

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

N° 1902037/9

GISTI et autres

M. Ladreyt
Juge des référés

Ordonnance du 13 février 2019

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 2 février 2019, le Gisti, la Ligue des Droits de l'Homme, le Secours Catholique Caritas France, l'association Action des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture, la Cimade, l'association Dom Asile, JRS France, l'association ARDHIS, le Groupe Accueil et Solidarité, l'association Solidarité Jean Merlin, Mme Anta Ndiaye, M. Adama Baikaro, M. Saidou M'Bodj, M. Ibrahima Gadjigo, M. Idrissa Lam, M.Ladji Sy, M. Abderamane Toure, M. Hassan El Aziz Toure, M. Amadou Oury Barry et M.Lawel Teslim, représentés par Me Simond, demandent au juge des référés :

1°) d'ordonner toutes mesures de nature à faire cesser l'atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile résultant de l'impossibilité d'accéder aux structures de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA) ;

2°) d'ordonner toute mesure d'instruction utile pour déterminer les mesures d'organisation ou réglementaires qui doivent être prises par l'autorité administrative pour assurer le respect du délai impératif prévu à l'article L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

3°) d'enjoindre au préfet de police de Paris de procéder à l'enregistrement des demandes d'asile de chacun des requérants individuels mentionnés dans la requête, dans un délai de 48 heures et sous astreinte de 100 euros par jour de retard, subsidiairement d'enjoindre au directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) de leur fixer, dans le même délai, un rendez-vous dans une SPADA pour présentation de leur demande d'asile ;

4°) d'enjoindre au ministre de l'intérieur et au directeur général de l'OFII, dans le même délai et sous la même astreinte, de prendre les dispositions nécessaires pour que soit mis en place un numéro de téléphone gratuit opérationnel à très brève échéance, d'élargir la plage horaire d'accès à la plateforme téléphonique d'une heure afin de prendre en charge un nombre supplémentaire d'appels et de recenser le nombre d'appels sollicitant un rendez-vous en SPADA qui ne donnent pas lieu à une prise de rendez-vous ;

5°) de renforcer provisoirement les effectifs des SPADA afin qu'elles puissent assurer pleinement la prestation de présentation prévue par le cahier des clauses particulières ;

6°) de renforcer provisoirement les effectifs des structures des centres d'accueil et d'examen de situation (CAES) et des structures d'accueil de jour ;

7°) d'enjoindre au ministre de l'intérieur et aux préfets des départements d'Ile-de-France dans le même délai et sous la même astreinte de porter sans délai et provisoirement à sept le nombre de personnes reçues par jour et par agent dans chacun des guichets uniques pour demandeurs d'asile ;

8°) de fixer une audience ultérieure sous quinzaine pour déterminer les mesures urgentes complémentaires qui s'imposent ;

9°) de mettre à la charge de l'Etat et de l'OFII une somme de 1800 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent :

- que ce litige ressortit à la compétence du juge des référés du tribunal administratif de Paris ;

- que les associations requérantes ont intérêt à agir ;

- que la condition d'urgence est satisfaite : le non respect des délais conventionnels et légaux d'enregistrement des demandes d'asile porte atteinte au droit d'asile à valeur constitutionnelle ; seule une infime minorité des demandeurs d'asile arrive à faire enregistrer leur demande dans les délais ;

- que la condition relative à l'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale est également satisfaite : seule une infime minorité des demandeurs d'asile arrive à faire enregistrer leur demande dans les délais ; l'article L741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit un délai maximum de 3 jours porté à 10 jours ouvrés lorsqu'un nombre élevé d'étrangers demandent l'asile simultanément ; le Conseil d'Etat a jugé qu'il pesait sur l'Etat une obligation de résultat en cette matière ; les capacités techniques de la plate-forme téléphonique mise en place par l'OFII sont manifestement insuffisantes pour satisfaire à l'exigence constitutionnelle ; le marché passé par l'OFII pour assurer les prestations de premier accueil pour les années 2019-2021 est sous-calibré ; les préfets ne fixent pas un nombre de rendez-vous suffisant pour pouvoir enregistrer les demandes d'asile dans les délais ; le ministre de l'intérieur a une responsabilité particulière dans les défaillances des modalités d'organisation de l'accès à la procédure des demandes d'asile, en particulier en Ile-de-France ;

Par un mémoire en défense, enregistré le 5 février 2019, le directeur général de l'OFII conclut au rejet de la requête.

Par un mémoire en défense, enregistré le même jour, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête.

Par un mémoire en défense, enregistré le même jour, le préfet de police de Paris conclut au rejet de la requête.

Par un mémoire en défense, enregistré le même jour, le préfet du Val-de-Marne conclut au rejet de la requête.

Vu :

- la Constitution,
- la directive 2013/32/UE,
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile,
- le code de justice administrative.

Vu la décision en date du 1^{er} septembre 2016, par laquelle la présidente du tribunal a désigné M. Ladreyt, vice-président de section, pour statuer sur les demandes de référé ;

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

Ont été entendues au cours de l'audience publique du 5 février 2019, tenue en présence de Mme Mendes, greffier d'audience, et après présentation du rapport ;

- les observations de Me Simond, représentant le Gisti et les autres requérants ;
- les observations de Mme Dorion, représentant l'OFII,
- les observations de Mme Dumont et de Mme Tessier, représentant le ministre de l'intérieur,
- les observations de Mme de Blignières représentant le préfet de police, et de M. Stirnemann, chef du 12^{ème} bureau ;
- les observations de Me Ranou, représentant le préfet de l'Essonne,
- les observations de Me Termeau, représentant le préfet du Val de Marne,

Sur l'exception d'incompétence :

1. Si le ministre de l'intérieur et le directeur général de l'OFII soulèvent une exception d'incompétence tirée de ce que le juge des référés du tribunal administratif ne serait pas compétent pour ordonner les mesures sollicitées par les requérants, il incombe au juge des référés, saisi d'un litige dans lequel il apparaît qu'il est porté atteinte à une liberté fondamentale, de remplir son office sans autre considération. Lorsqu'une telle atteinte est constatée, l'impérieuse nécessité de la faire cesser impose au juge saisi de statuer sur le litige qui lui est soumis, sans préjudice des autres recours qui sont susceptibles d'être déposés par les requérants pour parvenir aux mêmes fins. Par ailleurs, il résulte de l'instruction que les dysfonctionnements mis en évidence dans le circuit administratif que doivent emprunter les demandeurs d'asile ont trait aux conditions d'accessibilité à la plate-forme téléphonique régionale francilienne mise en place par l'OFII afin de recevoir les appels des demandeurs d'asile qui doivent la contacter, depuis le mois de mai 2018, pour obtenir un premier rendez-vous dans une SPADA aux fins de convocation ultérieure dans l'un des guichets uniques mis

en place pour les demandeurs d'asile (GUDA). Il s'agit donc de statuer sur les conséquences, sur le plan des droits et libertés reconnus aux demandeurs d'asile, du système mis en place par l'Office dans le ressort de l'Ile-de-France, et singulièrement dans l'espace parisien, ce qui entre dans le champ de compétence du juge des référés du tribunal administratif de Paris. L'exception d'incompétence sera donc écartée.

2. Aux termes de l'article L521-2 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 la condition d'urgence :

3. La notion de liberté fondamentale au sens où l'a entendue le législateur lors de l'adoption de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, englobe, s'agissant des ressortissants étrangers qui sont soumis à des mesures spécifiques réglementant leur entrée et leur séjour en France, et qui ne bénéficient donc pas, à la différence des nationaux, de la liberté d'entrée sur le territoire, le droit constitutionnel d'asile qui a pour corollaire le droit de solliciter le statut de réfugié, dont l'obtention est déterminante pour l'exercice par les personnes concernées des libertés reconnues de façon générale aux ressortissants étrangers et le droit de se maintenir sur le territoire français pendant la durée d'instruction de la demande d'asile. En l'espèce, il résulte de l'instruction qu'une part non négligeable des demandeurs d'asile entrant sur le territoire national connaissent des problèmes d'accessibilité à la plate-forme téléphonique mise en œuvre par l'OFII, ce qui les place dans une situation précaire sur le plan juridique car ils ne disposent pas, lorsque leurs appels n'aboutissent pas à une réponse et contrairement à ce qui se passait dans l'ancien système nécessitant leur présence physique dès ce stade, d'un justificatif des démarches qu'ils ont entreprises afin de régulariser leur situation. Dès lors, en raison de la situation d'insécurité juridique dans laquelle ces demandeurs se trouvent, la condition d'urgence prévue à l'article L.521-2 précité doit être regardée comme satisfaite.

Sur la condition relative à l'existence d'une atteinte manifestement illégale à une liberté fondamentale :

4. Aux termes du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auquel se réfère la Constitution du 4 octobre 1958 : « ...4. *Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République...* ». Comme l'a jugé le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 13 août 1993 n°93-325 DC, le droit d'asile, qui est un principe de valeur constitutionnelle, implique, comme corollaire et d'une manière générale, que l'étranger qui se réclame de ce droit soit autorisé à demeurer provisoirement sur le territoire jusqu'à ce qu'il ait été statué sur sa demande.

5. Aux termes de l'article 6 de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil inclus dans le chapitre II relatif aux principes de base et garanties fondamentales : « 1. *Lorsqu'une personne présente une demande de protection internationale à une autorité compétente en vertu du droit national pour enregistrer de telles demandes, l'enregistrement a lieu au plus tard trois jours ouvrables après la présentation de la demande. Si la demande de*

protection internationale est présentée à d'autres autorités qui sont susceptibles de recevoir de telles demandes, mais qui ne sont pas, en vertu du droit national, compétentes pour les enregistrer, les Etats membres veillent à ce que l'enregistrement ait lieu au plus tard six jours ouvrables après la présentation de la demande...2. Les Etats membres veillent à ce que les personnes qui ont présenté une demande de protection internationale aient la possibilité concrète de l'introduire dans les meilleurs délais...5. Lorsque, en raison du nombre élevé de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides qui demandent simultanément une protection internationale, il est dans la pratique très difficile de respecter le délai prévu au paragraphe 1, les Etats membres peuvent prévoir de porter ce délai à dix jours ouvrables. ». Aux termes de l'article L741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « L'enregistrement a lieu au plus tard trois jours ouvrés après la présentation de la demande à l'autorité administrative compétente, sans condition préalable de domiciliation. Toutefois, ce délai peut être porté à dix jours ouvrés lorsqu'un nombre élevé d'étrangers demandent l'asile simultanément ».

6. Il résulte de l'instruction, et notamment des échanges intervenus lors de l'audience, que la mise en place par l'OFII, à compter du 2 mai 2018, d'une plate-forme téléphonique multilingue à laquelle doivent s'adresser désormais les demandeurs d'asile parvenus sur le territoire national a permis de réaliser de nets progrès quant aux conditions de leur pré-accueil, notamment au regard du délai moyen d'enregistrement de leur demande. Cette amélioration est notamment illustrée par la suppression des files d'attente physiques qui existaient jusqu'alors, et ce, alors que les pouvoirs publics ont à faire face à une augmentation constante des flux en Ile-de-France et singulièrement à Paris.

7. Il apparaît néanmoins que les efforts constants effectués par l'Office, qui a notamment étendu les plages horaires des dix agents présents sur cette plate-forme, laissent subsister un pourcentage non négligeable de demandeurs d'asile, qu'il est difficile d'évaluer précisément en l'état, qui voient la prise en charge de leur demande d'asile retarder en raison d'un encombrement technique de la centrale d'appels. Il ne peut ainsi être sérieusement contesté qu'il demeure un réel problème d'accessibilité à la plate-forme téléphonique comme le reconnaît lui-même le ministre de l'intérieur, autorité de tutelle de l'OFII, qui note dans ses écritures en défense que ce « *dispositif est soumis à une très forte pression et il peut en résulter ponctuellement des difficultés d'accès à la plate-forme téléphonique de l'OFII* ». S'il est par ailleurs exact, comme le souligne le ministre de l'intérieur, que les délais maximum prévus par les textes précités s'entendent du délai écoulé entre la date de présentation de la demande de protection internationale et son enregistrement à l'un des guichets préfectoraux, il n'en demeure pas moins que le délai mis par le ressortissant étranger pour obtenir une réponse de l'un des agents de la plate-forme téléphonique participe au délai global d'enregistrement de la demande, en l'allongeant d'autant. Il en résulte la constitution de « files d'attente virtuelles » composées de la cohorte des demandeurs d'asile ne parvenant pas à obtenir une réponse de la plate-forme malgré leurs essais répétés durant plusieurs jours. Des tests réalisés à l'initiative de l'Office révèlent ainsi que seulement 22% des demandeurs d'asile arrivent à contacter un agent de la plate-forme au premier appel, qu'il reste encore 30% environ des demandeurs d'asile qui doivent effectuer au moins six appels avant d'obtenir une réponse et que 9,66% des appels ayant reçu une réponse sont consécutifs à un délai d'attente supérieur ou égal à dix jours qui vient donc s'ajouter au délai d'instruction des demandes. Faute de pouvoir disposer d'un accusé de réception de son appel, le demandeur d'asile n'est pas en mesure, en cas d'interpellation par les services de police, de justifier des démarches entreprises pour régulariser sa situation. Il importe donc que l'Office, comme il est en capacité de le faire techniquement, cerne au mieux le « chiffre noir » constitué par le nombre

de demandeurs d'asile ne pouvant accéder à la plate-forme téléphonique afin de déterminer le plus précisément possible le nombre d'agents nécessaires pour recevoir les appels. Dans cette attente, il sera enjoint à l'Office, comme il s'y est d'ailleurs déjà préparé dans le cadre de la loi de finances pour l'année 2019 selon les observations de sa représentante, de renforcer d'au moins deux agents supplémentaires à temps complet les effectifs de cette plate-forme à compter du 28 février 2019 jusqu'à ce que la situation se stabilise par l'absorption des flux entrants. Il est rappelé, à cet égard, qu'en toutes hypothèses, la détermination du nombre des agents en poste sur la plate-forme téléphonique doit être corrélé au nombre d'appels téléphoniques entrants et non au nombre d'agents présents en aval du circuit dans les GUDA qui, s'il est contingenté budgétairement, doit également évoluer selon le même principe sans qu'il soit nécessaire, à ce stade, d'ordonner d'injonction. Il pèse en effet sur l'Etat dans ce domaine régalien une obligation de résultat et non de moyen.

8. Il sera également enjoint à l'Office de prendre en compte, dans un délai de 48 heures à compter de la notification de la présente ordonnance, les demandes présentées par Mme Anta Ndiaye, M. Adama Baikaro, M.Saidou M'Bodj, M. Ibrahima Gadjigo, M. Idrissa Lam, M.Ladji Sy, M. Abderamane Toure, M. Hassan El Aziz Toure, M. Amadou Oury Barry et M.Lawel Teslin dans la mesure où elles ne l'auraient pas déjà été. Il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

9. S'agissant de la mise en place d'un numéro de téléphone gratuit à la disposition des demandeurs d'asile, il résulte de l'instruction qu'en l'état, aucune solution technique ne permet d'atteindre cet objectif, l'actuel numéro à tarification normale apparaissant comme un palliatif. Cette carence rend d'autant plus nécessaire la possibilité pour cette population en situation de précarité économique d'obtenir une réponse à leur demande dans les meilleurs délais.

10. Aux termes de l'article L.761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.* ».

11. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'OFII une somme de 1 800 euros en application des dispositions de l'article L761-1 du code de justice administrative.

O R D O N N E

Article 1 : Il est enjoint au directeur général de l'Office de l'immigration et de l'intégration de renforcer, à compter du 28 février 2019, d'au moins deux agents à temps complet le dispositif d'accueil de sa plate-forme téléphonique, le nombre d'agents devant être adapté en fonction des volumes d'appels entrants non honorés.

Article 2 : Il est enjoint à cette même autorité administrative de prendre en charge, dans un délai de 48 heures à compter de la notification de la présente ordonnance, les demandes présentées par Mme Anta Ndiaye, M. Adama Baikaro, M.Saidou M'Bodj, M. Ibrahima Gadjigo, M. Idrissa Lam, M.Ladji Sy, M. Abderamane Toure, M. Hassan El Aziz Toure, M.Amadou Oury Barry et M. Lawel Teslin dans la mesure où elles ne l'auraient pas déjà été à cette dernière date.

Article 3: Il est mis à la charge de l'Office français de l'immigration et de l'intégration une somme de 1800 euros au titre de l'article L761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête du GISTI et autres est rejeté.

Article 5: La présente ordonnance sera notifiée au Gisti, à la Ligue des Droits de l'Homme, au Secours Catholique Caritas France, à l'association Action des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture, à la Cimade, à l'association Dom Asile, à JRS France, à l'association ARDHIS, au Groupe Accueil et Solidarité, à l'association Solidarité Jean Merlin, à Mme Anta Ndiaye, à M. Adama Baikaro, à M. Saidou M'Bodj, à M. Ibrahima Gadjigo, à M. Idrissa Lam, à M.Ladji Sy, à M. Abderamane Toure, à M. Hassan El Aziz Toure, à M. Amadou Oury Barry, à M.Lawel Teslim, au directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration, au ministre de l'intérieur, au préfet de police de Paris, au préfet de l'Essonne et au préfet du Val-de-Marne, au préfet des Hauts-de-Seine, au préfet de la Seine-Saint-Denis, à la préfète de Seine-et-Marne, au préfet du Val-d'Oise et au préfet des Yvelines.

Fait à Paris, le 13 février 2019.

Le juge des référés,

J.P. LADREYT

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur, en ce qui le concerne et 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.