

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE CERGY-PONTOISE**

**N° 2012496**

---

Mme A...

---

Mme ...  
Juge des référés

---

Ordonnance du 10 décembre 2020

---

PCJA : 54-035

*Code de publication : C*

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

La juge des référés,

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 5 décembre 2020, Mme A... demande au juge des référés, statuant par application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'enjoindre au préfet du Val-d'Oise de garantir son accès aux locaux de la sous-préfecture de Sarcelles, en sa qualité d'avocate, afin qu'elle puisse accompagner utilement ses clients pour les besoins de l'ensemble de leurs démarches liées à la législation du séjour, notamment mais non exclusivement, pour les prochains rendez-vous des 7, 14 et 15 décembre 2020 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 14 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la condition d'urgence est remplie, dès lors que l'impossibilité de pouvoir assister ses clients porte une atteinte grave et manifestement illégale à plusieurs libertés fondamentales ; il lui est indispensable de pouvoir accéder aux locaux de la sous-préfecture de Sarcelles pour accompagner ses clients et les assister lors de prochains rendez-vous fixés notamment les 7, 14 et 15 décembre 2020 ;

- le refus d'accès aux locaux de la sous-préfecture porte une atteinte grave et manifestement illégale à sa liberté de déplacement dans l'exercice de ses fonctions d'avocat, au libre exercice de la profession libérale d'avocat, et au principe d'indépendance de la profession d'avocat ; d'une part, l'atteinte est grave, dès lors qu'elle fait obstacle à ce qu'elle puisse assister de manière effective ses clients dans leurs démarches alors même qu'ils sont souvent peu informés de leurs droits et maîtrisent mal le français ; d'autre part, l'atteinte est manifestement illégale dès lors que la situation sanitaire ne saurait justifier que la préfecture

puisse décider de manière discrétionnaire de l'absence d'utilité de la présence de l'avocat dans sa mission de conseil et d'accompagnement ;

Par un mémoire en intervention enregistré le 8 décembre 2020, l'Ordre des avocats du barreau du Val d'Oise, représenté par Me Lalanne demande au juge des référés de faire droit aux conclusions développées par la requérante.

Par un mémoire en intervention enregistré le 8 décembre 2020, le Syndicat des avocats de France, représenté par Me Rapoport, demande au juge des référés de faire droit aux conclusions développées par la requérante en faisant notamment valoir l'importance de veiller à ce que soit garantie la possibilité pour les avocats d'accompagner leurs clients dûment convoqués.

Par un mémoire en défense enregistré le 8 décembre, le préfet du Val d'Oise conclut au rejet de la requête. Il soutient qu'il n'est porté aucune atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales invoquées. Par un mémoire enregistré le même jour, le préfet du Val d'Oise conclut, pour les mêmes motifs, au rejet des conclusions de l'Ordre des Avocats du Barreau du Val d'Oise.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, et notamment son préambule ;
- la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la convention internationale du 26 janvier 1990 relative aux droits de l'enfant ;
- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code de l'éducation ;
- le code de la santé publique ;
- la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 ;
- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 ;
- la loi n°2020-856 du 9 juillet 2020 ;
- le décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 ;
- le code de justice administrative ;

La présidente du tribunal a désigné Mme ..., en application de l'article L. 511-2 du code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement convoquées à l'audience publique du 9 décembre 2020 à 9 heures 30.

Ont été entendus au cours de l'audience publique tenue en présence de Mme ..., greffière d'audience :

- le rapport de Mme ..., juge des référés ;
- les observations orales de Mme A... qui insiste sur l'importance pour les avocats de pouvoir assister leurs clients dans toutes leurs missions et notamment celle d'assistance dans leurs démarches auprès de l'administration ;
- les observations orales de Me Lalanne, représentant l'Ordre des Avocats du Barreau du Val d'Oise ;
- les observations orales de Me Rapoport, représentant le Syndicat des Avocats de France ;
- le préfet du Val d'Oise n'étant ni présent, ni représenté.

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

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures.* ».

Sur les interventions :

2. Le Syndicat des avocats de France et l'Ordre des avocats du Barreau du Val d'Oise justifient, eu égard à la nature et à l'objet du litige, d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien de la requête de Mme A.... Leurs interventions sont, par suite, recevables.

Sur les circonstances :

3. L'émergence d'un nouveau coronavirus, responsable de la maladie à coronavirus 2019 ou covid-19 et particulièrement contagieux, a été qualifiée d'urgence de santé publique de portée internationale par l'Organisation mondiale de la santé le 30 janvier 2020, puis de pandémie le 11 mars 2020. La propagation du virus sur le territoire français a conduit le ministre chargé de la santé puis le Premier ministre à prendre, à compter du 4 mars 2020, des mesures de plus en plus strictes destinées à réduire les risques de contagion. Pour faire face à l'aggravation de l'épidémie, la loi du 23 mars 2020 a créé un régime d'état d'urgence sanitaire, défini aux articles L. 3131-12 à L. 3131-20 du code de la santé publique, et a déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois à compter du 24 mars 2020. La loi du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ces dispositions, a prorogé cet état d'urgence sanitaire jusqu'au 10 juillet 2020. L'évolution de la situation sanitaire a conduit à un assouplissement des mesures prises et la loi du 9 juillet 2020 a organisé un régime de sortie de cet état d'urgence.

4. Une nouvelle progression de l'épidémie au cours des mois de septembre et d'octobre, dont le rythme n'a cessé de s'accélérer au cours de cette période, a conduit le

Président de la République à prendre le 14 octobre dernier, sur le fondement des articles L. 3131-12 et L. 3131-13 du code de la santé publique, un décret déclarant l'état d'urgence à compter du 17 octobre sur l'ensemble du territoire national. Le 29 octobre 2020, le Premier ministre a pris, sur le fondement de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, le décret, prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Aux termes de l'article 29 de ce décret, le préfet « *est habilité à interdire, à restreindre ou à réglementer, par des mesures réglementaires ou individuelles* » l'accès aux établissements recevant du public lorsque les circonstances locales le justifient.

Sur le cadre juridique du litige, l'office du juge des référés et les libertés fondamentales en jeu :

5. Dans l'actuelle période d'état d'urgence sanitaire, il appartient aux différentes autorités compétentes de prendre, en vue de sauvegarder la santé de la population, toutes dispositions de nature à prévenir ou à limiter les effets de l'épidémie. Ces mesures, qui peuvent limiter l'exercice des droits et libertés fondamentaux doivent, dans cette mesure, être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif de sauvegarde de la santé publique qu'elles poursuivent.

6. Le caractère proportionné d'une mesure de police s'apprécie nécessairement en tenant compte de ses conséquences pour les personnes concernées et de son caractère approprié pour atteindre le but d'intérêt général poursuivi.

7. Le libre exercice de la profession d'avocat et le droit pour un administré d'être accompagné par un avocat dans ses démarches constituent des libertés fondamentales au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

Sur la demande en référé :

8. Il résulte de l'instruction que Mme A... s'est vu refuser, en sa qualité d'avocate, à deux reprises, les 5 novembre et 2 décembre 2020, l'accès aux locaux de la sous-préfecture de Sarcelles alors même qu'elle était venue assister ses clients dans leurs démarches tendant à la délivrance de titres de séjour, au motif que la situation sanitaire exigeait une régulation du flux des usagers. Elle a donc été contrainte de laisser ses clients déposer leurs dossiers sans aucune assistance de sa part.

9. Pour justifier cette interdiction, le préfet indique, dans ses écritures, que le décret précité du 29 octobre 2020 l'habilite à restreindre l'accès aux locaux des établissements recevant du public lorsque les circonstances le justifient et qu'au regard « *de la situation sanitaire, c'est la complexité du dossier qui détermine la présence ou non d'un conseil auprès de l'usager et ceci quel que soit l'avocat* ». Plus précisément, il fait valoir qu'un dossier de première demande de titre de séjour revêt un caractère plus complexe qu'un dossier tendant au renouvellement d'un titre de séjour ou qu'un dossier tendant à un changement de statut.

10. D'une part, il est constant que le mandat confié aux avocats par leurs clients implique notamment la possibilité d'accompagner et d'assister ceux-ci devant les administrations. Mme A..., l'Ordre des avocats du Barreau du Val d'Oise et le syndicat des avocats de France ont insisté, lors de leurs observations orales à l'audience, sur l'importance que revêt cette mission de conseil dans un contexte sanitaire où les restrictions rendent l'accès

au droit plus difficile, particulièrement pour une catégorie d'usagers souvent peu ou mal informée sur ses droits. Ils ont également indiqué que la distinction opérée discrétionnairement par la préfecture du Val d'Oise, entre les premières demandes de titre de séjour et les autres dossiers, pour décider de l'utilité ou non de la présence d'un avocat lors des démarches effectuées par des administrés, était manifestement illégale dès lors qu'aussi bien des dossiers de renouvellement de titre de séjour que des dossiers de changement de statut peuvent se révéler complexes. Dans ces conditions, le préfet du Val d'Oise ne pouvait, sans entraver gravement l'exercice de la profession d'avocat, décider de manière discrétionnaire de l'utilité de la présence d'un avocat en fonction de la complexité supposée du dossier, complexité qui ne saurait davantage être définie selon des critères liés à la nature de la demande du titre de séjour en cause.

11. D'autre part, le préfet du Val d'Oise n'établit pas ni même n'allègue que la configuration des locaux de la sous-préfecture de Sarcelles ne permettrait pas la distanciation physique nécessaire lors du dépôt des dossiers de demande de titre de séjour. En outre, si le préfet du Val d'Oise soutient que le contexte sanitaire justifie de réguler le flux des usagers lors de ces rendez-vous, il ne démontre pas avoir recherché si d'autres mesures – telles qu'un réaménagement des conditions et des horaires d'accueil ou une limitation du nombre journalier de convocations - ne pouvaient pas être prises pour parvenir au but poursuivi. Il résulte d'ailleurs de l'instruction que les autres préfectures de la région parisienne, soumises aux mêmes contraintes sanitaires, parviennent à organiser l'accueil dans leurs locaux des usagers accompagnés de leurs avocats, quelle que soit la nature de leurs demandes. Dans ces conditions, la mesure d'interdiction opposée à Me A... n'est ni nécessaire ni adaptée aux buts poursuivis de préservation de la santé publique et de lutte contre la propagation du virus Covid-19 et est manifestement illégale.

12. Par suite, la requérante est fondée à soutenir que cette mesure porte une atteinte grave et manifestement illégale au libre exercice de la profession d'avocat et au droit pour un administré d'être accompagné par un avocat dans ses démarches.

Sur les mesures devant être prescrites :

13. Eu égard à la nécessité, d'une part, de sauvegarder le libre exercice de la profession d'avocat et le droit pour un administré d'être accompagné par un avocat dans ses démarches, d'autre part, d'endiguer la propagation du virus Covid-19, il y a lieu, pour le juge des référés, dans les circonstances de l'espèce, d'ordonner au préfet du Val d'Oise de prendre toutes les mesures permettant aux avocats d'accompagner leurs clients dans leurs démarches, et notamment à Mme A... en sa qualité d'avocate de pouvoir accéder aux locaux de la sous-préfecture de Sarcelles dès ses prochains rendez-vous.

Sur les frais de l'instance :

14. Il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat la somme de 14 euros que Mme A... demande sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**ORDONNE :**

Article 1<sup>er</sup> : Les interventions de l'Ordre des Avocats du Barreau du Val d'Oise et du Syndicat des avocats de France sont admises.

Article 2 : Il est enjoint au préfet du Val d'Oise de prendre toutes les mesures permettant aux avocats d'accompagner leurs clients dans leurs démarches, et notamment à Mme A... en sa qualité d'avocate de pouvoir accéder aux locaux de la sous-préfecture de Sarcelles dès ses prochains rendez-vous.

Article 3 : L'Etat versera la somme de 14 euros à Mme A... sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à Mme A..., au ministre de l'intérieur, à l'Ordre des Avocats du Barreau du Val d'Oise et au Syndicat des avocats de France.

Copie en sera délivrée au préfet du Val-d'Oise.