

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LA GUYANE**

N° 1600 700

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**LA CIMADE, SERVICE OECUMENIQUE
D'ENTRAIDE et autres**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

**M. Josserand-Jaillet,
Président, juge des référés**

Le président, juge des référés,

Ordonnance du 7 octobre 2016

54-035-03

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 5 octobre 2016 sous le n° 1600700, La Cimade, Service oecumenique d'entraide, pour l'Astipa de Guyane, la Ligue des droits de l'Homme, M. Diop Abou, M. Dolce Cherlin, M. Thelemaque Guy-Lange, M. Toussaint Lamarre et M. Lalanne Rodrigue, demandent au juge des référés :

1°) d'enjoindre au préfet de la Guyane de reprendre l'enregistrement des demandes d'asile et de prendre les mesures d'organisation nécessaires afin de respecter les délais prévus par l'article L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1.500 euros, pour chacun des requérants nommés, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La Cimade, Service oecuménique d'entraide, et autres soutiennent que :

- la requête est recevable ;
- l'urgence est établie ;
- le préfet porte une atteinte grave et manifestement illégale à l'exercice du droit d'asile.

Par un mémoire en intervention volontaire, enregistré le 5 octobre 2016, le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI), demande au juge des référés du Conseil d'Etat de faire droit à la demande à laquelle il s'associe en ses moyens et conclusions.

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 octobre 2016, le préfet de la Guyane conclut au rejet de la requête.

Le préfet fait valoir que :

- les conclusions de l'Astipa sont irrecevables ;
- l'urgence n'est pas établie ;
- aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ;
- la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 ;
- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 modifiée relative à l'aide juridique ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience, fixée le 7 octobre 2016 à 9h00.

Me Palou, avocat, s'est constitué le 7 octobre 2016, à 9h05.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Josserand-Jaillet, juge des référés,
- les observations orales de Me Palou, représentant la CIMADE et autres,
- les observations orales de M. Thelemaque ;
- les observations orales de M. Dolcee ;
- les observations orales de M. Lalanne ;
- et les observations orales de Mme Labbat représentant le préfet de la Guyane.

La clôture de l'instruction a été fixée au 7 octobre 2016 à 10h13 à l'issue de l'audience publique.

1. Considérant que la Cimade demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'enjoindre au préfet de la Guyane de reprendre l'enregistrement des demandes d'asile et de prendre les mesures d'organisation nécessaires au respect des délais fixés à cet effet par l'article L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

2. Considérant qu'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. » ; qu'aux termes de l'article L. 522-1 dudit code : « Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale. Lorsqu'il lui est demandé de prononcer les mesures visées aux articles L. 521-1 et L. 521-2, de les modifier ou d'y mettre fin, il informe sans délai les parties de la date et de l'heure de l'audience publique (...) » ;

Sur l'intervention du Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI) :

3. Considérant que le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI), par un mémoire en intervention, qui doit être regardé comme une demande déposée devant le juge des référés du tribunal, déclare s'associer aux conclusions et moyens de la requête ; que, eu égard à l'objet du litige et au regard du point 3 de l'article 1er des statuts de cette association, cette intervention doit être admise ;

Sur la recevabilité de la demande :

4. Considérant qu'aux termes de l'article R. 431-1 du code de justice administrative : « *Lorsqu'une partie est représentée devant le tribunal administratif par un des mandataires mentionnés à l'article R. 431-2, les actes de procédure, à l'exception de la notification de la décision prévue aux articles R. 751-3 et suivants, ne sont accomplis qu'à l'égard de ce mandataire.* » ; qu'aux termes des articles R. 431-2 et R. 431-3 du même code « *Les requêtes et les mémoires doivent, à peine d'irrecevabilité, être présentés soit par un avocat, soit par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, lorsque les conclusions de la demande tendent au paiement d'une somme d'argent, à la décharge ou à la réduction de sommes dont le paiement est réclamé au requérant ou à la solution d'un litige né d'un contrat. La signature des requêtes et mémoires par l'un de ces mandataires vaut constitution et élection de domicile chez lui.* » et « *Toutefois, les dispositions du premier alinéa de l'article R. 431-2 ne sont pas applicables : /1° Aux litiges en matière de travaux publics, de contrats relatifs au domaine public, de contravention de grande voirie ;/2° Aux litiges en matière de contributions directes, de taxes sur le chiffre d'affaires et de taxes assimilées ;/3° Aux litiges d'ordre individuel concernant les fonctionnaires ou agents de l'Etat et des autres personnes ou collectivités publiques ainsi que les agents ou employés de la Banque de France ;/4° Aux litiges en matière de pensions, d'aide sociale, d'aide personnalisée au logement, d'emplois réservés et d'indemnisation des rapatriés ;/5° Aux litiges dans lesquels le défendeur est une collectivité territoriale, un établissement public en relevant ou un établissement public de santé ;/6° Aux demandes d'exécution d'un jugement définitif.* » ; que l'article R. 431-4 dispose que « *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'enfin, aux termes de l'article R. 431-5 : « *Les parties peuvent également se faire représenter :/1° Par l'un des mandataires mentionnés à l'article R. 431-2 ;/2° Par une association agréée au titre des articles L. 141-1, L. 611-1, L. 621-1 ou L. 631-1 du code de l'environnement, dès lors que les conditions prévues aux articles L. 142-3, L. 611-4, L. 621-4 ou L. 631-4 du même code sont réunies et selon les modalités prévues par les articles R. 142-1 à R. 142-9, R. 611-10, R. 621-10 et R. 631-10 du même code.* » ;

5. Considérant, en premier lieu, que la Cimade, qui présente la requête en faisant valoir une qualité de « mandataire unique », ne figure pas au nombre des mandataires énumérés par ces dispositions, notamment par le 2° de l'article R. 431-5 qui ne mentionne que les associations agréées au titre du code de l'environnement ; que, si l'article R. 411-5 du code de justice administrative permet de notifier les actes de procédure à un représentant unique des parties, notamment le premier nommé dans la requête, il ne saurait avoir pour effet de conférer à ce représentant une telle qualité ;

6. Considérant, en second lieu, que la requête n'est signée que de Mme Geneviève Jacques, es-qualité de présidente de la Cimade, « pour les requérants » ; qu'ainsi, en application des dispositions précitées de l'article R. 431-4, en tant qu'elle est présentée pour l'Astipa de Guyane, la Ligue des droits de l'Homme, M. Diop Abou, M. Dolcée Cherlin, M. Thelemaque Guy-Lange, M. Toussaint Lamarre et M. Lalanne Rodrigue, cette requête, qu'il n'entre pas dans l'office du juge

des référés d'inviter à régulariser, en vertu de l'article R. 522-2 du code de justice administrative, est, à la date à laquelle il est statué, irrecevable ;

Sur les conclusions de la demande aux fins d'injonctions :

7. Considérant qu'aux termes de l'article L. 741-1 du code de justice administrative : « *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 et procède à la détermination de l'Etat responsable en application du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, ou en application d'engagements identiques à ceux prévus par le même règlement, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. 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. L'étranger est tenu de coopérer avec l'autorité administrative compétente en vue d'établir son identité, sa ou ses nationalités, sa situation familiale, son parcours depuis son pays d'origine ainsi que, le cas échéant, ses demandes d'asile antérieures. Il présente tous documents d'identité ou de voyage dont il dispose. 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. La durée de validité de l'attestation est fixée par arrêté du ministre chargé de l'asile. La délivrance de cette attestation ne peut être refusée au motif que l'étranger est démuné des documents et visas mentionnés à l'article L. 211-1. Elle ne peut être refusée que dans les cas prévus aux 5° et 6° de l'article L. 743-2. Cette attestation n'est pas délivrée à l'étranger qui demande l'asile à la frontière ou en rétention.* » ;

8. Considérant qu'aux termes de l'article 2 de la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à l'accueil des demandeurs d'asile : « *Définitions. Aux fins de la présente directive, on entend par : ... "conditions matérielles d'accueil" : les conditions d'accueil comprenant le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons, ainsi qu'une allocation journalière...* » ; qu'aux termes de son article 13 : « *...2. Les Etats membres prennent des mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil qui permettent de garantir un niveau de vie adéquat pour la santé et d'assurer la subsistance des demandeurs. ...5. Les conditions d'accueil matérielles peuvent être fournies en nature ou sous la forme d'allocations financières ou de bons ou en combinant ces formules. Lorsque les Etats membres remplissent les conditions matérielles d'accueil sous forme d'allocations financières ou de bons, l'importance de ces derniers est fixée conformément aux principes définis dans le présent article.* » ; qu'aux termes de l'article 14 : « *modalités des conditions matérielles d'accueil : ... 8. Pour les conditions matérielles d'accueil, les Etats membres peuvent, à titre exceptionnel, fixer des modalités différentes de celles qui sont prévues dans le présent article, pendant une période raisonnable, aussi courte que possible, lorsque : - une première évaluation des besoins spécifiques du demandeur est requise, - les conditions matérielles d'accueil prévues dans le présent article n'existent pas dans une certaine zone géographique, - les capacités de logement normalement disponibles sont temporairement épuisées, - le demandeur d'asile se trouve en rétention ou à un poste frontière, dans un local qu'il ne peut quitter. Ces différentes conditions couvrent, en tout état de cause, les besoins fondamentaux.* » ;

9. Considérant, en premier lieu, que, pour une application aux demandeurs d'asile des dispositions précitées du droit interne conforme aux objectifs sus rappelés de la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003, l'autorité compétente, sur sa demande d'admission au bénéfice du statut de

réfugié doit, au plus tard dans le délai prescrit à l'article L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, mettre le demandeur d'asile en possession d'une autorisation provisoire de séjour jusqu'à ce qu'il ait été statué sur cette demande, sans préjudice, le cas échéant, de la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers ;

10. Considérant, en deuxième lieu, qu'en application des dispositions des articles L. 348-1 et suivants et R. 348-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles les demandeurs d'asile peuvent être admis à l'aide sociale pour être accueillis dans les centres pour demandeurs d'asile, et que ceux qui ne bénéficient pas d'un niveau de ressources suffisant bénéficient d'une allocation mensuelle de subsistance, dont le montant est fixé par l'article 3 de l'arrêté du 31 mars 2008 portant application de l'article R. 348-4 du code de l'action sociale et des familles ; qu'ils ont également vocation à bénéficier, outre du dispositif d'accueil d'urgence spécialisé pour demandeurs d'asile, qui a pour objet de les accueillir provisoirement dans des structures collectives ou dans des hôtels en attente d'un accueil en centre pour demandeurs d'asile, du dispositif général de veille sociale prévu par l'article L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles, lequel peut conduire à leur admission dans un centre d'hébergement d'urgence ou un centre d'hébergement et de réinsertion sociale ; qu'enfin, en vertu des articles L. 5423-8-1° et L. 5423-9-2° du code du travail, les demandeurs d'asile peuvent bénéficier, sous condition d'âge et de ressources, d'une allocation temporaire d'attente à condition de ne pas être bénéficiaires d'un séjour en centre d'hébergement pris en charge au titre de l'aide sociale ;

11. Considérant que, pour une application aux demandeurs d'asile des dispositions précitées du droit interne conforme aux objectifs sus rappelés de la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003, l'autorité compétente doit également, aussi longtemps que l'étranger est admis à se maintenir sur le territoire en qualité de demandeur d'asile et quelle que soit la procédure d'examen de sa demande, lui assurer, selon ses besoins et ses ressources, des conditions d'accueil comprenant le logement, la nourriture et l'habillement, fournies en nature ou sous la forme d'allocations financières ou de bons ou en combinant ces formules ; que si, notamment lorsqu'une première évaluation des besoins spécifiques du demandeur est requise ou lorsque les capacités de logement normalement disponibles sont temporairement épuisées, l'autorité administrative peut recourir à des modalités différentes de celles qui sont normalement prévues, c'est pendant une période raisonnable, aussi courte que possible, et en couvrant les besoins fondamentaux du demandeur d'asile ; qu'il lui appartient, en particulier, de rechercher si des possibilités d'hébergement sont disponibles dans d'autres régions et, le cas échéant, de recourir à des modalités d'accueil sous forme de tentes ou d'autres installations comparables ;

12. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède qu'une entrave à l'accès au dépôt d'une demande d'asile, sans que puisse y suppléer la possibilité pour l'étranger d'exercer ce droit à l'occasion de son interpellation par les services de police ou lors d'un placement en rétention, et la privation, par voie de conséquence, du bénéfice des droits auxquels les demandeurs d'asile peuvent prétendre, peuvent conduire le juge des référés à faire usage des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 521-2 précité du code de justice administrative ;

13. Considérant que, toutefois, le juge des référés ne peut, sur le fondement de cet article, adresser une injonction à l'administration que dans le cas où, compte tenu tant de l'ensemble des diligences accomplies en l'espèce par l'administration au regard des moyens dont elle dispose que des particularités de la situation du requérant, d'une part, le comportement de celle-ci fait apparaître une méconnaissance manifeste des exigences qui découlent du droit d'asile et où, d'autre part, il résulte de ce comportement des conséquences graves pour le demandeur d'asile, compte tenu notamment de son âge, de son état de santé ou de sa situation de famille ;

14. Considérant qu'il résulte de l'instruction, et notamment de l'annonce publique faite le 19 août 2016 par le préfet de la Guyane, que celui-ci, constatant l'incapacité du dispositif, en convention avec la Croix-Rouge française, d'accueil des étrangers arrivant nouvellement en Guyane pour y déposer une demande d'asile, a décidé de fermer provisoirement le guichet pour procéder à un redimensionnement et une réorganisation de cet accueil afin de l'adapter à une pression migratoire triplée depuis le début de l'année 2016 par rapport à l'année précédente ; que la Cimade ne dirige aucune des conclusions de sa requête, exclusivement aux fins d'injonctions, contre cette décision ; que le constat de fait sur lequel le préfet de la Guyane s'est fondé pour décider cette mesure, confirmé par ailleurs par les représentants locaux de la Croix-Rouge française, mis dans l'impossibilité d'exercer leurs autres missions en conséquence de l'afflux au guichet d'accueil, est explicitement confirmé par l'association requérante dans ses écritures contentieuses ; qu'il est ainsi établi qu'en l'état de la situation au 19 août 2016, l'administration ne disposait pas des moyens, quantitatifs et qualitatifs, nécessaires à l'enregistrement des demandes d'asile, pour assurer celui-ci dans le délai, de dix jours maximum, prévu en pareil cas par les dispositions précitées de l'article L. 741-1 du code de justice administrative ; qu'il résulte également de l'instruction que l'administration envisage la création en Guyane d'une structure pérenne semblable à celles existant en France métropolitaine pour l'accueil, sans distinction, des demandeurs d'asile en nombre, ainsi qu'une organisation locale des services de l'office français de protection des réfugiés et apatrides propre à réduire les délais d'examen des demandes et de prise en charge des demandeurs ; que la mesure prise, qui revêt un caractère provisoire, si elle a nécessairement pour conséquence de restreindre la possibilité pour les étrangers entrés en Guyane dans le but de demander l'asile au dépôt de leur demande à la frontière, lors d'une interpellation ou d'un placement en rétention administrative, n'a toutefois pas pour effet de faire obstacle à l'exercice de ce droit non plus, nonobstant le régime dérogatoire fixé pour celui-ci par le législateur en Guyane, qu'à un recours effectif devant le juge administratif ; qu'ainsi, si la fermeture, provisoire, de l'accueil a pour effet, notamment par l'inopposabilité au demandeur d'asile du délai, survenu du fait de l'administration, écoulé entre la date de son entrée sur le territoire et celle à laquelle il aura été en mesure de déposer effectivement sa demande, d'excéder le délai fixé par l'article L. 741-1 pour le traitement de la demande, et de maintenir l'étranger en situation irrégulière et précaire, laquelle justifie de l'urgence au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, elle n'a pas pour portée l'éloignement de l'intéressé sans qu'il bénéficie, sous le contrôle du juge, des garanties attachées au droit d'asile ; que, dans cette mesure, et eu égard au délai écoulé entre son entrée en vigueur et la date à laquelle il est statué sur la requête, cette fermeture, provisoire et transitoire, ne porte en elle-même pas d'atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile ; qu'ainsi les conditions auxquelles l'article L. 521-2 du code de justice administrative subordonne l'usage par le juge des référés des pouvoirs qu'il lui confère, ne sont pas remplies ;

15. Considérant, en revanche, que seul le demandeur d'asile dont la demande a été enregistrée peut être admis au bénéfice des conditions d'accueil ci-dessus rappelées ; que la fermeture provisoire du guichet d'accueil conduit dès lors à considérer, outre la présomption de l'urgence comme dit précédemment, que l'étranger qui établit de manière circonstanciée, au vu des particularités de sa situation, qu'il en résulte des conséquences graves pour lui, compte tenu notamment de son âge, de son état de santé ou de sa situation de famille, et eu égard au délai écoulé depuis son entrée sur le territoire, est fondé à invoquer devant le juge des référés, à l'encontre du refus d'enregistrement qui aura été opposé à sa demande en application de la mesure générale prise le 19 août 2016 par le préfet de la Guyane, une méconnaissance manifeste des exigences qui découlent du droit d'asile ;

16. Considérant qu'en l'espèce, les conclusions aux fins d'injonction de la requête de la Cimade ne sont, en tout état de cause, pas dirigées contre une décision individuelle de refus d'enregistrement d'une demande d'asile ;

17. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ce qui précède que la demande de la Cimade et autres doit être rejetée ;

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

18. 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. » ;

19. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, la somme demandée par la Cimade et autres au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; qu'en tout état de cause, le caractère volontaire de l'intervention du GISTI fait également obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat une somme au même titre ;

ORDONNE

Article 1^{er} : La requête de la Cimade et autres, ensemble les conclusions de l'intervention du Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI), est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à la Cimade, service oecuménique d'entraide, au Groupe d'information et de soutien des immigrés.e.s (GISTI), à l'Astipa de Guyane, la Ligue des droits de l'Homme, M. Diop Abou, M. Dolcée Cherlin, M. Thelemaque Guy-Lange, M. Toussaint Lamarre et M. Lalanne Rodrigue, et au préfet de la Guyane.

Fait à Cayenne, le 7 octobre 2016

Le juge des référés,

Le greffier,

Signé

Signé

D. JOSSERAND-JAILLET

A. BARAIS

La République mande et ordonne au préfet de la Guyane, en ce qui le concerne et à tous huissiers à ce requis en ce qui concerne les voies du droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution de la présente ordonnance.

Pour expédition conforme.



Le greffier en chef
du Tribunal administratif de la Guyane

Lucile PLOT