

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LA GUYANE**

N° 2100900

LA CIMADE et autres

M. Hégésippe
Rapporteur

M. Villain
Rapporteur public

Audience du 7 octobre 2021
Décision du 28 octobre 2021

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

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de la Guyane

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 30 juin et 1^{er} octobre 2021, la Cimade, le Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI), le Syndicat des avocats de France (SAF), la Ligue des droits de l'Homme (LDH), l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE) et le Comité pour la santé des exilés (COMEDE), représentés par Mes Pépin et Pialou, demandent au tribunal :

1°) d'annuler les décisions du 23 octobre 2020 par lesquelles le préfet de la Guyane a mis en place une procédure dématérialisée pour les demandes de duplicata de carte de séjour ou de modification d'adresse et les demandes de renouvellement d'une carte de séjour portant la mention « étudiant » ;

2°) d'annuler les décisions du 30 octobre 2020 par lesquelles le préfet de la Guyane a mis en place une procédure dématérialisée pour les premières demandes de titre de séjour et, s'agissant des usagers de Saint-Laurent du Maroni, pour les demandes de document de circulation pour étranger mineur ;

3°) d'annuler la décision du 19 mars 2021 par laquelle le préfet de la Guyane a mis en place une procédure dématérialisée pour les demandes de renouvellement de titre de séjour ;

4°) d'annuler la décision du 9 juin 2021 par laquelle le préfet de la Guyane a mis en place une procédure dématérialisée pour les demandes de titre de séjour portant la mention « passeport talent » ;

5°) d'annuler la décision implicite du 29 juin 2021 par laquelle le préfet de la Guyane a refusé de mettre en place des modalités alternatives aux procédures instituées par voie dématérialisée ;

6°) d'enjoindre au préfet de la Guyane, 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 proposer aux usagers des modalités alternatives aux procédures dématérialisées ;

7°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les requérants soutiennent que :

- leur requête est recevable ;
- les décisions contestées méconnaissent l'article 5 du décret du 27 mai 2016 en ce qu'elles aboutissent 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 CNIL et, d'autre part, n'ont pas donné lieu à la publication d'un acte réglementaire ;
- elles méconnaissent les articles L. 112-8, L. 112-9 et L. 112-10 du code des relations entre le public et l'administration eu égard à l'absence de mode alternatif de saisine pour les personnes qui ne voudraient ou ne pourraient procéder aux demandes par voie dématérialisée ;
- elles méconnaissent le décret du 5 novembre 2015 en ce qu'il exclut du champ d'application des téléservices, les demandes tendant à l'obtention d'un document de séjour, d'un titre de voyage ou d'un titre de circulation pour mineurs étrangers et les demandes de changement de situation ;
- les décisions antérieures au 1^{er} mai 2021 méconnaissent l'article R. 311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dès lors que cet article ne prévoit pas la possibilité d'instituer une procédure dématérialisée ;
- les décisions postérieures au 1^{er} mai 2021 méconnaissent les nouveaux articles R. 431-2 et R. 431-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile en ce que ces articles déterminent la liste des titres qui peuvent être sollicités par le biais de téléservices et imposent de tenir compte des difficultés que les ressortissants étrangers pourraient rencontrer ;
- les décisions contestées méconnaissent les principes de continuité et d'égalité d'accès au service public ;
- elles méconnaissent les dispositions du règlement général sur la protection des données ;
- elles méconnaissent les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dès lors, en premier lieu, qu'aucun motif n'est de nature à justifier le caractère obligatoire de la dématérialisation, en deuxième lieu, que ce nouveau mécanisme n'est pas assorti de mesures transitoires et, en dernier lieu, qu'il n'est pas tenu compte des difficultés que pourraient rencontrer les étrangers dans le suivi de leur dossier.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 septembre 2021, le préfet de la Guyane conclut au rejet de la requête. Il fait valoir que les moyens soulevés par les associations requérantes ne sont pas fondés.

En application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les parties ont été informées, le 20 septembre 2021, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de la tardiveté des conclusions aux fins d'annulation des décisions révélées les 23 et 30 octobre 2020 et le 19 mars 2021.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- 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 ;
- 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 ;
- 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 ;
- 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. Hégésippe,
- les conclusions de M. Villain, rapporteur public,
- les observations de Me Pialou, représentant l'ensemble des associations requérantes,
- et les observations de M. Forest, représentant le préfet de la Guyane.

Considérant ce qui suit :

1. Dans le contexte sanitaire lié à la pandémie du coronavirus, le préfet de la Guyane a décidé de mettre en place des procédures dématérialisées pour le traitement de certaines démarches relatives à l'accueil et au séjour des étrangers. Par publications électroniques du 23 octobre 2020, les services de la préfecture ont indiqué sur leur site internet la procédure à suivre pour le dépôt des demandes de duplicata de carte de séjour ou de modification d'adresse ainsi que les demandes de renouvellement d'une carte de séjour pour les étudiants. Par publications électroniques du 30 octobre 2020, ils ont indiqué que doivent être précédées d'une prise de rendez-vous en ligne, les demandes d'un premier titre de séjour et, s'agissant des usagers de Saint-Laurent du Maroni, les demandes de document de circulation pour étrangers mineurs. Par publication électronique du 19 mars 2021, les services préfectoraux ont indiqué que l'exigence d'une prise de rendez-vous en ligne, précède également les demandes de renouvellement d'un titre de séjour. Enfin, par publication électronique du 9 juin 2021, ces mêmes services ont indiqué la procédure à suivre pour le dépôt des demandes de carte de séjour portant la mention passeport talent. Par la présente requête, la Cimade et autres demandent l'annulation pour excès de pouvoir des décisions révélées par les publications précitées et ensemble de la décision implicite du 29 juin 2021 par laquelle le préfet de la Guyane a rejeté leur demande tendant à la mise en place de modalités alternatives aux procédures dématérialisées.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

En ce qui concerne les décisions révélées les 23 et 30 octobre 2020 et le 19 mars 2021 :

2. Aux termes du premier alinéa de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « *La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée* ». Aux termes de l'article R. 421-5 du même code : « *Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision* ».

3. En l'absence de disposition prescrivant une formalité de publicité déterminée, les décisions règlementaires prises par le représentant de l'Etat dans le département sont opposables aux tiers à compter de la date de leur publication au recueil des actes administratifs disponible sur internet ou de leur mise en ligne sur le site de la préfecture dans des conditions permettant un accès facile et garantissant leur fiabilité et leur date de publication.

4. D'une part, il ressort des pièces du dossier que les décisions révélées par les mises en ligne successives sur le site internet du préfet de la région Guyane revêtent, eu égard à leur portée générale et impersonnelle, le caractère de décisions règlementaires. Par suite, la Cimade et autres ne sauraient se prévaloir de la méconnaissance de l'article R. 421-5 du code de justice administrative, applicable aux décisions individuelles, pour justifier de la recevabilité de leurs conclusions. D'autre part, il n'est ni établi ni même soutenu que ces mises en ligne auraient été effectuées dans des conditions faisant obstacle à leur diffusion, à leur fiabilité et à la connaissance de leur date d'intervention. Il s'en déduit que les décisions révélées par publications électroniques des 23 octobre 2020, 30 octobre 2020 et 19 mars 2021 ont fait l'objet d'une publicité suffisante à l'égard, en l'espèce, de requérants, qui ont entrepris de contester la généralisation de la dématérialisation dans plusieurs départements et qui se trouvaient à même de contester les mesures propres à la Guyane dans le délai règlementaire de deux mois. Par suite, les conclusions aux fins d'annulation des décisions révélées par publications électroniques des 23 octobre 2020, 30 octobre 2020 et 19 mars 2021 sont tardives et doivent être rejetées comme irrecevables.

En ce qui concerne les autres décisions contestées des 9 et 29 juin 2021 :

5. En premier lieu, aux termes de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 : « *II. - Sont considérés, au sens de la présente ordonnance : 4° Comme téléservice, tout système d'information permettant aux usagers de procéder par voie électronique à des démarches ou formalités administratives* ». Il résulte de ces dispositions, éclairées par les travaux de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, qu'un téléservice est un « guichet d'accueil » numérique qui doit permettre à un usager d'obtenir une prestation, de faire valoir un droit, de satisfaire une obligation légale ou de demander un document. En revanche, ne constitue pas un téléservice notamment un simple accès à des ressources documentaires numériques, un site internet diffusant des informations généralistes sur l'organisation des services administratifs ou encore l'inscription à une newsletter ou à un bulletin municipal.

6. En l'espèce, les modules numériques mis en place par le préfet de la Guyane, pour le traitement des démarches relatives à l'accueil et au séjour des étrangers, ont pour fonction de permettre à ces usagers de prendre un rendez-vous en préfecture ou de procéder au dépôt entier de leur dossier afin que, dans l'un ou l'autre des cas, soit examiné leur droit au séjour. Ainsi, pour ce qui concerne les modules de prise de rendez-vous, les personnes intéressées sont successivement invitées à se munir de leur passeport et acte de naissance afin de renseigner leur

identité ou à se munir de leur titre de séjour afin de renseigner leur numéro AGDREF, à transmettre une adresse électronique, à réserver une date et un créneau horaire, le cas échéant en précisant le motif de la demande de rendez-vous, à se connecter à leur adresse électronique afin de confirmer le rendez-vous et enfin, à prendre note de la liste des pièces avec lesquelles elles devront impérativement se présenter le jour du rendez-vous. Dès lors, contrairement à ce que fait valoir le préfet de la Guyane et eu égard à la définition donnée par les dispositions précitées de l'ordonnance du 8 décembre 2005, ces formalités ne sont pas constitutives d'une « pré-démarche » isolée mais de l'introduction d'une seule et même démarche administrative en vue de l'obtention d'une prestation. De même, pour ce qui concerne les modules de dépôt des demandes en ligne, ils sont constitutifs, eu égard aux formalités attendues de la part des personnes intéressées et à la définition précitée, de démarches administratives en vue de l'obtention d'une prestation. Il s'ensuit que les modules de dépôt en ligne des demandes comme les modules de prise de rendez-vous doivent être qualifiés de téléservice au sens de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 8 décembre 2005.

7. En second lieu, aux termes de l'article L. 112-8 du code des relations entre le public et l'administration : « *Toute personne, dès lors qu'elle s'est identifiée préalablement auprès d'une administration, peut, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat, adresser à celle-ci, par voie électronique, une demande, une déclaration, un document ou une information, ou lui répondre par la même voie. Cette administration est régulièrement saisie et traite la demande, la déclaration, le document ou l'information sans lui demander la confirmation ou la répétition de son envoi sous une autre forme* ». Aux termes de l'article L. 112-9 du même code : « *L'administration met en place un ou plusieurs téléservices, dans le respect des dispositions de loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique et aux libertés et des règles de sécurité et d'interopérabilité prévues aux chapitres IV et V de 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. 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. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article* ». Aux termes de l'article L. 112-10 de ce code : « *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* ». Ces dispositions créent, sauf lorsqu'y font obstacle des considérations tenant à l'ordre public, la défense et la sécurité nationale ou la bonne administration ou lorsque la présence personnelle du demandeur est nécessaire, un droit, pour les usagers, à saisir l'administration par voie électronique. Elles ne prévoient en revanche aucune obligation de saisine électronique. Enfin, quand l'administration met en place un téléservice et qu'un usager choisit de la saisir par voie électronique, cette saisine électronique n'est possible que par l'utilisation de ce téléservice.

8. Il ressort des pièces du dossier que la décision révélée par la publication parue le 9 juin 2021, sur le site internet de la préfecture de Guyane, impose aux personnes qui souhaitent bénéficier d'un titre de séjour « passeport talent » de déposer leur demande en ligne tout en leur précisant qu'elles n'ont pas à se déplacer pour le dépôt d'une telle demande. De même, s'il ressort des pièces du dossier que le préfet de la Guyane a entendu maintenir un accueil sans rendez-vous pour certaines démarches administratives, que pourraient entreprendre les ressortissants étrangers, il n'en demeure pas moins qu'il a, par sa décision implicite de rejet du 29 juin 2021, refusé de mettre en place des procédures alternatives à la dématérialisation décidée

pour les démarches à l'origine du présent litige. Dans ces conditions, le préfet de la Guyane doit être regardé comme ayant imposé des téléservices obligatoires et exclusifs alors même qu'il se déduit des motifs énoncés au point précédent, qu'en l'absence de disposition législative contraire, aucune disposition ne fait obligation aux ressortissants étrangers de saisir l'administration par voie électronique et, notamment, d'utiliser un téléservice mis en place par l'administration. Il a, ce faisant, commis une erreur de droit. Par suite, le moyen selon lequel les décisions attaquées des 9 et 29 juin 2021 ne sauraient légalement aboutir à rendre obligatoire et exclusive la saisine de l'administration par voie électronique doit être accueilli.

9. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que les associations requérantes sont fondées à demander l'annulation des décisions des 9 et 29 juin 2021. Toutefois, eu égard aux capacités d'accueil de la préfecture, aux moyens humains et matériels dont elle dispose et au contexte de crise sanitaire liée à la pandémie de covid-19, il convient de surseoir à statuer sur la date d'effet de ces annulations, jusqu'à ce que les parties aient débattu de la question de savoir s'il y a lieu, en l'espèce, de limiter dans le temps les effets des annulations ainsi prononcées.

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

10. Le présent jugement, qui sursoit à statuer sur la question de la limitation dans le temps des effets des annulations prononcées, implique le rejet des conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte présentées par les associations requérantes.

Sur les frais liés au litige :

11. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat le versement aux associations requérantes de la somme globale de 1 200 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La décision du 9 juin 2021 par laquelle le préfet de la Guyane a mis en place une procédure dématérialisée pour les demandes de titre de séjour portant la mention « passeport talent » est annulée.

Article 2 : La décision implicite du 29 juin 2021 par laquelle le préfet de la Guyane a refusé de mettre en place des modalités alternatives aux procédures instituées par voie dématérialisée est annulée.

Article 3 : Il est sursis à statuer sur la date d'effet de ces annulations, jusqu'à ce que les parties aient débattu de la question de savoir s'il y a lieu, en l'espèce, de limiter dans le temps les effets des annulations prononcées aux articles 1^{er} et 2 de la présente décision.

Article 4 : L'Etat versera la somme globale de 1 200 euros aux associations requérantes en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 6 : 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, au Comité pour la santé des exilés et au préfet de la Guyane.

Délibéré après l'audience du 7 octobre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Martin, président,
Mme Chatal, conseillère,
M. Hégésippe, conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 28 octobre 2021.