

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE PARIS**

N°1927567/4-1

---

LA CIMADE et autres

---

M. Vincent Perrot  
Rapporteur

---

Mme Anne Baratin  
Rapporteuse publique

---

Audience du 15 juin 2023  
Décision du 6 juillet 2023

---

54-035-02  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Paris

(4<sup>ème</sup> Section - 1<sup>ère</sup> Chambre )

Vu la procédure suivante :

Par un jugement avant-dire droit n<sup>os</sup>1927567 et 1927568, le présent tribunal a, d'une part, rejeté les conclusions présentées par les associations La Cimade et autres dirigées contre les décisions d'organisation et de procédure du préfet de police relatives à l'enregistrement des demandes d'asile et, d'autre part, ordonné la production par le préfet de police de la directive régionale d'orientation de février 2016 sur l'asile, telle qu'elle résulte de la révision de ses objectifs en juin 2018.

Par des mémoires enregistrés les 27 avril 2022 et 24 février 2023, le préfet de police a produit, d'une part, la directive régionale d'orientation sur l'asile prise conjointement avec le préfet de la région Ile-de-France dans sa version de février 2016 et, d'autre part, la note du 14 mars 2018 signée par lui et ayant pour objet les nouvelles conditions d'accueil dans les structures de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA) en Ile-de-France.

Par des mémoires enregistrés les 4 mai 2022 et 3 mars 2023, complétant la requête et les mémoires enregistrés les 20 décembre 2019, 16 septembre 2020, 16 octobre 2020, 9 novembre 2020 et 1<sup>er</sup> septembre 2021, l'association La Cimade, service œcuménique d'entraide, les associations Ardhis et Le Gisti, l'association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT), l'association Dom Asile, l'association JRS France,

l'association la Ligue des droits de l'homme, l'association Utopia 56 et l'association le Secours catholique Caritas France, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision du préfet de police relative à la directive régionale d'orientation sur l'asile ;

2°) d'annuler les décisions d'organisation et de procédure du préfet de police relatives à l'enregistrement des demandes d'asile ;

3°) d'enjoindre au préfet de police de réexaminer sa décision d'organisation, et de prendre toute mesure utiles nécessaires pour le plein respect du délai prévu à l'article L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, notamment en prévoyant une réorganisation des services afin de faire correspondre le nombre de personnes reçues chaque jour ouvré en vue de l'enregistrement de leur demande d'asile avec le nombre réel de sollicitations parvenues à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), aux structures de premier accueil prévues à l'article R. 741-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ou d'autres organismes, dans un délai d'un mois à compter du jugement à intervenir ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat une somme d'un euro en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

En ce qui concerne le litige dans son ensemble :

- ce litige ressortit à la compétence du tribunal administratif de Paris ;
- elles ont intérêt à agir ;
- les délais de recours ne sont pas opposables faute d'avoir été mentionnés ;
- les décisions révélées sont impératives et peuvent donc faire l'objet d'un recours ;

En ce qui concerne la directive régionale d'orientation dans sa version de 2018 :

- la directive régionale d'orientation dans sa version de 2018 est illégale en raison de l'illégalité du schéma régional d'accueil des demandeurs d'asile sur lequel elle se fonde ; au demeurant, le préfet de police n'en respecte manifestement pas les prescriptions ;
- le préfet de police est incompétent pour décider du nombre de rendez-vous disponibles par jour ouvré pour les autres préfets ; la directive est inapplicable en vertu des dispositions de l'article R. 312-4 du code des relations entre le public et l'administration faute d'être publiée ; le préfet de police commet une erreur de droit car cette directive empêche la mise en œuvre du droit constitutionnel d'asile ;

En ce qui concerne la décision d'organisation du préfet de police :

- en ne prenant pas les mesures d'organisation nécessaires prévues par la loi pour la réception et l'enregistrement de toutes les demandes d'asile, le préfet de police a entaché sa décision d'incompétence négative et d'erreur de droit ; en désignant l'OFII et sa plateforme pourtant incompétents en la matière comme l'étape obligatoire pour pouvoir accéder à la procédure de présentation auprès des structures de premier accueil, le préfet de police a fait une application erronée des dispositions réglementaires ; à supposer que l'OFII soit compétent, la décision d'organisation de la plateforme téléphonique est contraire aux dispositions des articles L. 741-1 et R. 741-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile selon lesquels l'étranger doit présenter en personne sa demande ; si la

présentation physique de l'étranger au guichet est possible dans 1 des 5 centres d'accueil, elle est réduite à la portion congrue ; la plateforme ne permet pas de respecter l'objectif d'enregistrer les demandes d'asile dans le délai de 6 jours ouvrés prévu par l'article 6-2 de la directive européenne du 26 juin 2013 ou de dix jours ouvrés en cas d'afflux massif.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 2 octobre 2020, 17 novembre 2020 et 1<sup>er</sup> octobre 2021, le préfet de police conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la requête est irrecevable ; elle est dirigée contre une décision inexistante ; à supposer qu'elle existe, elle ne fait pas grief ;
- les moyens invoqués par les requérantes sont infondés.

Par une ordonnance du 24 février 2023, la clôture d'instruction a été fixée au 17 mars 2023.

Vu :

- les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 ;
- la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- 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 M. Perrot,
- les conclusions de Mme Baratin, rapporteure publique,
- et les observations de M. Vérisson, représentant le préfet de police.

Considérant ce qui suit :

1. L'association La Cimade, service œcuménique d'entraide, les associations Ardhis et Le Gisti, l'association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT), l'association Dom Asile, l'association JRS France, l'association la Ligue des droits de l'homme, l'association Utopia 56 et l'association le Secours catholique Caritas France, demandent l'annulation de la décision du préfet de police relative à la directive régionale d'orientation sur l'asile et les décisions d'organisation et de procédure du préfet de police relatives à l'enregistrement des demandes d'asile. Par un jugement avant-dire droit du 16 décembre 2021, le présent tribunal a, d'une part, rejeté comme irrecevables les conclusions présentées par les associations La Cimade et autres dirigées contre les décisions d'organisation et de procédure du préfet de police relatives à l'enregistrement des demandes d'asile et, d'autre part, ordonné la production par le préfet de police de la directive régionale d'orientation de février 2016 sur l'asile, telle qu'elle résulte de la révision de ses objectifs en juin 2018 pour qu'il soit ensuite statué sur les conclusions à fin d'annulation de cette décision.

Sur les fins de non-recevoir opposées par le préfet de police :

2. Les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déferés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre. Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices.

3. Il ressort des termes mêmes de la note du 14 mars 2018 adressée par le préfet de police au préfet de la région Ile-de-France et aux préfets des départements de cette région qu'elle « *arrête une clef de répartition entre les 8 GUDA [guichets uniques d'accueil des demandeurs d'asile]* », révisant ainsi les objectifs fixés par la directive régionale d'orientation de 2016 cosignée par le préfet de la région Ile-de-France et le préfet de police. Ainsi, la note du 14 mars 2018 du préfet de police doit être regardée comme la décision du préfet de police modifiant les objectifs de la directive régionale d'orientation de 2016.

4. Il résulte de ce qui a été dit au point précédent, d'une part, que le préfet de police n'est pas fondé à soutenir que la requête des associations requérantes est dirigée contre une décision qui n'existe pas et, d'autre part, que la décision du 14 mars 2018, par son objet même, est susceptible d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés de la mettre en œuvre. Par suite, les fins de non-recevoir opposées par le préfet de police doivent être écartées.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

5. Aux termes de l'article L. 744-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dans sa version applicable au litige : « *Le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile fixe la répartition des places d'hébergement destinées aux demandeurs d'asile sur le territoire national. Il est arrêté par le ministre chargé de l'asile (...). Un schéma régional est établi par le représentant de l'Etat dans la région, après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement concerné et en conformité avec le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile. Il fixe les orientations en matière de répartition des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile sur le territoire de la région et présente le dispositif régional prévu pour l'enregistrement des demandes ainsi que le suivi et l'accompagnement des demandeurs d'asile (...)* ». Aux termes de l'article R. 741-1 du même code, dans sa version alors en vigueur : « *Lorsqu'un étranger, se trouvant à l'intérieur du territoire français, demande à bénéficier de l'asile, l'enregistrement de sa demande relève du préfet de département et, à Paris, du préfet de police. Un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé de l'asile peut donner compétence à un préfet de département et, à Paris, au préfet de police pour exercer cette mission dans plusieurs départements* ».

6. S'il résulte des dispositions citées ci-dessus que le ministre de l'intérieur et le ministre chargé de l'asile ont la faculté de donner compétence au préfet de police pour organiser l'enregistrement des demandes d'asile dans plusieurs départements, il est constant qu'aucun arrêté de cet objet n'était en vigueur à la date de la décision attaquée. Alors que le préfet de police fait valoir, en défense, qu'aucune instruction par laquelle il aurait fixé un nombre de demandeurs d'asile devant être reçus par les services de l'Etat en Ile-de-France n'existe, il ressort des termes même de la note du 14 mars 2018, ainsi qu'il a été dit ci-dessus,

que le préfet de police a entendu arrêter une clef de répartition entre les huit guichets uniques d'accueil des demandeurs d'asile de la région Ile-de-France, sans avoir compétence pour ce faire. Par suite, le moyen tiré de l'incompétence du préfet de police pour réviser les objectifs de la directive régionale d'orientation de 2016 doit être accueilli.

7. Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu d'annuler la décision du 14 mars 2018 par laquelle le préfet de police a modifié les objectifs de la directive régionale d'orientation de 2016.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

8. Compte tenu des modifications de droit et de fait intervenues depuis lors, le motif d'annulation retenu au point 7 n'implique aucune mesure d'injonction.

Sur les frais liés au litige :

9. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de l'Etat la somme demandée par les associations requérantes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La décision du 14 mars 2018 du préfet de police modifiant la directive régionale d'orientation sur l'asile de 2016 est annulée.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association La Cimade, service œcuménique d'entraide, aux associations Ardhis et Le Gisti, à l'association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT), à l'association Dom Asile, à l'association JRS France, à l'association La Ligue des droits de l'homme, à l'association Utopia 56, à l'association le Secours catholique Caritas France, au préfet de police et au directeur de l'Office français de l'immigration et de l'intégration.

Délibéré après l'audience du 15 juin 2023, à laquelle siégeaient :

Mme Viard, présidente,  
M. Perrot, conseiller,  
M. Palla, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 6 juillet 2023.

Le rapporteur,



V. PERROT

La présidente,



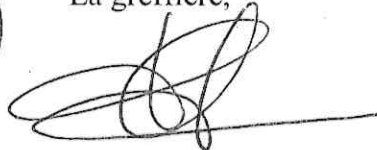
M-P. VIARD

Pour expédition certifiée  
Le Greffier,



Lydia Thomas

La greffière,



L. THOMAS

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et de l'outre-mer, en ce qui le concerne, ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent jugement.