

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE PARIS**

N° 1602395/3-2

---

ASSOCIATION CIMADE et autres

---

M. Duplan  
Rapporteur

---

M. de Souza Dias  
Rapporteur public

---

Audience du 25 mai 2016  
Lecture du 27 mai 2016

---

01-01-05-02-01

095-02-02

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le Tribunal administratif de Paris

(3ème Section - 2ème Chambre)

Vu la requête procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 15 février 2016, l'association Cimade, l'association Gisti, l'association Jesuite refugee service France et l'association Dom'Asile, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision par laquelle le préfet de police a organisé l'accueil des ressortissants étrangers sollicitant l'enregistrement de leur demande d'asile dans le département de Paris ;

2°) d'enjoindre au préfet de police de réexaminer les modalités d'organisation de l'enregistrement des demandes d'asile afin de permettre la présentation personnelle du demandeur dans le délai prescrit par la loi ;

3°) de mettre à la charge de l'État une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les associations requérantes soutiennent que la décision attaquée porte atteinte, d'une part, au droit de solliciter l'asile en ne respectant pas le délai d'enregistrement des demandes d'asile fixé par l'article L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, d'autre part, au droit de se maintenir sur le territoire et, enfin, au droit de bénéficier de conditions matérielles d'accueil prévues par la loi.

Par un mémoire en défense, enregistré le 13 avril 2016, le préfet de police conclut, à titre principal, au non-lieu à statuer, à titre subsidiaire, au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la prétendue décision révélée contestée par les associations requérantes a été implicitement mais nécessairement retirée dès lors que les demandeurs d'asile à Paris sont désormais informés qu'ils pouvaient s'adresser, depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2015, date d'entrée en vigueur de la loi du 29 juillet 2015 supprimant la condition de domiciliation préalable au dépôt d'une demande d'asile, auprès de l'un des huit opérateurs conventionnés par l'Office français de l'immigration et de l'intégration présents en Ile-de-France, et non plus seulement les deux associations titulaires du lot du marché passé avec l'office concernant le département de Paris ; ainsi, la requête est devenue sans objet ;

- la requête est irrecevable en tant, d'une part, qu'elle est dirigée contre une décision inexistante ou une mesure d'organisation du service insusceptible de faire l'objet d'un recours, d'autre part, que les associations requérantes à vocation nationale ne justifient pas d'un intérêt leur donnant qualité pour agir, enfin, que les conclusions du Gisti, de l'association JRS France et de l'association Dom'Asile ne sont pas recevables en raison du défaut de signature de la requête par leur président respectif ;

- à titre subsidiaire, les moyens soulevés par les associations requérantes ne sont pas fondés.

Par un mémoire en réplique, enregistré le 6 mai 2016, les associations requérantes concluent aux mêmes fins que leur requête, par les mêmes moyens.

Elles ajoutent que :

- le préfet de police n'a pas procédé au retrait de la décision attaquée mais à son abrogation en ce qu'il a modifié le quota de personnes susceptibles d'être reçues par jour postérieurement à l'introduction de leur requête et alors que cette décision continue à produire des effets de sorte que la requête n'a pas perdu son objet ;

- leur requête est recevable dans la mesure où il existe bien une décision limitant à cinquante le nombre de personnes susceptibles d'être reçues par jour et qu'elles justifient d'un intérêt à agir ;

- la décision attaquée est entachée d'incompétence positive en ce qu'elle a été prise par le préfet de police en tant que préfet de zone de défense et de sécurité alors que l'enregistrement d'une demande d'asile relève de la seule compétence du préfet de département ;

- elle est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile,
- la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile,
- le décret n° 2015-1166 du 21 septembre 2015,
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement convoquées à une audience publique.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Duplan,
- les conclusions de M. de Souza Dias, rapporteur public :

- les observations de M. Sadik, représentant la Cimade et autres, et celles de M. Guynamant, représentant le préfet de police.

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa rédaction issue de la loi du n° 2015-925 du 29 juillet 2015 susvisée : « *Tout étranger présent sur le territoire français et souhaitant demander l'asile se présente en personne à l'autorité administrative compétente, qui enregistre sa demande (...). 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. (...) / Lorsque l'enregistrement de sa demande d'asile a été effectué, l'étranger se voit remettre une attestation de demande d'asile dont les conditions de délivrance et de renouvellement sont fixées par décret en Conseil d'Etat.* » ; que le deuxième alinéa de l'article R. 741-2 du même code précise que pour l'enregistrement des demandes d'asile mentionné à l'article L. 741-1, l'autorité administrative compétente, en l'espèce le préfet de police, peut prévoir que la demande est présentée auprès de la personne morale prévue au deuxième alinéa de l'article L. 744-1 ; qu'en vertu de ces dernières dispositions, telles qu'issues de la loi du 29 juillet 2015 : « *L'[Office français de l'immigration et de l'intégration] peut déléguer à des personnes morales, par convention, la possibilité d'assurer certaines prestations d'accueil, d'information et d'accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile pendant la période d'instruction de leur demande.* » ;

2. Considérant que les associations requérantes demandent l'annulation de la décision par laquelle le préfet de police a organisé l'accueil des demandeurs d'asile à Paris révélée par les informations figurant sur le site internet de la préfecture de police ; qu'il ressort des informations contenues dans l'extrait produit par les requérantes, que les ressortissants étrangers souhaitant demander l'asile doivent se présenter auprès de l'une des associations conventionnées pour assurer le pré-accueil des demandeurs d'asile dont la liste des consultables sur le site ; qu'il est précisé que l'une de ces associations prend un rendez-vous pour l'intéressé auprès du guichet unique des demandeurs d'asile ; qu'une convocation est ensuite remise au demandeur d'asile par l'association en vue de se présenter au rendez-vous auprès du guichet unique avec les pièces demandées ; que l'intéressé reçoit alors une attestation de demande d'asile permettant l'admission provisoire au séjour en France, un imprimé pour déposer une demande d'asile auprès de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides et est reçu en entretien par l'Office français de l'immigration et de l'intégration qui lui propose des conditions matérielles d'accueil ;

Sur le non-lieu à statuer :

3. Considérant qu'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 ; que 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'ordonnancement juridique de l'acte contesté, ce qui conduit à ce qu'il n'y ait lieu pour le juge de la légalité de statuer sur le mérite du pourvoi dont il était saisi ; qu'il en va ainsi, quand bien même l'acte rapporté aurait reçu exécution ; que, dans le cas où l'administration se borne à procéder à l'abrogation de l'acte attaqué, cette circonstance prive d'objet le pourvoi 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 ;

4. Considérant que le préfet de police fait valoir que la décision contestée a été implicitement mais nécessairement retirée dès lors que les demandeurs d'asile à Paris ont été informés qu'ils pouvaient s'adresser, depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2015, date d'entrée en vigueur de la loi du 29 juillet 2015 supprimant la condition de domiciliation préalable au dépôt d'une demande d'asile, auprès de l'un des huit opérateurs conventionnés par l'Office français de l'immigration et de l'intégration présents en Ile-de-France, et non plus seulement les deux associations titulaires du lot du marché passé avec l'Office relatif aux prestations de premier accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile, concernant le département de Paris ; que le préfet de police produit, à l'appui de ses allégations, un extrait du site internet de la préfecture mis à jour le 4 avril 2016 qui contient les informations relatives à ces nouvelles modalités de pré-accueil des demandeurs d'asile ; qu'il ressort toutefois des pièces du dossier que, avant la mise à jour des informations, les modalités d'enregistrement des demandes d'asile avaient déjà été mises en œuvre, les services de la préfecture ayant enregistré plusieurs demandes, de sorte que la décision attaquée avait reçu exécution à la date d'enregistrement de la requête ; que, par suite, le préfet de police n'est pas fondé à soutenir que les conclusions à fin d'annulation des associations requérantes serait devenue sans objet ;

Sur la régularité de la requête :

5. Considérant qu'aux termes de l'article R. 431-4 du code de justice administrative : « Dans les affaires où ne s'appliquent pas les dispositions de l'article R. 431-2, les requêtes et les mémoires doivent être signés par leur auteur et, dans le cas d'une personne morale, par une personne justifiant de sa qualité pour agir. » ; qu'aux termes de l'article R. 411-5 de ce code : « Sauf si elle est signée par un mandataire régulièrement constitué, la requête présentée par plusieurs personnes physiques ou morales doit comporter, parmi les signataires, la désignation d'un représentant unique. (...) » ;

6. Considérant que la requête a été signée par la présidente de la Cimade, dûment habilitée à ester en justice contre la décision attaquée ; que l'association Cimade s'est régulièrement constituée comme mandataire unique pour représenter les autres associations requérantes, lesquelles ont d'ailleurs habilité leur président respectif pour exercer un recours contre la décision attaquée ; que, par suite, le préfet de police n'est pas fondé à soutenir que la requête serait irrecevable en ce qu'elle ne comporterait pas la signature du président des associations Gisti, JRS France et Dom'Asile ;

Sur l'intérêt à agir des associations requérantes :

7. Considérant que si, en principe, le fait qu'une décision administrative ait un champ d'application territorial fait obstacle à ce qu'une association ayant un ressort national justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour en demander l'annulation, il peut en aller autrement lorsque la décision soulève, en raison de ses implications, notamment dans le domaine des libertés publiques, des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales ;

8. Considérant que la Cimade a notamment pour but de défendre « la dignité et les droits des personnes réfugiées et migrantes » ; que le Gisti a pour objet notamment « d'informer [les personnes étrangères ou immigrées] des conditions d'exercice et de la protection de leurs droits » et « de soutenir, par tous moyens, leur action en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits » ; que l'association JRD France service jésuite des réfugiés a pour but « l'aide aux personnes déplacées par force de leur pays d'origine, et en particulier aux demandeurs d'asile et aux réfugiés au sens du droit français et des conventions internationales » ; qu'enfin,

l'association Dom'Asile a pour but d' « *apporter (...) une aide et une orientations aux demandeurs d'asile* » ; que le préfet de police soutient qu'eu égard à leur objet social et à leur champ d'action national, les associations requérantes ne justifient pas d'un intérêt leur donnant qualité pour agir contre la décision portant organisation de l'accueil des demandeurs d'asile dans le département de Paris ; que, toutefois, la décision contestée est de nature à affecter de façon spécifique des personnes étrangères demandeurs d'asile, présentes sur le territoire de ce département et présente, dans la mesure notamment où elle répond à une situation susceptible d'être rencontrée dans d'autres communes, une portée excédant le seul objet local ; que, par suite, le préfet de police n'est pas fondé à soutenir que les associations requérantes ne justifieraient pas d'un intérêt leur donnant qualité pour agir ;

Sur la fin de non-recevoir opposée par le préfet de police tirée de l'inexistence de la décision attaquée et l'absence de caractère décisoire :

9. Considérant que les associations requérantes sollicitent, ainsi qu'il a été dit précédemment, l'annulation de la décision par laquelle le préfet de police a organisé l'accueil des demandeurs d'asile à Paris révélée par les informations figurant sur le site internet de la préfecture de police ; qu'elles font valoir qu'en limitant à cinquante le nombre de rendez-vous susceptibles délivrés par jour aux deux associations titulaires du marché passé par l'Office français de l'immigration et de l'intégration auprès desquelles les demandeurs d'asile doivent s'adresser, l'organisation de la procédure décrite au point 2 conduit à un allongement des délais pour l'enregistrement des demandeurs d'asile à Paris très supérieur aux délais de trois ou dix jours fixés par l'article L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, et qu'ainsi, des centaines de personnes sont placées dans une situation précaire sans possibilité de justifier du dépôt d'une demande d'asile, et sont privées de ce fait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil prévues par la loi ;

10. Considérant que le préfet de police qui confirme que le guichet unique de la préfecture a accueilli cinquante demandes d'asile par jours ouvrés entre le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et la date d'enregistrement de la requête, fait valoir que, compte tenu de l'accroissement des demandes, la capacité d'accueil du guichet a été portée à soixante à compter du 4 avril 2016, soit postérieurement à l'enregistrement de la requête ; que l'article de presse, produit par les requérantes, daté du 21 janvier 2016 fait état d'un délai de quatre mois pour le dépôt d'une demande d'asile à Paris ; que, dans ces conditions, les éléments versés au dossier et qui ne sont confirmés en défense, révèlent l'existence d'une décision de l'administration de fixer à cinquante le nombre de rendez-vous quotidiens délivrés aux associations conventionnées dans le cadre de l'enregistrement des demandes d'asile présentées à Paris ; que, eu égard à ses incidences, cette décision, ne constitue pas, contrairement à ce qui est soutenu en défense, une simple mesure d'organisation du service, mais présente le caractère d'une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ; que, par suite, la fin de non-recevoir opposée par le préfet de police doit être écartée ;

Sur la légalité de la décision attaquée :

11. Considérant que le droit constitutionnel d'asile 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 ; que la privation du bénéfice des mesures, prévues par la loi afin de garantir aux demandeurs d'asile des conditions matérielles d'accueil décentes jusqu'à ce qu'il ait été statué sur leur demande, est susceptible de constituer une atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté ; que le caractère grave et

manifestement illégal d'une telle atteinte s'apprécie en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente ;

12. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier et n'est pas contesté, que le délai entre la première présentation des demandeurs d'asile au guichet unique de la préfecture de police et la date du rendez-vous pour le pré-enregistrement de la demande variait entre 75 et 130 jours en janvier 2016, pour s'établir à 115 jours en février 2016, soit près de quatre mois, à la date d'enregistrement de la requête ; que si le préfet de police fait valoir, ainsi qu'il a été dit plus précédemment, que la capacité d'accueil du guichet de la préfecture a été portée à soixante à compter du 4 avril 2016 et que les demandeurs d'asile peuvent désormais s'adresser auprès de l'un des huit opérateurs conventionnés par l'Office français de l'immigration et de l'intégration présents dans l'ensemble des départements d'Ile-de-France, cette circonstance est sans incidence sur la légalité de la décision qui s'apprécie, dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir, au regard des circonstances de droit et de fait existant à la date de la décision contestée ; qu'il s'en suit qu'en limitant à cinquante le nombre quotidien de convocations délivrées aux associations conventionnées, le préfet de police a méconnu les dispositions précitées au point 1 de l'article L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qui prévoient que l'enregistrement de la demande d'asile a lieu au plus tard trois jours ouvrés après la présentation de la demande à l'autorité administrative compétente, délai porté à dix jours ouvrés lorsqu'un nombre élevé d'étrangers demandent l'asile simultanément ;

13. Considérant qu'il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que les associations requérantes sont fondées à demander l'annulation de la décision par laquelle le préfet de police a organisé l'accueil des ressortissants étrangers sollicitant l'enregistrement de leur demande d'asile dans le département de Paris en tant qu'elle a limité à cinquante le nombre de rendez-vous quotidiens délivrés aux associations conventionnées ;

Sur les conclusions à fin d'injonction :

14. Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-2 du code de justice administrative :  
*« Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne à nouveau une décision après une nouvelle instruction, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision juridictionnelle, que cette nouvelle décision doit intervenir dans un délai déterminé. » ;*

15. Considérant qu'eu égard au motif d'annulation retenu, le présent jugement implique nécessairement que le préfet de police réexamine les modalités d'organisation de l'enregistrement des demandes d'asile dans le département de Paris afin de permettre la présentation personnelle du demandeur dans le délai fixé à l'article L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; qu'il y a lieu, par suite, d'enjoindre au préfet de police d'y procéder dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

16. Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions des associations requérantes présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

## D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La décision par laquelle le préfet de police a organisé l'accueil des ressortissants étrangers sollicitant l'enregistrement de leur demande d'asile dans le département de Paris est annulée en tant qu'elle fixe à cinquante le nombre de rendez-vous quotidiens accordés aux associations conventionnées pour le pré-accueil des demandeurs d'asile.

Article 2 : Il est enjoint au préfet de police de réexaminer les modalités d'organisation de l'enregistrement des demandes d'asile dans le département de Paris afin de permettre la présentation personnelle du demandeur dans le délai fixé à l'article L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans le délai de trois mois suivant la notification du présent jugement.

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

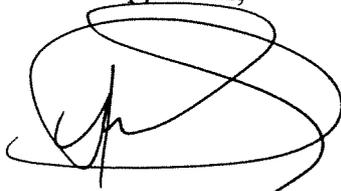
Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association Cimade, à l'association Gisti, à l'association Jesuite Refugee Service France, à l'association Dom'asile et au préfet de police. Copie en sera adressée au ministre de l'intérieur.

Délibéré après l'audience du 25 mai 2016, à laquelle siégeaient :

Mme Tiger-Winterhalter, présidente,  
M. Duplan, premier conseiller,  
M. Grondin, conseiller,

Lu en audience publique le 27 mai 2016.

Le rapporteur,



A. DUPLAN

La présidente,



N. TIGER-WINTERHALTER

La greffière,



V. LAGREDE

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.

Pour expédition conforme  
Le Greffier,

Véronique Lagrède

