

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE PARIS**

**N°1927567  
N°1927568**

---

LA CIMADE et autres

---

M. Vincent Perrot  
Rapporteur

---

Mme Anne Baratin  
Rapporteuse publique

---

Audience du 2 décembre 2021  
Décision du 16 décembre 2021

---

54-035-02  
C+

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Paris

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

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête et des mémoires, enregistrés les 20 décembre 2019, 16 septembre 2020, 16 octobre 2020, 9 novembre 2020 et 1<sup>er</sup> septembre 2021, l'association La Cimade, service œcuménique d'entraide, les associations Ardhis et Le Gisti, l'association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT), l'association Dom Asile, l'association JRS France, la Ligue des droits de l'homme, l'association Utopia 56 et le Secours catholique Caritas France, demandent au tribunal :

1°) d'annuler les directives régionales d'orientation, les décisions d'organisation et de procédure du préfet de police relatives à l'enregistrement des demandes d'asile ;

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

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme d'un euro en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

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

En ce qui concerne les directives régionales d'orientation :

- elles sont illégales en raison de l'illégalité de l'arrêté du 22 octobre portant schéma régional d'accueil des demandeurs d'asile sur lequel elles se fondent ; au demeurant, le préfet de police n'en respecte manifestement pas les prescriptions ;
- le préfet de police est incompetent pour décider du nombre de rendez-vous disponibles par jour ouvré pour les autres préfets ; ces directives sont inapplicables en vertu des dispositions de l'article R. 312-4 du code des relations entre le public et l'administration faute d'être publiées ; le préfet de police commet une erreur de droit car ces directives empêchent la mise en œuvre du droit constitutionnel d'asile ;

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

- en ne prenant pas les mesures d'organisation nécessaires prévues par la loi pour la réception et l'enregistrement de toutes les demandes d'asile, le préfet de police a entaché sa décision d'incompétence négative et d'erreur de droit ; en désignant l'OFII et sa plate-forme pourtant incompetents en la matière, comme l'étape obligatoire pour pouvoir accéder à la procédure de présentation auprès des structures de premier accueil, le préfet de police a fait une fausse application des dispositions réglementaires ; à supposer que l'OFFI soit compétent, la décision d'organisation de la plate-forme téléphonique est contraire aux dispositions des articles L. 741-1 et R. 741-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile selon lesquels l'étranger doit présenter en personne sa demande ; si la présentation physique de l'étranger au guichet est possible dans un des 5 centres d'accueil, elle est réduite à la portion congrue ; la plateforme ne permet pas de respecter l'objectif d'enregistrer les demandes d'asile dans le délai de 6 jours ouvrés prévu par l'article 6-2 de la directive ou de dix jours ouvrés en cas d'afflux massif.

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

Il soutient que :

- la requête est irrecevable ;
- les moyens invoqués par les requérantes sont infondés.

Par ordonnance du 1<sup>er</sup> octobre 2021, la clôture d'instruction a été fixée au 15 octobre 2021.

II. Par une requête et des mémoires enregistrés les 21 décembre 2019, 16 septembre 2020, 16 octobre 2020, 9 novembre 2020, 18 novembre 2020 et 1<sup>er</sup> septembre 2021, l'association La Cimade, service œcuménique d'entraide, les associations Ardhis et Le Gisti, l'association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT), l'association Dom Asile, l'association JRS France, la Ligue des droits de l'homme, l'association Utopia 56 et le Secours catholique Caritas France, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision créant une plateforme téléphonique en Ile-de-France pour la prise de rendez-vous auprès des structures de premier accueil des demandeurs d'asile ainsi que la décision relative au traitement automatisé de données personnelles mis en place pour cette plateforme prise par le directeur général de l'OFII ;

2°) d'enjoindre au directeur général de l'OFII de réexaminer sa décision d'organisation de la plateforme afin d'augmenter le nombre d'appels traités, de prévoir une notification par voie électronique, d'un accusé de réception de l'appel et de la réponse positive ou négative à cet appel, de prévoir l'information prévue par le règlement général de protection des données, d'informer de la mise en œuvre d'un traitement algorithmique et des modalités d'information prévu par l'article L. 311-3-1 du code des relations entre le public et l'administration, de mettre en place un numéro gratuit dans le délai de 15 jours à compter du jugement à intervenir ;

3°) de condamner l'OFII à verser aux associations requérantes la somme de 1 euro symbolique au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- ce litige ressortit à la compétence du tribunal administratif de Paris ;
- les associations requérantes ont intérêt à agir et que les délais de recours ne sont pas opposables faute d'avoir été mentionnés ;
- en décidant que l'appel à la plateforme téléphonique est obligatoire, le directeur général de l'OFII pourtant incompétent en la matière, a fait une fausse application des dispositions réglementaires ; à supposer que l'OFII soit compétent, la décision d'organisation de la plateforme téléphonique est illégale car les dispositions des articles L. 741-1 et R. 741-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoient que l'étranger doit présenter sa demande en personne ; elle est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation dès lors que l'accueil physique n'est possible que dans un seul des cinq centres d'accueil ;
- la décision créant un traitement automatisé pour la gestion de la plateforme téléphonique n'est pas conforme avec le règlement général de protection des données, car elle méconnaît son article 13 ; elle méconnaît également son article 22 qui prévoit une information sur la mise en place d'un traitement algorithmique ; le profilage au sens de cet article 22 porte atteinte au droit d'asile ; il est illégal du fait de l'absence de gratuité du service public d'accueil.

Par des mémoires enregistrés le 1<sup>er</sup> octobre 2020, le 19 novembre 2020 et le 15 octobre 2021, le directeur de l'Office français de l'immigration et de l'intégration, conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la requête est irrecevable ;
- les moyens invoqués par les requérantes sont infondés.

Par une ordonnance du 15 octobre 2021, la clôture d'instruction a été fixée au 25 octobre 2021.

Vu :

- les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 ;
- la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Perrot,
- les conclusions de Mme Baratin, rapporteure publique,
- et les observations de M. Vérisson, représentant le préfet de police, et de Mme Guyet, représentant le directeur général de l'OFII.

Considérant ce qui suit :

1. L'association La Cimade, service œcuménique d'entraide, les associations Ardhis et Le Gisti, l'association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT), l'association Dom Asile, l'association JRS France, la Ligue des droits de l'homme, l'association Utopia 56 et le Secours catholique Caritas France, demandent l'annulation des directives régionales d'orientation, des décisions d'organisation et de procédure du préfet de police relatives à l'enregistrement des demandes d'asile ainsi que la décision créant une plateforme téléphonique en Ile-de-France pour la prise de rendez-vous auprès des structures de premier accueil des demandeurs d'asile et celle relative au traitement automatisé de données personnelles mis en place pour cette plateforme prise par le directeur général de l'OFII.

Sur la jonction :

2. Les deux requêtes visées ci-dessus présentent à juger des questions connexes et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

En ce qui concerne les conclusions à fin d'annulation dirigées contre les directives régionales d'orientation :

3. 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 œuvre. Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices.

4. Le juge de l'excès de pouvoir est tenu de faire usage de ses pouvoirs d'instruction lorsqu'un requérant allègue de manière sérieuse qu'il existe un document interne à l'administration susceptible de faire grief, que cette existence apparaît vraisemblable au regard des textes ou des pratiques administratives courantes, et que l'intéressé a accompli sans succès toutes les diligences qu'on pouvait attendre de lui pour se le procurer.

5. Il ressort du schéma régional d'accueil des demandeurs d'asile d'Ile-de-France pour les années 2016-2017 annexé à l'arrêté du préfet de la région Ile-de-France du 30 décembre 2016 régulièrement publié que ce document est « *en cohérence avec la directive régionale d'orientation (DRO) signée par le préfet de police* » et lui-même en février 2016, en vue de définir « *un cadre d'action coordonnée* » fixant « *les règles, modes d'administration et moyens nécessaires à la bonne gestion de l'asile dans la région et plus particulièrement le pilotage et l'organisation du premier accueil des demandeurs d'asile* » à l'échelle de la région. De plus, il ressort du même schéma régional actualisé pour les années 2019-2020, annexé à l'arrêté du préfet de région du 23 octobre 2019 régulièrement publié, que, d'une part, les objectifs fixés par cette DRO s'agissant du nombre de créneaux de rendez-vous quotidiens disponibles en guichets uniques pour demandeurs d'asile (GUDA) ont été révisés en juin 2018 et, d'autre part, que de tels objectifs, par leur objet même, sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés de les mettre en œuvre. Dès lors que les associations requérantes établissent avoir demandé par courriel la directive régionale d'orientation actualisée et avoir saisi à cet effet la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), qui a rendu un avis favorable le 19 novembre 2020, il y a lieu pour le juge de l'excès de pouvoir de faire usage de ses pouvoirs d'instruction afin d'apprécier le bien-fondé des moyens dirigés par les requérantes contre la directive régionale d'orientation cosignée par le préfet de la région Ile-de-France et le préfet de police. Ainsi, il y a lieu pour le tribunal, tous droits et moyens des parties demeurant réservés, d'ordonner avant dire droit au préfet de police de produire ce document, pour qu'il soit ensuite statué sur les conclusions visées ci-dessus.

En ce qui concerne les conclusions à fin d'annulation dirigées contre la décision créant une plateforme téléphonique en Ile-de-France pour la prise de rendez-vous auprès des structures de premier accueil des demandeurs d'asile ainsi que la décision relative au traitement automatisé de données personnelles mis en place pour cette plateforme prise par le directeur général de l'OFII :

6. Aux termes de l'article L. 221-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *L'entrée en vigueur d'un acte réglementaire est subordonnée à l'accomplissement de formalités adéquates de publicité, notamment par la voie, selon les cas, d'une publication ou d'un affichage, sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires ou instituant d'autres formalités préalables (...)* ». Aux termes de l'article R. 421-1 du même code : « *La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée.* ».

7. En l'absence de disposition prescrivant une formalité de publicité déterminée, les décisions réglementaires prises par un établissement public sont opposables aux tiers à compter de la date de leur publication au recueil des actes administratifs disponible sur internet ou de leur mise en ligne sur le site de cet établissement dans des conditions permettant un accès facile et garantissant leur fiabilité et leur date de publication.

8. Il est constant que les rendez-vous dans les structures de premier accueil sont délivrés, depuis le 2 mai 2018, par une plateforme téléphonique dédiée mise en œuvre par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), qui a annoncé l'instauration d'une telle procédure sur son site internet le 20 mai suivant au plus tard. Dès lors qu'elle a été mise en ligne sur le site internet de cette autorité, la décision contestée doit être regardée comme ayant fait l'objet d'une publicité suffisante et le délai de recours contentieux court à compter de cette date. Ainsi, la requête de l'association La Cimade et autres, enregistrée au greffe du tribunal administratif de Paris le 21 décembre 2019, soit plus de 20 mois après la mise en ligne de la décision attaquée, doit être rejetée, en tout état de cause, comme irrecevable. Par voie de conséquence, les conclusions dirigées contre la décision relative au traitement automatisé de données personnelles mis en place pour cette plateforme, compte tenu de sa connexité avec la précédente, ne peuvent qu'être rejetées comme irrecevables.

En ce qui concerne les décisions d'organisation et de procédure du préfet de police relatives à l'enregistrement des demandes d'asile :

10. Si les requérantes soutiennent que la publication d'une notice publiée sur le site internet de la préfecture de police, indiquant les démarches à suivre pour les demandeurs d'asile d'Ile-de-France, révèle l'existence de décisions d'organisation et de procédure du préfet de police relatives à l'enregistrement des demande d'asile, il ressort de ladite notice qu'elle se borne à indiquer le numéro de téléphone auquel les demandeurs d'asile peuvent prendre rendez-vous pour déposer leur dossier et à énumérer les 8 plateformes d'accueil des demandeurs d'asile (PADA) de la région. Ainsi, elle ne révèle pas de décision distincte de la décision créant une plateforme téléphonique en Ile-de-France pour la prise de rendez-vous auprès des structures de premier accueil des demandeurs d'asile mentionnée ci-dessus. En outre, si les requérantes produisent un courriel d'un agent de l'OFII mentionnant une mesure d'exécution d'un jugement du présent tribunal, celle-ci constitue en tout état de cause une décision distincte de celles attaquées par les requérantes. Par suite, les conclusions dirigées contre les décisions d'organisation et de procédure du préfet de police relatives à l'enregistrement des demandes d'asile ne peuvent qu'être rejetées comme irrecevables.

#### DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : Il est ordonné la production par le préfet de police au tribunal de la directive régionale d'orientation de février 2016 sur l'asile, telle qu'elle résulte de la révision de ses objectifs en juin 2018. Cette production devra intervenir dans un délai d'un mois à compter de la notification de la présente décision.

Article 2 : Les conclusions présentées par les associations La Cimade et autres dirigées contre les décisions d'organisation et de procédure du préfet de police relatives à l'enregistrement des demandes d'asile sont rejetées.

Article 3 : La requête n°1927568 de La Cimade et autres est rejetée.

Article 4 : Tous droits et moyens des parties, sur lesquels il n'est pas expressément statué par le présent jugement, sont réservés jusqu'en fin d'instance.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à la La Cimade, service œcuménique d'entraide, aux associations Ardhis et Le Gisti, l'association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT), l'association Dom Asile, l'association JRS France, la Ligue des droits de l'homme, l'association Utopia 56, le Secours catholique Caritas France, au préfet de police, au préfet de police et au directeur de l'Office français de l'immigration et de l'intégration.

Délibéré après l'audience du 2 décembre 2021, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 16 décembre 2021.

Le rapporteur,

La présidente,

V. PERROT

M-P. VIARD

La greffière,

L. THOMAS

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur, 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 du présent jugement.