

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MARSEILLE**

N° 1304419

Groupe d'information et de soutien
des immigré-e-s (GISTI)
et autres

Mme Hogedez
Rapporteur

M. Jorda
Rapporteur public

Audience du 15 septembre 2015
Lecture du 29 septembre 2015

335-01-03-01

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Marseille

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 10 juillet 2013 :

- le groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) représenté par Me Dalançon, avocat,
- la CIMADE représentée par Me Perollier, avocat ;
- l'association de soutien aux amoureux au ban public représentée par Me Perollier, avocat ;
- l'association de juristes pour la reconnaissance des droits fondamentaux des immigrés représentée par Me Dalançon, demandant au Tribunal :

1°) d'annuler les décisions du préfet des Bouches-du-Rhône par lesquelles il a arrêté l'organisation matérielle de la réception des premières demandes de cartes de séjour au titre des articles L 313-11, 7°, L. 313-14 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ainsi que celles d'admission exceptionnelle au séjour par le travail ;

2°) d'enjoindre au préfet, dans un délai de 15 jours d'ouvrir des guichets de réception des premières demandes de titres de séjour dans les sous-préfectures du département ; de ne plus limiter l'accès aux guichets par un nombre réduit de tickets ; de délivrer une convocation à tout étranger, en cas d'impossibilité de réception immédiate, afin qu'il se présente dans un délai raisonnable qui ne saurait excéder un mois ; de mettre en ligne sur son site internet les formulaires de demandes de titres de séjour ;

2°) de mettre à la charge du préfet des Bouches-du-Rhône la somme de 1.196 euros, au bénéfice de chacune des requérantes, en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, ainsi que les entiers dépens.

Elles soutiennent que :

- les décisions attaquées sont révélées par les mesures d'organisation de l'accueil des étrangers en préfecture ; qu'elles font grief et sont susceptibles de recours ;
- elles ont intérêt à agir contre ces décisions et sont valablement représentées en justice ;
- les étrangers qui souhaitent déposer une demande de carte de séjour sont contraints de subir une longue durée d'attente, dans des conditions dégradantes, pour pouvoir accéder au guichet, ainsi que l'établissent de nombreux témoignages, les médias et un rapport parlementaire ;
- les décisions méconnaissent l'article 26 du décret n°2004-374 du 29 avril 2004 car elles n'ont pas été prises conformément aux orientations des ministres dont le préfet relève, après avis des chefs de service intéressés ;
- la décision centralisant le dépôt des dossiers en préfecture a été prise en méconnaissance de l'article R.311-1 du CESEDA, qui permet également un dépôt des dossiers en sous-préfecture ;
- les décisions attaquées sont discriminatoires et méconnaissent les principes d'égalité et de continuité du service public ; que les différences de traitement entre étrangers, selon les régularisations souhaitées, ne sont pas justifiées par des considérations objectives ;
- les droits des étrangers en situation irrégulière sont méconnus ;
- le droit au respect de la dignité humaine est méconnu ;
- ces décisions sont entachées d'erreur manifeste d'appréciation, au regard des conséquences graves qu'elles emportent.

Par un mémoire en défense, enregistré le 24 juin 2015, le préfet des Bouches-du-Rhône sollicite du Tribunal le rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- à titre principal, la requête n'est pas recevable ; qu'elle n'est pas dirigée contre une décision faisant grief ; qu'il n'existe pas de décision limitant l'accès aux guichets ; que la centralisation des demandes en préfecture est justifiée par l'objectif d'assurer un service public de qualité ;
- à titre subsidiaire, les moyens soulevés ne sont pas fondés ; qu'il est seul compétent pour l'organisation de ses services en application de l'article 15 du décret du 29 avril 2004 ; que l'article R 311-1 du CESEDA lui confère un pouvoir discrétionnaire dans l'organisation du dépôt des demandes de titres de séjour ; qu'il a d'ailleurs, en sa qualité de chef de service, le pouvoir de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous son autorité, pour assurer le fonctionnement régulier du service public ; que cet article n'impose pas d'organiser un accueil en sous-préfecture ; que les moyens tirés de la violation des principes d'égalité de traitement des étrangers, de continuité du service public et d'atteinte à la dignité de la personne humaine manquent en fait ; que le Conseil d'Etat ne consacre pas de droit systématique au réexamen de la situation des étrangers en situation irrégulière ; que le moyen manque également en fait ; que le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation n'est pas assorti de précisions suffisantes.

Par un mémoire, enregistré le 22 juillet 2015, le groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) et l'association de juristes pour la reconnaissance des droits fondamentaux des immigrés, représentés par Me Dalançon, la CIMADE et l'association de soutien aux amoureux au ban public, représentées par Me Perollier, renouvellent leurs précédentes demandes.

Par un mémoire, enregistré le 1^{er} septembre 2015, en réponse aux moyens d'ordre public adressés par le Tribunal, le groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) et l'association de juristes pour la reconnaissance des droits fondamentaux des immigrés, représentés par Me Dalançon, la CIMADE et l'association de soutien aux amoureux au ban public, représentées par Me Perollier, concluent aux mêmes fins que leurs précédentes écritures.

Par une ordonnance du 8 juin 2015, la clôture d'instruction a été fixée au 10 juillet 2015.

Par une ordonnance du 23 juillet 2015, l'instruction a été rouverte et la clôture d'instruction a été fixée au 26 août 2015.

Par une lettre en date du 23 juillet 2015, le tribunal administratif a informé les parties que le jugement à intervenir était susceptible de se fonder sur deux moyens d'ordre public tirés de ce que les décisions attaquées seraient inexistantes et ne feraient pas grief.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements ;
- 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.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Hogedez,
- les conclusions de M. Jorda, rapporteur public,
- et les observations de :
 - Me Dalançon, pour le groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) et l'association de juristes pour la reconnaissance des droits fondamentaux des immigrés ;
 - Me Perollier, pour la CIMADE et l'association de soutien aux amoureux du ban public.

Sur la fin de non- recevoir :

1. Considérant que le groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI), la CIMADE, l'association de soutien aux amoureux au ban public et l'association de juristes pour la reconnaissance des droits fondamentaux des immigrés demandent l'annulation de plusieurs mesures révélées par l'organisation des étrangers en préfecture des Bouches-du-Rhône, soutenant qu'elles sont illégales en ce qu'elles seraient révélatrices de nombreux dysfonctionnements du service public ;

2. Considérant que les associations requérantes relèvent l'absence de convocation ultérieure en préfecture des ressortissants étrangers qui se sont présentés sans pouvoir être reçus immédiatement, ainsi que l'absence de publication de formulaires de demandes de titres de séjour sur le site internet de la préfecture ; que les pièces du dossier ne révèlent pas que le préfet des Bouches-du-Rhône aurait décidé de mesures en ce sens, dont les requérantes ne sont, par suite, pas recevables à demander l'annulation ;

3. Considérant, en revanche, qu'il ressort bien des pièces du dossier, notamment de nombreux témoignages détaillés et concordants et de reportages de médias dont le préfet ne conteste pas la teneur, que le dépôt des premières demandes de titres de séjour est centralisé au siège de la préfecture de Marseille, à l'exception de celui des sous-préfectures du département et que l'accès au guichet des ressortissants étrangers sollicitant un premier titre de séjour était assuré, pendant la période en litige, par un système de tickets ; que ces modalités de l'accueil des ressortissants étrangers en préfecture procèdent nécessairement de décisions du préfet ; que ces mesures, de nature réglementaire, relatives à l'organisation et au fonctionnement du service public, caractérisent des décisions dont les requérantes sont recevables à contester la légalité ;

Sur les conclusions d'annulation :

4. Considérant, en premier lieu, que les requérantes soutiennent que le préfet aurait pris des mesures d'organisation du service de l'immigration et de l'intégration sans avoir respecté les formalités prescrites par l'article 26 du décret susvisé du 29 avril 2004, aux termes duquel : « *Le préfet arrête l'organisation fonctionnelle et territoriale des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat placés sous son autorité, conformément aux orientations des ministres dont ils relèvent et après avoir recueilli l'avis des chefs des services intéressés, sous réserve des dispositions de l'article 9 du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles* » ; que, néanmoins, les dispositions invoquées ne font pas obstacle à ce que le préfet prenne seul, en sa qualité de chef de service et en vertu de ses pouvoirs propres d'organisation des services déconcentrés de l'Etat, les mesures réglementaires d'organisation de ces services ; que le moyen tiré de la violation de l'article 26 du décret du 29 avril 2004 ne peut donc qu'être écarté ;

5. Considérant, en deuxième lieu, que les requérantes soutiennent que la décision de centraliser le dépôt des dossiers au siège de la préfecture de département serait contraire aux dispositions de l'article R 311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, aux termes duquel : « *Tout étranger, âgé de plus de dix-huit ans ou qui sollicite un titre de séjour en application de l'article L. 311-3, est tenu de se présenter, à Paris, à la préfecture de police et, dans les autres départements, à la préfecture ou à la sous-préfecture, pour y souscrire une demande de titre de séjour du type correspondant à la catégorie à laquelle il appartient (...)* » ; qu'en vertu de ses pouvoirs d'organisation du service évoqués ci-dessus, et pour un motif d'intérêt général, le préfet des Bouches-du-Rhône a pu décider de centraliser le dépôt des premières demandes de titres de séjour en préfecture, sans qu'y fassent obstacle les dispositions de l'article R 311-1 ;

6. Considérant, en troisième lieu, que les requérantes soutiennent que ces mesures d'organisation du service méconnaîtraient le principe d'égalité de traitement entre les ressortissants étrangers et seraient discriminatoires ; qu'elles ajoutent que les différences de traitement, qu'elles dénoncent, selon les régularisations souhaitées, ne seraient pas justifiées par des considérations objectives ; que, toutefois, le principe d'égalité n'interdit pas à l'autorité investie du pouvoir réglementaire de régler de façon différente la situation de ressortissants étrangers placés dans des situations différentes ; que les ressortissants étrangers qui demandent un premier titre de séjour et ceux qui demandent le renouvellement d'un titre déjà délivré ne sont pas placés dans la même situation ; que les conditions d'attribution des titres de séjour sont, en ce qui les concerne, réglées par des dispositions objectivement différentes, impliquant une analyse différenciée ; que le moyen tiré de la violation du principe d'égalité et de l'existence d'une discrimination ne peut qu'être écarté ;

7. Considérant que dès lors qu'en toute hypothèse, la demande de titre, qu'il s'agisse d'une première demande ou d'un renouvellement, fait l'objet d'un examen par les services déconcentrés de l'Etat, le moyen tiré de l'atteinte au droit des étrangers en situation irrégulière de voir leur situation examinée, ne peut qu'être écarté ;

8. Considérant qu'en supposant même que les requérantes aient entendu soutenir que le fonctionnement du service public de l'accueil des étrangers en préfecture serait devenu anormal, compte tenu du choix cumulé de centraliser le dépôt des premières demandes de titres de séjour au siège de la sous-préfecture et de limiter le nombre d'étranger reçus au guichet pour le dépôt de leur demande, il ressort des pièces du dossier que, pendant la période supposée en litige, le service de l'immigration et de l'intégration de la préfecture des Bouches-du-Rhône a été organisé de façon à être ouvert au public, et particulièrement aux ressortissants étrangers souhaitant déposer une première demande de titre de séjour du lundi au vendredi, de 8h15 à 12h15 ; que les après-midis étaient consacrés à l'instruction des dossiers, à la réception des étrangers concernés et à la prise des décisions ; qu'en 2012, ce service a ainsi reçu plus de 222.000 usagers, toutes démarches confondues, qu'il s'agisse de premières demandes ou de demandes de régularisation ; qu'il a reçu plus de 11.000 demandeurs d'un premier titre de séjour et pris plus de 6.000 décisions dans cette catégorie de demande ; qu'il a, parallèlement, instruit les demandes de renouvellement des ressortissants étrangers résidant dans l'arrondissement de Marseille, les autres demandes étant examinées par les sous-préfectures concernées ; qu'il n'est pas allégué que les ressortissants étrangers qui ont souhaité déposer une demande de titre de séjour n'auraient pas été en mesure de le faire, ni que leur dossier n'aurait, *in fine*, pas été instruit ; que, par ailleurs, le service de l'immigration et de l'intégration a été complété par un système d'assistance aux usagers du service public de l'immigration, orientant les usagers vers les guichets correspondant à leur situation et assurant les traductions qui s'imposeraient ; qu'un guichet « opération courte » a par ailleurs été créé afin d'obtenir des formulaires de demandes dans les délais les plus brefs ;

9. Considérant que ces mesures d'organisation d'un service qui assume une activité complexe, permettent le recueil d'informations nécessaires à la prise de décisions, par le biais d'un accueil individualisé des étrangers et l'examen attentif des pièces et justificatifs fournis ; que compte tenu, par ailleurs, des moyens matériels et humains à la disposition de la préfecture, le fonctionnement du service en cause ne porte pas illégalement atteinte au principe de continuité du service public et au droit des étrangers de voir leur demande examinée ;

10. Considérant que pour les mêmes motifs, les requérantes ne sont pas fondées à soutenir que les modalités d'organisation internes au service de l'immigration et de l'intégration de la préfecture des Bouches-du-Rhône porteraient atteinte au droit au respect de la dignité humaine ; que le moyen, par ailleurs imprécis, tiré de l'erreur manifeste d'appréciation « au regard des conséquences particulièrement graves portées aux intérêts » que les requérantes défendent ne peut, également, qu'être écarté ;

11. Considérant que pour hautement regrettable qu'ait été la situation de certains ressortissants étrangers amenés à patienter à l'entrée de la préfecture des Bouches-du-Rhône dans des conditions éprouvantes, il résulte de l'ensemble de ce qui précède que les conclusions tendant à l'annulation des décisions contestées ne peuvent qu'être rejetées ;

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

12. Considérant que le présent jugement, qui ne fait pas droit aux conclusions de la requête, aux fins d'annulation des décisions attaquées, n'appelle aucune mesure d'exécution ; que les conclusions correspondantes ne peuvent, par suite, qu'être rejetées ;

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

13. Considérant qu'il résulte des termes mêmes des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative que les conclusions présentées par les requérantes, partie perdante à l'instance, ne peuvent qu'être rejetées ;

D É C I D E :

Article 1 : La requête n° 1304419 du groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI), de la CIMADE, de l'association de soutien aux amoureux au ban public et de l'association de juristes pour la reconnaissance des droits fondamentaux des immigrés est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié au groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI), à la CIMADE, à l'association de soutien aux amoureux au ban public, l'association de juristes pour la reconnaissance des droits fondamentaux des immigrés et au préfet des Bouches-du-Rhône.

Copie en sera adressée au ministre de l'intérieur.

Délibéré après l'audience du 15 septembre 2015, où siégeaient :

- M. Reinhorn, président de chambre,
 - Mme Hogedez, assesseur,
 - M. Terras assesseur,
- Assistés de M. Camolli, greffier.

Lu en audience publique, le 29 septembre 2015.

Le rapporteur,

Signé

I. Hogedez

Le président,

Signé

D. Reinhorn

Le greffier,

Signé

A. Camolli

La République mande et ordonne au préfet des Bouches-du-Rhône en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
Le greffier,



