

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MARSEILLE**

N°1304418

REPUBLIQUE FRANÇAISE

**GROUPEMENT D'INFORMATION ET DE
SOUTIEN DES IMMIGRE(E)S (GISTI) et autres**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

**I. Gougot
Juge des référés**

Le juge des référés

Ordonnance du 24 juillet 2013

Vu la requête enregistrée le 10 juillet 2013, présentée pour le Groupement d'information et de soutien des immigré(e)s, prise en la personne de son représentant légal, dont le siège social est sis 3, villa Marcès à Paris (75011) par Me Dalançon, la CIMADE, prise en la personne de son représentant légal, dont le siège social est sis 64, rue Clisson à Paris (13013) par Me Perollier, l'association de soutien aux amoureux au ban public, prise en la personne de son représentant légal, dont le siège social est sis c/o LA CIMADE, 64, rue Clisson à Paris (13013) par Me Perollier et l'association de juristes pour la reconnaissance des droits fondamentaux des immigrés, prise en la personne de son représentant légal, dont le siège social est sis chez M. Christian Bruschi, 15, rue Labadié à Marseille (13001) par Me Dalançon ; ils demandent au juge des référés:

- d'ordonner, sur le fondement de l'article L.521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution des décisions par lesquelles le préfet des Bouches-du-Rhône a arrêté l'organisation matérielle de la réception des premières demandes de carte de séjour formées au titre des articles L.313-11 7° et L.313-14 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ainsi qu'au titre de l'admission exceptionnelle au séjour par le travail ;

- d'enjoindre au préfet des Bouches-du-Rhône de réexaminer, dans un délai de huit jours, les conditions d'organisation de ses services afin qu'un accueil des personnes sollicitant un premier titre de séjour puisse se faire pour enregistrer ces demandes et, en cas d'impossibilité de réception immédiate qu'une convocation pour une présentation ultérieure soit délivrée dans un délai raisonnable, qui ne saurait excéder un mois à compter du jour de la présentation en préfecture, et que les formulaires de demandes de titre de séjour soient mis en ligne sur le site internet de la préfecture ;

- en application de l'article L.761-1 du code de justice administrative de mettre à la charge de l'Etat la somme de 750 euros pour chacune des associations requérantes ;

Ils soutiennent que :

- ils ont intérêt à agir, compte tenu de leur objet tel que défini dans leurs statuts, les décisions dont la suspension d'exécution est demandée portant une atteinte grave à la dignité humaine et aux droits des étrangers ;

- les étrangers souhaitant déposer une demande de titre de séjour sur le fondement des articles L.313-11 7° et L.313-14 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et au titre de l'admission exceptionnelle au séjour par le travail sont contraints de faire la queue toute la nuit, parfois même plusieurs nuits de suite pour obtenir un ticket et l'enregistrement de leur demande ; ils sont en outre souvent contraints de recourir à des intermédiaires dont certains facturent leurs services ; l'accès au bureau des étrangers constitue un tel enjeu que l'inscription sur la liste établissant l'ordre de passage a pu être monnayée ;

- concernant l'urgence,

les décisions contestées portent une atteinte grave à la dignité humaine des étrangers, l'attente se faisant dans de très mauvaises conditions sanitaires et de sécurité ; il existe donc une urgence au sens de l'article L.521-1 du code de justice administrative ; ces dysfonctionnements qui privent de nombreux étrangers, tous les jours, et depuis de nombreux mois, de l'accès au service de l'immigration et de l'intégration sans que leur soit remis de document établissant leurs démarches et leur permettant de bénéficier d'une autorisation provisoire de séjour dans l'attente du traitement de leur demande, conformément aux dispositions de l'article R.311-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, les placent dans une situation d'insécurité juridique qui caractérise également une situation d'urgence ; l'urgence résulte aussi des mauvaises conditions de travail des services de la préfecture ce qui se répercute sur le service rendu aux étrangers et sur les droits de ces derniers ; cette situation crée une différence de traitement entre les usagers du service public ainsi qu'entre les étrangers formulant une première demande de titre de séjour, dans la mesure où sont seuls concernés par cette mesure ceux dont la demande se fonde sur les articles L.313-11 7° et L.313-14 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et l'admission exceptionnelle au séjour par le travail, ce qui caractérise une situation d'urgence ; les décisions dont la suspension est demandée concernent des dizaines d'étrangers par jour et portent atteinte à la continuité du service public ce qui justifie d'une urgence pour que des mesures conservatoires soient prises ; elles constituent un trouble permanent à l'ordre public auquel il convient de mettre fin dans les plus brefs délais ; l'urgence, qui s'apprécie à la date à laquelle le juge statue, est admise lorsque l'illégalité perdure depuis un certain temps ;

- concernant le doute sérieux sur la légalité,

les décisions attaquées ont été édictées en méconnaissance de la procédure prévue par l'article 26 du décret n°2004-374 du 29 avril 2004 qui revêt un caractère impératif et constitue une formalité substantielle dès lors que ces dispositions sont destinées à garantir les droits des usagers en évitant l'arbitraire et en permettant une unification des pratiques dans les différentes préfectures ; la décision de centraliser le dépôt des dossiers de demandes de titre de séjour à la préfecture de Marseille méconnaît l'article R.311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, l'étranger ne pouvant se voir refuser l'enregistrement de sa demande en sous-préfecture ; les décisions attaquées méconnaissent le principe d'égalité et de continuité du service public, la différence de traitement n'étant justifiée par aucune considération objective ; elles méconnaissent les droits des étrangers en situation irrégulière de voir leur demande de titre de séjour examinée et d'obtenir le récépissé de demande de titre de séjour prévu à l'article R.311-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; elles méconnaissent le droit au respect de la dignité humaine, principe de valeur constitutionnelle qui découle tant du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946

que de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de la jurisprudence administrative, les étrangers concernés étant contraints de dormir dehors dans le froid et par temps de pluie, dans de très mauvaises conditions sanitaires et de sécurité ; les décisions attaquées sont entachées d'erreur manifeste d'appréciation au regard des conséquences particulièrement graves qu'elles emportent sur les intérêts défendus par les associations requérantes, alors en premier lieu, que l'ensemble des étrangers résidant dans le département est contraint de se présenter en préfecture de Marseille ce qui désorganise ses services et l'accueil des étrangers, en deuxième lieu, que les étrangers se présentant et ne pouvant être reçus immédiatement ne se voient pas délivrer une convocation pour une date ultérieure, en troisième lieu, que le préfet a refusé de mettre en ligne les formulaires de demandes de titre de séjour provoquant ainsi un allongement anormal des délais d'attente et une restriction du nombre d'étrangers pouvant être reçus pour l'enregistrement de leur demande ;

Vu, enregistré le 19 juillet 2013, le mémoire en défense présenté par le préfet des Bouches-du-Rhône qui conclut au rejet de la requête du GISTI et des autres associations requérantes ;

Il fait valoir que :

- le recours au fond est irrecevable car il n'est pas dirigé contre une décision faisant grief ; il n'existe pas de décision préfectorale limitant l'accès aux guichets par un système de tickets ; le préfet des Bouches-du-Rhône ne peut pas définir une organisation du service public de l'immigration qui ne soit pas conforme à la législation en vigueur ; il existe en revanche une décision de centralisation de l'instruction des premières demandes de titre de séjour formées au titre des articles L.313-11 7° du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, de l'article L.313-14 du même code ainsi que celles formées pour l'admission exceptionnelle au séjour par le travail ; seules les demandes de « régularisation » présentées par les étrangers sont visées par la demande du GISTI et autres requérants ; la mesure de centralisation précitée, qui se justifie, d'une part, par l'objectif d'assurer un service public de l'immigration de qualité et, d'autre part, en raison de la vigilance particulière que nécessite le traitement de ces premières demandes particulièrement complexes, constitue une mesure d'ordre intérieur qui ne fait pas grief, alors que les demandes de renouvellement de titre de séjour sont décentralisées en sous-préfecture afin d'accélérer le traitement de ce type de demande ;

- il n'existe pas d'urgence alors, d'une part, que les personnes qui souffriraient de l'organisation de l'accueil en préfecture ne sont pas identifiées et n'ont pas contesté un refus d'enregistrement de demande de régularisation et, d'autre part, que les témoignages dont se prévalent les associations requérantes émanent de tiers exerçant des activités dans l'accompagnement aux étrangers qui ne font pas état d'une impossibilité réelle d'examen des demandes en cause et n'offrent qu'une vision très partielle du service public de l'accueil des étrangers dans les Bouches-du-Rhône ; les faits dénoncés qui concernent une période comprise entre juin 2012 et mai 2013 ne caractérisent pas une situation d'urgence, les associations requérantes n'ayant engagé une action en référé mesure-utile qu'en mai 2013 ; tout candidat concerné par la régularisation ne finalise pas nécessairement sa demande par le dépôt d'un dossier, certaines demandes étant des premières demandes alors que d'autres sont des demandes de réexamen, après refus de titre de séjour ; les associations requérantes, qui admettent elles-mêmes la complexité des premières demandes de titres de séjour et notamment des demandes de régularisation, ne démontrent pas que la modification de l'organisation actuelle soit de nature à améliorer le fonctionnement du service public de

l'immigration ; l'instruction de ces demandes nécessite que l'agent chargé d'enregistrer la demande recueille le maximum d'informations concernant la situation de l'intéressé afin de permettre à l'administration de prendre une décision éclairée, tout en tenant compte des risques de fraude importants ; les sous-préfectures ne disposent pas des moyens humains et immobiliers suffisants pour prendre en charge l'accueil des primo-demandeurs de titres de séjour ;

- les associations requérantes ne font état d'aucun moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité des décisions préfectorales incriminées ; en premier lieu, le service de l'immigration et de l'intégration n'est pas un service déconcentré des administrations de l'Etat ; il s'agit d'un service qui dépend du ministère de l'intérieur sur lequel le préfet du département exerce un pouvoir hiérarchique ; le directeur du service de l'immigration n'est pas un « chef de service intéressé » au sens de l'article 26 du décret n°2004-374 du 29 avril 2004 et n'a donc pas à donner un avis sur l'organisation du service de l'immigration et de l'intégration pour lequel le préfet est seul compétent en application de l'article 11 dudit décret ; en deuxième lieu, l'article R.311-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit une possibilité alternative de déposer les demandes de titre de séjour en préfecture ou en sous-préfecture et le préfet dispose d'un pouvoir discrétionnaire d'organisation du dépôt de ces demandes ; cet article n'impose pas au préfet d'organiser un accueil des étrangers en sous-préfecture ; en troisième lieu, les associations requérantes ne sont pas fondées à invoquer le moyen tiré de la violation du principe d'égalité entre usagers du service public, compte tenu de l'hétérogénéité des demandeurs sollicitant une régularisation de leur situation administrative ; en quatrième lieu, elles ne sont pas fondées à soutenir que le principe constitutionnel d'atteinte à la dignité de la personne humaine est méconnu, l'impossibilité d'accès au guichet ne pouvant être démontrée par des attestations établies par des associations dont l'objet social est la défense des intérêts des étrangers ; en cinquième lieu, il n'y a pas d'atteinte aux droits des étrangers en situation irrégulière, alors, d'une part, que la jurisprudence administrative ne consacre pas un droit systématique au réexamen de la situation des étrangers en situation irrégulière qui est possible seulement dans l'hypothèse d'un changement de circonstances de fait et de droit, et, d'autre part, que les services de l'immigration accueillent quotidiennement les primo-demandeurs de titres de séjour dans les conditions prévues par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; en cinquième et dernier lieu, le moyen tiré de l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation n'est pas assorti de précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé ;

Vu la requête n°1304419 enregistrée le 10 juillet 2013 par laquelle le GISTI et les autres associations requérantes demandent l'annulation des décisions du préfet des Bouches-du-Rhône arrêtant l'organisation matérielle de la réception des premières demandes de titre de séjour au titre des articles L.313-11 7° et L.313-14 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ainsi que des demandes d'admission exceptionnelle au séjour par le travail ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Vu le code de justice administrative ;

Vu la décision par laquelle le président du tribunal a désigné Mme Gougot, premier conseiller, pour statuer sur les demandes de référé ;

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

Après avoir, au cours de l'audience publique du 23 juillet 2013, présenté son rapport et entendu :

- les observations de Me Dalançon pour le GISTI et l'Association de juristes pour la reconnaissance des droits fondamentaux des immigrés et de Me Perollier pour la CIMADE et l'Association de soutien aux amoureux du ban public, qui ont repris et développé les écritures des associations requérantes et ont ajouté que :

*concernant la fin de non-recevoir opposée en défense, l'existence des décisions administratives de centralisation des premières demandes de titres de séjour et de limitation du nombre de tickets pour accéder aux guichets de la préfecture est révélée par le comportement de l'administration, qui a d'ailleurs opposé l'existence de ces mesures d'organisation du service lors de la procédure de référé mesure-utile engagée en juin 2013, ainsi que par les nombreuses attestations produites à la procédure, le préfet ne conteste pas l'existence de décisions refusant de délivrer une convocation ultérieure et de mettre en ligne les formulaires de demande de titre de séjour, il ne saurait sérieusement faire valoir que les mesures d'organisation du service de l'immigration, qui emportent des effets importants, constituent des mesures d'ordre intérieur insusceptibles de recours,

* sur l'urgence, le préfet ne saurait dénier l'absence d'éléments concrets justifiant qu'il existe une urgence alors que les nombreuses pièces dont se prévalent les associations requérantes établissent l'impossibilité pour de nombreux étrangers de déposer leur demande de titre de séjour, il ne saurait davantage se prévaloir des chiffres des demandes reçues en préfecture car s'il n'est pas contesté que les étrangers à force d'insistance finissent par avoir accès aux guichets de la préfecture, en revanche ce sont les conditions d'accès à ces guichets qui sont remises en cause, le préfet ne peut davantage arguer de l'ancienneté des témoignages produits alors que la jurisprudence admet que l'existence d'une illégalité qui perdure caractérise l'urgence et que le défendeur ne démontre pas qu'il ait été mis fin à la situation dénoncée, le fait que les premières demandes de titre de séjour ne soient pas centralisées en préfecture, que les formulaires soient accessibles sur internet et que les étrangers soient convoqués pour une présentation ultérieure en cas d'impossibilité de les recevoir immédiatement n'est pas de nature à affecter l'examen de ces demandes dès lors qu'il ne s'agit pas de modifier les conditions d'instruction de la demande de titre de séjour mais seulement les conditions d'accueil pour l'enregistrement de ces demandes, le préfet des Bouches-du-Rhône n'est pas fondé à se prévaloir du manque de moyens matériels, compte tenu de l'obligation d'adaptation du service public, il soutient, sans l'établir, que les formulaires seraient délivrés sur place très rapidement,

* sur l'existence d'un moyen propre à créer un doute sérieux sur la légalité des actes attaqués, si le défendeur soutient que l'article 26 du décret n°2004-374 du 29 avril 2004 n'est pas applicable en l'espèce, il se prévalait toutefois de ces dispositions dans le cadre du référé mesure-utile précité, le préfet nie la réalité des faits en soutenant qu'il n'existe pas d'atteinte à la continuité du service public, contrairement à ce qu'il affirme il n'existe pas de différence de situation justifiant une différence de traitement, le défendeur n'est pas davantage fondé à invoquer l'absence de droit au réexamen de sa demande de titre de séjour par un étranger en l'absence de modification de sa situation de droit et de fait alors que seules les premières demandes de titre de séjour sont en cause et enfin, il n'a pas répondu sur le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R.311-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

- et les observations de M. Lambert, pour le préfet des Bouches-du-Rhône, qui a repris et développé ses écritures en défense et a ajouté que l'accueil des étrangers formant une première demande de titre de séjour et l'examen de cette demande sont très liés, qu'un système de gestion

des files d'attentes par tickets a été mis en place en 2007 afin d'orienter les personnes en fonction de la nature de leur demande et de leur permettre de s'asseoir en attendant leur tour, que les services de la préfecture, et notamment le service de l'immigration et de l'intégration, ont obtenu un « certificat qualité Marianne » délivré par un cabinet indépendant du ministère de l'intérieur, et que depuis 2007, la déconcentration en sous-préfecture de l'accueil et de l'instruction des demandes de renouvellement des titres de séjour avait permis d'améliorer le traitement de ce type de demandes, en évitant que les titres de séjour renouvelés ne soient délivrés à une date où ils étaient déjà périmés ;

- et les observations de Me Dalançon, auxquelles M. Lambert pour le préfet des Bouches-du-Rhône n'a pas souhaité répliquer, qui a relevé que le défendeur ne justifiait pas du « certificat qualité Marianne » dont il se prévalait ;

Après avoir prononcé, à l'issue de l'audience, à 12 heures 30, la clôture de l'instruction ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L.521-1 du code de justice administrative:

Sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la fin de non-recevoir opposée en défense,

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative: *« Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision »* ;

2. Considérant qu'en l'état de l'instruction, aucun des moyens invoqués par le GISTI et les autres associations requérantes n'est de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité des mesures d'organisation matérielle de réception des premières demandes de titres de séjour formées au titre des articles L.313-11 7° et L.313-14 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ainsi qu'au titre de l'admission exceptionnelle au séjour par le travail dont la suspension est demandée ; que, par suite, les conclusions à fin de suspension sus-visées doivent être rejetées ;

Sur les conclusions en injonction :

3. Considérant que le rejet des conclusions à fin de suspension n'appelle aucune mesure d'exécution ; que les conclusions sus-visées ne peuvent, dès lors, qu'être rejetées ;

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

4. Considérant qu'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. » ; que ces dispositions font obstacle à ce que l'Etat, qui n'a pas, dans la présente instance, la qualité de partie perdante, verse aux associations requérantes les sommes qu'elles réclament au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens ;

ORDONNE :

Article 1: La requête du GISTI et des autres associations requérantes est rejetée.

Article 2: La présente ordonnance sera notifiée au GISTI, à la CIMADE, à l'association de soutien aux amoureux au ban public, à l'association de juristes pour la reconnaissance des droits fondamentaux des immigrés et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au préfet des Bouches-du-Rhône.

Fait à Marseille, le 24 juillet 2013.

Le juge des référés

Signé

I. Gougot

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

A.CAMOLLI.