

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTREUIL**

N° 2104995

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Association Cimade, Service Œcuménique d'Entraide,
et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Michel Romnicianu
Juge des référés

Le Tribunal administratif de Montreuil,

Le juge des référés,

Ordonnance du 4 mai 2021

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 15 avril 2021 sous le n° 2104995, l'association Cimade, Service Œcuménique d'Entraide, le Syndicat des Avocats de France, la Ligue des Droits de l'Homme, le Gisti, Groupe d'Information et de Soutien des Immigrés, et l'Association Avocats pour la Défense des Droits des Étrangers, représentés par M^{es} Louis Maillard et Justine Langlois, avocats, demandent au juge des référés du tribunal administratif :

1°) d'ordonner, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de la décision du préfet de la Seine-Saint-Denis en date du 9 avril 2021, révélée par la mise à jour du site internet de la préfecture de la Seine-Saint-Denis, portant fermeture de l'accueil et de la prise de rendez-vous pour les demandes d'admission exceptionnelle au séjour auprès des services de la sous-préfecture du Raincy (93), jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de cette décision ;

2°) d'enjoindre au préfet de la Seine-Saint-Denis, d'une part, de ré-ouvrir l'accueil et la prise de rendez-vous pour les demandes d'admission exceptionnelle au séjour auprès des services de la sous-préfecture du Raincy (93) et, d'autre part, d'instaurer des modalités effectives d'accueil pour le dépôt des demandes d'admission exceptionnelle au séjour auprès des services de la sous-préfecture du Raincy (93), notamment en augmentant la capacité d'accueil physique et des plages de rendez-vous, dans un délai de trois jours à compter de la décision à intervenir, sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

3°) de condamner l'Etat à verser à chacune des associations requérantes la somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les associations requérantes soutiennent :

- que le 9 avril 2021, la page <https://www.seine-saint-denis.gouv.fr/Prendre-un-rendez-vous> a été mise à jour et confirme l'existence d'une décision suspendant l'accueil et la prise de rendez-vous en sous-préfecture du Raincy pour les demandes d'admission exceptionnelle au séjour ; les usagers

qui cliquent sur le lien proposé pour la prise de rendez-vous pour déposer une demande d'admission exceptionnelle au séjour arrivent sur la page <https://www.seine-saint-denis.gouv.fr/booking/create/10317>, qui les informe de l'indisponibilité du service ; les informations transmises par courriel automatique aux usagers et mises à disposition du public sur le site de la préfecture de Seine-Saint-Denis révèlent ainsi l'existence d'une décision, en date du 9 avril 2021, de fermeture de l'accueil et de la prise de rendez-vous pour les demandes d'admission exceptionnelle au séjour auprès des services préfectoraux du Raincy ; par ailleurs, il ressort également de son site internet et de la mise à jour susvisée que la préfecture ne propose aucune alternative à cette fermeture.

- que la condition d'urgence est remplie : en effet, faute de pouvoir accéder aux services préfectoraux, les usagers étrangers sont dans une situation juridique et sociale d'une précarité extrême ; ils ne peuvent justifier de leur séjour régulier alors que les dispositions des articles L.511-1 et L. 611-1 du CESEDA prévoient la possibilité pour l'autorité préfectorale de prendre une mesure d'éloignement à leur encontre ou au procureur de les poursuivre ; la décision litigieuse crée un préjudice grave et immédiat aux personnes qui souhaitent accéder aux services préfectoraux pour déposer une demande d'admission exceptionnelle au séjour auprès des services préfectoraux du Raincy, dès lors que la décision portant fermeture de l'accueil et de la prise de rendez-vous empêche totalement toute régularisation des étrangers concernés ; ces difficultés d'accéder au guichet écartent immanquablement certains étrangers qui finissent par renoncer au droit élémentaire de voir leur demande d'examen traitée. Or, au lieu d'augmenter le nombre d'agents publics et les capacités d'accueil et ainsi ouvrir des plages horaires correspondants au nombre de personnes qui souhaitent déposer une demande d'admission exceptionnelle au séjour auprès des services préfectoraux du Raincy, le Préfet fait le choix de fermer l'accueil et la prise de rendez-vous pour les demandes d'admission exceptionnelle au séjour.

- qu'il existe plusieurs moyens propres à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée :

- la qualité de l'auteur de l'acte attaqué ne peut être identifiée en méconnaissance de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration ;
- la fermeture de l'accueil et de la prise de rendez-vous pour les demandes d'admission exceptionnelle au séjour auprès des services préfectoraux du Raincy est constitutive d'une méconnaissance manifeste des principes de l'égalité d'accès aux services publics et de continuité des services publics ; en l'espèce, le préfet de la Seine-Saint-Denis ne permet pas qu'un étranger puisse déposer une première demande de titre de séjour dans d'autres services ou par un autre moyen, et ce en violation de l'article R. 311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; tous les ressortissants étrangers relevant de la compétence territoriale de la Sous-Préfecture du Raincy et souhaitant faire une première demande de titre de séjour au titre de l'admission exceptionnelle au séjour n'ont donc pas d'autre choix pour saisir l'administration que celui de patienter le temps de la réouverture des services ; par conséquent, le préfet de la Seine-Saint-Denis est directement responsable de la situation dénoncée ; en vertu du principe de continuité du service public, le préfet de la Seine-Saint-Denis a l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour faire fonctionner de manière continue, effective et régulière le service des étrangers ;
- la décision attaquée porte atteinte aux droits élémentaires des étrangers en situation irrégulière ;

- la décision attaquée rendant impossible le dépôt des demandes d'admission exceptionnelle au séjour auprès de la Sous-Préfecture du Raincy, et ne prévoyant aucune alternative à la voie dématérialisée, méconnaît l'article R. 311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- en prenant une décision de fermeture de l'accueil et de la prise de rendez-vous pour les demandes d'admission exceptionnelle au séjour auprès de la Sous-Préfecture du Raincy, sans prévoir d'alternative, le préfet a méconnu le principe fondamental du droit d'être entendu ;
- la décision contestée, tant dans son contenu que dans sa mise en œuvre, porte une atteinte excessive aux droits des personnes concernées tant au respect de leur droit d'usagers du service public que de leur droit à la vie privée, familiale et professionnelle.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 27 avril 2021, l'Ordre des avocats du Barreau de la Seine-Saint-Denis, représenté par Me Amélie Semak, avocat, 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 la somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'Ordre des Avocats du Barreau de la Seine-Saint-Denis soutient :

- qu'en suspendant l'accueil et la prise de rendez-vous en sous-préfecture du Raincy pour les demandes d'admission exceptionnelle au séjour, la préfecture de Seine-Saint-Denis ne permet pas à l'ensemble des usagers, en l'espèce ressortissants étrangers, d'avoir un accès effectif et égal au service public de la préfecture et de pouvoir utilement effectuer leurs démarches, les exposant notamment à un risque accru d'éloignement. Il est également établi que cette suspension de l'accueil et de la prise de rendez-vous pour les catégories précitées ne s'accompagne d'aucune proposition d'alternative.

- que cette suspension induit par nature une impossibilité pour les usagers ressortissants étrangers d'accéder aux guichets de la Sous-Préfecture du Raincy. Par conséquent, l'accès au droit est aujourd'hui mis à mal pour l'ensemble de ces usagers. La menace constante qui pèse sur la continuité du libre exercice d'une activité professionnelle, sur l'accès effectif au droit de mener une vie privée et familiale normale, ainsi que sur le bénéfice de droits sociaux causent des préjudices certains aux usagers ressortissants étrangers. Il est manifeste que depuis le 9 avril 2021, la seule solution pour un ressortissant étranger désireux de formuler une demande sur les fondements précités doit nécessairement avoir recours à un avocat pour l'obtention d'un rendez-vous à la préfecture en vue de déposer son dossier.

- que la présente affaire a donc trait à la question de l'accès effectif au service public, et par suite, au droit et à la justice. Assurément, ces questions correspondent aux buts que s'est fixé l'Ordre des avocats du Barreau de Seine Saint Denis, justifiant ainsi d'un intérêt suffisant à la contestation de la décision prise par le Préfet de Seine Saint Denis. Par conséquent, l'intervention volontaire de l'Ordre des avocats du Barreau de Seine Saint Denis sera jugée recevable.

- qu'alors que l'augmentation exponentielle des recours juridictionnels relève d'une faille corrigible de l'administration, les conséquences néfastes qui y sont attachées sont aujourd'hui supportées par le service public de la justice, et par conséquent, par tous les justiciables et par tous les auxiliaires de justice. Ainsi, les contentieux visant à remédier à l'impossibilité pour l'usager ressortissant étranger d'être accueilli en Sous-Préfecture du Raincy pour pouvoir déposer une

demande d'admission exceptionnelle au séjour se démultiplient au détriment d'une bonne administration de la justice administrative. L'intérêt à intervenir de l'Ordre des avocats du Barreau de Seine Saint Denis 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'usager 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 Seine Saint Denis 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 RDV 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 de Seine Saint Denis. C'est en cela que l'activité de l'avocat intervenant régulièrement en la matière est fondamentalement et brutalement impactée par la décision attaquée. 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.

Par un mémoire en défense, enregistré le 28 avril 2021, le préfet de la Seine-Saint-Denis conclut, à titre principal, au rejet de la requête, et, à titre subsidiaire, au non-lieu à statuer sur la requête.

Le préfet fait valoir :

- que, suite aux annonces du Président de la République le mercredi 31 mars 2021, les services d'accueil de la préfecture de la Seine-Saint-Denis, parmi lesquels le site de la sous-préfecture du Raincy, ont été dans l'obligation de prendre des mesures temporaires afin d'organiser la réception des usagers dans des conditions adaptées aux impacts de ce nouveau confinement sur le fonctionnement des services. Ainsi, dans l'impossibilité de maintenir ses capacités d'accueil sur la seule période considérée, dans un contexte où la crise sanitaire à l'œuvre depuis plus d'un an impacte de manière particulièrement violente la Seine-Saint-Denis, les services en charge du traitement des demandes des ressortissants étrangers de la sous-préfecture du Raincy ont été amenés à reporter l'ouverture de certains créneaux de rendez-vous. Cette information a été portée

à la connaissance des usagers via le site internet de la préfecture de la Seine-Saint-Denis, le 9 avril 2021.

- que le report de l'ouverture de créneaux de rendez-vous pour les usagers souhaitant introduire une demande au titre des articles L.313-14 ou L.313-15 du CESEDA est un dispositif temporaire, qui n'a donc ni pour objet, ni pour finalité d'empêcher l'accès desdits usagers aux services préfectoraux.

- que, d'une part, une alternative est clairement proposée puisque les administrés sont invités à prendre rendez-vous dès la fin du mois d'avril, et d'autre part, le service public reste accessible dès lors que chaque usager le souhaitant peut entrer en contact avec les services préfectoraux via les nombreux canaux existants tels que les boîtes courriels et la plateforme téléphonique. Au regard du caractère très provisoire de la décision querellée et de l'accessibilité intacte du service public par des voies alternatives, les requérants ne démontrent pas en quoi il est porté un préjudice grave à l'intérêt public.

- que l'aménagement des capacités d'accueil des services de la sous-préfecture du Raincy n'a pas eu pour effet de créer des situations de rupture de droit, dès lors que l'ensemble des opérations de renouvellement ou d'introduction d'une demande pour les personnes disposant d'un droit au séjour en France ont été maintenues, ainsi que l'accueil des demandeurs d'asile.

- qu'ainsi qu'il en est fait expressément mention sur le site internet de la préfecture, la décision querellée a un caractère provisoire, étant indiqué qu'elle cessera à la fin du mois d'avril. Depuis le 22 avril 2021, conformément à ce qui a été annoncé aux usagers, la prise de rendez-vous a été rétablie dans son intégralité.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête enregistrée le 15 avril 2021 sous le numéro 2104989 par laquelle les associations requérantes demandent l'annulation de la décision attaquée.

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 ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné M. Romnicianu, vice-président, pour statuer sur les demandes de référé.

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

Au cours de l'audience publique tenue le 28 avril 2021, en présence de Mme Milome, greffier d'audience, M. Romnicianu a lu son rapport et entendu :

- pour les associations requérantes : M^{es} Louis Maillard et Justine Langlois
- pour l'Ordre des Avocats du Barreau de la Seine-Saint-Denis : Me Amélie Semak
- pour la Préfecture de la Seine-Saint-Denis : Mme Régnier, Directrice des étrangers et des naturalisations, Mme Hémard, Cheffe du bureau du contentieux des étrangers et M. Goldberger, Adjoint de la Cheffe du bureau du contentieux des étrangers.

Considérant ce qui suit :

1. Depuis février 2017, la préfecture de la Seine-Saint-Denis a mis en place une procédure dématérialisée pour le dépôt et l'instruction des démarches concernant l'accueil et le séjour des étrangers en France. Dans ce cadre, il incombe au demandeur de se connecter au site internet de la préfecture aux fins d'obtenir une convocation dans les services de la sous-préfecture concernée afin de déposer sa demande de titre de séjour.
2. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que, depuis le 9 avril 2021, l'accueil et la prise de rendez-vous en sous-préfecture du Raincy, notamment pour les demandes d'admission exceptionnelle au séjour, ont été suspendus *sine die*. Ainsi, les usagers qui cliquent sur le lien proposé pour la prise de rendez-vous pour déposer une demande d'admission exceptionnelle au séjour arrivent sur la page <https://www.seine-saint-denis.gouv.fr/booking/create/10317>, qui les informe de l'indisponibilité du service. Est simplement indiqué le message suivant : « *en suite des récentes annonces gouvernementales, la prise de rendez-vous est suspendue pour les cas suivants. Nous vous invitons à renouveler la prise de rendez-vous à la fin du mois d'avril* ». Par ailleurs, il ressort également du site internet de la préfecture que la préfecture ne propose aucune alternative à cette fermeture. Ainsi, ces éléments révèlent l'existence d'une décision du préfet de la Seine-Saint-Denis en date du 9 avril 2021 portant fermeture *sine die* de l'accueil et de la prise de rendez-vous pour les demandes d'admission exceptionnelle au séjour auprès des services préfectoraux du Raincy.
3. Les associations requérantes demandent au juge des référés administratifs, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de cette décision de fermeture et d'enjoindre à l'administration préfectorale de ré-ouvrir provisoirement l'accueil et la prise de rendez-vous pour les demandes d'admission exceptionnelle au séjour auprès des services de la sous-préfecture du Raincy (93).

Sur l'intervention de l'Ordre des avocats du Barreau de la Seine-Saint-Denis :

4. L'Ordre des avocats du Barreau de la Seine-Saint-Denis justifie d'un intérêt suffisant à l'annulation de la décision attaquée. Ainsi, son intervention à l'appui de la requête formée par l'association Cimadé et autres est recevable.

Sur l'exception de non-lieu à statuer opposée en défense par le préfet de la Seine-Saint-Denis :

5. Il ressort des pièces du dossier, ainsi que des explications apportées lors de l'audience par les représentants de la préfecture de la Seine-Saint-Denis, que, eu égard au contexte sanitaire particulièrement dégradé prévalant dans le département de la Seine-Saint-Denis, et afin de permettre la réorganisation des services, l'administration a décidé de suspendre provisoirement, à compter du 9 avril 2021, la mise à disposition de rendez-vous au guichet de la sous-préfecture du Raincy pour les ressortissants étrangers sollicitant leur admission exceptionnelle au séjour. Il est néanmoins constant que, depuis le 22 avril dernier, soit postérieurement à l'introduction du présent recours, la prise de rendez-vous sur le site internet de la préfecture a été rétablie et que des rendez-vous sont à nouveau proposés aux demandeurs à compter du 3 mai 2021. Dans ces conditions, les conclusions de la requête tendant, d'une part, à ce que soit ordonnée la suspension de l'exécution

de la décision du préfet de la Seine-Saint-Denis en date du 9 avril 2021 portant fermeture de l'accueil et de la prise de rendez-vous pour les demandes d'admission exceptionnelle au séjour auprès des services de la sous-préfecture du Raincy (93) et, d'autre part, à ce qu'il soit enjoint au préfet de la Seine-Saint-Denis de reprendre provisoirement l'accueil et la prise de rendez-vous pour les demandes d'admission exceptionnelle au séjour auprès des services de la sous-préfecture du Raincy (93) sont devenues sans objet. Il n'y a pas lieu d'y statuer.

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

6. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions de l'ensemble des parties présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'intervention de l'Ordre des avocats du Barreau de la Seine-Saint-Denis est admise.

Article 2 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions aux fins de suspension et d'injonction de la requête de l'association Cimade et autres.

Article 3 : Les conclusions de l'ensemble des parties présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association Cimade Service Œcuménique d'Entraide, au Syndicat des Avocats de France, à la Ligue des Droits de l'Homme, au GISTI, à l'association des Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers et au Ministre de l'Intérieur.

Copie en sera adressée au préfet de la Seine-Saint-Denis.

Fait à Montreuil, le 4 mai 2021.

Le juge des référés,

Signé

Michel ROMNICIANU



**Certifiée
conforme :
Le Greffier en Chef
Et par délégation le Greffier**

1. The first part of the document
describes the general situation
and the objectives of the study.
The second part of the document
describes the methodology used
in the study.