Cimade, au Groupe d'information et de soutien des immigrés, à la Ligue des droits de l'homme et à l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers.

D É C I D E :

Article 1^{er} : La décision implicite du 1^{er} juin 2021 par laquelle le préfet de la Guadeloupe a refusé toute alternative à la mise en place du téléservice pour l'obtention d'un rendez-vous et le dépôt de certaines demandes de titre de séjour est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au préfet de la Guadeloupe de mettre en place une modalité alternative à la prise de rendez-vous par voie électronique pour les ressortissants étrangers confrontés à l'impossibilité d'obtenir un rendez-vous en vue de déposer leur demande de titre par la voie du téléservice, dans un délai de dix jours à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : L'Etat versera, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, une somme totale de 1 500 euros à la Cimade, au Groupe d'information et de soutien des immigrés, à la Ligue des droits de l'homme et à l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers.

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

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à la Cimade, au Groupe d'information et de soutien des immigrés, au Syndicat des avocats de France, à la Ligue des droits de

l'homme, à l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers et au préfet de la Guadeloupe.

Copie en sera adressée au ministre de l'intérieur.

Délibéré après l'audience publique du 27 septembre 2022, à laquelle siégeaient :

M. Olivier Guiserix, président,
M. Antoine Lubrani, conseiller,
Mme Hélène Bentolila, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 11 octobre 2022.

Le rapporteur,

Signé

A. LUBRANI

Le président,

Signé

O. GUISERIX

La greffière,

Signé

A. CETOL

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur 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,
La greffière en cheffe,
Signé
M-L. CORNEILLE

