

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTREUIL**

N° 2104989

CIMADE et autres

Mme Nathalie Dupuy-Bardot
Rapporteuse

M. Laurent Breuille
Rapporteur public

Audience du 14 septembre 2023
Décision du 5 octobre 2023

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montreuil

(6^{ème} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 15 avril 2021, l'association Cimade, Service œcuménique d'entraide, le Syndicat des avocats de France, la Ligue des droits de l'homme (LDH), 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 tribunal :

1°) d'annuler 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 sur le fondement des articles L. 313-14, L. 313-14-1 et L. 313-15 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile auprès des services de la sous-préfecture du Raincy (93) ;

2°) d'enjoindre au préfet de la Seine-Saint-Denis, d'une part, de mettre fin sans délai à la fermeture de l'accueil et la prise de rendez-vous pour les demandes d'admission exceptionnelle au séjour et, d'autre part, d'instaurer sans délai des modalités effectives d'accueil pour le dépôt des demandes d'admission exceptionnelle au séjour sur le fondement des articles L. 313-14, L. 313-14-1 et L. 313-15 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile auprès de la sous-préfecture du Raincy, 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.

Ils soutiennent que :

- l'auteur de la décision attaquée n'est pas identifiable, en méconnaissance de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration ;
- la décision attaquée méconnaît les principes de l'égalité d'accès aux services publics et de continuité des services publics ;
- elle porte atteinte aux droits élémentaires des étrangers en situation irrégulière ;
- la décision attaquée, qui rend impossible le dépôt des demandes d'admission exceptionnelle au séjour auprès de la Sous-Préfecture du Raincy, et ne prévoit 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 ;
- elle méconnaît le droit à être entendu des usagers ;
- elle méconnaît l'article 1 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;
- elle méconnaît les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- elle méconnaît les dispositions des articles L. 221-5 et L. 221-6 du code des relations entre le public et l'administration en l'absence de mise en place progressive du téléservice et de mesures transitoires ;
- elle méconnaît l'article L. 112-14 du code des relations entre le public et l'administration dès lors que l'utilisateur n'a pas la possibilité de faire valoir son refus de se voir adresser une réponse ou une demande d'informations par voie électronique ;
- elle méconnaît l'article 5 du décret du 27 mai 2016 dès lors qu'il n'est pas établi qu'un engagement de conformité aurait été adressé à la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) avant la mise en place du téléservice ;
- elle est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 26 avril 2021, l'Ordre des avocats du Barreau de la Seine-Saint-Denis, représenté par Me Amélie Semak, avocate, 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.

Par un mémoire en défense, enregistré le 6 mai 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.

Il soutient que :

- il n'y a plus lieu de statuer sur la requête dès lors que depuis le 22 avril 2021, la prise de rendez-vous a été rétablie dans son intégralité ;
- la requête est irrecevable dès lors 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 code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est un dispositif temporaire, qui n'a donc ni pour objet, ni pour finalité d'empêcher l'accès desdits usagers aux services préfectoraux ;
- la sous-préfecture était dans l'impossibilité de maintenir ses capacités d'accueil pendant la période considérée, dès lors que la crise sanitaire liée au COVID-19 a impacté de manière particulièrement violente la Seine-Saint-Denis, présentant des taux d'incidence et de surmortalité parmi les plus élevés du pays ;

- une alternative est proposée aux usagers puisque les administrés sont invités à prendre rendez-vous dès la fin du mois d'avril, et 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 ;

- 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.

Par une ordonnance du 4 juillet 2023, la clôture de l'instruction a été fixée au 19 juillet 2023.

Un mémoire, présenté par le préfet de la Seine-Saint-Denis et enregistré le 17 juillet 2023, n'a pas été communiqué.

En application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les parties ont été informées que le jugement du tribunal administratif était susceptible d'être fondé sur le moyen d'ordre public relevé d'office tiré de ce que le Syndicat des avocats de France ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour agir contre la décision contestée.

Un mémoire, présenté par l'association CIMADE et autres a été enregistré le 8 septembre 2023, et n'a pas été communiqué.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution ;
- 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 la santé publique ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- le décret n° 82-453 du 28 mai 1982 ;
- le décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020 ;
- le décret n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 ;
- le décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 ;
- le décret n° 2021-384 du 2 avril 2021 ;
- 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 Mme Dupuy-Bardot, première conseillère,
- les conclusions de M. Breuille, rapporteur public,
- les observations de Me Maillard, représentant l'association Cimade et autres,
- les observations de Me Maillard, substituant Me Semak, représentant l'Ordre des avocats du barreau de Seine-Saint-Denis,
- et les observations de M. Gassama, représentant le préfet de la Seine-Saint-Denis.

Considérant ce qui suit :

1. La préfecture de la Seine-Saint-Denis a mis en place en 2016 puis généralisé à certaines catégories de titres de séjour, en particulier celle relative à l'admission exceptionnelle au séjour, une procédure dématérialisée obligatoire de prise de rendez-vous sur le site internet de la préfecture en vue de la convocation des étrangers au guichet et du dépôt de leurs demandes de délivrance d'un titre de séjour.

2. La progression de l'épidémie de covid-19 à l'automne 2020 en France a conduit le Président de la République à déclarer, par décret du 14 octobre 2020 pris sur le fondement des articles L. 3131-12 et L. 3131-13 du code de la santé publique, l'état d'urgence sanitaire à compter du 17 octobre 2020 sur l'ensemble du territoire national. Les décrets n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 et n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 ont prescrit les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Le 31 mars 2021, dans le contexte de l'accélération des contaminations liées à l'émergence d'un nouveau variant, le Président de la République a annoncé de nouvelles mesures, telles que la fermeture des établissements scolaires, la fermeture des musées et de certains commerces, lesquelles ont fait l'objet du décret n° 2021-384 du 2 avril 2021 modifiant les décrets des 16 et 29 octobre 2020 précités.

3. Il ressort des pièces du dossier que, dans ce contexte, la sous-préfecture du Raincy a suspendu, à compter du 7 avril 2021, l'accueil et la prise de rendez-vous pour les demandes d'admission exceptionnelle au séjour. Ainsi, des usagers ont reçu, dès le 7 avril 2021, un courriel les informant de la suspension de l'accueil du public et de la prise de rendez-vous, notamment pour les demandes d'admission exceptionnelles au séjour. Le 9 avril 2021, la page du site internet de la préfecture de la Seine-Saint-Denis relative à la prise de rendez-vous à la sous-préfecture du Raincy a été mise à jour avec l'insertion de la mention suivante : « *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* », la suspension concernant les demandes de titre de séjour présentées par les jeunes majeurs confiés à l'aide sociale à l'enfance entre l'âge de 16 et 18 ans et les demandes d'admission exceptionnelles au séjour. Ainsi, ces éléments révèlent l'existence d'une décision du préfet de la Seine-Saint-Denis portant fermeture temporaire de l'accueil et du dispositif de prise de rendez-vous pour le dépôt des demandes d'admission exceptionnelle au séjour auprès des services préfectoraux du Raincy, dont les parties requérantes demandent l'annulation.

Sur la recevabilité de la requête en tant qu'elle émane du Syndicat des avocats de France :

4. A supposer que le Syndicat des avocats de France, dont les statuts prévoient qu'il constitue un syndicat professionnel ayant pour objet la défense des intérêts matériels et moraux de la profession, et qui ne saurait utilement se prévaloir des termes généraux de ces mêmes statuts relatifs à la défense des droits et libertés, ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation de la décision qu'il conteste, cette circonstance est en tout état de cause sans influence sur la recevabilité de la requête, celle-ci étant également présentée par la Cimade, la LDH, le GISTI et l'Association Avocats pour la défense des droits des étrangers, dont l'intérêt à agir dans le cadre de la présente instance est établi.

Sur l'intervention de l'Ordre des avocats au barreau de la Seine-Saint-Denis :

5. L'ordre des avocats au barreau de la Seine-Saint-Denis, qui a pour mission de défendre les modalités d'exercice de la profession d'avocat, ne justifie pas, eu égard à la nature et à l'objet du litige, d'un intérêt suffisant à l'annulation de la décision en litige, le rendant recevable à intervenir au soutien de la requête.

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

6. Un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un acte administratif n'a d'autre objet que d'en faire prononcer l'annulation avec effet rétroactif. Si, avant que le juge n'ait statué, l'acte attaqué est rapporté par l'autorité compétente et si le retrait ainsi opéré acquiert un caractère définitif faute d'être critiqué dans le délai du recours contentieux, il emporte alors disparition rétroactive de l'ordonnement juridique de l'acte contesté, ce qui conduit à ce qu'il n'y ait pas lieu pour le juge de la légalité de statuer sur le mérite du recours dont il était saisi. Il en va ainsi, quand bien même l'acte rapporté aurait reçu exécution. Dans le cas où l'administration se borne à procéder à l'abrogation de l'acte attaqué, cette circonstance prive d'objet le recours formé à son encontre, à la double condition que cet acte n'ait reçu aucune exécution pendant la période où il était en vigueur et que la décision procédant à son abrogation soit devenue définitive.

7. Le préfet de la Seine-Saint-Denis soutient qu'il n'y a plus lieu de statuer sur la requête dès lors que la décision en litige a été abrogée à compter du 22 avril 2021, les services de la sous-préfecture du Raincy ayant ré-ouvert et l'accueil du public rétabli à compter de cette date. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que la décision de fermeture en litige a reçu application jusqu'à la date de son abrogation, pendant la période où elle était en vigueur. Par suite, et contrairement à ce que soutient le préfet de la Seine-Saint-Denis, le recours en excès de pouvoir introduit par la CIMADE et autres a conservé son objet. Il y a donc lieu d'y statuer.

Sur la fin de non-recevoir opposée par le préfet de la Seine-Saint-Denis :

8. Depuis le mois de 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.

9. Dans ces conditions, la décision de fermeture attaquée, à caractère général, qui, pendant plusieurs semaines, prive les étrangers résidant dans l'arrondissement du Raincy de la possibilité de prendre rendez-vous pour déposer une demande d'admission exceptionnelle au séjour, les prive de toute possibilité de déposer une telle demande. En dépit de son caractère temporaire et exceptionnel, la décision attaquée ne constitue pas une simple mesure interne d'organisation du service mais, compte tenu de ses effets et répercussions sur la situation des usagers du service public, une décision faisant grief susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

Sur la légalité de la décision contestée :

10. D'une part, aux termes de l'article 26 du décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements : « *le préfet arrête l'organisation fonctionnelle et territoriale des services*

déconcentrés des administrations civiles de l'Etat placés sous son autorité, conformément aux orientations des ministres dont ils relèvent et après avoir recueilli l'avis des chefs des services intéressés ». Il appartient aux préfets, comme à tout chef de service, de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous leur autorité. Ils peuvent ainsi prendre des dispositions relatives au dépôt des demandes qui leur sont adressées, dans la mesure où l'exige l'intérêt du service, dans le respect des règles ou principes supérieurs et dans la mesure où de telles règles n'y ont pas pourvu.

11. L'article 23 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose que « *des conditions d'hygiène et de sécurité de nature à préserver leur santé et leur intégrité physique sont assurées aux fonctionnaires durant leur travail* ». L'article 2-1 du décret du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique précise que : « *Les chefs de service sont chargés, dans la limite de leurs attributions et dans le cadre des délégations qui leur sont consenties, de veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous leur autorité* ». Conformément à ces dispositions, il incombe à l'administration de prendre les mesures destinées à assurer aux fonctionnaires, appelés à occuper leur poste afin de garantir la continuité du service public en cas de crise sanitaire, des conditions d'hygiène et de sécurité de nature à protéger leur santé et leur intégrité physique.

12. D'autre part, aux termes de l'article 1^{er} du décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 dans sa version applicable au litige : « *I. - Afin de ralentir la propagation du virus, les mesures d'hygiène définies en annexe 1 au présent décret et de distanciation sociale, incluant la distanciation physique d'au moins un mètre entre deux personnes, dites barrières, définies au niveau national, doivent être observées en tout lieu et en toute circonstance. / II. - Les rassemblements, réunions, activités, accueils et déplacements ainsi que l'usage des moyens de transports qui ne sont pas interdits en vertu du présent décret sont organisés en veillant au strict respect de ces mesures. Dans les cas où le port du masque n'est pas prescrit par le présent décret, le préfet de département est habilité à le rendre obligatoire, sauf dans les locaux d'habitation, lorsque les circonstances locales l'exigent* ». Aux termes de l'article 28 du même décret : « *Les établissements relevant des types d'établissements définis par le règlement pris en application de l'article R. 123-12 du code de la construction et de l'habitation peuvent accueillir du public, dans des conditions de nature à permettre le respect des dispositions de l'article 1er, pour : / - les services publics, sous réserve des interdictions prévues par le présent décret ; / (...)* ». Aux termes de l'article 29 de ce décret : « *Le préfet de département est habilité à interdire, à restreindre ou à réglementer, par des mesures réglementaires ou individuelles, les activités qui ne sont pas interdites en vertu du présent titre. / Lorsque les circonstances locales l'exigent, le préfet de département peut en outre fermer provisoirement une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunions, ou y réglementer l'accueil du public* ».

13. Enfin, eu égard 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, la détention du récépissé qui lui est en principe remis après l'enregistrement de sa demande et au droit qu'il a de voir sa situation examinée au regard des dispositions relatives au séjour des étrangers en France, il incombe à l'autorité administrative, après lui avoir fixé un rendez-vous, de le recevoir en préfecture et, si son dossier est complet, de procéder à l'enregistrement de sa demande, dans un délai raisonnable.

14. Dès lors qu'un service public, même facultatif, a été créé, les principes fondamentaux du service public lui sont applicables, au nombre desquels figure le principe de continuité du service public.

15. En l'espèce, la fermeture de l'accueil physique et du dispositif de prise de rendez-vous pour le dépôt des demandes d'admission exceptionnelles au séjour pendant plusieurs semaines, qui fait obstacle au dépôt des demandes de titre de séjour de cette catégorie, restreint l'accès normal au service public des usagers concernés par cette fermeture.

16. Pour justifier de l'atteinte ainsi faite au principe de continuité du service public par la décision attaquée, que n'impliquaient pas nécessairement les annonces du président de la République du 31 mars 2021 et le décret n° 2021-384 du 2 avril 2021 susvisé, le préfet se borne à faire valoir de manière générale, sans en justifier au demeurant, que le département de la Seine-Saint-Denis présentait les taux d'incidence et de surmortalité liés à l'épidémie de COVID-19 parmi les plus élevés du pays.

17. Toutefois, d'une part, il est constant que la seule prise de rendez-vous en ligne n'implique aucun contact entre les agents et les usagers ou entre les usagers entre eux, et ne fait donc courir aucun risque à ces derniers. D'autre part, le préfet n'établit pas qu'il se serait trouvé dans l'impossibilité d'assurer le fonctionnement normal de l'accueil des étrangers à la sous-préfecture du Raincy, du fait par exemple de l'absence de certains de ses agents ou des risques sanitaires encourus par eux ou les usagers concernés, le cas échéant en mettant en place des mesures adaptées de protection des personnes (port du masque et mesures de distanciation notamment) permettant le maintien de l'accueil physique de ces derniers. En outre, il ressort des pièces du dossier que la mesure de fermeture attaquée n'a concerné que le seul service des étrangers de la sous-préfecture du Raincy, sans qu'il ne soit établi ni même allégué que ce service se trouvait dans une situation sanitaire ou organisationnelle différente de celui situé au siège de la préfecture, à Bobigny, lequel est demeuré ouvert tout au long de la période litigieuse. Dans ces circonstances, faute pour le préfet de justifier de la nécessité et, a fortiori, de la proportionnalité de la décision de fermeture attaquée, qui faisait obstacle à la prise de rendez-vous et au dépôt des demandes d'admission exceptionnelle au séjour pendant plusieurs semaines, les requérants sont fondés à soutenir que celle-ci porte une atteinte injustifiée et disproportionnée au principe de continuité du service public et est, pour ce seul motif, entachée d'illégalité

18. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que doit être annulée pour excès de pouvoir la décision du préfet de la Seine-Saint-Denis d'avril 2021 portant fermeture temporaire de l'accueil et du dispositif de prise de rendez-vous pour le dépôt des demandes d'admission exceptionnelle au séjour présentées par les ressortissants étrangers, à la sous-préfecture du Raincy.

Sur les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte :

19. D'une part, il résulte de l'instruction que l'accueil des étrangers à la sous-préfecture du Raincy a été rétabli dès la fin du mois d'avril 2021 et que des rendez-vous en sous-préfecture leur ont été proposés à compter du 3 mai 2021.

20. D'autre part, l'annulation de la décision préfectorale attaquée, compte tenu de sa portée, n'implique pas qu'il soit enjoint au préfet « 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, notamment en augmentant la capacité d'accueil physique et des plages de rendez-vous ».

21. Les conclusions de la requête à fin d'injonction et d'astreinte ne peuvent ainsi qu'être rejetées.

Sur les frais d'instance :

22. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une quelconque somme au titre des frais exposés par les parties requérantes et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

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

Article 2 : La décision du préfet de la Seine-Saint-Denis d'avril 2021 ordonnant la fermeture temporaire de l'accueil et de la prise de rendez-vous pour les demandes d'admission exceptionnelle au séjour présentées par les ressortissants étrangers sur le fondement des articles L. 313-14, L. 313-14-1 et L. 313-15 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile à la sous-préfecture du Raincy, est annulée.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête susvisée est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association Cimade, Service œcuménique d'entraide, le Syndicat des avocats de France, la Ligue des droits de l'homme, le Groupe d'information et de soutien des immigrés, l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers, l'Ordre des avocats du Barreau de la Seine-Saint-Denis et au préfet de la Seine-Saint-Denis.

Délibéré après l'audience du 14 septembre 2023, à laquelle siégeaient :

M. Romnicianu, président,
Mme Dupuy-Bardot, première conseillère,
Mme Boucetta, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 5 octobre 2023.

La rapporteure,

Le président,

N. Dupuy-Bardot

M. Romnicianu

La greffière,

S. Le Bourdieu

La République mande et ordonne au préfet de la Seine-Saint-Denis en ce qui la 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.