CE 7 juillet 2026 n 509812

Source : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000054398570

Conseil d'État, 10ème - 9ème chambres réunies, 7 juillet 2026, n° 509812 (CETATEXT000054398570), mentionné aux tables du recueil Lebon

Vu la procédure suivante : Par une requête sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 17 novembre 2025 et 18 février 2026, les associations Avocats pour la défense des droits des étrangers, Groupe d'information et de soutien des immigré.es, La Cimade, Ligue des droits de l'Homme, le Syndicat des avocats de France et l'association Tiberius Claudius demandent au Conseil d'Etat : 1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite par laquelle le ministre de l'intérieur a refusé d'abroger 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, le décret n° 2023-191 du 22 mars 2023 créant une solution de substitution au téléservice mentionné à l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ainsi que l'arrêté du 1er août 2023 pris pour l'application de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile fixant les modalités d'accueil et d'accompagnement et les conditions de recours à la solution de substitution des usagers du téléservice " ANEF " ; 2°) d'enjoindre au ministre d'abroger ces décrets ; 3°) de mettre à la charge de de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ils soutiennent que : - ils ont intérêt pour agir et leurs représentants ont qualité pour agir ; - le décret du 22 mars 2023 et l'arrêté du 1er août 2023 sont entachés d'incompétence dès lors qu'il n'est pas établi que ces actes seraient conformes, d'une part, à la version soumise au Conseil d'Etat ou à celle adoptée par celui-ci et, d'autre part, à celles présentées aux instances consultées ; - l'article 1er du décret du 22 mars 2023 et l'arrêté du 1er août 2023 méconnaissent le principe d'accès normal au service public, dès lors qu'ils limitent le recours à la solution de substitution à l'enregistrement de la demande, à l'exclusion des démarches ultérieures nécessaires à son instruction et, pour la même raison, l'article 4 de l'arrêté est contraire à l'article 1er du même décret ; - en ne prévoyant pas des garanties suffisantes, le même décret et le même arrêté méconnaissent le droit d'accès normal au service public et le droit à déposer une demande de titre de séjour, dès lors qu'ils subordonnent l'accès à la solution de substitution à une tentative préalable auprès du dispositif d'accueil et d'accompagnement et à un accord de l'autorité préfectorale, de surcroit sans tenir compte de la diversité des situations ; - le même arrêté méconnaît le droit d'accès au service public et les principes d'égalité et d'interdiction des discriminations, dès lors qu'il ne précise pas les modalités de fonctionnement du centre de contact citoyens, qu'il précise que les agents des points d'accueil numérique ne sont pas compétents pour vérifier le caractère complet des dossiers et ne leur donne pas compétence pour résoudre les dysfonctionnements ni pour assister les usagers, qu'il prévoit de tels points d'accueil seulement dans les préfectures et sous-préfectures disposant d'un service chargé des étrangers, qu'il renvoie aux préfets la détermination des modalités de prise de rendez-vous sans leur imposer de prévoir un mode autre que dématérialisé et qu'il ne prévoit aucun accompagnement pour les personnes qui ont déjà déposé leurs demandes ; - en n'imposant pas un délai pour délivrer ou renouveler un document provisoire de séjour, et en ne prévoyant pas qu'un tel document doit mentionner la possibilité de travailler lorsque l'étranger y a droit, le décret du 24 mars 2021 méconnaît le droit au respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les parties ont été informées que la décision du Conseil d'Etat était susceptible d'être fondée sur le moyen, relevé d'office, tiré de ce que le Syndicat des avocats de France ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation des actes qu'il conteste. Par un nouveau mémoire, enregistré le 27 mars 2026, les requérants ont présenté des observations en réponse. Par un mémoire en défense, enregistré le 12 juin 2026, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête. Il soutient que le Syndicat des avocats de France ne justifie pas d'un intérêt pour agir contre les décisions qu'il attaque et que les moyens de la requête ne sont pas fondés. Par une intervention, enregistrée le 26 mars 2026, le Conseil national des barreaux demande que le Conseil d'État fasse droit aux conclusions de la requête et qu'il assortisse l'injonction d'un délai de quinze jours, sous astreinte de 150

euros par jour de retard. Il se réfère aux moyens exposés dans la requête, en y apportant des précisions complémentaires, et soutient en outre que son intervention doit être admise, dès lors que l'ANEF affecte directement et significativement les conditions d'exercice de la profession et qu'il a pour objet de défendre les droits des justiciables. Vu les autres pièces du dossier ; Vu : - la Constitution, notamment son Préambule ; - la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; - le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; - le code de justice administrative ; Après avoir entendu en séance publique : - le rapport de M. Stéphane Eustache, maître des requêtes, - les conclusions de M. Frédéric Puigserver, rapporteur public ; La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SAS Zribi et Texier, avocat des associations Avocats pour la défense des droits des étrangers, Groupe d'information et de soutien des immigré.es, La Cimade, Ligue des droits de l'Homme, du Syndicat des avocats de France et de l'association Tiberius Claudius. Considérant ce qui suit : 1. 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 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. Il prévoit aussi que les personnes tenues à l'obligation d'avoir recours au téléservice peuvent, sous certaines conditions, bénéficier d'un accueil et d'un accompagnement. Le décret du 22 mars 2023 a complété le même article R. 431-2 pour prévoir, en outre, une solution de substitution au téléservice. L'arrêté du 1er août 2023 pris pour l'application de l'article R. 431-2 a fixé les modalités d'accueil et d'accompagnement ainsi que les conditions de recours à la solution de substitution. Les requérants demandent au Conseil d'Etat d'annuler la décision implicite par laquelle le ministre de l'intérieur a refusé d'abroger ces deux décrets et cet arrêté. Sur l'intervention du Conseil national des barreaux : 2. Les dispositions contestées n'ayant pas, sur les conditions d'exercice de la profession d'avocat, des incidences suffisamment directes et certaines, le Conseil national des barreaux ne justifie pas, au vu de son objet statutaire, d'un intérêt lui donnant qualité pour intervenir à l'appui de la requête. Son intervention n'est, par suite, pas recevable. Sur la recevabilité de la requête en tant qu'elle émane du Syndicat des avocats de France : 3. 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 d'avocat, 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 actes qu'il conteste. La requête est, par suite, irrecevable en tant qu'elle émane de ce syndicat. Sur les conclusions de la requête : En ce qui concerne les moyens soutenant que les actes dont l'abrogation est demandée seraient entachés d'incompétence : 4. Les moyens tirés de ce qu'il n'est pas établi, d'une part, que le décret du 22 mars 2023 serait conforme à la version soumise au Conseil d'Etat ou à celle adoptée par celui-ci, ni, d'autre part, que ce même décret et l'arrêté du 1er août 2023 seraient conformes aux projets présentés aux instances consultées, mettent en cause les conditions d'édiction de ces actes réglementaires et non, contrairement à ce qui est soutenu, la compétence de leurs auteurs. De tels moyens ne peuvent être utilement soulevés à l'encontre du refus d'abroger ces actes réglementaires. En ce qui concerne les moyens relatifs au dispositif d'accueil et d'accompagnement et à la solution de substitution : 5. Le pouvoir réglementaire ne saurait rendre obligatoire le recours à un téléservice pour accomplir une démarche administrative, et notamment pour demander la délivrance d'une autorisation, qu'à la condition de permettre l'accès normal des usagers au service public et de garantir aux personnes concernées l'exercice effectif de leurs droits. Il doit tenir compte de l'objet du service, du degré de complexité des démarches administratives en cause et de leurs conséquences pour les intéressés, des caractéristiques de l'outil numérique mis en œuvre ainsi que de celles du public concerné, notamment, le cas échéant, de ses difficultés dans l'accès aux services en ligne ou dans leur maniement. 6. Eu égard aux caractéristiques du public concerné, à la diversité et à la complexité des situations des demandeurs et aux conséquences qu'a sur la situation d'un étranger, notamment sur son droit à se maintenir en France et, dans certains cas, à y travailler, l'enregistrement de sa demande, il incombe au pouvoir règlementaire, lorsqu'il impose le recours à un téléservice pour l'obtention de certains titres de séjour, de prévoir les

dispositions nécessaires pour que bénéficient d'un accompagnement les personnes qui ne disposent pas d'un accès aux outils numériques ou qui rencontrent des difficultés soit dans leur utilisation, soit dans l'accomplissement des démarches administratives. Il lui incombe, en outre, pour les mêmes motifs, de garantir la possibilité de recourir à une solution de substitution, pour le cas où certains demandeurs se heurteraient, malgré cet accompagnement, à l'impossibilité de recourir au téléservice pour des raisons tenant à la conception de cet outil ou à son mode de fonctionnement. 7. Aux termes de 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 27 mars 2023 : " La demande d'un titre de séjour figurant sur une liste fixée par arrêté du ministre chargé de l'immigration s'effectue au moyen d'un téléservice à compter de la date fixée par le même arrêté. (...) / Les personnes qui ne sont pas en mesure d'effectuer elles-mêmes le dépôt en ligne de leur demande bénéficient d'un accueil et d'un accompagnement leur permettant d'accomplir cette formalité. / En outre, une solution de substitution, prenant la forme d'un accueil physique permettant l'enregistrement de la demande, est mise en place pour l'étranger qui, ayant accompli toutes les diligences qui lui incombent, notamment en ayant fait appel au dispositif d'accueil et d'accompagnement prévu à l'alinéa précédent, se trouve dans l'impossibilité constatée d'utiliser le téléservice pour des raisons tenant à la conception ou au mode de fonctionnement de celui-ci. / Le ministre chargé de l'immigration fixe par arrêté les modalités de l'accueil et de l'accompagnement mentionnés au deuxième alinéa ainsi que les conditions de recours et modalités de mise en œuvre de la solution de substitution prévue au troisième alinéa. " S'agissant du dispositif d'accueil et d'accompagnement : 8. L'arrêté ministériel du 1er août 2023 prévoit deux modalités d'accueil et d'accompagnement, à distance par un " centre de contact citoyens " et dans les locaux des préfectures par des " points d'accueil numérique ". 9. En premier lieu, aux termes du cinquième alinéa de l'article 2 de cet arrêté : " L'assistance téléphonique ou via un formulaire de contact est mise en œuvre par le " centre de contact citoyens " de l'Agence nationale des titres sécurisés. Le centre de contact citoyens est joignable via un numéro téléphonique dédié et gratuit. Ses téléconseillers assistent l'usager dans le dépôt de sa demande, le renseignent sur le suivi de son dossier, identifient les anomalies et les transmettent à la direction générale des étrangers en France. Ils assurent également un rôle de relais vers les usagers bloqués pour lesquels une solution a été trouvée à la suite du signalement ". En adoptant ces dispositions, le ministre a suffisamment défini le service que le centre de contact citoyens doit rendre. 10. En second lieu, les points d'accueil numérique sont, aux termes du dernier alinéa de l'article 2 de l'arrêté, " installés dans les préfectures et les sous-préfectures disposant d'un service chargé des étrangers ". Le moyen tiré de ce que, ainsi définies, ces implantations seraient insuffisantes n'est pas assorti des éléments qui permettraient d'apprécier son bien-fondé. Aux termes du même alinéa : " ces points d'accueil numérique assurent l'accompagnement numérique au dépôt des demandes de titres de séjour " et aux termes du premier alinéa de l'article 3 de l'arrêté : " Les usagers étrangers bénéficient dans les points d'accueil numérique d'une aide à l'utilisation de l'outil informatique, d'informations générales sur les démarches les concernant, d'une aide à la qualification de la demande et d'un accompagnement à la constitution du dossier dématérialisé ". Les requérants ne sont ainsi pas fondés à soutenir que les agents des points d'accueil numérique ne seraient pas habilités à résoudre les difficultés rencontrées ni à assister les usagers, alors même que, selon le même alinéa, ces agents " ne vérifient pas la complétude des dossiers ". Enfin, aux termes du dernier alinéa de l'article 3 de l'arrêté : " Les modalités de prise de rendez-vous au point d'accueil numérique, qui comprennent au moins deux vecteurs, sont déterminées par le préfet. " Il en résulte nécessairement que la voie dématérialisée ne peut pas être le seul mode de prise de rendez-vous proposé à l'usager. 11. Dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que les modalités d'accueil et d'accompagnement prévues par l'arrêté du 1er août 2023 ne garantiraient pas un accès normal au service public, ni qu'elles méconnaitraient le principe d'égalité ou auraient un caractère discriminatoire. S'agissant de la solution de substitution : 12. En premier lieu, contrairement à ce qui est soutenu, le troisième alinéa, introduit par le décret du 22 mars 2023, de l'article R. 431-2, cité au point 7, ne saurait être regardé comme limitant le recours à la solution de substitution à la seule impossibilité de présenter une demande initiale, à l'exclusion des obstacles qui seraient rencontrés en cours de procédure. De même, si l'article 4 de l'arrêté du 1er août 2023 mentionne l'étranger qui n'a pas pu " déposer " sa demande par le téléservice, cet article, pris pour l'application de l'article R. 431-2, n'a ni pour objet ni pour

effet de réserver la solution de substitution à la démarche initiale. Aucune des dispositions contestées par les requérants ne fait obstacle à ce que l'étranger qui se trouve dans l'impossibilité constatée d'utiliser le téléservice pour des raisons tenant à sa conception, quelles qu'elles soient, fasse appel à la solution de substitution. Les requérants ne sont ainsi pas fondés à soutenir que les dispositions contestées seraient contraires aux principes rappelés aux points 5 et 6. 13. En second lieu, si le même troisième alinéa de l'article R. 431-2 et l'article 4 de l'arrêté subordonnent l'accès à la solution de substitution à une tentative préalable auprès du dispositif d'accueil et d'accompagnement, il n'en résulte aucune méconnaissance des principes déjà mentionnés. De même, si l'article 4 de l'arrêté prévoit que l'intéressé doit avoir été " invité par la préfecture territorialement compétente à bénéficier de la solution de substitution ", les services préfectoraux ne sauraient légalement refuser un tel accès lorsque les conditions légales en sont réunies. En ce qui concerne les moyens relatifs aux documents provisoires de séjour : 14. Le décret du 24 mars 2021 a créé les articles R. 431-15-1 à R. 431-15-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui régissent les documents provisoires délivrés à l'étranger qui a présenté sa demande par la voie du téléservice. 15. En premier lieu, le dépôt d'une telle demande donne lieu, conformément au premier alinéa de l'article R. 431-15-1, à la délivrance " immédiate " d'une attestation dématérialisée de dépôt en ligne. 16. En outre, aux termes du deuxième alinéa du même article : " Lorsque l'instruction d'une demande complète et déposée dans le respect des délais mentionnés à l'article R. 431-5 se poursuit au-delà de la date de validité du document de séjour détenu, le préfet est tenu de mettre à la disposition du demandeur (...) une attestation de prolongation de l'instruction de sa demande (...). Ce document, accompagné du document de séjour expiré, lui permet de justifier de la régularité de son séjour pendant la durée qu'il précise. Lorsque l'instruction se prolonge, en raison de circonstances particulières, au-delà de la date d'expiration de l'attestation, celle-ci est renouvelée aussi longtemps que le préfet n'a pas statué sur la demande ". Aux termes du troisième alinéa du même article : " Lorsque l'étranger mentionné aux 2°, 3° ou 4° de l'article R. 431-5 a déposé une demande complète dans le respect du délai auquel il est soumis, le préfet est tenu de mettre à sa disposition (...) une attestation de prolongation de l'instruction de sa demande (...). Ce document lui permet de justifier de la régularité de son séjour pendant la durée qu'il précise. Lorsque l'instruction se prolonge, en raison de circonstances particulières, au-delà de la date d'expiration de l'attestation, celle-ci est renouvelée aussi longtemps que le préfet n'a pas statué sur la demande ". Il en résulte, dans les cas prévus aux deuxième et troisième alinéas de l'article R. 431-15-1, que l'administration a l'obligation de mettre à disposition l'attestation de prolongation de l'instruction, lorsque les conditions sont remplies, avant que le droit au séjour de l'intéressé ait pris fin, puis, si l'instruction se prolonge encore, de renouveler l'attestation avant la date d'expiration de celle-ci. 17. Enfin, l'attestation de prolongation de l'instruction doit être mise à la disposition du réfugié ou du bénéficiaire de la protection subsidiaire, conformément aux articles R. 431-15-3 et R. 431-15-4, " dès la souscription " de sa demande de titre de séjour. 18. Ainsi, le moyen tiré de ce que le pouvoir règlementaire n'aurait pas imposé à l'administration de délai pour délivrer ou renouveler les documents provisoires de séjour manque en fait. 19. En second lieu, les requérants ne sont en tout état de cause pas fondés à soutenir que les dispositions contestées méconnaîtraient le droit au respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, faute d'avoir précisé que les attestations doivent faire état des droits des intéressés en matière d'exercice d'une activité professionnelle. 20. Il résulte de tout ce qui précède que la requête doit être rejetée, y compris les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. D E C I D E : ---------- Article 1er : L'intervention du Conseil national des barreaux n'est pas admise. Article 2 : La requête de l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers et autres est rejetée. Article 3 : La présente décision sera notifiée à l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers, premier requérant dénommé, pour l'ensemble des requérants, au Conseil national des barreaux et au ministre de l'intérieur. Copie en sera adressée au Premier ministre. Délibéré à l'issue de la séance du 17 juin 2026 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Bertrand Dacosta, Mme Anne Egerszegi, présidents de chambre ; M. Olivier Yeznikian, M. Nicolas Polge, M. Vincent Daumas, Mme Rozen Noguellou, M. Renaud Vedel, conseillers d'Etat et M. Stéphane Eustache, maître des requêtes-rapporteur. Rendu le 7 juillet 2026 Le président : Signé : M. Jacques-Henri Stahl Le

rapporteur : Signé : M. Stéphane Eustache La secrétaire : Signé : Mme Thamila Mouloud La République mande et ordonne au Premier ministre en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision. Pour expédition conforme, Pour la secrétaire du contentieux, par délégation : No 509812- 2 - ECLI:FR:CECHR:2026:509812.20260707