

**JUGE DES REFERES**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE GRENOBLE**  
**REQUETE EN REFERE SUSPENSION**  
**ARTICLE L. 521-1 DU CODE DE JUSTICE ADMINISTRATIVE**

POUR l'ADA – Accueil Demandeurs d'Asile, association régie par la loi de 1er juillet 1901, dont le siège est établi au 5 rue de l'ancien champ de mars, 38000 Grenoble, représentée par son co-président en exercice, Jean Michel REYNAUD et sa co-présidente Geneviève BONNARD en exercice, domiciliés en son siège Tel 04 76 50 24 06 Fax : 09-74-57-36-78 [accueil@ada-grenoble.org](mailto:accueil@ada-grenoble.org)

La Cimade, service oecuménique d'entraide, 91 rue Oberkampf 75011 Paris représentée par son président en exercice, domicilié en son siège.

La Ligue des Droits de l'Homme, 138 rue Marcadet 75018 Paris, représentée par sa présidente en exercice, domiciliée en son siège.

Le Gisti, 3 villa Marcès 75011 Paris, représenté par sa co-présidente en exercice, domiciliée en son siège.

Le Secours Catholique – Caritas France, 106 rue du Bac 75341 Paris, représenté par son président, domicilié en son siège

L'Institut des droits de l'homme des avocats du barreau de Grenoble, 45 rue Pierre Semard 38000 Grenoble, représenté par son président, domicilié en son siège

Associations requérantes

Madame la préfète de l'Isère, 12 place Verdun, 38000 Grenoble

Défenderesse

CONTRE la décision d'organisation de la préfète de l'Isère du guichet unique des demandeurs d'asile de Grenoble conduisant à ne pas respecter le délai légal d'enregistrement des demandes d'asile

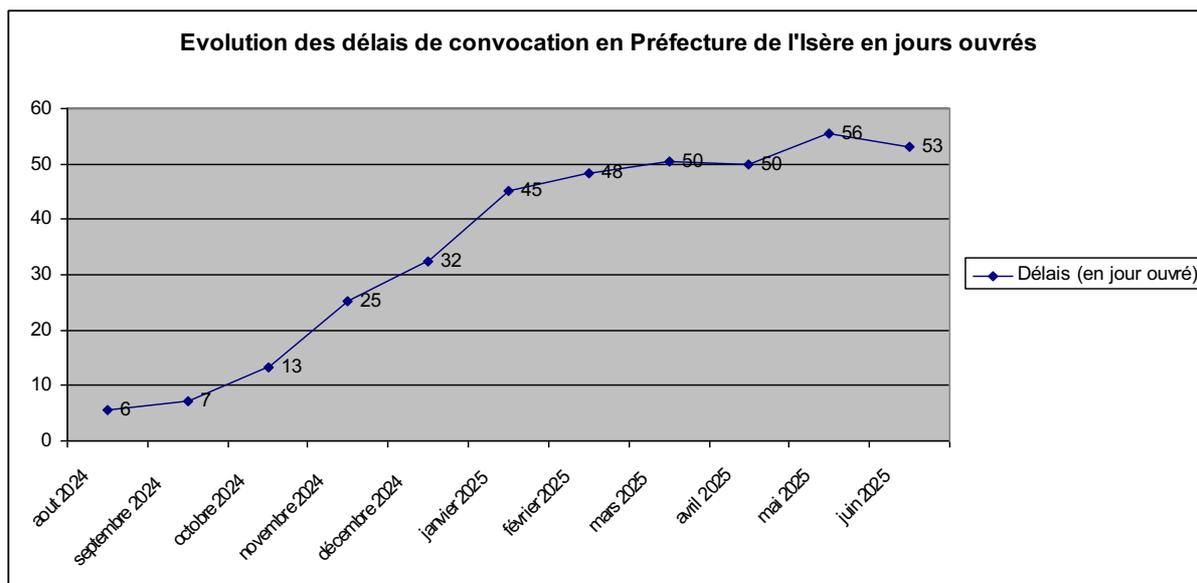
Ce référé suspension a été déposé conjointement au recours en excès de pouvoir enregistré sous le numéro 2505862 (pièce n°21).

**PLAISE AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF**

En application de l'arrêté n°NOR : INTV1909588A du 10 mai 2019 désignant les préfets compétents pour enregistrer les demandes d'asile et déterminer l'Etat responsable de leur traitement, la préfète de l'Isère est compétente pour l'enregistrement des demandes d'asile dans les départements de la Drôme, de l'Isère, de la Savoie et de la Haute-Savoie.

En application de l'article R. 521-3 du Ceseda, les personnes sollicitant l'asile se présentent auprès des structures de premier accueil de ces départements (Diaconat Protestant, ADATE, ADDCAES, ALFA 3A) qui recueillent les informations prévues par l'article R.521-5 du code dans un formulaire électronique de demande d'asile, transmis au préfet qui délivre une convocation au guichet unique. Selon l'article L. 521-4 du même code, l'enregistrement doit intervenir dans le délai de trois jours ouvrés, porté à dix en cas d'un grand nombre de demandes simultanées.

Depuis août 2024, les convocations émises par la préfète de l'Isère ne respectent pas ce délai.



Dans un mémoire en défense de l'instance n° 2408882, le préfet indiquait que ce délai s'expliquait par les autres tâches que devaient effectuer les agents telles que les réponses aux dysfonctionnement du site de l'ANEF, le renouvellement des attestations de prolongation d'instruction des personnes bénéficiaires de la protection internationale qui ont formulé une demande sur le fondement du chapitre IV du titre II du livre IV du CESEDA et selon les modalités prévues par la 3<sup>e</sup> sous-section du chapitre 1<sup>er</sup> du titre III du livre IV du même code. (pièce n°1).

L'ADA a accompagné 99 ménages pour la saisine du juge des référés du tribunal administratif de céans sur le fondement de l'article L.521-2 du code de justice administrative. Le juge a enjoint au préfet à 95 reprises d'enregistrer les demandes dans un délai de trois jours ouvrés. La préfète de l'Isère n'a exécuté qu'une ordonnance et les autres requérants ont donc à nouveau dû saisir le tribunal sur le fondement de l'article L. 521-4 du Code de justice administratives pour qu'elles soient modifiées à 26 reprises.

L'ADA a pu constater que, lorsqu'un rendez-vous se libérait en préfecture pour l'enregistrement d'une demande d'asile, celui-ci n'était pas utilisé pour convoquer l'un des requérants en faveur duquel une injonction avait été prononcée, mais qu'il était remis à disposition du premier demandeur d'asile qui se présenterait.

En l'espèce, le 21 janvier, un homme jeune et en bonne santé s'est présenté à l'Adate pour solliciter l'asile. Il s'est vu fixer un rendez-vous en préfecture pour le 29 janvier quand une personne pour qui un référé a été déposé s'est présentée le même jour et n'a eu rendez vous que le 18 mars. Les jeudi 27/02/2025 et 13/03/2025, les personnes sollicitant l'asile s'étant présentées à la SPADA Adate ont obtenu des attestations de rendez vous pour la semaine suivante, respectivement les 17, 19, 20 et 21/03/2025.

La même semaine du 13/03/2025, celles qui se sont présentées le lendemain à la SPADA soit le 14/03/2025 avaient rendez-vous à des dates aléatoires entre le 02/05/205 et le 21/05/2025.

Ces données révèlent une décision d'organisation du guichet unique dont il est demandé l'annulation.

L'ADA a rencontré la préfète de l'Isère lors d'une réunion qui s'est tenue le 13 mars 2025 ; les services ont admis qu'à compter du mois d'août 2024, une nouvelle décision d'organisation du guichet unique a conduit à l'augmentation du délai et que les services ne pouvaient se prononcer sur un retour à un respect des délais prescrits dans la perspective de la prochaine réunion associative en septembre 2025. Il est manifeste que la Préfète de l'Isère n'entend pas modifier sa décision d'organisation pour ramener le délai d'enregistrement dans les limites

légales et exécuter les ordonnances du tribunal lui enjoignant de remédier aux enregistrements tardifs des demandes d'asile, actuellement quasi-systématiques.

Un courrier co-signé par les représentants de l'ADA, La Cimade, la Ligue des Droits de l'Homme et le Secours Catholique a été adressé en recommandé le 07/04/2025 (pièce n°2). La préfète en a accusé réception le 10/04/2025 (pièce n°3).

Une demande de communication de la décision d'organisation a été formulée le 25/03/2025 (pièce n°4), relancée le 20/05/2025 (pièce n°5).

Des parlementaires et élus locaux ont été sollicités en vue d'une interpellation de la préfète.

La députée de l'Isère, Marie Noëlle Battistel a adressé un courrier à la préfète de l'Isère le 27/03/2025

Le maire de Grenoble, Eric Piolle a également adressé un courrier le 05/05/2025.

Le député de l'Isère, Jérémie Iordanoff, a adressé un courrier à la préfète le 05/05/2025.

La députée Sandrine Nosbé a également adressé un courrier le 02/04/2025 et organisé une conférence de presse le 12/05/2025<sup>1</sup>.

La préfète de l'Isère a donc été alertée sur la situation des délais de convocation pourtant les délais de convocation continuent d'être supérieur au délai prévu à l'article L. 521-4 du Ceseda

---

<sup>1</sup> <https://sandrinenosbe.fr/cp-atteintes-droits-des-etrangers-pref/>

## DISCUSSION

### A titre liminaire

#### 1) Sur la recevabilité de la requête

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.

Lorsque la suspension est prononcée, il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision dans les meilleurs délais. La suspension prend fin au plus tard lorsqu'il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision ».

#### 1. Sur l'existence d'un recours au fond

Une requête en annulation est introduite le 05/06/2025 auprès du tribunal administratif de Grenoble (**pièce n°21**)

#### 2. Sur la décision attaquée

**La présente requête est formulée contre une décision d'organisation du guichet unique qui a été révélée par la discussion ayant eu lieu le 13 mars 2025 et par la non exécution des ordonnances prononcées par le tribunal de céans et qui n'a pas été au préalable publiée.**

La présente requête est formulée contre une décision d'organisation qui n'a pas été formellement publiée au recueil des actes administratifs de la préfecture qui est révélée par la pratique constante depuis le mois d'août 2024 de reporter l'enregistrement au-delà du délai légal, qui est pourtant un objectif de résultat (cf. CE, 31 juillet 2019, Cimade, n°410347)

L'existence d'une décision peut être déduite de certains comportements (CE, 12 mars 1986, « Madame Cusenier », n° 76147) et n'est pas liée à sa formalisation, ni à sa matérialisation (CE, 3 mars 1993, « Comité Central d'Entreprise de la SEITA », n°132993 ; CE, 3 février 1993, « Union syndicale professionnelle des policiers municipaux », n° 100832).

Aux termes de l'article R.412-1 du code de justice administrative :

« La requête doit, à peine d'irrecevabilité, être accompagnée, sauf impossibilité justifiée, de l'acte attaqué ou, dans le cas mentionné à l'article R. 421-2, de la pièce justifiant de la date de dépôt de la réclamation ».

Le Conseil d'Etat juge que : « Si [le juge de l'excès de pouvoir] peut écarter des allégations insuffisamment étayées, il ne saurait exiger de l'auteur du recours que ce dernier apporte la preuve des faits qu'il avance ; que le cas échéant, il revient au juge, avant de se prononcer sur une requête assortie d'allégations sérieuses non démenties par les éléments produits par l'administration en défense, de mettre en œuvre ses pouvoirs généraux d'instruction des requêtes et de prendre toutes mesures propres à lui procurer, par les voies de droit, les éléments de nature à lui permettre de former sa conviction, en particulier en exigeant de l'administration compétente la production de tout document susceptible de permettre de vérifier les allégations du demandeur » (CE, 26 novembre 2012, n°354108).

En l'espèce, une rencontre a eu lieu en préfecture le 13/03/2025 et la question a été posée sans qu'aucune réponse ne soit apportée, un courrier co-signé par les représentants de l'ADA, La Cimade, la Ligue des Droits de l'Homme et le Secours Catholique a été adressé en recommandé le 07/04/2025 (pièce n°2). La Préfète en a accusé réception le 11/04/2025 (pièce n°3). Une demande de communication de la décision d'organisation a été formulée le

25/03/2025 (pièce n°4), relancée le 20/05/2025 (pièce n°5). Des parlementaires et élus locaux ont été sollicités en vue d'une interpellation de la préfète.

Ainsi, en dépit de nombreuses démarches, il n'a pas été possible d'obtenir la moindre information écrite sur la décision dont il est demandé l'annulation.

Les requérants justifient ainsi de l'impossibilité de transmettre la décision attaquée, et la requête est parfaitement recevable conformément à l'article R.412-1 du code de justice administrative.

### 3. Sur la compétence du tribunal administratif de Grenoble

En application des dispositions de l'article R. 312-1 du CJA, le juge du tribunal de céans est compétent.

Le Conseil d'Etat a jugé que :

*1. 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 déférés 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 oeuvre. Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices.*

*2. Il appartient au juge d'examiner les vices susceptibles d'affecter la légalité du document en tenant compte de la nature et des caractéristiques de celui-ci ainsi que du pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité dont il émane. Le recours formé à son encontre doit être accueilli notamment s'il fixe une règle nouvelle entachée d'incompétence, si l'interprétation du droit positif qu'il comporte en méconnaît le sens et la portée ou s'il est pris en vue de la mise en oeuvre d'une règle contraire à une norme juridique supérieure.*

cf. CE, section Ctx, 13 juin 2020, Gisti, n°418142

La décision d'organisation de la préfète de l'Isère, non formalisée, a des effets immédiats pour des personnes extérieures à ses services puisque les demandeurs d'asile sont maintenus pendant de longs mois dans une incertitude juridique quant à leur statut et leur accès à la procédure d'asile et aux conditions matérielles d'accueil.

Le 31 juillet 2019, le Conseil d'Etat a jugé dans sa décision n°410347 que :

*« 2. 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 ; (...) »*

Dans une situation similaire, le tribunal administratif de Paris dans sa décision du 27 mai 2016 a déclaré recevable la requête portée par les associations Cimade, Gisti, Jésuite refugee service France et Dom'Asile au motif que (pièce n°6) :

*"9. Considérant que les associations requérantes sollicitent, ainsi qu'il a été dit précédemment, l'annulation de la décision par laquelle le préfet de police a organisé l'accueil des demandeurs d'asile à Paris, révélée par les informations figurant sur le site internet de la préfecture de police; qu'elles font valoir qu'en limitant à cinquante le nombre de rendez-vous susceptibles d'être délivrés par jour aux deux associations titulaires du marché passé par l'Office français de l'immigration et de l'intégration auprès desquelles les demandeurs d'asile doivent s'adresser, l'organisation de la procédure décrite au point 2 conduit à un allongement des délais pour l'enregistrement des demandes d'asile à Paris très supérieur aux délais de trois ou dix jours fixés par l'article L. 741-1 du code de l'entrée et du*

*séjour des étrangers et du droit d'asile, et qu'ainsi, Ides centaines de personnes sont placées dans une situation précaire sans possibilité de justifier du dépôt d'une demande d'asile, et sont privées de ce fait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil prévues par la loi;*

*10. Considérant que le préfet de police qui confirme que le guichet unique de la préfecture a accueilli cinquante demandes d'asile par jours ouvrés entre le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et la date d'enregistrement de la requête, fait valoir que, compte tenu de l'accroissement des demandes, la capacité d'accueil du guichet a été portée à soixante à compter du 4 avril 2016, soit postérieurement à l'enregistrement de la requête; que l'article de presse, produit par les requérantes, daté du 21 janvier 2016 fait état d'un délai de quatre mois pour le dépôt d'une demande d'asile à Paris; que dans ces conditions, les éléments versés au dossier et qui ne sont pas confirmés en défense, révèlent l'existence d'une décision de l'administration de fixer à cinquante le nombre de rendez vous quotidiens délivrés aux associations conventionnées dans le cadre de la décision, ne constitue pas, contrairement à ce qui est soutenu en défense, une simple mesure d'organisation du service, mais présente le caractère d'une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir; que par suite, la fin de non recevoir opposée par le préfet de police doit être écartée;"*

En l'espèce, la situation de non-respect des délais prescrits à l'article L. 521-4 du Ceseda découle bien d'une décision d'organisation de la préfecture de l'Isère puisque les délais de convocation sont respectés dans les autres préfectures en charge de l'enregistrement des demandes d'asile.

## **2) Sur l'intérêt direct pour agir des associations requérantes**

L'intérêt à agir d'un organisme ou d'une association est évalué en fonction de son objet social, tel que défini dans ses statuts.

Le lien entre l'action engagée par une association et son objet social doit être direct (CE, 30 décembre 2014, « Association des familles victimes de saturnisme », n° 367523).

La présente requête a pour objet de contester la décision d'organisation de la préfecture conduisant à ce que le délai de dépôt de la demande d'asile ne soit plus respecté.

En l'espèce, les associations requérantes ont toutes pour objet social la protection des intérêts des personnes étrangères sur le sol français.

Elles ont donc intérêt à agir.

### **L'ADA**

L'article 2 des statuts de l'association requérante précise que :

« Cette association a pour objet :

- a) d'écouter et d'aider les personnes sollicitant l'asile en France.
- b) de défendre le droit d'asile. »

L'ADA dispose d'un intérêt direct pour agir car ses équipes bénévoles reçoivent des centaines de demandes de personnes en attente du rendez-vous en préfecture qui ne sont pas hébergées.

Par délibération du bureau de l'ADA en date du 4 mars 2025, le co-président de l'ADA a été autorisé à ester en justice.

Aux termes de l'article 10 des statuts de l'ADA :

« Le Conseil d'administration donne mandat au Président ou aux deux Coprésidents pour représenter l'association, se porter partie civile et de manière générale pour ester en justice dans toute cause où l'ADA a intérêt à agir. En cas d'urgence, cette autorisation peut être donnée par le Bureau, sous réserve de validation ultérieure par le Conseil d'administration »

(pièce n°7)

En l'espèce, eu égard à l'urgence induite par la procédure de référé, la décision d'ester en justice a été adoptée par le bureau (pièce n°8).

Ainsi, l'ADA est valablement représentée dans la présente instance par son co-président.

### **La Cimade**

*Si, en principe, le fait qu'une décision administrative ait un champ d'application territorial fait obstacle à ce qu'une association ayant un ressort national justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour en demander l'annulation, il peut en aller autrement lorsque la décision soulève, en raison de ses implications, notamment dans le domaine des libertés publiques, des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales ;*

(CE, 4 nov. 2015, Association «Ligue des droits de l'homme», n°375178, CE, 7 février 2017, Association aides et autres n°392758).

Tel est le cas en l'espèce, car la décision attaquée porte une atteinte grave au droit d'asile qui est une des libertés publiques fondamentales.

L'article 1er des statuts de la Cimade précise que :

« La Cimade a pour but de manifester une solidarité active avec les personnes opprimées et exploitées. Elle défend la dignité et les droits des personnes réfugiées et migrantes, quelle que soient leurs origines, leurs opinions politiques ou leurs convictions. Elle lutte contre toute forme de discrimination et, en particulier, contre la xénophobie et le racisme. » Son intérêt à agir a été reconnu par le Conseil d'Etat en matière de litiges relatifs à l'enregistrement des demandes (cf CE, 28 décembre 2018 et 31 juillet 2019, n°410347 et 30 juillet 2021, n°447339)

Par délibération du conseil national de la Cimade en date du 15 et 16 mars 2025, le président a été autorisé à la contester la décision d'organisation du guichet unique de la préfecture de l'Isère. (pièces n°9 et 10)

### **La Ligue des Droits de l'Homme**

L'article 1er des statuts de la Ligue des droits de l'Homme (pièce n°11) rappelle que l'association est « destinée à défendre les principes énoncés dans les Déclarations des droits de l'Homme de 1789 et de 1793, la Déclaration universelle de 1948 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et de ses protocoles additionnels. « [...] Elle œuvre à l'application des conventions et des pactes internationaux et régionaux en matière de droit d'asile [...]. ».

L'article 3 alinéas 1 et 2 des statuts précise : « La Ligue des droits de l'Homme intervient chaque fois que lui est signalée une atteinte aux principes énoncés aux articles précédents, au détriment des individus, des collectivités et des peuples. Ses moyens d'action sont : l'appel à la conscience publique, les interventions auprès des pouvoirs publics, auprès de toute juridiction [...]. ».

En outre, il est désormais acquis qu'une association ayant un ressort national a un intérêt à agir à l'encontre d'une décision ayant un champ d'application local, dès lors que cette « décision soulève, en raison de ses implications, notamment dans le domaine des libertés publiques, des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales. » (CE 4 novembre 2015 Ligue des droits de l'Homme n°375178).

Pour la Haute juridiction administrative, l'existence d'une question de principe, à savoir l'implication dans le domaine des libertés publiques, susceptible d'être rencontrée sur d'autres territoires que celui concerné par la décision locale attaquée, justifie la recevabilité d'une association, en l'espèce la Ligue des droits de l'Homme, en dépit de la circonstance que cette dernière dispose d'un champ d'action national.

La défense des libertés publiques étant manifestement un des objectifs de l'association au titre de l'article 1er de ses statuts et d'une jurisprudence constante. En l'espèce, car la décision attaquée porte une atteinte grave au droit d'asile qui est une des libertés publiques fondamentales.

L'article 12 alinéa 1 des statuts de l'association requérante stipule que « Le président de la LDH a seul qualité pour ester en justice. ». Par décision du 28 mai 2025, Nathalie TEHIO, présidente de la ligue des droits de l'homme a autorisé l'introduction du recours. (pièce n°12)

## **Le Secours Catholique**

Le Secours Catholique-Caritas France est une association loi de 1901 à but non lucratif et reconnue d'utilité publique ayant pour objet : « d'apporter, partout où le besoin s'en fait sentir, à l'exclusion de tout particularisme national ou confessionnel, tout secours et toute aide, directe ou indirecte, morale ou matérielle, quelles que soient les opinions philosophiques ou religieuses des bénéficiaires ».

Le Secours Catholique a ainsi pour but d'agir avec toute personne en situation de précarité, quelle que soit sa nationalité et de manière inconditionnelle, pour l'informer, l'aider et la soutenir notamment contre toute atteinte à ses droits fondamentaux comme contre toute forme de discrimination à son encontre.

Concrètement s'agissant des personnes en situation de grande précarité, le Secours Catholique intervient auprès de ce public de manière directe ou indirecte dans le cadre de nombreuses activités, notamment des maraudes, des accueils de jours, des permanences d'accès aux droits, des activités de domiciliation, etc.

S'agissant particulièrement des personnes étrangères, la part de ce public aidée par le Secours Catholique est en augmentation depuis 2010. En 2023, plus de 50% des personnes accueillies étaient de nationalité étrangère dont la majorité était en situation précaire d'un point de vue social et administratif.

Parmi ces personnes étrangères en situation précarité, les équipes du Secours Catholique accueillent, informent et accompagnent, au sein de ses accueils répartis sur tout le territoire français, des personnes en demande d'asile rencontrant des difficultés pour accomplir leurs démarches auprès des services de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA) et auprès des préfectures (GUDA) en vue du dépôt de leur demande d'asile. C'est ainsi que la délégation du Secours Catholique de l'Isère accueille à Grenoble, lors de petit-déjeuner ou lors de sa permanence Mosaïque, de nombreuses personnes étrangères souhaitant demander l'asile et en attente de leur rendez-vous en préfecture de l'Isère. (Pièces 13 et 14)

## **Le Gisti**

Le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI) a pour objet, selon l'article premier de ses statuts (pièce n°15) :

- " • *de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des personnes étrangères ou immigrées ;*
- *d'informer celles-ci des conditions de l'exercice et de la protection de leurs droits ;*
- *de soutenir, par tous moyens, leur action 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. "*

Il s'est ainsi notamment donné pour mission d'informer les personnes étrangères sur les conditions d'exercice de leurs droits et de soutenir l'action des personnes étrangères en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits.

Dans ce cadre, l'association assume un rôle particulier auprès des personnes demandeuses d'asile présentes en France et qui connaissent des difficultés pour faire valoir leurs droits. En pratique, elle organise des permanences juridiques par le biais desquelles elle apporte un soutien juridique à des personnes étrangères présentes sur tout le territoire français.

Selon l'article 11 des statuts du GISTI, chacun-e des co-président-es peut ester en justice au nom de l'association, comme demandeur ou comme défendeur, sans délibération du bureau, qui doit simplement en être informé sans délai.

## **L'Institut des droits de l'homme des avocats du barreau de Grenoble**

Aux termes de l'article 3 des statuts de « l'Institut des droits de l'homme » (IDH) du barreau de Grenoble, l'association a pour objet de :

" contribuer par tous moyens de façon spécifique à la promotion et à la défense des droits de l'homme tel qu'ils sont énoncés dans les texte de référence et les conventions internationale en vigueur », notamment dans le cadre de relation avec « les administration publiques » "

(pièce n°16)

En l'espèce, la décision contestée porte atteinte aux droits fondamentaux des demandeurs d'asile, notamment en raison de sa méconnaissance de nombreux textes de loi et de conventions internationales, dont la CEDH.

Il en résulte que l'IDH a intérêt à agir dans le cadre de sa mission relative à la défense des droits de l'homme.

Les co-présidents ont été autorisés à ester en juste par une délibération ci jointe (pièce n°17)

## II - Sur l'urgence

La suspension d'un acte administratif peut être prononcée lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient ainsi à votre Tribunal d'apprécier et de motiver l'urgence compte tenu de l'incidence immédiate de la décision attaquée sur la situation concrète de l'intéressé.

En droit, pour apprécier la condition d'urgence en matière de référé-suspension, il est constant que :

« La condition d'urgence à laquelle est subordonné le prononcé d'une mesure de suspension doit être regardée comme satisfaite lorsque la décision contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés, saisi d'une demande tendant à la suspension d'une telle décision, d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de celle-ci sur la situation de ce dernier ou le cas échéant, des personnes concernées, sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue. L'urgence doit être appréciée objectivement compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire. » (cf. CE , 19 janvier 2001, n° 228815)

### 1. L'urgence pour les usagers et les associations qui représentent les intérêts des demandeurs d'asile

Le respect du délai prévu par l'article L.521-4 du Ceseda a pour finalité de permettre au demandeur d'asile de disposer d'un document justifiant son droit de demeurer sur le territoire, de saisir l'Ofpra d'une demande de protection internationale dans le délai prévu aux articles R. 531-2 du code et de permettre l'accès aux conditions matérielles d'accueil prévues par le titre V du livre V du Ceseda.

Il y a donc une urgence à lui fournir le document qui matérialise le statut de demandeur d'asile, afin d'éviter qu'une mesure sur le fondement du livre VI du Ceseda soit prise inopinément ou que le retard pris pour l'enregistrer conduise à l'application des dispositions du 3° de l'article L. 531-27 du Ceseda, conduisant à un refus du bénéfice des conditions matérielles d'accueil par l'OFII sur le fondement de l'article L. 551-15 4° du même code.

Dans le passé, le juge des référés du Conseil d'Etat a été régulièrement saisi de requêtes de ce type (cf. CE, 17 septembre 2009, n°331950, CE, 25 janvier 2011, ministère de l'immigration c: Chakraborty, n°345800) et a fait une balance entre les moyens dont dispose l'administration, les diligences effectuées et la vulnérabilité des personnes pour le bénéfice des conditions matérielles d'accueil.

Toutefois dans une ordonnance du 21 juillet 2011, N°350760, le président Vigouroux a considéré que :

*"Considérant que, contrairement à ce que soutient le ministre de l'intérieur, le versement de l'allocation temporaire d'attente, qui eu égard au montant de cette prestation ne peut être regardé comme satisfaisant à l'ensemble des exigences qui découlent de l'obligation d'assurer aux demandeurs d'asile des conditions d'accueil décentes, était sans incidence sur l'appréciation de la situation actuelle de l'intéressé ; que le ministre se borne en appel à soutenir que le versement de l'allocation temporaire d'attente suffirait à satisfaire ses obligations sans plus préciser la nature des éventuelles diligences que l'administration aurait pu être amenée à poursuivre, compte tenu des moyens dont elle dispose, pour proposer une quelconque solution d'hébergement, même d'urgence et temporaire, au demandeur d'asile ; qu'il résulte de l'instruction ainsi que des échanges à l'audience publique que l'intéressé n'a jamais été en mesure de se loger dans des conditions décentes ; que, dans ces conditions, et alors même que M. A ne fait pas état de circonstances particulières, le recours du ministre ne peut qu'être rejeté ;"*

Ces jurisprudences sont intervenues avant que le Conseil d'Etat n'établisse **un objectif de résultat**, issu de la directive 2013/32/UE (cf. CE, 31 juillet 2019, Cimade précitée) et que la Cour de justice de l'Union européenne statue dans le même sens dans son ordonnance C-36/20 PPU en disant pour droit que :

*« 2) L'article 6, paragraphe 1, deuxième et troisième alinéas, de la directive 2013/32 doit être interprété en ce sens qu'un juge d'instruction doit, en sa qualité d'« autre autorité », au sens de cette disposition, d'une part, informer les ressortissants de pays tiers en situation irrégulière des modalités d'introduction d'une*

*demande de protection internationale et, d'autre part, lorsqu'un ressortissant a manifesté sa volonté de présenter une telle demande, transmettre le dossier à l'autorité compétente aux fins de l'enregistrement de ladite demande afin que ce ressortissant puisse bénéficier des conditions matérielles d'accueil et des soins de santé prévus à l'article 17 de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale. (Cf. CJUE, 25 juin 2020, C-36-20 PPU) »*

Il ressort du nombre d'ordonnances (98), qui plus est, non-exécutées (94) du tribunal administratif de céans, que la préfète entend maintenir une décision d'organisation du guichet unique qui ne respecte pas le délai légal prévu par l'article L.521-4 du Cesda.

De fait, lorsque des rendez-vous se sont libérés, ils ont été attribués à la prochaine personne se présentant au guichet au détriment des personnes vulnérables pour qui il y avait, de surcroît, une injonction du tribunal de céans à voir la demande enregistrée.

Enfin, la préfète de l'Isère ne prenant pas de mesures, prive les demandeurs d'asile des conditions matérielles d'accueil pendant une durée anormalement longue et les place dans une situation d'abandon qui est susceptible de caractériser un traitement inhumain et dégradant contraire à l'article 3 de la convention européenne des droits de l'Homme. (Cf; CEDH, N. H et autres contre France, 2 juillet 2020, 28820/13) A ce sujet, la Cour a constaté que :

*"184 Les autorités françaises ont manqué à l'encontre des requérants à leurs obligations prévues par le droit interne. En conséquence, la Cour considère qu'elles doivent être tenues pour responsables des conditions dans lesquelles ils se sont trouvés pendant des mois, vivant dans la rue, sans ressources, sans accès à des sanitaires, ne disposant d'aucun moyen de subvenir à leurs besoins essentiels et dans l'angoisse permanente d'être attaqués et volés. La Cour estime que les requérants ont été victimes d'un traitement dégradant témoignant d'un manque de respect pour leur dignité et que cette situation a, sans aucun doute, suscité chez eux des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à conduire au désespoir. Elle considère que de telles conditions d'existence, combinées avec l'absence de réponse adéquate des autorités françaises qu'ils ont alertées à maintes reprises sur leur impossibilité de jouir en pratique de leurs droits et donc de pourvoir à leurs besoins essentiels, et le fait que les juridictions internes leur ont systématiquement opposé le manque de moyens dont disposaient les instances compétentes au regard de leurs conditions de jeunes majeurs isolés, en bonne santé et sans charge de famille, ont atteint le seuil de gravité requis par l'article 3 de la Convention.*

*185. Les considérations qui précèdent sont suffisantes pour permettre à la Cour de conclure que .H. (requête no 28820/13), K.T. (requête no 75547/13) et A.J. (requête no 13114/15) se sont retrouvés, par le fait des autorités, dans une situation contraire à l'article 3 de la Convention."*

La privation des mesures prévues par la loi visant à assurer un hébergement à toute personne dans une détresse physique, psychique et sociale constitue une urgence au sens de l'article L.521-2 du code de justice administrative, et a fortiori au sens de l'article L.521-1 du même code, lorsqu'elle a des conséquences graves pour les personnes, compte tenu notamment de son âge, de son état de santé ou de sa situation de famille (JRCE, 10 février 2012, N° 356456).

Par ailleurs, l'urgence est caractérisée lorsque la décision attaquée place le requérant dans l'impossibilité d'acquiescer une situation stable sur le territoire français, d'exercer une activité professionnelle, de poursuivre des études, de bénéficier d'une couverture sociale, et le prive de ressources essentielles pour vivre (CE, 28 déc. 2001, n° 231801).

L'article L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles prévoit que, dans chaque département, est mis en place, sous l'autorité de la Préfète « un dispositif de veille sociale chargé d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse ». L'article L. 345-2-2 précise que : « Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence. Cet hébergement d'urgence doit lui permettre (...) d'être orientée vers tout professionnel ou toute structure susceptible de lui apporter l'aide justifiée par son état, notamment un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, un hébergement de stabilisation, une pension de famille, un logement-foyer, un établissement pour personnes âgées dépendantes, un lit halte soins santé ou un service hospitalier. ». Enfin aux termes de l'article L. 345-2-3 : « Toute personne accueillie

dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée (...) ».

La privation du bénéfice des mesures prévues par la loi afin de garantir aux demandeurs d'asile des conditions matérielles d'accueil décentes jusqu'à ce qu'il ait été statué définitivement sur leur demande est susceptible de constituer une atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté. Il revient donc à l'administration d'offrir aux demandeurs d'asile des conditions d'accueil décentes, pendant le délai d'examen de leur demande d'asile, ce qui constitue une liberté fondamentale. (CE, 23 mars 2009, MG, n°32584)

Il appartient aux autorités de l'Etat, sur le fondement des dispositions précitées, de mettre en œuvre le droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi à toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique ou sociale. Une carence caractérisée dans l'accomplissement de cette mission peut faire apparaître, pour l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour la personne intéressée.

Les structures en charge de l'hébergement d'urgence ont été contraintes notamment par la décision d'organisation de la Préfecture de mettre en place des systèmes de priorité pour l'accès ou le renouvellement des hébergements. De fait, tant que les personnes n'ont pas accès à l'hébergement au sein du dispositif national d'accueil, elles n'ont d'autres choix que de solliciter le 115. Les critères sont désormais drastiques pour accéder par exemple à l'Accueil de nuit (hébergement d'urgence réservé aux femmes et aux familles). Au-delà de la première semaine d'hébergement, il est possible d'obtenir une dérogation et d'être hébergé une seconde semaine, les femmes enceintes doivent être dans leur dernier mois de grossesse et les nouveaux nés de moins de trois mois. Actuellement, neuf des places dérogatoires sont occupées par des femmes enceintes et autres familles en attente d'un rendez vous au GUDA. Certaines de ces femmes vont accoucher avant d'avoir eu le rendez vous en Préfecture et occuperont donc à leur sortie de la maternité deux places avec le nourrisson dans l'Accueil de nuit.

« Ces derniers mois, aux permanences « primo-arrivants », à l'ADA, nous avons reçu de nombreuses personnes dans des situations de très grande vulnérabilité.

Je pense notamment à deux femmes seules, enceintes d'environ huit mois, qui se sont présentées un matin à l'ADA. Leur rendez-vous en préfecture pour l'enregistrement de leur demande d'asile était fixé à une date très lointaine, plus d'un mois et demi plus tard. Ces deux femmes étaient à la rue. Nous avons tout d'abord appelé le 115 pour tenter de leur trouver une place en accueil de nuit. Mais elles ont toutes les deux commencé à se sentir mal, et à ressentir des contractions. Nous avons donc dû appeler les urgences et des ambulances sont venues les chercher pour les amener à l'hôpital. Finalement, elles n'ont pas accouché dans l'immédiat, mais elles étaient proches du terme et ont bénéficié seulement de quelques semaines en accueil de nuit, sans avoir d'endroit où elles pouvaient se reposer pendant la journée. L'une d'entre elles a accouché avant d'avoir eu son rendez-vous en préfecture, pour l'enregistrement de sa demande d'asile et ce, malgré le fait qu'elle ait déposé un référé liberté au tribunal administratif (la décision n'a pas été exécutée par la préfecture, malgré sa grande vulnérabilité). Pendant toute la fin de leur grossesse, et même après l'accouchement pour l'une d'entre elles, elles n'ont pas pu bénéficier d'un hébergement stable, leur permettant de préserver leur santé et la santé de leur bébé, car la préfecture a retardé l'enregistrement de leur demande d'asile et donc l'accès, pour ces-dernières, aux conditions matérielles d'accueil, qui leur auraient permis de bénéficier d'un hébergement stable.

Nous avons également reçu de nombreuses femmes avec des enfants en bas âge, parfois des bébés, qui n'arrivaient pas, malgré leurs sollicitations récurrentes, à obtenir une place en hébergement d'urgence et qui étaient donc maintenues à la rue pendant plusieurs semaines voire mois, en attendant l'enregistrement de leur demande d'asile qui était souvent dans un délai de deux mois. Certaines bénéficiaient ponctuellement d'une semaine en accueil de nuit, mais se retrouvaient de nouveau à la rue ensuite, sans aucune certitude de pouvoir bénéficier d'un hébergement à court terme. Cela portait non seulement atteinte à leur santé physique, ainsi qu'à celle de leurs enfants, mais aussi à leur santé mentale. Nous

avons ainsi reçu beaucoup de femmes, avec enfants ou enceintes, en très grande détresse psychologique. C'est notamment le cas de Mme K., pour qui nous avons déposé un référé liberté, et qui revenait à chaque permanence dans l'espoir que la préfecture enregistre sa demande et lui donne accès à un hébergement. Plus le temps passait, plus son état se dégradait.

Malgré le fait qu'elle soit enceinte de plusieurs mois, elle est restée à la rue pendant trois mois, ne bénéficiant qu'à deux reprises d'une semaine en accueil de nuit. Même après l'enregistrement de sa demande, elle a dû attendre longtemps avant de pouvoir enfin bénéficier d'un hébergement stable, et il s'agissait d'un hébergement du 115 et pas de l'OFII.

Nous avons également reçu beaucoup de familles nombreuses, dont certains des membres étaient atteints de graves problèmes de santé (cancers, maladies chroniques, hépatite B, handicaps, blessures graves, diabète, insuffisance cardiaque...). Quasiment toutes étaient, malgré ces vulnérabilités importantes, à la rue, puisque le 115 n'avait pas d'hébergement à proposer à des familles si nombreuses. Malgré les référés déposés, l'enregistrement de leurs demandes n'étaient pas avancés et elles ont dû rester à la rue plusieurs mois, alors que certaines pathologies nécessitaient vraiment qu'elles puissent bénéficier d'un hébergement pour pouvoir être soignées correctement. Nous avons ainsi assisté à la dégradation de l'état de santé de plusieurs personnes, qui ne pouvaient pas bénéficier de soins médicaux adaptés et suffisants, et d'un cadre de vie propice au soin de ces pathologies. »

La même situation s'est posée dans les accueils de jour qui, s'ils ont pu pallier à l'absence d'hébergement dans les premiers mois en trouvant des solutions alternatives dans des familles d'accueil, elles ne trouvent plus de solutions et une nouvelle problématique liée à la faim est remontée.

Marie Noel Rouvière assistante socio éducative au Secours Catholique de l'Isère :

« Ce matin, il y a eu au moins entre 80 et 90 passages en continue sur la matinée. C'est le même public qu'à l'ADA : familles, femmes enceintes et **très peu de réponses au niveau hébergement**. Et surtout, il n'y a même pas possibilité d'orientation en CADA, puisqu'ils ne sont même pas passés en préfecture. »

« Moi je dirais que déjà avant, il y avait des gens à la rue, c'est un peu classique, mais les gens restaient peut-être moins longtemps à la rue. Les familles par exemple restaient maximum un mois à la rue. Le changement est plutôt dans **la durée pendant laquelle ils sont à la rue**. Aujourd'hui, je suis beaucoup alertée, par exemple, par la Maraude Enfance Famille, qui eux non plus ne savent pas comment faire. »

« Le fournil est fermé, en lieu de restauration. Ce qui remonte aujourd'hui, et j'ai encore fait une réunion hier avec différents accueils de jour, c'est que **les gens ont faim**. Enfin, j'ai l'impression qu'on retourne en arrière. C'est-à-dire qu'on se préoccupe de : **comment on nourrit les personnes**. »

Face à une telle atteinte pour un nombre important de personnes sollicitant l'asile, il est manifeste que l'urgence particulière est constituée.

## 2. L'urgence pour l'intérêt public

L'intérêt public commande que soient prises les mesures nécessaires pour faire cesser immédiatement l'atteinte aux droits conférés notamment par l'ordre juridique de l'Union européenne. (cf. CE, réf., 14 février 2013, n°365459). En effet, comme il sera développé dans la présente requête, les décisions attaquées portent une atteinte manifeste à l'égalité et à la continuité du service public.

Ce préjudice grave et immédiat à l'intérêt public commande que soient prises les mesures nécessaires et rapides pour faire cesser ces atteintes.

Concernant l'accès au service public, le principe de continuité du service public, qui est la conséquence directe du principe fondamental de continuité de l'État, a été énoncé dans un arrêt du Conseil d'État Compagnie du gaz de Bordeaux (CE, 30 mars 1916, n°59928).

Il impose au service public de fonctionner de manière ponctuelle et régulière et d'être accessible aux usagers, c'est-à-dire qu'il soit en mesure de répondre aux besoins impératifs des usagers.

Ce principe a été élevé au rang de principe à valeur constitutionnelle, par le Conseil constitutionnel, dans sa décision Droit de grève à la radio et à la télévision (Décision 79-105 DC, 25 juillet 1979, « Loi modifiant les dispositions de la loi n° 74-696 du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail »).

**II - Sur le doute sérieux quant à la légalité de la décision d'organisation et l'obligation légale d'enregistrer les demandes d'asile dans le délai prévu par l'article L. 521-4 du code**

Il sera démontré par la présente requête qu'il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée.

**A) En droit**

Les dispositions de l'article 6 de la directive 2013/32/UE prévoient que :

« 1. Lorsqu'une personne présente une demande de protection internationale à une autorité compétente en vertu du droit national pour enregistrer de telles demandes, l'enregistrement a lieu au plus tard trois jours ouvrables après la présentation de la demande.

Si la demande de protection internationale est présentée à d'autres autorités qui sont susceptibles de recevoir de telles demandes, mais qui ne sont pas, en vertu du droit national, compétentes pour les enregistrer, les États membres veillent à ce que l'enregistrement ait lieu au plus tard six jours ouvrables après la présentation de la demande.[...]

4. Nonobstant le paragraphe 3, une demande de protection internationale est réputée introduite à partir du moment où un formulaire est présenté par le demandeur ou, si le droit national le prévoit, un rapport officiel est parvenu aux autorités compétentes de l'État membre concerné.

5. Lorsque, en raison du nombre élevé de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides qui demandent simultanément une protection internationale, il est dans la pratique très difficile de respecter le délai prévu au paragraphe 1, les États membres peuvent prévoir de porter ce délai à dix jours ouvrables. »

La Cour de justice de l'Union européenne a dit pour droit que :

« 2) L'article 6, paragraphe 1, deuxième et troisième alinéas, de la directive 2013/32 doit être interprété en ce sens qu'un juge d'instruction doit, en sa qualité d'« autre autorité », au sens de cette disposition, d'une part, informer les ressortissants de pays tiers en situation irrégulière des modalités d'introduction d'une demande de protection internationale et, d'autre part, lorsqu'un ressortissant a manifesté sa volonté de présenter une telle demande, transmettre le dossier à l'autorité compétente aux fins de l'enregistrement de ladite demande afin que ce ressortissant puisse bénéficier des conditions matérielles d'accueil et des soins de santé prévus à l'article 17 de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

Cf. CJUE, 25 juin 2020, C-36-20 PPU

Il ressort des dispositions de la directive 2013/32/UE telles qu'elles ont été interprétées par le juge préjudiciel que lorsqu'une demande d'asile est présentée auprès d'une autre autorité que celle chargée de l'enregistrement, cette dernière doit informer la personne de la procédure, des droits et obligations et transmettre cette demande à l'autorité compétente pour qu'elle procède à l'enregistrement dans un délai de trois à six jours ouvrés, étendu à un délai de dix jours ouvrés, en cas d'un grand nombre de demandes simultanées.

Ces articles ont été transposés à l'article L. 521-4 du Ceseda, qui dispose que :

« L'enregistrement a lieu au plus tard trois jours ouvrés après la présentation de la demande d'asile 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'article L.521-7 du code prévoit que :

« 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. 311-1. Elle ne peut être refusée que dans les cas prévus aux c ou d du 2° de l'article L. 542-2. Cette attestation n'est pas délivrée à l'étranger qui demande l'asile à la frontière ou en rétention. »

Pour application de cette disposition, l'article R.521-3 du Ceseda prévoit que :

« Pour l'application de l'article L. 521-3, l'autorité administrative compétente peut prévoir que la demande est présentée auprès de l'une des personnes morales mentionnées à l'article L. 550-2. »

L'article R. 521-5 du code précise que :

« L'étranger qui, n'étant pas déjà titulaire d'un titre de séjour, demande l'asile en application de l'article L. 521-1 doit présenter les pièces suivantes à l'appui de sa demande en vue de son enregistrement :

1° Les indications relatives à son état civil et, le cas échéant, à celui de son conjoint, de son partenaire avec lequel il est lié par une union civile ou de son concubin et de ses enfants à charge ;

2° Les documents mentionnés dans l'arrêté prévu par l'article R. 311-1 justifiant qu'il est entré régulièrement en France ou, à défaut, toutes indications portant sur les conditions de son entrée en France et les étapes de son voyage à partir de son pays d'origine ;

3° Deux photographies de face, tête nue, de format 3,5 cm x 4,5 cm, récentes et parfaitement ressemblantes ;

4° S'il dispose d'un domicile stable, l'indication de l'adresse où il est possible de lui faire parvenir toute correspondance pendant la durée de validité de l'attestation de demande d'asile. »

L'article R.521-8 du code prévoit que :

« Après qu'il a satisfait aux obligations prévues aux articles R. 521-5 à R. 521-6, si l'examen de la demande relève de la compétence de la France et sans préjudice des dispositions de l'article R. 521-10, l'étranger est mis en possession de l'attestation de demande d'asile mentionnée à l'article L. 521-7.

Cette attestation ne permet pas de circuler librement dans les autres Etats membres de l'Union européenne. »

Et l'article R\*521-11 du code prévoit que :

« En application de l'article L. 231-5 du code des relations entre le public et l'administration, le silence gardé par l'administration sur les demandes formées sur le fondement de l'article R. 521-8 vaut décision de rejet. »

Le Conseil d'État a jugé 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 ; » (cf. CE, 31 juillet 2019, Cimade, n° 410347)

En raison de l'inexécution de cette décision, il a enjoint au ministre de l'intérieur de prendre les mesures nécessaires pour respecter ce délai dans un délai de trois mois, sous astreinte de 500 euros par jour de retard (cf. CE, 30 juillet 2021, Cimade, n°447339)

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 16 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 également 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 :

*« 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'indemnitaire ou d'action de groupe. Dans ses éclairantes conclusions, la rapporteure publique, Esther de Moustier en a délimité le cadre. La méthode ainsi établie peut aisément être transposée dans le cadre de l'office du juge des référés si la carence est manifeste et grave. En l'occurrence, elle conduit à une atteinte manifestement illégale et grave à une liberté fondamentale.

## B) En fait

### a) Sur l'existence d'une carence systémique de l'administration

Depuis août 2024, les convocations émises par la préfète de l'Isère ne respectent pas le délai prévu par la loi. En février 2025, nous étions à un délai moyen en jour ouvrés de 38 jours. Les délais moyens n'ont cessé d'augmenter depuis août 2024.

L'ADA a aidé à former 98 requêtes pour la saisine du juge des référés du tribunal administratif de céans sur le fondement de l'article L.521-2 du code de justice administrative. Le juge a fait droit aux requérants à 94 reprises d'enregistrer les demandes dans un délai de trois jours ouvrés (pièce n°19).

La préfète de l'Isère n'a exécuté qu'une ordonnance et les requérants ont à nouveau dû saisir le tribunal sur le fondement de l'article L. 521-4 du Code de justice administratives pour qu'elles soient modifiées à 26 reprises.

Il est manifeste que le délai ne correspond pas à l'objectif de résultat de la loi et que la préfète de l'Isère n'a pris aucune mesure pour le réduire malgré la saisine du juge des référés à 98 reprises et 94 ordonnances lui enjoignant d'enregistrer les demandes dans un délai de 3 jours.

Il ressort de ces ordonnances que l'absence de rendez-vous délivrés dans les délais prescrits porte une atteinte manifestement illégale au droit d'asile.

"Si la préfète de l'Isère soutient que le retard à enregistrer la demande d'asile de la requérante résulte de ce que la capacité maximale de gestion des flux de demandes d'asile par ses services a été atteinte, elle ne fait pas état de difficultés conjoncturelles ni d'un accroissement récent et significatif du nombre des demandes d'asile. Dans ces conditions, la requérante est fondée à soutenir que la privation du bénéfice des dispositions relatives à l'accueil des demandeurs d'asile en raison d'un délai d'enregistrement de sa demande de plus d'un mois, qui emporte pour elle des conséquences graves porte une atteinte manifestement illégale au droit d'asile."

TA Grenoble n°2503191 du 26 mars 2025

"Il résulte de l'instruction que M. et Mme A. sont sans ressources et sans hébergement et sont accompagnés d'enfants mineurs. Si la préfète de l'Isère soutient qu'un rendez-vous à l'échéance d'un mois ne constitue pas un délai anormalement long constitutif d'une urgence au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, en tout état de cause, une convocation à l'échéance d'un mois pour une famille sans ressource accompagnée d'enfants mineurs constitue une urgence au sens de ces mêmes dispositions. Dans ces conditions, M. et Mme A. sont fondés à soutenir que la privation du bénéfice des dispositions relatives à l'accueil des demandeurs d'asile en raison d'un délai d'enregistrement de leur demande d'un mois, qui comporte pour eux des conséquences graves, porte une atteinte manifestement illégale au droit d'asile."

TA Grenoble n° 2504201 du 24 avril 2025

Un rendez-vous avait été avancé par la préfecture de l'Isère pour une famille qui s'était présentée le 17/03/2025 en préfecture et pour qui les membres avaient obtenus des rendez vous à des dates différentes. Ainsi, au lieu d'être reçus le 17/04/2025, ils avaient pu être reçus le 31/03/2025 cependant, à l'occasion de ce rendez vous une nouvelle convocation leur a été remise pour le 23/05/2025 en vue de "compléter leur dossier". Ce report était motivé par la circonstance qu'une de leurs filles majeures, atteinte de handicap devait être mise sous tutelle pour pouvoir déposer sa demande d'asile.

"Toutefois, d'une part, l'enregistrement la demande d'asile de M. et Mme A. et de leurs enfants mineurs peut être dissociée de l'enregistrement de la demande d'asile de la fille majeure des requérants. Par suite, la circonstance qu'une procédure de mise sous tutelle serait nécessaire pour enregistrer la demande d'asile de Mme T. A. n'est pas de nature à empêcher l'enregistrement de la demande d'asile de M. et Mme A. et de leurs enfants mineurs."

Cette expérience démontre que la vulnérabilité particulière n'est pas prise en compte dans la décision d'organisation de la préfecture de l'Isère dans l'attribution de rendez vous. En effet, même quand la vulnérabilité est signalée par le service de la SPADA, ils n'accèdent pas prioritairement au dépôt de leur demande d'asile.

La préfète ne peut invoquer un nombre exceptionnel de demandes d'asile qui aurait conduit à augmenter le délai.

Il ressort des premiers éléments statistiques disponibles qu'en 2024 4 901 premières demandes et 491 demandes de réexamen pour un total de 5 392 ont été introduites à l'OFPPRA dans les départements concernés contre 4460 en 2023 soit une hausse de 21%

Le nombre de demandes introduites par jour ouvré étant de 21, une partie d'entre -elles sont des demandes dites requalifiées des années précédentes. Ces données ne démontrent pas qu'il y a un nombre exceptionnel de demandes qui justifierait une telle augmentation.

La préfète ne peut arguer que les agents de préfecture doivent consacrer une partie de leur temps de travail au renouvellement des attestations de prolongation d'instruction des demandes de titres de séjour des bénéficiaires de la protection internationale.

Dans une [circulaire sur les priorités sur l'intégration des primo-arrivants dont les bénéficiaires de la protection internationale du 30 avril 2025](#) publiée sur le site dédié le 9 mai 2025<sup>2</sup>, dans la partie droit des usagers, l'instruction énonce pour la première fois la règle de la délivrance du titre de séjour par les préfectures sans attendre la délivrance des documents d'état-civil qui serait en vigueur depuis janvier 2025 (point 6).

#### **b) Sur les mesures qui pourraient être prises pour obvier à cette carence**

Des mesures d'organisation peuvent être prises à très brève échéance pour mettre fin à cette carence comme par exemple l'augmentation des plages de rendez-vous dédiées à la réception du public primo-arrivants actuellement fixées au matin qui pourraient être étendues à l'après midi.

Comme il a été rappelé, le Conseil d'Etat a considéré que le délai d'enregistrement est un objectif de résultat et donc la préfète doit mettre les moyens nécessaires pour le respecter ou solliciter sa tutelle pour disposer de moyens supplémentaires.

Dans une [instruction n° INTV1800126N du 12 janvier 2018](#), le ministre avait demandé aux préfets :

*« Je vous invite également à utiliser toutes les pratiques qui, selon le mode d'organisation et le fonctionnement choisi peuvent concourir à faire baisser le délai d'enregistrement, et notamment : veiller à garantir un nombre de demandeurs d'asile enregistrés par chaque agent du GUDA conforme aux objectifs et à la moyenne nationale, pouvant par exemple se traduire par l'ouverture de vos guichets uniques sur des journées complètes, tous les jours de la semaine. Un dialogue de l'administration centrale avec chaque secrétaire général de préfecture accueillant un GUDA permettra d'affiner l'objectif en fonction du contexte local et des renforts accordés ; pour pallier la non présentation aux rendez-vous, qui selon les cas peut représenter 5 à 20 % des créneaux, la pratique de la surréservation, dans des proportions qu'il vous revient de déterminer . »*

Si pour l'heure, on ne connaît pas le nombre d'enregistrements dans le GUDA pour 2024, il ne semble pas qu'il ait augmenté significativement puisqu'au niveau national, il a baissé de 7,5% par rapport à 2023.

Au surplus, la durée des attestations de demande d'asile a été portée à dix mois pour les demandeurs dont la demande est examinée selon la procédure normale et à six mois pour ceux dont la demande est examinée selon

<sup>2</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=45605>

la procédure accélérée. Le renouvellement des attestations de demandeurs Dublinés relève depuis 2019 de la compétence du pôle régional Dublin du Rhône.

Quant aux requalifications de demandeurs d'asile dont la procédure Dublin est éteinte, comme il ne s'agit pas à proprement parler d'un enregistrement mais en réalité d'un renouvellement d'attestation de demande, il relève de la compétence du préfet du lieu de résidence du demandeur (ce qui limite le renouvellement aux seuls demandeurs domiciliés dans l'Isère).

\*\*  
\*

## CONCLUSIONS

Par ces motifs et sous réserve de tous autres à produire, déduire ou suppléer au besoin et même d'Office, il est demandé à ce que plaise au juge des référés du tribunal administratif de Grenoble :

- De SUSPENDRE la décision d'organisation de la préfète de l'Isère du guichet unique des demandeurs d'asile de Grenoble conduisant à ne pas respecter le délai légal d'enregistrement des demandes
- D'ENJOINDRE à la préfète de l'Isère de prendre toutes mesures nécessaires pour que soient respectés les délais d'enregistrement des demandes d'asile fixés à l'article L. 521-4 dans un délai d'un mois et sous astreintes de 500 euros par jour de retard.
- DE METTRE A LA CHARGE de l'Etat, la somme de 1 500 euros au titre des frais engagés pour l'instance et non compris dans les dépens, par application de l'article L 761-1 du code de justice administrative.

Grenoble, le 11/06/2025

Jean Michel REYNAUD et Geneviève BONNARD  
Co-Présidents de l'ADA

Nathalie TEHIO  
Présidente de la LDH



Henry Masson  
Président de la Cimade

Vanina Rochiccioli  
co-présidente du Gisti



Didier DURIEZ  
Président du Secours Catholique – Caritas France



L'Institut des droits de l'homme des avocats du barreau de Grenoble  
Me Alexandre Rouvier, Co président

Me Emeline GAYET, co présidente

