

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N° 2103111

Association Cimade et autres

Mme Cathy Schmerber
Juge des référés

Ordonnance du 25 mai 2021

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 30 avril 2021, l'association Cimade, le groupe d'information et de soutien des immigrés (Gisti), le Syndicat des Avocats de France, la Ligue des Droits de l'Homme et l'Association des Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers, représentés par Me Lantheaume, demandent au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de ces décisions, la suspension des effets de l'exécution :

- des décisions prises à une date indéterminée par le préfet du Rhône, révélées par la mise en place d'un téléservice pour les demandes de convocation en préfecture s'agissant des premières demandes de titre de séjour, des demandes de renouvellement de titre de séjour et des demandes de renouvellement de récépissés de demande de titre de séjour, en tant qu'elles ne prévoient aucune autre modalité de dépôt de ces demandes que la voie dématérialisée ;
- de la décision implicite de rejet des demandes formulées par l'association Cimade dans son courrier du 18 décembre 2020 ;
- de la décision implicite de priorisation de la convocation et du traitement des demandes en fonction de leur fondement ;

2°) d'enjoindre, de manière générale, au préfet du Rhône de prévoir le caractère facultatif et alternatif de la saisine (demandes de convocation et dépôt de tous les types de demandes) par voie électronique de l'administration par ses usagers, dans un délai de quinze jours à compter de la notification de la décision à intervenir et ce, sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

3°) d'enjoindre, de manière plus spécifique au préfet du Rhône de :

- faire cesser l'impossibilité de prendre un rendez-vous en préfecture par un autre moyen que le site internet de la préfecture ou « démarches simplifiées », et de mettre en place une modalité alternative de saisine de l'administration ;

- mettre en place des moyens humains compétents destinés à orienter et aider les usagers du service public dans leurs démarches de prise de rendez-vous ;
- rendre facultative la saisie du fondement juridique de la demande de titre de séjour, les usagers n'ayant pas l'obligation de connaître les multiples motifs d'admission au séjour prévus par la législation ;
- à défaut, répertorier de manière exhaustive, tous les fondements possibles de demandes de titre de séjour, certains motifs n'apparaissant pas dans le menu déroulant (liens privés et familiaux, stagiaire, jeune au pair ...) et de permettre que plusieurs motifs soient cumulables ;
- faire cesser la pratique de clôture des dossiers en ligne, pour manque de document, sans information préalable par mail ; de même, faire cesser les clôtures de dossier au motif que les demandeurs n'ont pas fourni des documents autres que ceux prévus à l'article R. 311-2-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (justificatifs de nationalité et de domicile) ou des documents déjà téléchargés ;
- convoquer dans un délai raisonnable tout demandeur à un titre de séjour, quel que soit le fondement de sa demande ;
- faire cesser les refus de convocations pour les personnes sous le coup d'une obligation de quitter le territoire, alors qu'aucune disposition légale n'interdit de déposer une demande de titre de séjour dans cette situation, tout particulièrement lorsque des changements de circonstance le justifient ;
- maintenir les convocations programmées pour les personnes qui n'auraient pas fait le bon choix dans le menu déroulant, sans les obliger à réitérer leur démarche en ligne et leur imposer de nouveaux délais de convocation ;
- faire cesser la priorisation des convocations selon le fondement juridique de la demande ;
- délivrer des convocations dans le délai maximal de deux mois pour le renouvellement des titres de séjour ;
- faire cesser la pratique de l'envoi par la messagerie du site « démarches simplifiées », d'un formulaire de « pré-rendez-vous » à l'approche de la convocation, le contenu de ce formulaire ne correspondant pas à la démarche, alors que les renseignements pertinents ont déjà été donnés ;
- faire cesser les pratiques, au guichet de la préfecture, de refus de dépôt d'un dossier pour l'étranger ayant prétendument effectué un mauvais choix dans le menu déroulant pour renseigner le motif de sa demande ;
- plus généralement, prendre toutes les mesures nécessaires pour que soient élaborées et mises en œuvre des modalités d'accueil des étrangers, d'enregistrement et d'instruction de leurs demandes permettant de garantir un accès effectif et une continuité du service public, dans un délai de quinze jours à compter de la notification de la décision à intervenir ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat le versement, à chacune, d'une somme de 1 000 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 le 12 mai 2020, l'accès à la préfecture du Rhône ne s'effectue plus que sur rendez-vous pour toutes les demandes au bénéfice des ressortissants étrangers, usagers du service public, avec la mise en place de plusieurs téléservices dont un dit de « démarches simplifiées » indiquant expressément qu'aucune demande ne sera traitée par un autre moyen ;

* ce système de saisine par voie dématérialisée met en difficulté de nombreux ressortissants étrangers, comme le constatent de manière croissante les bénévoles des

associations requérantes et les avocats qui assistent ces usagers ; la préfecture est défaillante dans l'aide qu'elle devrait apporter à la prise de rendez-vous ; au contraire, des pratiques comme la clôture des dossiers en ligne sans information préalable compliquent davantage encore les démarches ; la mise en place d'une liste limitative de motifs de demande a également pour conséquence de limiter l'accès au service public ;

* cette situation qui rend la prise de rendez-vous, et donc l'accès aux services de la préfecture impossible, révèle la prise de décisions par le préfet du Rhône, outre la décision implicite de rejet des demandes adressées au préfet par la Cimade par courrier du 17 juillet 2020, réitérées par courrier du 18 décembre 2020 ;

- *leur requête est recevable* : il est justifié de l'intérêt et de la qualité à agir de chacune des requérantes ; l'impossibilité de produire les décisions attaquées dès lors que le préfet n'a matérialisé par aucun acte les décisions mettant en place de nouvelles modalités de prise de rendez-vous à compter de mai 2020, ainsi que la décision de priorisation des demandes en fonction de leur fondement ; la preuve est enfin apportée des courriers adressés au préfet du Rhône par la Cimade et restés sans réponse ;

- *la condition tenant à l'urgence est remplie et elle résulte* :

* de l'atteinte grave et immédiate aux droits et libertés des ressortissants étrangers, alors que vivant pour certains depuis des années en France ils se trouvent privés de leur droit au respect de la vie privée et familiale, à leur liberté d'aller et venir, à leur droit au logement et à leurs droits sociaux, aux graves conséquences sur leur activité économique et professionnelle ; l'urgence est au demeurant présumée lorsque sont en cause des demandes de renouvellement de titres de séjour ;

* de l'atteinte à l'intérêt public qui s'attache à la continuité du service public, principe à valeur constitutionnelle, qui a vocation à garantir un fonctionnement normal et régulier ;

* de l'atteinte à l'intérêt public de protection du droit de l'Union européenne, en particulier du droit de chaque personne à décider de l'usage fait de ses données personnelles, consacré par l'article 1^{er} du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 mars 2016 ;

* du champ d'application des décisions contestées, au regard de la masse de personnes concernées par ces décisions, s'agissant de la portée spatiale, tous les ressortissants étrangers ayant leur lieu de résidence dans le Rhône, s'agissant de la portée matérielle, de nombreuses démarches étant visées sans alternative de modalité de saisine, s'agissant de la portée temporelle, les décisions querellées s'appliquant depuis le mois de mai 2020 sans perspective de modification ;

* en outre, depuis mai 2020, de l'impact sur les juridictions administratives exposées à un fort volume de contentieux relatif à la problématique de l'accès au service public de la préfecture du Rhône ;

* du comportement de l'administration, dont doit tenir compte le juge, qui se maintient dans l'illégalité depuis un an, en dépit du signalement de dysfonctionnements récurrents et alors que cette illégalité a été mise en lumière par le tribunal administratif de Rouen par jugement du 18 février 2021 n° 2001687, qui s'impose *erga omnes* et aurait dû conduire le préfet du Rhône à revoir son organisation ;

- *il existe plusieurs moyens propres à créer un doute sérieux quant à la légalité des décisions attaquées* :

* les décisions et la situation qui en résulte méconnaissent les articles 1 et 5 du décret n°2016-685 du 27 mai 2016, les modules de rendez-vous ou de dépôt des demandes tels que ceux utilisés par la préfecture du Rhône constituant des téléservices, dès lors que conformément à la définition donnée par la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) il

s'agit bien de procéder par voie électronique à une formalité administrative visant à satisfaire une obligation légale et que leur mise en place devait être précédée de la transmission d'un engagement de conformité auprès de la CNIL et d'un acte réglementaire ;

* le préfet du Rhône a commis une erreur de droit et méconnaît les dispositions des articles 1^{er} du décret n° 2015-1423 du 5 novembre 2015 relatif aux exceptions à l'application des articles L. 112-8 et L. 112-9 du code des relations entre le public et l'administration ; le ministre de l'intérieur a en effet entendu expressément exclure les démarches liées au séjour de la mise en place des téléservices au motif qu'une comparaison personnelle est nécessaire ;

* le préfet a également commis une erreur de droit et une erreur manifeste d'appréciation au regard des articles L. 221-5 et suivants du code des relations entre le public et l'administration ; on peut ainsi s'interroger sur les raisons qui ont conduit le préfet du Rhône a décidé de mettre en place un tel système sans prendre soin d'en échanger ou même d'en informer préalablement les différentes structures institutionnelles et associatives concernées ; l'application immédiate des mesures en cause a empêché toute anticipation et préparation des personnes concernées comme des structures accompagnantes ;

* le système imposé ne permet pas aux usagers de faire valoir leur refus exprès de se voir adresser des réponses à leur demande par ce biais, en méconnaissance de l'article L. 112-14 du code de relations entre le public et l'administration ;

* l'accusé de réception qui doit être délivré par la préfecture n'est pas conforme aux dispositions prévues aux articles L. 112-11 et suivants du code de relations entre le public et l'administration ;

* outre l'illégalité de la mise en place elle-même d'un téléservice dans les domaines concernés, le préfet a également entaché d'illégalité sa décision portant obligation de saisine de l'administration par voie dématérialisée, dans toutes les hypothèses, sans prévoir de mode de saisine alternatif, en méconnaissance des articles L. 112-8 et L. 112-9 du code de relations entre le public et l'administration, dont le principe a été réaffirmé par l'article 1^{er} du décret n°2016-685 du 27 mai 2016 ;

* les décisions portent atteinte au droit de chaque personne à décider de l'usage fait de ses données personnelles, en méconnaissance de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et au règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 ; les usagers sont en effet contraints, pour faire valoir leur droit au séjour, de transmettre leurs données personnelles par le biais d'un traitement automatisé ;

* le préfet du Rhône a commis une erreur manifeste d'appréciation quant aux conséquences graves pour les usagers du service public, a violé les principes d'égalité d'accès au service public et de continuité du service public ; le système mis en place crée en effet plusieurs sortes d'obstacles pour certains usagers, pouvant aller, pour certains d'entre eux, jusqu'à l'impossibilité de faire valoir leur situation particulière ou même simplement de déposer leur demande de titre de séjour, de grandes disparités étant constatées même dans la population de manière générale dans le taux d'accès des ménages à internet et les ressortissants étrangers se trouvent pour certains dans une situation de particulière vulnérabilité ; s'agissant de la continuité du service public, le système instauré ne permet pas un fonctionnement normal et régulier, sans interruption autre que celle prévue par la réglementation en vigueur et un véritable système de tri a été mis en place, excluant tant les personnes dépourvues d'un accès à internet que celles qui ne maîtrisent pas suffisamment leur utilisation, celle de la langue française ou le vocabulaire administratif, en l'absence de tout contact avec un agent préfectoral pour les orienter ;

* le système critiqué est à l'origine de discriminations en violation des dispositions combinées des articles 8 et 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 1^{er} du protocole n° 12 de la convention ; la première discrimination résulte de la priorisation mise en place selon que les personnes sollicitent leur admission exceptionnelle au séjour ou qu'elles se situent dans une catégorie dite « de plein

droit » ; la seconde discrimination est révélée de façon plus générale encore par l'organisation mise en place qui a pour conséquence que la population étrangère dans son intégralité est la seule en France à devoir justifier du bien-fondé de sa demande pour avoir simplement accès à un service public et au droit de voir sa demande examinée ; la population étrangère est ainsi également la seule à devoir saisir le juge administratif afin qu'il donne injonction à la préfecture de simplement enregistrer une demande et de l'instruire, conférant au juge un véritable rôle d'administrateur ; de plus, eu égard à la complexité du droit et des procédures, le recours à un avocat est en pratique obligatoire créant ainsi également une différence de traitement au détriment des étrangers ; la discrimination est donc de deux ordres, entre les étrangers eux-mêmes selon la nature de leur demande et entre la population étrangère et la population française ; les délais actuellement constatés ajoutent encore à cette situation ;

* eu égard à leurs conséquences sur les personnes concernées, les décisions et le système mis en place méconnaissent l'article 1 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ainsi que les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

* le contenu même du téléservice mis en place est entaché de plusieurs erreurs de droit au regard de la structure et de l'organisation, compte tenu des motifs prévus pour être sélectionnés et des conséquences d'un choix erroné, compte tenu également de l'obligation imposée par les services préfectoraux de produire des documents non-exigibles.

Par un mémoire en intervention volontaire, enregistré le 30 avril 2021, l'Ordre des Avocats du Barreau de Lyon, représenté par la Selarl Lozen Avocats, déclare intervenir au soutien des conclusions de la requête présentée par l'association Cimade et autres et sollicite, en outre, la condamnation de l'Etat à lui verser une somme 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'Ordre des Avocats du Barreau de Lyon soutient que :

- aux termes de la délibération du 31 mars 2021 et de son objet statutaire, l'Ordre des Avocats du Barreau de Lyon justifie de sa qualité à agir ;
- la poursuite de l'exécution des décisions litigieuses aurait une répercussion directe sur ses intérêts ainsi que sur ceux liés à l'exercice de l'activité professionnelle de ses membres ;
- la dématérialisation généralisée et non maîtrisée engendre des obstacles majeurs, voire une impossibilité pour les usagers ressortissants étrangers d'accéder aux guichets de la préfecture du Rhône ;
- la présente affaire a trait à la question de l'accès effectif au service public, et par suite, au droit et à la justice. Ces questions correspondent aux buts que s'est fixé l'Ordre des avocats du Barreau de Lyon, justifiant ainsi d'un intérêt suffisant à la contestation des décisions prises par le préfet du Rhône ;
- il ressort des constats de la Cimade que les décisions attaquées ont pour corollaire d'accroître mécaniquement et considérablement le nombre de recours juridictionnels, conséquence des dysfonctionnements de la préfecture du Rhône ; les avocats sont en effet contraints de démultiplier les recours, souvent en vain, créant un encombrement inutile des juridictions administratives lyonnaises ; les avocats se trouvent ainsi face à une double contrainte entre leur rôle de conseils aux usagers et celui d'auxiliaire de justice, tenus de contribuer activement à la bonne administration de la justice ; l'intérêt à intervenir de l'Ordre des avocats du Barreau de Lyon est d'autant plus évident car le contentieux ne saurait résoudre cette difficulté notable d'accès au guichet, et ce, pour quatre raisons au moins : premièrement, le contentieux suppose que l'utilisateur puisse produire, à titre de

preuve, des copies d'écran dans lesquelles il est indiqué la date et l'heure de connexion. Deuxièmement, il est anormal qu'un usager du service public commence une démarche administrative par une procédure juridictionnelle, a fortiori quand elles sont indispensables pour accéder, de manière effective, à la jouissance de droits fondamentaux. Par ailleurs, le recours systématique au juge, en amont de toute décision administrative, est d'autant préjudiciable lorsque, comme en l'espèce, les justiciables ne peuvent bénéficier de l'aide juridictionnelle s'agissant de démarches précontentieuses. Bien souvent, ces démarches ne peuvent être facturées aux clients compte tenu de leur situation administrative et financière et sont donc effectuées *pro bono* par les avocats, assurant une fonction qui n'est pas la leur. Troisièmement, le développement d'un contentieux de masse en la matière suppose que les avocats deviennent des auxiliaires de l'administration qui se chargent d'obtenir des rendez-vous pour leurs clients. Cela conduit à une rupture d'égalité entre les usagers ayant les moyens de faire accompagner par des avocats, et ceux qui n'en n'ont pas. Les cabinets d'avocats sont devenus de fait des «officines» de prise de rendez-vous, et ce alors même qu'ils ne sont, par définition, pas chargés d'une mission de service public. Quatrièmement, l'importante augmentation du contentieux en conséquence des décisions contestées engendre naturellement des frais de justice qui pèsent sur les finances publiques, et en particulier, sur le budget alloué à la Justice. Il ressort de ce qui précède que cette situation contrevient fondamentalement aux principes et aux valeurs qui fondent la profession d'avocat. Il est donc naturel que l'Ordre des avocats du Barreau de Lyon intervienne au soutien des usagers ressortissants étrangers. Par ailleurs, il est parfaitement constant qu'avant l'organisation dématérialisée mise en place et la suspension de l'accueil et de la prise de rendez-vous pour les ressortissants étrangers concernés, l'avocat intervenait pour contester les décisions administratives prises par la préfecture et pour accompagner les usagers dans la constitution et le dépôt de leur dossier. Ces missions étaient cohérentes avec son rôle de conseil et de représentation des justiciables. Aujourd'hui, l'avocat est sollicité en amont de l'action administrative, afin de pallier les dysfonctionnements de la préfecture et de permettre aux usagers d'avoir un accès effectif au service public de la préfecture du Rhône. C'est en cela que l'activité de l'avocat intervenant régulièrement en la matière est fondamentalement et brutalement impactée par les décisions attaquées. A son insu, l'avocat se voit contraint de remédier aux défaillances de l'administration, afin d'obtenir des simples rendez-vous d'accès au guichet ;

- les membres du Conseil de l'ordre, dont la composition est très diverse puisqu'elle réunit des avocats de toutes tendances et spécialités, ne peuvent rester insensibles face à un tel dysfonctionnement. Il a été effectivement relaté par la majorité des praticiens du droit des étrangers une réelle souffrance dans l'exercice de leur activité professionnelle, ce qui se justifie aisément : - Les cabinets d'avocats apparaissent désormais aux yeux des usagers ou de leurs clients comme étant le seul réel point d'accès au service public ; - Ils sont en conséquence désormais les seuls destinataires non seulement de la détresse, mais également de la colère de personnes qui attendent des mois et des mois un rendez-vous et perdent espoir et patience ; - Ils sont dans l'impossibilité de fournir à ces personnes des explications utiles et sont souvent tenus pour responsable de ces délais anormalement longs et de l'incompréhension totale d'un système trop opaque et techniquement difficile d'accès pour beaucoup ; - Ils ont perdu eux-mêmes le lien humain dont ils disposaient naguère avec les services de la préfecture du Rhône ; - Nombreux sont les avocats qui n'ont d'autres solutions que le remboursement des honoraires versés, compte tenu d'une inefficacité qui leur est imputée ; - Les avocats sont

aujourd'hui accaparés par des tâches purement administratives qui les éloignent de leur cœur de métier qui n'est pas d'accomplir des démarches administratives, même en ligne, mais plutôt de pratiquer le droit, au conseil ou au contentieux ;

- dans ce contexte et pour ces motifs, l'Ordre des Avocats du Barreau de Lyon s'associe pleinement aux conclusions et aux moyens de la requête.

Par un mémoire en défense, enregistré le 17 mai 2021, le préfet du Rhône conclut au rejet de la requête présentée par l'association Cimade et autres.

Le préfet fait valoir que :

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

- depuis la réforme Plan Préfecture Nouvelle Génération de 2017 avec la dématérialisation de la majorité des procédures, les services Etrangers concentrent la quasi-totalité de l'accueil du public en préfecture, qu'il s'agisse d'accueil spontané ou d'accueil sur rendez-vous préalable, obtenu depuis plusieurs années par internet pour le dépôt des premières demandes et des demandes de renouvellement de titre de séjour ;
- ces mesures visaient à réguler le flux journalier d'usagers, trop important pour la capacité d'accueil des guichets, situation générant de fortes tensions dans le hall d'accueil de la préfecture et sur la voie publique ;
- toutefois, à la veille du confinement du 16 mars 2020, le constat était celui d'une situation particulièrement dégradée sur les délais de rendez-vous, mais plutôt satisfaisante sur les flux en présentation spontanée ; le confinement a conduit à la fermeture des services et à l'annulation de la totalité des rendez-vous prévus ;
- dans le cadre du premier déconfinement en mai 2020, les règles sanitaires imposées sur l'ensemble du territoire national ont conduit à mettre en place, dans l'urgence, des mesures d'organisation respectant ces consignes afin d'assurer la sécurité sanitaire de tous, usagers et agents publics ; dans cette situation particulière, et avec une capacité d'accueil contrainte notamment par un contexte de ressources humaines dégradé, une refonte totale de l'accueil a été opérée, permettant la reprise en main des délais de convocation ; la réouverture de la préfecture au public s'est alors décomposée en trois phases, selon des modalités communiquées à l'ensemble des différents interlocuteurs et partenaires (associations, Barreau de Lyon, travailleurs sociaux ...) ;
- la dématérialisation des procédures a permis malgré la situation d'assurer la continuité du traitement des demandes en cohérence avec les capacités d'accueil de la préfecture du Rhône, en assurant une instruction des dossiers dans un délai plus court ; plusieurs démarches dématérialisées sont actuellement recensées (via « démarches simplifiées », via les plannings en ligne et via « saisine des services de l'Etat par voie électronique », via l'administration numérique des étrangers en France), étant précisé que les renouvellements d'attestation de dépôt de demande d'asile se font de longue date par voie postale, depuis le 4 avril 2021 les demandes de renouvellement de récépissés relèvent d'une procédure par voie postale et depuis le 3 mai 2021 a été mise en œuvre une procédure de demande urgente de DCME au guichet à la direction des migrations et de l'intégration ;

S'agissant de la condition tenant à l'urgence :

- le juge des référés doit opérer un bilan entre l'intérêt du requérant à suspendre la décision attaquée et l'intérêt public à ce que l'exécution de la mesure soit poursuivie ;

- les conclusions des requérants reviennent indirectement à demander au juge des référés d'excéder son office pour se substituer au préfet dans son pouvoir d'organisation des services ; les aménagements organisationnels successifs ont permis dans la majorité des cas d'améliorer les délais de traitement et la qualité du service rendu et il ne saurait y avoir d'urgence à suspendre les décisions d'organisation du service ;
- il y a urgence à ne pas suspendre les décisions litigieuses au regard du contexte sanitaire actuel et des risques de troubles à l'ordre public ; la mise en place des services critiqués s'est inscrite dans une double stratégie d'amélioration du service rendu et de prévention sanitaire, permettant en outre de diminuer la récurrence d'importants troubles sur la voie publique générés par les files d'attente devant la préfecture ;
- la dématérialisation n'est pas un phénomène nouveau et les partenaires sociaux comme le Barreau de Lyon, qui en ont pourtant été informés, ne sauraient justifier d'une urgence à suspendre l'organisation actuelle qu'ils ont attendu presque un an à contester ;
- la dématérialisation des procédures, si elle modifie les modalités de dépôt des demandes, n'a eu aucun effet positif ou négatif sur la capacité d'accueil de la préfecture ;
- s'il n'est pas contesté que la détention d'un titre de séjour a un impact non négligeable sur la situation et les droits d'un étranger en France, depuis la réouverture des services de la préfecture les délais de convocation se sont sensiblement améliorés dans le cas des renouvellements et des premières demandes de titre de séjour, permettant d'assurer la continuité des droits, alors que le nombre d'étrangers reçus en préfecture était de l'ordre de 12 000 par mois en 2016 et de 22 000 par mois en 2021 sans augmentation proportionnelle des moyens humains alloués ;

s'agissant de l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité des décisions attaquées : la requête n'est pas fondée ; en particulier, l'accessibilité du service public est assurée, sans aucune discrimination et avec la mise en place de moyens d'accompagnement dans la saisine des dossiers par voie électronique ; un formulaire de contact a été élaboré ; le guichet « renseignement » dédié principalement aux ressortissants étrangers et accessible sans rendez-vous accueille en moyenne 5 300 usagers par mois ; aucun des droits des usagers n'est méconnu (droit d'être entendu, principe de comparution personnelle, possibilité de compléter son dossier ou de se présenter spontanément au guichet) ;

- *le module de prise de rendez-vous* n'est pas un téléservice au sens du code des relations entre le public et l'administration, subsidiairement les réglementations afférentes aux téléservices ne sont pas remises en cause.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête enregistrée le 30 mars 2021 sous le numéro 2102199 par laquelle les associations requérantes demandent l'annulation des décisions attaquées.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- 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° 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 code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné Mme Schmerber, vice-présidente, pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Au cours de l'audience publique tenue le 18 mai 2021, en présence de Mme Oudji, greffière d'audience, Mme Schmerber a lu son rapport et entendu les observations de :

- Me Lantheaume, pour les associations requérantes ;
- Me Vibourel et Me Cadoux, pour l'Ordre des Avocats du Barreau de Lyon ;
- Mme Guillon, Directrice des migrations et de l'intégration, pour le préfet du Rhône.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Considérant ce qui suit :

Sur l'intervention de l'Ordre des Avocats du Barreau de Lyon :

1. L'Ordre des Avocats du Barreau de Lyon justifie d'un intérêt suffisant à l'annulation des décisions attaquées. Ainsi, son intervention au soutien de la requête en référé formée par l'association Cimade et autres est recevable.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

2. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision (...)* ». Aux termes du premier alinéa de l'article R. 522-1 dudit code : « *La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit (...) justifier de l'urgence de l'affaire* ».

3. Il résulte de ces dispositions que l'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte litigieux sur la situation de ce dernier

ou, le cas échéant, des personnes concernées, sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue. Il lui appartient également, l'urgence s'appréciant objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de chaque espèce, de faire apparaître dans sa décision tous les éléments qui, eu égard notamment à l'argumentation des parties, l'ont conduit à considérer que la suspension demandée revêtait ou non un caractère d'urgence.

4. La préfecture du Rhône a mis en place depuis 2017, et généralisé depuis mars 2020, une procédure dématérialisée pour le dépôt et l'instruction des démarches concernant, notamment, l'accueil et le séjour des ressortissants étrangers en France. Il s'en suit que l'ensemble des demandes de titres de séjour doit faire l'objet d'un dépôt au guichet de la préfecture du Rhône après délivrance d'un rendez-vous qui ne peut être obtenu qu'au moyen d'une saisine par voie électronique des services préfectoraux. Seules quelques hypothèses sont exclues de cette obligation (renouvellements d'attestation de dépôt de demande d'asile et, depuis le 4 avril 2021 renouvellement de récépissés).

5. Par le présent recours, les associations requérantes demandent au juge des référés, statuant sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, d'ordonner, la suspension des effets de l'exécution des décisions prises à une date indéterminée par le préfet du Rhône, révélées par la mise en place d'un téléservice pour les demandes de convocation en préfecture s'agissant des premières demandes de titre de séjour, des demandes de renouvellement de titre de séjour et des demandes de renouvellement de récépissés de demande de titre de séjour, en tant qu'elles ne prévoient aucune autre modalité de dépôt de ces demandes que la voie dématérialisée, de la décision implicite de rejet des demandes formulées par l'association Cimade dans son courrier du 18 décembre 2020 et de la décision implicite de priorisation de la convocation et du traitement des demandes en fonction de leur fondement.

6. Pour justifier de l'existence d'une situation d'urgence au sens de l'article L. 521-1 précité du code de justice administrative, qui ne saurait être présumée au cas d'espèce, les associations requérantes soutiennent que les difficultés rencontrées par les ressortissants étrangers pour obtenir un rendez-vous sur le site internet de la préfecture, eu égard au champ d'application des demandes en cause et du nombre d'utilisateurs concernés, portent une atteinte grave et immédiate aux droits et libertés des intéressés.

7. Toutefois, les difficultés invoquées sont liées au nombre de plages horaires de rendez-vous proposées par l'administration préfectorale et au nombre de ressortissants étrangers souhaitant obtenir un tel rendez-vous, mais ne résultent pas de l'utilisation des modules de prise de rendez-vous via internet. A cet égard, pour regrettable que soit l'insuffisance des capacités d'accueil des ressortissants étrangers par rapport à la demande, les difficultés qui peuvent en résulter ne découlent pas de l'obligation imposée aux demandeurs de se connecter au site internet de la préfecture aux fins d'obtenir une convocation au guichet de la préfecture. Si certains des demandeurs peuvent rencontrer des difficultés particulières (accès à internet, maîtrise de l'outil, connaissance suffisante de la langue française, etc.), il ne résulte pas de l'instruction que le nombre de personnes concernées par ces problèmes serait tel que doivent être suspendues à bref délai les décisions du préfet du Rhône en tant qu'il n'est pas prévu d'alternative à la dématérialisation des demandes de rendez-vous. A cet égard, si les associations requérantes indiquent que pour le seul mois d'avril 2021, la permanence de la Cimade a évalué à 43% les sollicitations de ressortissants étrangers en lien avec des problématiques liées à cette dématérialisation, ce pourcentage ne correspond qu'à une quarantaine de situations, alors que le préfet du Rhône fait valoir sans être utilement contredit que le nombre d'utilisateurs étrangers reçus en préfecture est de l'ordre de 22 000 par mois en 2021.

8. Les associations requérantes invoquent également l'intérêt public qui s'attache, d'une part, à la continuité du service public, qui a vocation à garantir avec un égal accès pour l'ensemble des usagers, un fonctionnement normal et régulier. Il résulte toutefois de l'instruction que si le préfet du Rhône admet qu'avant mars 2020 le système de rendez-vous via internet était au bord de la saturation, les mesures adoptées et contestées dans la présente instance ont permis, après une période de forte désorganisation consécutive à la nécessité d'annuler tous les rendez-vous délivrés en raison des mesures gouvernementales de confinement, une amélioration notable des délais de traitement des demandes et de la qualité du service rendu aux usagers. Dans le contexte de la crise sanitaire actuelle, et même si la situation tend à s'améliorer, la prise de rendez-vous par internet permet de réguler l'accès au guichet de la préfecture, contribuant à garantir la continuité du service public tout en protégeant aussi bien les agents publics que les usagers contre les risques de contamination. Ces modalités de prise de rendez-vous ont aussi permis de mettre un terme aux files d'attente quotidiennes devant la préfecture du Rhône, qui présentaient des risques de troubles sur la voie publique puis dans le hall de la préfecture, risques auxquels s'ajoutent désormais les risques sanitaires. Si les associations requérantes invoquent, d'autre part, l'intérêt public à ne pas voir augmenter excessivement les procédures contentieuses, il n'apparaît pas que la juridiction administrative ne serait pas en mesure de traiter, comme elle le fait depuis plusieurs mois désormais, les recours, notamment en référé, en lien avec les nouvelles modalités d'organisation des services préfectoraux. Enfin, l'intérêt public de protection du droit de l'Union européenne, en particulier du droit de chaque personne à décider de l'usage fait de ses données personnelles, outre l'absence de démonstration d'une atteinte aux droits invoqués, ne saurait suffire à caractériser une situation d'urgence.

9. Il résulte de tout ce qui précède qu'en dépit des difficultés rencontrées par certains ressortissants étrangers pour la prise de rendez-vous dématérialisée, eu égard notamment à l'intérêt public qui s'attache à la continuité du service public, de surcroît dans le contexte actuel de la crise sanitaire, par le maintien du système de la prise de rendez-vous sur le site internet de la préfecture du Rhône pour accéder au guichet, les associations requérantes ne justifient pas de l'urgence à suspendre les effets des décisions préfectorales litigieuses relatives à l'instauration et au maintien d'un tel système. Par suite, les conclusions de la requête aux fins de suspension ne peuvent qu'être rejetées. Par voie de conséquence, et compte tenu par ailleurs de l'office du juge des référés à l'égard des mesures d'organisation des services, les conclusions aux fins d'injonction de la requête doivent également être rejetées.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

10. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, le versement d'une somme au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'intervention de l'Ordre des Avocats du Barreau de Lyon est admise.

Article 2 : La requête de l'association Cimade et autres est rejetée.

Article 3 : Les conclusions présentées par l'Ordre des Avocats du Barreau de Lyon sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association Cimade, au groupe d'information et de soutien des immigrés (Gisti), au Syndicat des Avocats de France, à la Ligue des Droits de l'Homme et à l'Association des Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers, ainsi qu'au préfet du Rhône et au ministre de l'intérieur.

Fait à Lyon le 25 mai 2021.

Le juge des référés,

La greffière,

C. Schmerber

N. Oudji

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur 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,
Un greffier