

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN

REQUÊTE EN ANNULATION

Requête à joindre à la requête déposée par **La Cimade, Le Groupe Accueil et Solidarité, JRS France et La Ligue des Droits de L'Homme.**

1. **Le GISTI (Groupe d'Information et de Soutien des Immigré.e.s)**, dont le siège social est situé au 3, villa Marcès à Paris (75011), prise en la personne de son représentant domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice.
2. **L'association des Avocats pour la Défense du Droit des Étrangers (ADDE)**, association régie par la loi du 1er juillet 1901, dont le siège est Bureau des Associations de l'Ordre des Avocats à la Cour d'Appel, Maison du Barreau 2-4 rue de Harley 75001 Paris, représentée par sa présidente.

Associations requérantes,

Monsieur le président du conseil d'administration de l'OFPRA

Monsieur le ministre de l'intérieur et des outre-mer

Défendeurs

Objet : annulation de la décision implicite de rejet de la demande de la coordination française pour le droit d'asile de prendre les mesures réglementaires en vue de réduire les délais d'établissement des documents tenant lieu d'acte d'état civil prévus par l'article L. 121-9 du CESE-DA.

EXPOSÉ DES FAITS

Depuis sa création en 1952, l'office français de protection des réfugiés et apatrides a pour mission d'établir les documents tenant lieu d'acte d'état civil des personnes reconnues réfugiées ou apatrides. En 2015, cette mission, désormais codifiée à l'article L. 121-9 du CESEDA, a été étendue aux personnes bénéficiant de la protection subsidiaire.

A partir des déclarations de la personne à qui une protection a été octroyée (dans le formulaire de demande d'asile ou d'apatride, lors de l'entretien personnel ou encore dans la fiche familiale de référence adressée par l'office lorsqu'une protection a été octroyée) et des documents dont elle est munie ; en application des règles du code civil français, l'OFPRA établit des documents tenant lieu d'acte d'état civil (acte tenant lieu d'acte de naissance, tenant lieu d'acte de mariage ou livret de famille lorsque les membres de famille sont présents en France). Pour la délivrance des titres de séjour, l'OFPRA délivre également des attestations d'état-civil, mentionnées à l'annexe 10 du CESEDA, qui sont adressées directement au préfet pour l'établissement des titres de séjour dans un délai de trois mois, prévu par la réglementation.

A cette fin, une division de l'OFPRA intitulée protection a été mise en place et est le service d'état-civil le plus important en France, hormis le service d'état-civil des français nés à l'étranger situé à Nantes.

Il depuis 2013, le nombre de personnes protégées a considérablement augmenté. Estimé à 176 984 par l'OFPRA en 2012, il est désormais de 547 102 personnes en 2022.

En 2020, un audit a été réalisé et a abouti à la création en 2022 d'une deuxième division protection, la première continuant d'établir les documents pour les personnes s'étant récemment vues reconnaître une protection et la deuxième s'occupant des demandes des personnes protégées dont les documents ont déjà été établis.

Ce dédoublement n'a pas toutefois pas permis de suivre l'augmentation du nombre de protections accordées par l'office et la Cour nationale du droit d'asile : en 2021, 54 384 personnes se sont vu octroyer une protection et 56 276 en 2022 : En 2022, l'OFPRA a ainsi établi 43 022 certificats d'état civil nouveaux, contre 34 985 en 2021. Cependant, à la fin 2022, un peu plus de 31 500 demandes de délivrance étaient en cours d'instruction par les divisions protection de l'OFPRA et le délai moyen de traitement était de 10 mois, soit 8 de plus que l'objectif prévu par le contrat d'objectif et de performance de l'office. (cf statistiques par nationalité, par départements et par ancienneté ainsi que le contrat d'objectif et de performance de l'OFPRA, 2021-2023, pièces n°1 et 2).

Admissions à une protection et délivrance de documents d'état-civil

2020-2022 source OFPRA

Année	2020	2021	2022
ADMISSIONS OFPRA CNDA (source MI et OFPRA)	33 204	54 384	56 276
Nombre de documents tenant lieu d'actes d'état civil délivrés pour la première fois	36 019	34 985	43 022
Nombre d'attestations d'état-civil pour délivrance de titre	22 600	23 687	37 055
Délai moyen d'établissement des actes d'état civil (en jours)	229	240	300

La loi de finances 2023 a prévu 8 ETP supplémentaires portant leur nombre à 60,5. Selon l'OFPRA, 30 000 documents ont pu ainsi être délivrés pendant le premier semestre 2023. Toutefois, cela s'est avéré insuffisant et le délai moyen de délivrance a été porté à un an, soit environ 60 000 dossiers en instance.

Ce nombre et les délais de délivrance qu'il induit ont des conséquences importantes pour les bénéficiaires de la protection internationale:

- Ils ne peuvent effectuer les actes de la vie civile, à défaut des documents tenant lieu d'acte d'état-civil;
- Malgré leur protection, ils ne peuvent se voir établir un numéro définitif de sécurité sociale dit NIR et doivent batailler pour maintenir leurs droits à une assurance maladie, à des prestations sociales ou encore pour solliciter un logement social, nonobstant l'attestation provisoire délivrée par l'OFII en application de l'article D. 561-12 du CESEDA;
- Ils n'ont pas la possibilité d'obtenir la délivrance du titre de séjour définitif, puisque les préfets exigent, *contra regulem*, la production des documents tenant lieu d'acte d'état civil pour lancer la production du titre de séjour sécurisé puis d'un titre de voyage leur permettant de circuler à l'étranger, en dehors du pays dont ils ont la nationalité;
- [Selon les données publiées par Eurostat](#), 131 337 récépissés de trois ou de six mois délivrés à des réfugiés ou des bénéficiaires de la protection subsidiaire étaient en cours de validité au 31 décembre 2022 alors que le [nombre de titres délivrés pour la première fois](#) était de 36 971, ce qui laisse penser qu'il existe un nombre de dossiers à traiter équivalent à 3 années d'activité des préfectures.
- En conséquence, faute d'avoir leurs droits reconnus, ils se maintiennent dans les structures d'hébergement dédié aux demandeurs d'asile et n'en sortent vers un logement ou dans les centres provisoires d'hébergement que dans un délai moyen de 9 mois, soit six de plus qu'autorisé par la réglementation (article R. 552-13 du CESEDA). En août 2023, 12,8% des 104 345 places occupées l'étaient par des bénéficiaires de la protection internationale qui avaient dépassé ce délai.

Par courrier du 5 juillet 2023, dont il a été accusé réception le 18 septembre, Mathias Venet, secrétaire général du GAS, a adressé au nom de la coordination française pour le droit d'asile (CFDA) un courrier au président du conseil d'administration de l'OFPRA ainsi qu'au directeur

général pour qu'ils prennent les mesures réglementaires et d'organisation pour réduire les délais de délivrance. (Acte attaqué)

En l'absence de réponse dans le délai de deux mois à compter de la réception du courrier, il faut considérer qu'une décision de rejet a été prise.

C'est la décision contestée.

II.DISCUSSION

II. 1 Sur la recevabilité

La présente requête est formulée contre une décision implicite de rejet d'une demande de prendre les mesures réglementaires et d'organisation en vue de réduire le délai de délivrance des documents tenant lieu d'acte d'état-civil de l'OFPRA dont le siège se trouve dans le ressort du tribunal de céans.

Si les litiges individuels relatifs à la délivrance des documents tenant lieu d'acte d'état civil relève du juge judiciaire (cf. CE, 28/10/2021, n°453810), il en va autrement des décisions d'organisation de l'office concernant l'activité des divisions chargées de les établir.

Le juge des référés du Conseil d'Etat a considéré que

3. En vertu du 2° de l'article R. 311-1 du code de justice administrative, le Conseil d'Etat est compétent pour connaître en premier et dernier ressort des recours dirigés contre les actes réglementaires des ministres et des autres autorités à compétence nationale. Toutefois, les décisions prises par le directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides agréant, sur le fondement de l'article R. 531-16 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, un local destiné à recevoir des demandeurs d'asile entendus dans le cadre d'un entretien personnel mené par l'Office par un moyen de communication audiovisuelle, ne sont pas au nombre de ces décisions. Par ailleurs, aucune autre disposition ne donne compétence au Conseil d'Etat pour en connaître en premier et dernier ressort.

Cf ; JRCE, 19 janvier 2023, 470529

L'OFPRA ayant son siège à Fontenay-sous-Bois (Val-de-Marne), le tribunal administratif de Melun est compétent pour en connaître.

II.1.1 Sur l'intérêt pour agir

II.1.1.1. Sur la recevabilité de la coordination française pour le droit d'asile

La demande de mesures d'organisation a été formulée par M. Mathias Venet, secrétaire général du groupe accueil et solidarité au nom de la coordination française pour le droit d'asile (CFDA) qui n'a pas de personnalité juridique propre

L'intérêt à agir d'un requérant s'apprécie au regard de l'objet des dispositions qu'il attaque et non du contenu de ces dispositions (cf. CE, 30 juillet 2014, Cimade, n°375430, publié sur ce point).

Le GISTI et l'ADDE sont membres de la CFDA.

Le GISTI a pour objet, selon l'article premier de ses statuts (**Prod. 15**) :

- « de soutenir, par tous moyens, l'action [des immigrés] en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, sur la base du principe d'égalité»;
- « de combattre toutes les formes de racisme et de discrimination, directe ou indirecte, et assister celles et ceux qui en sont victimes»;
- « de promouvoir la liberté de circulation»

L'intérêt pour agir du GISTI est régulièrement admis par les juridictions tant administratives que civiles, et tant pour contester la légalité d'actes réglementaires touchant à la situation des personnes étrangères que pour intervenir au soutien d'actions engagées par ces mêmes personnes pour faire valoir leurs droits.

En l'occurrence, le GISTI a incontestablement intérêt pour agir dans une affaire qui touche aux droits des demandeurs d'asile.

En outre, une délibération du 3 janvier 2024 du bureau du GISTI autorise sa présidente à contester le décret susvisé.

Pour l'ADDE, au terme de l'article 2 des statuts de l'ADDE (intitulé « But ») :

« Cette association a pour but de regrouper les Avocats pour la défense et le respect des droits des étrangers, consacrés, notamment, par les déclarations des droits de l'homme de 1789 et 1793 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme. Elle informe les avocats, les étrangers, notamment par l'organisation de réunions, séminaires, colloques, échanges d'informations.

Elle soutient et assiste, notamment en justice, toute personne qui s'engage pour la défense des droits des étrangers.

Elle soutient l'action des étrangers en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, y compris le contentieux relatif à la nationalité française.

Elle combat toutes les formes de racisme et de discrimination, et assiste ceux qui en sont victimes. Elle entretient des relations avec les administrations et les organismes en relation avec les étrangers. »

En raison des buts qu'elle s'est donnée, l'ADDE est régulièrement admise à agir au soutien d'intérêts particuliers ou collectifs et de la défense des droits des ressortissants étrangers vivant sur le territoire national.

Au vu des faits et du contexte, il est évident que la question de droit à trancher ici entre évidemment dans le cadre de ces statuts. L'ADDE a donc intérêt à agir.

Par application de l'article 13 des statuts de l'ADDE, la présidente de l'association a qualité pour ester en justice au nom de l'association.

II.2.SUR LA LÉGALITÉ

II.2.1. Sur l'office du juge

Le Conseil d'Etat a jugé que l'administration doit prendre les mesures réglementaires nécessaires pour l'application de la loi dans un délai raisonnable. (Cf. CE, 13 juillet 1962, Sieur Kevers Pascalis, p. 475, Assemblée, 27 novembre 1964, Ministre des finances et des affaires économiques c/ Dame Veuve Renard, p. 590 , 28 juillet 2000, France Nature environnement, n°204024 , au recueil) .

Il a ainsi jugé que :

Considérant que les dispositions précédemment citées de l'article L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, issues de la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, transposant les objectifs de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013, font peser sur l'Etat une obligation de résultat s'agissant des délais dans lesquels les demandes d'asile doivent être enregistrées ; qu'il incombe en conséquence aux autorités compétentes de prendre les mesures nécessaires au respect de ces délais ; que le refus de prendre de telles mesures constitue une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ; (cf. CE, 28 décembre 2018, Cimade, n°410347)

Le Conseil d'Etat a considéré que :

« L'exercice du pouvoir réglementaire comporte non seulement le droit mais aussi l'obligation de prendre dans un délai raisonnable les mesures qu'implique nécessairement l'application de la loi, hors le cas où le respect d'engagements internationaux de la France y ferait obstacle. 3. L'effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir du refus du pouvoir réglementaire de prendre les mesures qu'implique nécessairement l'application de la loi réside dans l'obligation, que le juge peut prescrire d'office en vertu des dispositions de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, pour le pouvoir réglementaire, de prendre ces mesures. Il s'ensuit que lorsqu'il est saisi de conclusions aux fins d'annulation du refus d'une autorité administrative d'édicter les mesures nécessaires à l'application d'une disposition législative, le juge de l'excès de pouvoir est conduit à apprécier la légalité d'un tel refus au regard des règles applicables et des circonstances prévalant à la date de sa décision ». (Cf. CE, 27 mai 2021, n° 441660)

Cette jurisprudence du contentieux systémique de l'inaction de l'administration a donné lieu à une très récente décision d'Assemblée qui a considéré que :

9. Il incombe à toute personne morale de droit public, de même qu'à toute personne morale de droit privé chargée de la gestion d'un service public, d'accomplir ses missions dans le respect des règles de droit qui lui sont applicables. Elle doit, à cet effet, faire disparaître de l'ordonnancement juridique les dispositions qui y contreviennent et qui relèvent de sa compétence. Il lui appartient, en outre, de prendre les mesures administratives d'ordre juridique, financier, technique ou organisationnel qu'elle estime utiles pour assurer ou faire assurer le respect de la légalité. Lorsque le juge administratif constate, eu égard notamment à la gravité ou à la récurrence des défaillances relevées, la méconnaissance caractérisée d'une règle de droit dans l'accomplissement de ses missions par la personne morale visée par l'action de groupe et que certaines mesures administratives seraient, de façon directe, certaine et appropriée, de nature à en prévenir la poursuite ou la réitération, il lui revient, dans les limites de sa compétence et sous la réserve mentionnée au point 8, d'apprécier si l'abstention de cette personne de prendre de telles mesures est constitutive d'un manquement. Le manquement peut être regardé comme constitué s'il apparaît au juge qu'au regard de la portée de l'obligation qui pèse sur la personne morale concernée, des mesures déjà prises, des difficultés inhérentes à la satisfaction de cette obligation, des contraintes liées à l'exécution des missions dont elle a la charge et des moyens dont elle dispose ou, eu égard à la portée de l'obligation, dont elle devrait se doter, celle-ci est tenue de mettre en œuvre des actions supplémentaires.

(Cf. CE, Assemblée, 11 octobre 2023, Amnesty international France et autres, n° 454836

Le Conseil d'Etat fixe ainsi l'office du juge tant dans les recours en excès de pouvoir, qu'indemnitaires ou d'action de groupe. Dans ses éclairantes conclusions, la rapporteure publique, Esther de Moustier, indique que :

*3.2. La deuxième étape du raisonnement du juge, qui se décompose elle-même en trois temps, consiste en la **caractérisation d'une carence systémique illégale**, donc fautive, de l'administration. Elle suppose d'abord d'établir une méconnaissance suffisamment caractérisée d'une obligation légale pesant sur l'administration. La méconnaissance invoquée doit en effet atteindre une masse critique suffisante, mesurée en particulier à l'aune de sa gravité et de sa récurrence, pour justifier l'intervention de mesures systémiques, sans préjudice des mesures pouvant être adoptées dans le cadre de litiges individuels. Ainsi, votre décision BL... relève la persistance, depuis plusieurs années, de l'indisponibilité de vaccins correspondant aux seules obligations légales de vaccination ; votre décision La Cimade relève le « caractère généralisé » du non-respect des délais d'enregistrement des demandes d'asile incombant à l'administration et votre première décision Commune de Grande Synthe note le dépassement « substantiel » par la France du premier budget carbone. Le **constat d'une telle méconnaissance, même caractérisée, d'une obligation légale**, ne suffit toutefois pas à qualifier une inaction fautive de l'administration : encore faut-il qu'elle puisse être imputable à l'inertie administrative.*

*Aussi, dans un **deuxième temps**, la caractérisation d'un manquement de l'administration, du fait de son inaction, suppose d'établir **l'existence de mesures de nature à remédier aux illégalités en cause**. A ce titre, l'administration doit naturellement, au premier chef, faire disparaître de l'ordonnancement juridique, dans le respect des règles relatives au retrait et à l'abrogation des actes administratifs, ou à tout le moins laisser inappliquée, toute disposition contribuant directement à ces illégalités, comme par exemple une circulaire illégale. Lorsque la cessation de ces illégalités implique que l'administration adopte des mesures complémentaires, il ne saurait y avoir de carence de l'administration que s'il existe effectivement des mesures de nature à remédier, de façon directe et certaine, à l'illégalité constatée, et à condition que ces mesures soient réellement appropriées, c'est-à-dire qu'elles n'aient pas d'effets de bord tels qu'elles seraient impraticables.*

*Dans un **troisième temps**, votre jurisprudence fait dépendre l'appréciation du caractère illégal ou fautif de l'inaction de l'administration, ou à tout le moins de son abstention à adopter des mesures supplémentaires, **de plusieurs critères**, tenant aux difficultés inhérentes à la satisfaction de l'obligation en cause, aux contraintes liées à l'exécution de la mission dont elle a la charge, aux moyens déjà déployés par l'administration et aux moyens dont elle dispose effectivement pour agir ou, selon les cas, dont elle aurait dû se doter. La pondération, dans l'appréciation du juge, de ces différents critères dépend de la portée de l'obligation en cause : ainsi, en présence d'une obligation prescrivant à l'administration l'atteinte d'un résultat déterminé, vous êtes soucieux de lui conférer sa pleine portée et constatez la persistance d'une carence illégale tant que le résultat n'est pas atteint, quels que soient les moyens déployés par l'administration et sans vous soucier des moyens dont elle dispose pour s'y conformer (voyez notamment CE, 31 juillet 2019, La Cimade, n° 410347, inédite ; et vos décisions Commune de Grande Synthe des 1er juillet 2021, n° 427301 et 10 mai 2023, n° 467982). En effet, le législateur ayant édicté une obligation impérative, il doit être regardé comme ayant entendu contraindre l'administration à se doter des moyens de s'y conformer, quelles que soient les difficultés in-*

hérentes au respect de cette obligation et les contraintes liées à l'exécution de ses missions, dont le législateur est présumé avoir tenu compte lors de son édicition.

En revanche, en présence d'obligations dites « de moyens », votre jurisprudence prend en considération, pour caractériser une carence illégale de l'action administrative, les difficultés inhérentes à la satisfaction de l'obligation, au regard du contexte dans lequel s'inscrit l'action de l'administration et des facteurs exogènes susceptibles de l'entraver, comme par exemple, dans votre décision AA..., l'évolution de la situation en Afghanistan et dans les pays de la région. Elle tient compte, de surcroît, des contraintes liées à l'exécution des missions dont l'administration a la charge, telles que, dans cette même décision, les impératifs d'authentification et de sécurité qui s'imposent pour la délivrance des visas, ou, dans une décision SFOIP de 2008 relative au refus de l'administration pénitentiaire de prendre une réglementation relative à un nouveau matériel de literie, les autres impératifs de sûreté, d'hygiène et de confort que l'administration pénitentiaire doit prendre en compte.

II.2.2. Sur l'existence d'une obligation légale

Il ressort des stipulations de l'article 25 de la convention de Genève que :

- 1. Lorsque l'exercice d'un droit par un réfugié nécessiterait normalement le concours d'autorités étrangères auxquelles il ne peut recourir, les Etats contractants sur le territoire desquels il réside veilleront à ce que ce concours lui soit fourni soit par leurs propres autorités, soit par une autorité internationale.*
- 2. La ou les autorités visées au paragraphe 1 délivreront ou feront délivrer, sous leur contrôle, aux réfugiés les documents ou certificats qui normalement seraient délivrés à un étranger par ses autorités nationales ou par leur intermédiaire.*
- 3. Les documents ou certificats ainsi délivrés remplaceront les actes officiels délivrés à des étrangers par leurs autorités nationales ou par leur intermédiaire, et feront foi jusqu'à preuve du contraire.*

Les mêmes stipulations figurent à l'article 25 de la convention de New York relative au statut des apatrides.

Pour la mise en œuvre des obligations conventionnelles, les dispositions de l'article L. 121-9 du CESEDA prévoient que :

L'Office français de protection des réfugiés et apatrides est habilité à délivrer aux réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire ou du statut d'apatride, après enquête s'il y a lieu, les pièces nécessaires pour leur permettre soit d'exécuter les divers actes de la vie civile, soit de faire appliquer les dispositions de la législation interne ou des accords internationaux qui intéressent leur protection, notamment les pièces tenant lieu d'actes d'état civil.

Le directeur général de l'office authentifie les actes et documents qui lui sont soumis. Les actes et documents qu'il établit ont la valeur d'actes authentiques.

Ces diverses pièces suppléent à l'absence d'actes et de documents délivrés dans le pays d'origine. Les pièces délivrées par l'office ne sont pas soumises à l'enregistrement ni au droit de timbre.

L'article 47 du code civil prévoit que :

Tout acte de l'état civil des Français et des étrangers fait en pays étranger et rédigé dans les formes usitées dans ce pays fait foi, sauf si d'autres actes ou pièces détenus, des données extérieures ou des éléments tirés de l'acte lui-même établissent,

le cas échéant après toutes vérifications utiles, que cet acte est irrégulier, falsifié ou que les faits qui y sont déclarés ne correspondent pas à la réalité. Celle-ci est appréciée au regard de la loi française.

Le Décret n° 2017-890 du 6 mai 2017 relatif à l'état civil mentionne à son article 1^{er} les agents de l'OFPPA habilités à délivrer des documents tenant lieu d'acte d'état civil.

Il indique à son article 6 que « *Les actes de l'état civil sont numérotés et dressés sans délai, à la suite les uns des autres* ».

Il ressort de ces stipulations ou dispositions que l'OFPPA est compétent pour délivrer les actes tenant lieu d'acte d'état-civil des personnes protégées, le cas échéant après enquête, et doit le faire sinon sans délai, du moins dans un délai raisonnable.

Sur les actes visant à faire appliquer les dispositions de la législation interne ou des accords internationaux qui intéressent leur protection.

Les documents établis par l'OFPPA permettent aux personnes protégées de solliciter un titre de séjour.

En matière de droit de l'Union européenne, la directive 2011/95/UE prévoit à son article 24 que :

1. Dès que possible après qu'une protection internationale a été octroyée, les États membres délivrent aux bénéficiaires du statut de réfugié un titre de séjour valable pendant une période d'au moins trois ans et renouvelable, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent, et sans préjudice de l'article 21, paragraphe 3.

Sans préjudice de l'article 23, paragraphe 1, il peut être délivré aux membres de la famille des bénéficiaires du statut de réfugié un titre de séjour valable pendant une période de moins de trois ans et renouvelable.

2. Dès que possible après qu'une protection internationale a été octroyée, les États membres délivrent aux bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire et aux membres de leur famille un titre de séjour valable pendant une période d'au moins un an et renouvelable pour une période d'au moins deux ans, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent.

Ces dispositions ont été transposées au chapitre IV du titre II du livre IV du CESEDA. Selon la protection octroyée, une carte de résident ou un titre de séjour pluriannuel de quatre années est délivré à la personne dans un délai de trois mois à compter de la décision d'octroi, selon les dispositions réglementaires.

A cette fin, l'OFPPA est chargé de transmettre directement au préfet compétent une « attestation d'état-civil » mentionnée par l'annexe 10 du CESEDA, fixant la liste des pièces exigées pour la délivrance d'un titre de séjour.

On en conclut que la réglementation a fixé un délai inférieur à trois mois à compter de la décision d'accord pour que l'OFPPA établisse a minima des attestations d'état-civil pour permettre la délivrance du titre de séjour et ainsi respecter l'objectif du droit européen.

L'article 8 de la convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales stipule que :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

La décision contestée conduit nécessairement à méconnaître le droit des réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire au respect de leur vie privée et familiale, en particulier du droit de disposer d'un état-civil.

II.2.3. Sur le manquement à l'obligation

A cette fin, dans le contrat d'objectif et de performance conclu pour les années 2021-2023 (pièce n°2) ; le ministère de l'intérieur et l'OFPRA ont indiqué que :

2.1 S'appuyer sur la modernisation des procédures de la division de la protection pour améliorer le service rendu à l'usager Dans la continuité des efforts déjà entrepris dans le cadre du précédent contrat et au bénéfice de l'aboutissement de la démarche de transformation engagée en 2020, l'optimisation des processus et outils internes de la division de la protection sera poursuivie en vue d'accroître la qualité du service rendu aux usagers, notamment en réduisant les délais d'établissement des actes, indispensables à l'engagement du parcours d'intégration des bénéficiaires de la protection internationale et à l'accomplissement de démarches essentielles, notamment en matière d'accès au logement et à l'emploi.

Par ailleurs, une attention particulière sera accordée à la lutte contre la fraude. Les contacts avec le service central d'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères seront développés en vue d'un partage d'expériences et de formations croisées. L'Office veillera également, dans cette perspective, à accroître ses liens avec le parquet du tribunal judiciaire de Paris

La valeur cible visée est de 60 jours avec un objectif pour 2021 de 160 jours, de 110 pour 2022 et de 60 jours pour 2023.

Dans les faits, au lieu de se réduire, le délai de délivrance n'a cessé d'augmenter : il a été de huit mois en 2021, de dix en 2022 et de plus d'un an en 2023. Le nombre de dossiers en instance peut donc être estimé à plus de 60 000 contre 31 506 en 2022.

Certes, l'OFPRA a pris des mesures d'organisation pour résoudre la difficulté en dédoublant la division protection. 8 ETP supplémentaires ont été prévus pour l'année 2023 passant de 52,5 à 60,5 ETP et 16 autres dans le projet de loi de finances 2024, après un amendement n°II-CF2656 de Mme Stella Dupont, pour un total de 76,5 ETP.

En 2022, l'OFPRA a délivré 43 022 actes pour la première fois, soit 819 par ETP. Selon le rapport des rapporteurs spéciaux, les 8 ETP supplémentaires prévus en 2023 ont permis de délivrer 30 000 documents au cours du 1er semestre 2023, soit un ratio annuel de 992 actes par ETP.

Si on applique ce ratio, les 76,5 ETP prévus en 2024 sont en mesure de signer environ 75 868 actes. Si le nombre de protections octroyées se maintient au niveau de 2022 (56 276), le nombre de demandes d'actes en instance serait fin 2024 d'environ 25 400 soit un délai

moyen prévisible de 123 jours, qui est encore très loin de l'objectif du contrat d'objectif et de performance et du respect du droit national et européen précité.

Il s'agit là d'une ingérence de l'autorité publique dans la vie privée et familiale.

En aucun cas cette ingérence n'est prévue par la loi et ne constitue une mesure nécessaire dans une société démocratique. Elle constitue par ailleurs une mesure disproportionnée à un des objectifs prévus par le 2ème paragraphe de l'article 8.

En effet, en privant de tout document tenant lieu d'acte d'état civil les réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire durant de longs mois et malgré la protection qui leur a été accordée, le ministère de l'Intérieur et l'OFPRA portent atteinte au respect dû à la vie privée et familiale de ces derniers.

Ainsi, les intéressés sont privés de leurs droits et placés dans une situation d'extrême précarité. Les réfugiés ou bénéficiaires de la protection subsidiaire n'ont pas la possibilité d'obtenir la délivrance d'un titre de séjour définitif et sont munis de simples attestations provisoires d'instruction qui sont mal reconnues par les organismes sociaux comme un document de séjour, en raison de l'absence de mention dans les textes réglementaires, et ce, malgré les dispositions de l'article 3 du décret 2020-1734 du 16 décembre 2020, portant recodification de la partie réglementaires du CESEDA qui précise que :

:« Les références à des dispositions abrogées par le présent décret sont remplacées par les références aux dispositions correspondantes du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dans sa rédaction annexée au présent décret. »

Dans les faits, les personnes ne peuvent voyager faute d'être en possession d'un document de voyage de bénéficiaire de protection internationale, effectuer des actes de la vie civile comme se marier ou divorcer, ou encore de se voir établir un numéro définitif de sécurité sociale et comme il a déjà été dit, doivent batailler pour maintenir leurs droits à une assurance maladie, à des prestations sociales ou encore pour solliciter un logement social, nonobstant l'attestation provisoire délivrée par l'OFII en application de l'article D. 561-12 du CESEDA .

Le Défenseur des droits a rappelé que les délais de traitement des demandes sont susceptibles de porter atteinte à la vie privée au sens de l'article 8 de la CEDH. (Cf. Décision du Défenseur des droits n° 2017-266 du 9 novembre 2017).

La jurisprudence administrative s'est déjà prononcée à plusieurs reprises sur les délais excessifs de traitement des demandes des ressortissants étrangers (cf. CE, 31 juillet 2019, n°410347, CAA Lyon, 2 juin 2021, n°20LY02858).

Il y a donc un manquement systémique lié à l'insuffisance de moyens de l'OFPRA pour délivrer les documents tenant lieu d'actes d'état-civil.

II.2.4. Sur l'existence de mesures de nature à remédier aux illégalités en cause

Il existe des mesures de nature à remédier aux illégalités en cause

- Une application moins restrictive des dispositions de l'article 47 du code civil lorsque les personnes protégées produisent des documents réguliers, établis dans le pays de nationalité afin de diminuer le nombre d'enquêtes ;
- La possibilité de disposer d'un formulaire de fiche familiale de référence, sous un format électronique, en même temps que la décision d'accord afin de diminuer le délai entre la décision d'accord et la demande de délivrance des documents tenant lieu d'actes d'état-civil ;
- Donner délégation de signature à un plus grand nombre d'agents de l'OFPPA pour établir les documents afin d'augmenter le nombre de délivrances ;
- Renforcer les moyens de la division protection afin de résorber le nombre important de demandes de délivrance. 8ETP supplémentaires ont été autorisés par la loi de finances 2023 et 16 sont programmées par le projet de loi de finances 2024, ce qui correspond à une augmentation de 50% des effectifs mais qui n'a pas permis d'augmenter dans la même proportion le nombre d'actes établis.

III.CONCLUSIONS

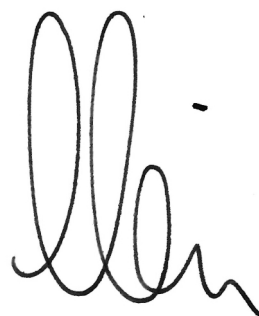
Il est demandé au tribunal administratif de Melun:

- d'annuler la décision implicite de refus de prendre les mesures d'organisation visant à réduire le délai de délivrance des documents tenant lieu d'acte d'état-civil,
- d'enjoindre à l'OFPRA et au ministre de l'intérieur de prendre toutes mesures utiles afin de réduire ce délai à 60 jours, dans un délai de trois mois, à compter de la notification du jugement, sous astreinte de 500 euros par jour de retard
- de mettre à la charge de l'OFPRA et du ministre de l'intérieur la somme de 1 500 euros chacun, au titre de l' article l. 761-1 du code de justice administrative.

Fait à Paris, le 11 janvier 2024.

Pour les associations requérantes

Vanina Rochiccioli, présidente du Gisti

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a final flourish, positioned to the right of the typed name.