

JUGE DES REFERES
TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS
REFERE SUSPENSION
ARTICLE L. 521- 1 DU CODE DE JUSTICE ADMINISTRATIVE

- **La Cimade, service œcuménique d'entraide**, association régie par la loi du 1er juillet 1901, dont le siège est établi au 91 rue Oberkampf, 75011 Paris, représentée par son président Christophe Deltombe ;
désignée comme représentant unique en application de l'article R.611-2 du code de justice administrative ;
 - **ARDHIS**, association régie par la loi du 1er juillet 1901, dont le siège est établi au centre LGBT, 63 rue de Beaubourg, 75003 Paris, représentée par sa présidente Aude Le Moullec-Rieu;
 - **Le Gisti**, association régie par la loi du 1er juillet 1901, dont le siège est établi 3 villa Marcès 75011 Paris, représentée par sa présidente Vanina Rochiccioli ;
 - **L'association Action des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture (ACAT)** association régie par la loi du 1er juillet 1901, dont le siège est établi 7 rue George Lardennois, 75019 Paris, représentée par sa présidente Bernadette Forhan ;
 - **L'association Dom Asile**, association régie par la loi du 1er juillet 1901, domiciliée 46 Bd des Batignolles, 75017 Paris, représentée par son président Jacques Mercier ;
 - **JRS France**, association régie par la loi de 1er juillet 1901, dont le siège est établi 12 rue d'Assas, 75006 Paris, représentée par sa présidente Véronique Albanel ;
 - **La Ligue des Droits de L'Homme**, association régie par la loi du 1er juillet 1901, dont le siège est établi 138 rue Marcadet, 75018 Paris, représentée par son président Malik Salemkour ;
 - **UTOPIA 56**, association régie par la loi du 1er juillet 1991, dont le siège est établi Maison des Associations 12 rue Colbert, 56100 Lorient, représentée par son président Gaël Manzi ;
 - **Le Secours Catholique Caritas France**, association régie par la loi du 1er juillet 1901, dont le siège est établi 106 rue du Bac 75341 Paris, représentée par sa présidente Véronique Fayet ;
- associations requérantes**

Monsieur le directeur général de l'office français d'immigration et d'intégration ;

Défendeur

Objet : demande de suspension 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 et celle relative au traitement automatisé de données personnelles mis en place pour cette plateforme.

1 FAITS ET PROCÉDURE

Depuis le 2 mai 2018, l'OFII a mis en place une plate-forme téléphonique pour prendre les rendez-vous auprès des structures de premier accueil des demandeurs d'asile d'Ile-de-France.

Le site internet de l'office décrit les obligations :

« A compter du 2 mai 2018 , en Ile de France, les demandeurs d'asile sollicitent la plateforme téléphonique dédiée pour obtenir un rendez-vous en structure de premier accueil (SPADA).

Plus de renseignements :

[Dépliant Demande d'Asile \(FR\)](#) »

(Pièce n°1)

La procédure ainsi décrite comprend trois phases :

Les personnes doivent obligatoirement appeler le numéro de téléphone mis en place par l'OFII pour prendre rendez-vous auprès d'une structure de premier accueil des demandeurs d'asile, gérée par les organismes conventionnés par l'OFII qui leur remet une convocation avec photographie pour le guichet unique des demandeurs d'asile. »

Les personnes qui sollicitent l'asile composent le numéro 01 42 50 09 00 (prix d'une communication locale, hors forfait), du lundi au vendredi de 9 à 16 heures. Elles sont géolocalisées et une personne qui se trouve en dehors de la région voit la conversation interrompue. Elles sont invitées à choisir une langue de conversation en tapant un numéro. Un disque leur annonce le temps d'attente puis à intervalle régulier que tous les opérateurs sont occupés. Lorsqu'elles ont la chance d'obtenir un auditeur de l'OFII, il est procédé au relevé de leur état-civil et de leur nationalité puis orientées vers une structure en fonction des places disponibles via un SMS.

Si elles ne sont pas en mesure de joindre un opérateur, la conversation s'interrompt au bout de quarante-cinq minutes. Ce délai est raccourci à quelques minutes lorsqu'aucune disponibilité de rendez-vous n'est accessible et elles sont invitées à appeler les jours suivants.

II Ce dispositif mis en place par l'OFII, conduit plusieurs centaines de demandeurs d'asile à tenter chaque jour de contacter ce numéro. En moyenne, en 2019, seuls 272 obtiennent un rendez-vous par jour ouvré en Ile-de France et ils doivent réitérer constamment leur appel pour tenter de joindre une plateforme qui pourtant, selon les statistiques publiées par l'OFII ne traitent en moyenne que 334 appels. (Pièce n°2)

Les associations exposantes et dix requérants individuels ont saisi le juge des référés le 1er février 2019. Par une **ordonnance n° 1902037/9 en date du 13 février 2019**, le juge des référés du tribunal administratif de Paris a fait partiellement droit à cette requête. Constatant que l'urgence était caractérisée, il a en outre retenu que :

« S'il est par ailleurs exact, comme le souligne le ministre de l'intérieur, que les délais maximum prévus par les textes précités s'entendent du délai écoulé entre la date de présentation de la demande de protection internationale et son enregistrement à l'un des guichets préfectoraux, il n'en demeure pas moins que le délai mis par le ressortissant étranger pour obtenir une réponse de l'un des agents de la plate-forme téléphonique participe au délai global d'enregistrement de la demande, en l'allongeant d'autant. Il en résulte la constitution de « files d'attente virtuelles » composées de la cohorte des

demandeurs d'asile ne parvenant pas à obtenir une réponse de la plate-forme malgré leurs essais répétés durant plusieurs jours. »

(...)

« Il importe donc que l'Office, comme il est en capacité de le faire techniquement, cerne au mieux le « chiffre noir » constitué par le nombre de demandeurs d'asile ne pouvant accéder à la plate-forme téléphonique afin de déterminer le plus précisément possible le nombre d'agents nécessaires pour recevoir les appels. »

« Il est rappelé, à cet égard, qu'en toutes hypothèses, la détermination du nombre des agents en poste sur la plate-forme téléphonique doit être corrélé au nombre d'appels téléphoniques entrants et non au nombre d'agents présents en aval du circuit dans les GUDA qui, s'il est contingenté budgétairement, doit également évoluer selon le même principe sans qu'il soit nécessaire, à ce stade, d'ordonner d'injonction. Il pèse en effet sur l'Etat dans ce domaine régalien une obligation de résultat et non de moyen. »

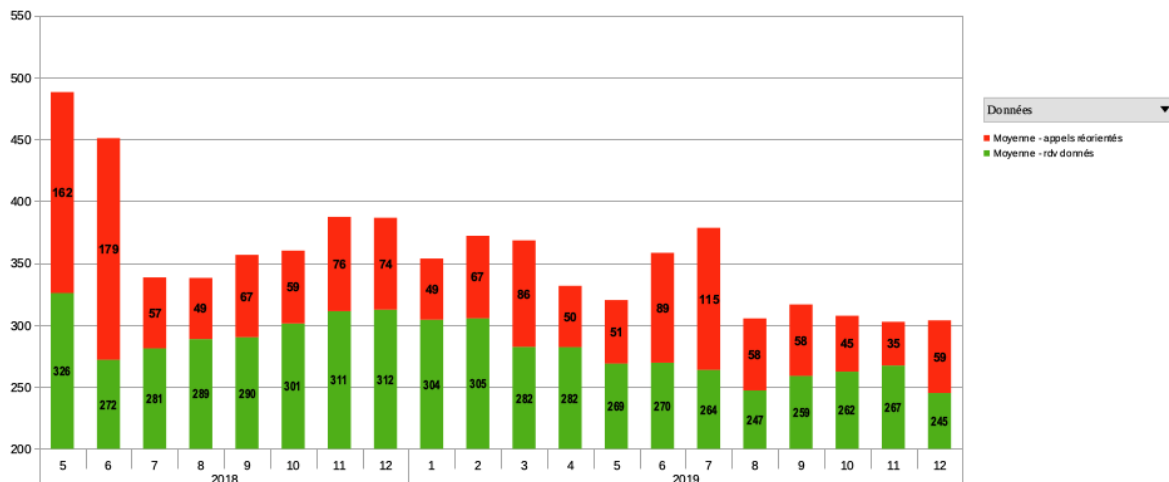
Le juge des référés a en conséquence prononcé l'injonction suivante :

« Il est enjoint au directeur général de l'Office de l'immigration et de l'intégration de renforcer, à compter du 28 février 2019, d'au moins deux agents à temps complet le dispositif d'accueil de sa plate-forme téléphonique, le nombre d'agents devant être adapté en fonction des volumes d'appels entrants non honorés. »

III Selon les statistiques publiées par l'OFII sur les réseaux sociaux, le nombre moyen de rendez-vous donnés par jour ouvré en Ile de France a connu une très nette baisse en 2019 puisqu'en janvier, 306 rendez-vous étaient donnés chaque jour alors qu'il n'y en a plus que 267 en novembre et 252 en décembre (pièce n° 2). Le nombre d'appels traités qui était de 358 en janvier est de 302 en moyenne en novembre, soit environ 25 appels par auditeur.

MOYENNE DES APPELS TRAITES PAR PLATEFORME OFII PAR JOUR OUVRÉ

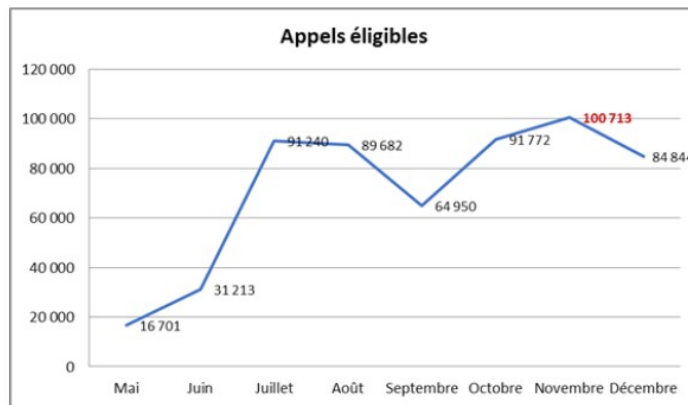
SOURCE OFII



Selon l'OFII, 51 999 personnes ont été enregistrées au cours des dix premiers mois de 2019 soit 246 par jour en Ile-de France.(cf. mémoire en défense OFII dans l'instance n°1924867, pièce n° 3)

Cependant, ce nombre est notoirement insuffisant pour satisfaire l'ensemble des demandes formulées. Si l'OFII se garde de publier le nombre d'appels reçus, le projet de schéma régional d'accueil (pièce n°4, page 10) qui n'a pas été publié et donc n'est pas entré en vigueur, indique que 571 115 appels éligibles ont été formulés en 2018 soit 3 282 appels par

jour ouvré en moyenne. Le taux de traitement était de 10.8% et le nombre de rendez vous de 8.8%.



Source : OFII

L'OFII a donc mis en place un traitement automatisé de données personnelles utilisant le profilage au sens de l'article 22 du RGPD et un traitement algorithmique au sens de l'article L. 311-3-1 du CRPA. Ainsi l'OFII indique dans le mémoire en défense précité page 5 que : «

« Pour éviter les temps d'attente, des moyens de régulation ont également été mis en œuvre.

Tout d'abord, un dispositif de géolocalisation écarte automatiquement les appels en provenance de territoires situés hors de la région Ile-de-France.

Un message indique à l'appelant le temps d'attente prévisionnel. Au-delà de 45 minutes, il est invité à réitérer son appel. Lorsque le nombre d'appels en attente est supérieur au nombre de rendez-vous restant à distribuer, ce temps d'attente est ramené manuellement à 30 minutes. Le temps moyen d'attente est estimé inférieur à 20 minutes.

Lorsque les rendez-vous disponibles sont épuisés, l'utilisateur en est également informé par un message traduit en anglais, arabe, espagnol, mandarin et pashto. Une fois ce message enclenché, les nouveaux appels ne peuvent pas entrer en file d'attente et sont automatiquement dissuadés après l'écoute de ce message.

Enfin, afin d'éviter les enregistrements multiples et les tentatives de contournement, les numéros récurrents sont analysés. Le système repose sur un appel individuel, ce qui peut expliquer que les associations appelant régulièrement le numéro dédié aient plus de mal à voir leurs appels décrochés. »

IV. A côté de ce dispositif, il existe une possibilité d'accès à la demande par l'admission dans les cinq centres d'accueil et d'étude de situation, mentionnés à l'article L. 744-3 du CESEDA, qui permet de présenter cette demande à partir d'un de ces centres. Cependant cette solution ne satisfait pas à l'exigence du service public d'accueil puisque seules 36 personnes par semaine ont pu enregistrer leur demande par ce biais au cours des dix premiers mois de 2019, soit 3 % des enregistrements en Ile-de-France. Concrètement, les personnes doivent attendre des longues heures la nuit pour espérer entrer dans un centre d'accueil de jour situé dans le 14^e arrondissement ou être tirées au sort dans un autre centre d'accueil de jour, situé dans le 4^e arrondissement (dans l'ancien tribunal de commerce) pour pouvoir y accéder. (pièce n° 5).

V. Par ordonnance du 25 novembre 2019, les juges des référés du tribunal administratif de Paris ont enjoint au préfet de police d'enregistrer les demandes de 23 requérants individuels, de porter à 100 le nombre de rendez-vous disponibles par jour ouvré et à l'OFII de prendre contact avec l'ARCEP en vue de la mise en place d'un numéro gratuit.

Les juges ont considéré que :

« 18. En deuxième lieu, il résulte de l'instruction que la plateforme téléphonique de l'Office français de l'immigration et de l'intégration est actuellement joignable par l'intermédiaire d'un numéro unique d'appel qui est un numéro standard et que les appels infructueux sont automatiquement interrompus au-delà d'une période de 45 minutes, réduite à 30 minutes lorsque les disponibilités de rendez-vous en SPADA sont épuisées. Les personnes qui tentent de joindre cette plateforme sont, en très grande majorité, munies de téléphones portables équipés de cartes prépayées fournies par les opérateurs téléphoniques étrangers qui facturent les appels sur postes fixes entre 15 centimes et 19 centimes la minute. Ainsi, compte tenu des difficultés d'accès à la plateforme, du temps d'attente et des appels répétés, le coût d'accès à la plateforme représente, pour des personnes étrangères récemment arrivées sur le territoire et totalement démunies de ressources, un coût particulièrement élevé qui constitue un obstacle réel et très sérieux à l'accès au dispositif d'enregistrement des demandes d'asile et porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile. L'urgence caractérisée de cette situation justifie l'intervention du juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. » Cf. JRTA Paris, 25 novembre 2019, n°1924867

VI. Les décisions créant la plateforme de l'OFII et le traitement automatisé de données personnelles mis en place pour cette plateforme sont l'objet de la présente requête en suspension.

2 DISCUSSION

I. SUR LA RECEVABILITE DE LA REQUETE ET L'INTERET A AGIR DES ASSOCIATIONS REQUERANTES

1. Sur la compétence du tribunal administratif de Paris :

L'article L. 312-1 du CJA prévoit que :

« Lorsqu'il n'en est pas disposé autrement par les dispositions de la section 2 du présent chapitre ou par un texte spécial, le tribunal administratif territorialement compétent est celui dans le ressort duquel a légalement son siège l'autorité qui, soit en vertu de son pouvoir propre, soit par délégation, a pris la décision attaquée. Lorsque l'acte a été signé par plusieurs autorités, le tribunal administratif compétent est celui dans le ressort duquel a son siège la première des autorités dénommées dans cet acte. »

En l'espèce, le juge des référés du tribunal de Paris est bien compétent puisque le siège de l'OFII est sis à Paris. Les associations ont déposé une requête en annulation le 21 décembre 2019 et enregistrée sous le n° 1927568 (pièce n°6)

2. sur l'absence de forclusion

Les dispositions de l'article R.421-5 du CJA prévoient que :

« Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision. »

En l'espèce les actes administratifs contestés n'ont pas donné lieu à une publication au bulletin officiel du ministre de l'intérieur ou sur un autre support même électronique, indiquant les voies et délais de recours contre elles. Elles n'ont fait l'objet que d'une information sur le site de l'OFII.

Le présent recours est donc recevable.

3. Sur l'intérêt à agir des associations requérantes

4. Sur l'intérêt à agir des associations nationales vis à vis de décisions locales

Indépendamment de son champ géographique d'action, la reconnaissance de l'intérêt à agir d'une association contre une décision de portée locale est essentiellement conditionnée par l'existence d'une corrélation suffisamment directe entre la décision contestée et l'objet de cette association. Il en est ainsi des associations nationales ayant pour objet statutaire la défense des droits et libertés. Le Conseil d'Etat a affirmé dans un arrêt du 4 novembre 2015, la nécessité de tenir compte, au titre de l'appréciation de l'intérêt à agir, des implications particulières que peuvent emporter des décisions locales *« dans le domaine des libertés publiques »* (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 puisque les décisions litigieuses portent sur l'enregistrement des demandes d'asile, ce qui met en cause ; à l'évidence, la liberté publique que constitue le droit d'asile, qu'elle concerne une population d'origine étrangère, particulièrement vulnérable à qui le droit international, européen et national garantit une protection particulière.

- **La CIMADE** a pour but, selon l'article premier de ses statuts, de *« [...] manifester une solidarité active avec les personnes opprimées et exploitées. Elle défend la dignité et les*

droits des personnes réfugiées et migrantes, quelles que soient leurs origines, leurs opinions politiques ou leurs convictions [...] La Cimade inscrit son engagement dans la perspective d'un monde plus humain et plus juste et adapte constamment ses actions nationales et internationales aux enjeux de l'époque. La Cimade met en œuvre tous les moyens propres à atteindre ses buts [...] et au besoin par voie judiciaire [...] »

Elle a donc intérêt pour agir.

En outre, une décision du bureau de la CIMADE en date du 16 décembre 2019 autorise son président à contester ces décisions conformément aux statuts de l'association . (**pièces n°7 et 8**).

- **L'ARDHIS** a pour objet, selon l'article 2 de ses statuts, « *d'entreprendre des actions concrètes, sociales, culturelles, éducatives et politiques visant à lutter contre toutes les formes de discriminations dont sont victimes les personnes homosexuelles et transsexuelles en France et en Europe et à faire reconnaître leurs droits, notamment en matière d'immigration et de séjour.* »

Le conseil d'administration a autorisé le 16 décembre 2019 autorise la présidente à contester la décision (**pièces n°9 et 10**)

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

Une délibération du 14 décembre 2019 du bureau du GISTI autorise sa présidente à saisir la justice pour contester l'organisation pour l'enregistrement des demandes d'asile en Ile-de-France. (**pièces n°11 et 12**)

- **L'association Action des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture (ACAT)** a pour objet, selon l'article premier de ses statuts, de :

« - *Combattre partout dans le monde les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, la torture, les exécutions capitales judiciaires ou extra-judiciaires, les disparitions, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et les génocides;*

- *Assister les victimes de tous ces crimes, notamment en se constituant partie civile devant les juridictions pénales ;*

- *Concourir à leur protection, notamment par toutes actions en faveur du droit d'asile et de la vigilance à l'égard des renvois qui s'avèreraient dangereux.* »

Par une délibération permanente, le bureau exécutif de l'association autorise sa présidente à saisir la justice pour contester l'organisation pour l'enregistrement des demandes d'asile en Ile-de-France. (**pièce n°13 et 14**)

- **L'association Dom'Asile** a comme son but, selon l'article 3 de ses statuts, d' « *apporter, notamment par le biais de la domiciliation postale, une aide et une orientation aux personnes en exil (demandeurs d'asile, bénéficiaires d'une protection internationale, personnes déboutées)* ». Dans l'article 4, il est précisé que l'association « *vise au respect des droits de ces personnes* ».

- Par une délibération du 17 décembre 2019, le bureau de l'association autorise son président à saisir la justice pour contester l'organisation pour l'enregistrement des demandes d'asile en Ile-de-France. (**pièces n°15 et 16**)

- **L'association service jésuite des réfugiés France (JRS France)** selon l'article 3 de ses statuts, se propose « *d'entreprendre et soutenir toute action en faveur des personnes déplacées de force de leur pays d'origine (...) en particulier, elle apporte gratuitement son concours aux demandeurs du statut de réfugié et apatride dans l'ensemble de leurs démarches juridiques et administratives et aide, directement ou indirectement, à leur*

hébergement ». En outre, l'article 9 de ces mêmes statuts autorise le président à « *agir en justice au nom de l'association* ». (**pièces n°17 et 18**)

- **La Ligue des Droits de l'Homme**, selon l'article 1^{er} alinéa 1 et 2 de ses statuts s'estime être « *destinée à défendre les principes énoncés dans les Déclarations des droits de l'Homme de 1789 et 1793, la Déclaration universelle de 1948 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et ses protocoles additionnels. Elle œuvre à l'application des conventions et des pactes internationaux et régionaux en matière de droit d'asile, de droit civil, politique, économique, social et culturel* ».

L'article 3 de ces mêmes statuts poursuit : « *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'actions sont l'appel à la conscience publique, les interventions auprès des pouvoirs publics, auprès de toute juridiction, notamment la constitution de partie civile lorsque les personnes sont victimes d'atteintes aux principes ci-dessus visés et d'actes arbitraires ou de violences de la part des agents de l'Etat* ».

L'intérêt à agir de la Ligue des Droits de l'Homme est ainsi patent, s'agissant d'une requête visant à solliciter en urgence la prise de mesures destinées à mettre un terme aux obstacles dressés à l'exercice du droit d'asile. Une décision conforme aux statuts a autorisé le président à agir (**pièces n°19 et 20**)

- L'association **Utopia 56** a pour objet, selon l'article 2 de ses statuts de « *venir en aide aux migrants, aux réfugiés, aux exilés et aussi aux populations en détresse, aux victimes de catastrophes d'origine naturelle ou humaine, de situations de belligérance ou d'autres formes de violence, notamment en mobilisant et en organisant des équipes de bénévoles et en venant en appui d'autres organisations humanitaires.* »

Par une délibération du 19 décembre 2019, le conseil d'administration d'Utopia 56 a autorisé la présidente de l'association à saisir la justice pour contester l'organisation pour l'enregistrement des demandes d'asile en Ile-de-France. (**pièces n°21 et 22**)

- Le Secours Catholique Caritas France, a pour objet, selon l'article premier de ses statuts d'« *apporter, partout où le besoin s'en fera 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* » ;. (**pièces n°23 et 24**).

B Sur l'urgence au sens de l'article L. 521-1 du CESEDA.

« La condition d'urgence à laquelle est subordonné le prononcé d'une mesure de suspension doit être regardée comme remplie lorsque la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre ; qu'il en va ainsi, alors même que cette décision n'aurait un objet ou des répercussions que purement financiers et que, en cas d'annulation, ses effets pourraient être effacés par une réparation pécuniaire ; qu'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 ; »(CE, section, 19 janvier 2001 , confédération nationale des radios libres, n°228815)

L'urgence au sens de l'article L. 521-1 du code de justice administrative est constituée.

a) sur les intérêts que les associations exposantes entendent défendre.

Les décisions litigieuses créent un préjudice grave et immédiat aux personnes qui souhaitent solliciter l'asile et que l'organisation et la procédure adoptées par le préfet de police et l'OFII empêchent de présenter valablement leur demande d'asile auprès des autorités compétentes.

Au cours des dix premiers mois de 2019, 121 501 personnes ont été enregistrées en France dont 52 296 en Ile de France. En octobre 2019, 2 081 attestations ont été délivrées par le préfet de police. Une grande partie d'entre elles ont dû procéder à de nombreux appels à la plateforme téléphonique pour pouvoir obtenir ce rendez-vous. On peut estimer que près de 3 200 appels ont lieu chaque jour et si on considère que les personnes réitèrent en moyenne trois fois leur appel, 1 100 personnes appellent chaque jour et 248 obtiennent un rendez vous. Cela veut dire que 852 personnes doivent réitérer leur appel les jours suivants.

Dans l'attente, elles sont dans une situation juridique et sociale d'une précarité extrême :

- elles ne peuvent justifier de leur séjour régulier en tant que demanderesse d'asile alors que les dispositions des articles L. 511-1 et L. 611-1 du CESEDA prévoient la possibilité pour les préfets de prendre une mesure d'éloignement à leur encontre ou au procureur de les poursuivre.
- elles ne peuvent solliciter l'asile auprès de l'autorité de détermination et voir leur demande instruite dans un délai rapide ;
- elles n'ont pas accès aux conditions matérielles prévues par la loi et qui ne sont fournies qu'à compter de l'enregistrement de leur demande d'asile ;
- elles peuvent faire l'objet d'un examen en procédure accélérée et d'un refus des conditions matérielles d'accueil si l'enregistrement de leur demande a lieu plus de trois mois après leur arrivée sur le territoire (cf. JRCE, 03/09/2019,n° 433896)

A de très nombreuses reprises, le juge des référés du tribunal administratif de Paris a jugé que la condition d'urgence particulière au référé liberté était constituée quand un préfet refuse l'enregistrement d'une demande d'asile (cf. CE, référés, 12 janvier 2001, Hyacinthe, JRTA Paris, 13 février 2019, Gisti et autres n°1902037/9, et 25 novembre 2019, n°1924867)

Sur l'intérêt public

L'intérêt public commande que soient prises les mesures nécessaires pour faire cesser immédiatement l'atteinte aux droits conférés par l'ordre juridique de l'Union Européenne (cf. CE, référés, 14 février 2013, N°365459) d'autant que le respect du délai prévu à l'article L. 741-1 du CESEDA, transposition de l'article 6 de la directive 2013/32/UE est un objectif de résultat (cf. CE, 31 juillet 2019, Cimade, n°410347).

Le Conseil d'État a donné au ministre un délai de six mois à compter de sa décision pour prendre les mesures nécessaires pour le respect du délai. La fin de ce délai est imminente sans que le ministre, les préfets et l'OFII aient pris des mesures pour réduire le délai réel en Ile-de-France qui est de 17 jours ouvrés en moyenne.

Or, au lieu de renforcer les guichets uniques des demandeurs d'asile pour augmenter les capacités d'accueil et ainsi faire correspondre le nombre de rendez-vous disponibles à celui du nombre de personnes qui sollicitent la plateforme téléphonique, il est constaté une baisse sensible du nombre de rendez vous donnés. En janvier-février 2019, le nombre moyen de rendez vous donné par jour était de 305, il n'était plus que de 260 en septembre octobre et de 252 en décembre, malgré l'injonction faite par les juges des référés du tribunal administratif . (cf. JRТА, 25 novembre 2019, Gisti et autres, précité et pièce n°5).

Sur l'intérêt des associations exposantes

Les décisions litigieuses créent un préjudice immédiat aux associations exposantes. En effet, les personnes en quête d'un rendez-vous se tournent vers les associations pour pouvoir téléphoner au numéro payant de l'OFII ou pour pouvoir subvenir à leurs besoins fondamentaux que sont la nourriture, le logement ou les vêtements que l'État ne prend pas en charge dès lors qu'elles ne sont pas enregistrées comme demanderesses d'asile.

L'urgence est donc constituée.

C Sur le doute sérieux quant à la légalité

Sur les dispositions relatives à la présentation et à l'enregistrement des demandes d'asile

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.

Les États membres veillent à ce que ces autres autorités qui sont susceptibles de recevoir des demandes de protection internationale, par exemple les services de police, des gardes-frontières, les autorités chargées de l'immigration et les agents des centres de rétention, disposent des informations pertinentes et à ce que leur personnel reçoive le niveau de formation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches et responsabilités, ainsi que des instructions, pour qu'ils puissent fournir aux demandeurs des informations permettant de savoir où et comment la demande de protection internationale peut être introduite.

2. Les États membres veillent à ce que les personnes qui ont présenté une demande de protection internationale aient la possibilité concrète de l'introduire dans les meilleurs délais. Si les demandeurs n'introduisent pas leur demande, les États membres peuvent appliquer l'article 28 en conséquence.

3. Sans préjudice du paragraphe 2, les États membres peuvent exiger que les demandes de protection internationale soient introduites en personne et/ou en un lieu désigné.

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. »

Cet article a été partiellement transposé à l'article L 741-1 du CESEDA, qui dispose que :

« Tout étranger présent sur le territoire français et souhaitant demander l'asile se présente en personne à l'autorité administrative compétente, qui enregistre sa demande et procède à la détermination de l'Etat responsable en application du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, ou en application d'engagements identiques à ceux prévus par le même règlement, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Tout demandeur reçoit, dans une langue qu'il comprend ou dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend, une information sur ses droits et obligations en application dudit règlement, dans les conditions prévues à son article 4. »

« Lorsque la demande d'asile est présentée par un étranger qui se trouve en France accompagné de ses enfants mineurs, la demande est regardée comme présentée en son nom et en celui de ses enfants. Lorsqu'il est statué sur la demande de chacun des parents, la décision accordant la protection la plus étendue est réputée prise également au bénéfice des enfants. Cette décision n'est pas opposable aux enfants qui établissent que la personne qui a présenté la demande n'était pas en droit de le faire. »

« L'enregistrement a lieu au plus tard trois jours ouvrés après la présentation de la demande à l'autorité administrative compétente, sans condition préalable de domiciliation. Toutefois, ce délai peut être porté à dix jours ouvrés lorsqu'un nombre élevé d'étrangers demandent l'asile simultanément. »

Pour l'application de cette disposition, l'article R. 741-1 du CESEDA prévoit que :

« Sans préjudice du second alinéa de l'article 11-1 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004, lorsqu'un étranger, se trouvant à l'intérieur du territoire français, demande à bénéficier de l'asile, l'enregistrement de sa demande relève du préfet de département et, à Paris, du préfet de police. »

L'article 11-1 du décret cité indique que : *« Le préfet de département est compétent en matière d'entrée et de séjour des étrangers ainsi qu'en matière de droit d'asile./ En matière d'asile, un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé de l'asile peut donner compétence à un préfet de département et, à Paris, au préfet de police pour exercer ces missions dans plusieurs départements. »*

L'arrêté N°NOR: INTV1909588A du 10 mai 2019, ne prévoit pas, pour la région Ile-de-France, qu'un préfet exerce cette mission dans plusieurs départements.

L'article R.741-2 du CESEDA prévoit que :

« Lorsque l'étranger se présente en personne auprès de l'office français de l'immigration et de l'intégration, des services de police ou de gendarmerie ou de l'administration pénitentiaire, en vue de demander l'asile, la personne est orientée vers l'autorité compétente. Il en est de même lorsque l'étranger a introduit directement sa demande auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, sans que sa demande ait été préalablement enregistrée par le préfet compétent. Ces autorités fournissent à l'étranger les informations utiles en vue de l'enregistrement de sa demande d'asile. Pour cela, elles dispensent à leurs personnels la formation adéquate. »

« Pour l'application du deuxième alinéa de l'article [L. 741-1](#), l'autorité administrative compétente peut prévoir que la demande est présentée auprès de la personne morale prévue au deuxième alinéa de l'article [L. 744-1](#). »

Le Conseil d'État a jugé 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 ; »

(cf. CE, 31 juillet 2019, n° 410347)

Sur l'incompétence de l'OFII

L'OFII, conjointement avec le préfet de police, a décidé que les demandeurs d'asile devaient obligatoirement téléphoner au numéro mis en place par lui pour pouvoir faire enregistrer leur demande via les structures de premier accueil. L'accueil physique direct dans ses services, ceux des SPADA ou des préfectures est exclu à l'exception des mineurs non accompagnés et des personnes hébergées dans les centres d'accueil et d'étude de situations, dont l'admission est décidée par l'OFII en application de l'article L 744-3 du CESEDA.

Or l'OFII est incompétent pour ce faire.

L'article L. 741-1 précise dans sa première phrase que l'étranger qui souhaite solliciter l'asile se présente en personne auprès de l'autorité compétente. Les dispositions réglementaires, prises pour application, prévoient toutefois que les préfets peuvent déléguer aux organismes conventionnés par l'OFII au titre du 2° alinéa de l'article L. 744-1 du CESEDA, la mission de présentation. (Dernier alinéa de l'article R.741-2 du CESEDA).

Il ressort des dispositions de l'article R.741-2 du CESEDA que lorsque la demande est présentée en personne auprès de l'OFII, celui-ci doit orienter les personnes vers les autorités compétentes. Comme les autres autorités mentionnées à cet alinéa, il ne s'agit d'une orientation facultative et non obligatoire.

Le Conseil d'État a d'ailleurs jugé que :

« En revanche, il n'appartenait pas au directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration, auprès duquel les demandes d'asile ne sont présentées que lorsque cela est prévu par le préfet, en vertu du second alinéa de l'article R. 741-2 du code, d'adopter des mesures d'organisation permettant de garantir le respect du délai prévu par la loi. » Cf. CE, 31 juillet 2019, Cimade, n°410347.

En décidant que l'appel à la plateforme est obligatoire, le directeur général de l'OFII, pourtant incompétent en la matière, a donc fait une fausse application des dispositions réglementaires qui ne prévoient de délégation qu'aux organismes conventionnés.

Sur l'erreur manifeste d'appréciation

A supposer, par extraordinaire, que l'OFII ait reçu délégation des préfets d'Ile-de-France, la mission de la présentation en application du dernier alinéa de l'article R. 741-2 du CESEDA, la décision d'organisation de la plateforme téléphonique prise par l'OFII est manifestement non conforme aux exigences de la loi.

D'une part, il ressort des dispositions précitées des articles L. 741-1 et R.741-2 du CESEDA que l'étranger doit présenter en personne sa demande.

Le système de plateforme téléphonique peut s'apparenter à un téléservice, au sens des dispositions des articles L. 112-9 et suivant du CRPA. Or, « le décret du 27 mai 2016, qui se borne à autoriser les services de l'Etat et ses établissements publics administratifs à créer des téléservices destinés à la mise en œuvre du droit des usagers à les saisir par voie électronique et définit les modalités de fonctionnement de ces téléservices n'a pas pour objet et ne saurait avoir légalement pour effet de rendre obligatoire la saisine de l'administration par voie électronique. » (Cf. CE, 27 novembre 2019, Cimade et autres, n° 422516).

L'OFII n'a pas mis en place de procédure visant à l'accueil physique dans ses locaux pour assurer la mission de présentation et la remise d'une convocation au GUDA. Seule l'admission, nominale par l'OFII, dans un des cinq centres d'accueil et d'étude de situation, mentionnés à l'article L. 744-3 du CESEDA, permet de présenter cette demande à

partir d'un de ces centres. Cependant cette solution ne satisfait pas à l'exigence du service public d'accueil puisque seules 297 personnes ont pu enregistrer leur demande par ce biais au cours des dix premiers mois de 2019, soit 0,56 % des enregistrements en Ile-de-France. Concrètement, les personnes doivent attendre des longues heures la nuit pour espérer entrer dans un centre d'accueil de jour situé dans le 14^e arrondissement ou être tirées au sort dans un autre centre d'accueil de jour, situé dans le 4^e arrondissement (dans l'ancien tribunal de commerce) pour pouvoir y accéder. La présentation physique étant réduite à une part infinitésimale, on ne peut donc considérer que l'OFII a prévu une solution alternative.

D'autre part, il appartient à l'OFII, de prendre en compte toutes les demandes formulées par les étrangers qui le sollicitent et de respecter le délai, sinon de trois jours ouvrés, du moins celui de six jours ouvrés mentionné à l'article 6-2 de la directive ou de dix, en cas d'afflux massif.

Or, il est manifeste que la plateforme mise en place par l'OFII ne remplit pas correctement cette mission en ne traitant qu'une dixième des appels reçus et en ne donnant de rendez-vous qu'à un douzième.

L'OFII est pourtant tenu de donner une réponse à l'ensemble des personnes qui le sollicitent, quitte à ce qu'elle soit négative, afin qu'elle puisse être contestée utilement, afin de permettre un ajustement des effectifs des GUDA en fonction des demandes, pour respecter le délai prévu par l'article L. 741-1 du CESEDA.

Selon l'OFII, 12 ETP sont affectés à la plateforme pour recevoir les appels. En moyenne, 322 appels par jour sont traités pendant les heures d'ouverture, soit 27 appels par ETP. L'OFII indique que le temps de conversation avec un auditeur est en moyenne de trois minutes. (pièce n°3)

Il est donc clair que le nombre d'appels traités est très inférieur aux capacités de la plateforme. Si l'ensemble des ETP est affecté à la réception des appels pendant les heures d'ouvertures (de 9h à 16h), la plateforme est en mesure de répondre à 184 personnes par heure en moyenne, soit 1 288 par jour ouvré. On ne peut comprendre alors comment des centaines de personnes se heurtent à la ritournelle d'un disque annonçant un encombrement des lignes pendant 45 longues minutes avant que l'appel ne soit interrompu abruptement, sans réussir à contacter un auditeur.

La seule explication est qu'en amont, l'OFII prenne une décision automatisée, fondée sur un profilage, au sens de l'article 22 du RGPD, par un traitement algorithmique au sens de l'article L. 311-3-1 du CRPA qui vise à réduire le nombre d'appels à traiter permettant de présenter chaque jour des statistiques honorables.

L'OFII l'a reconnu dans le mémoire précité, puisqu'il y indique page 5 que les appels géolocalisés en dehors de la région sont automatiquement écartés et que « pour éviter *« les enregistrements multiples et les tentatives de contournement, les numéros récurrents sont analysés »*.

Sur la décision créant un traitement automatisé pour la gestion de la plateforme

Sur la non conformité avec le règlement général de protection des données

En droit

L'article 13 du règlement général de protection des données prévoit que :

« Informations à fournir lorsque des données à caractère personnel sont collectées auprès de la personne concernée

1. Lorsque des données à caractère personnel relatives à une personne concernée sont collectées auprès de cette personne, le responsable du traitement lui fournit, au moment où les données en question sont obtenues, toutes les informations suivantes:

- a) l'identité et les coordonnées du responsable du traitement et, le cas échéant, du représentant du responsable du traitement
- b) le cas échéant, les coordonnées du délégué à la protection des données;
- c) les finalités du traitement auquel sont destinées les données à caractère personnel ainsi que la base juridique du traitement;
- d) lorsque le traitement est fondé sur l'article 6, paragraphe 1, point f), les intérêts légitimes poursuivis par le responsable du traitement ou par un tiers;
- e) les destinataires ou les catégories de destinataires des données à caractère personnel, s'ils existent; et
- f) le cas échéant, le fait que le responsable du traitement a l'intention d'effectuer un transfert de données à caractère personnel vers un pays tiers ou à une organisation internationale, et l'existence ou l'absence d'une décision d'adéquation rendue par la Commission ou, dans le cas des transferts visés à l'article 46 ou 47, ou à l'article 49, paragraphe 1, deuxième alinéa, la référence aux garanties appropriées ou adaptées et les moyens d'en obtenir une copie ou l'endroit où elles ont été mises à disposition;

2. En plus des informations visées au paragraphe 1, le responsable du traitement fournit à la personne concernée, au moment où les données à caractère personnel sont obtenues, les informations complémentaires suivantes qui sont nécessaires pour garantir un traitement équitable et transparent:

- a) la durée de conservation des données à caractère personnel ou, lorsque ce n'est pas possible, les critères utilisés pour déterminer cette durée;
- b) l'existence du droit de demander au responsable du traitement l'accès aux données à caractère personnel, la rectification ou l'effacement de celles-ci, ou une limitation du traitement relatif à la personne concernée, ou du droit de s'opposer au traitement et du droit à la portabilité des données;
- c) lorsque le traitement est fondé sur l'article 6, paragraphe 1, point a), ou sur l'article 9, paragraphe 2, point a), l'existence du droit de retirer son consentement à tout moment, sans porter atteinte à la licéité du traitement fondé sur le consentement effectué avant le retrait de celui-ci;
- d) le droit d'introduire une réclamation auprès d'une autorité de contrôle;
- e) des informations sur la question de savoir si l'exigence de fourniture de données à caractère personnel a un caractère réglementaire ou contractuel ou si elle conditionne la conclusion d'un contrat et si la personne concernée est tenue de fournir les données à caractère personnel, ainsi que sur les conséquences éventuelles de la non-fourniture de ces données;
- f) l'existence d'une prise de décision automatisée, y compris un profilage, visée à l'article 22, paragraphes 1 et 4, et, au moins en pareils cas, des informations utiles

concernant la logique sous-jacente, ainsi que l'importance et les conséquences prévues de ce traitement pour la personne concernée.

3. *Lorsqu'il a l'intention d'effectuer un traitement ultérieur des données à caractère personnel pour une finalité autre que celle pour laquelle les données à caractère personnel ont été collectées, le responsable du traitement fournit au préalable à la personne concernée des informations au sujet de cette autre finalité et toute autre information pertinente visée au paragraphe 2.*

L'organisation de la plateforme suppose qu'un traitement automatisé de données soit mis en place, d'une part pour procéder à la géolocalisation des appels et au profilage des appels récurrents, d'autre part, pour que des données personnelles soient saisies à destination des structures de premier accueil des demandeurs d'asile puisque seule la présentation d'un SMS permet l'accès à celles-ci.

Or ni le site de l'OFII, ni le dépliant disponible n'indiquent les informations mentionnées aux articles rappelés plus haut. De même malgré la longue attente, les demandeurs ne sont pas informés par le serveur téléphonique du fait que des informations personnelles seront l'objet d'un traitement automatisé.

L'OFII ne respecte donc pas les principes du règlement général de protection des données.

Sur l'absence d'information sur la mise en place d'un traitement algorithmique

L'article 22 du règlement général de protection des données prévoit que :

Décision individuelle automatisée, y compris le profilage

1. *La personne concernée a le droit de ne pas faire l'objet d'une décision fondée exclusivement sur un traitement automatisé, y compris le profilage, produisant des effets juridiques la concernant ou l'affectant de manière significative de façon similaire.*

2. *Le paragraphe 1 ne s'applique pas lorsque la décision:*

a) *est nécessaire à la conclusion ou à l'exécution d'un contrat entre la personne concernée et un responsable du traitement;*

b) *est autorisée par le droit de l'Union ou le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis et qui prévoit également des mesures appropriées pour la sauvegarde des droits et libertés et des intérêts légitimes de la personne concernée; ou*

c) *est fondée sur le consentement explicite de la personne concernée.*

3. *Dans les cas visés au paragraphe 2, points a) et c), le responsable du traitement met en œuvre des mesures appropriées pour la sauvegarde des droits et libertés et des intérêts légitimes de la personne concernée, au moins du droit de la personne concernée d'obtenir une intervention humaine de la part du responsable du traitement, d'exprimer son point de vue et de contester la décision.*

4. *Les décisions visées au paragraphe 2 ne peuvent être fondées sur les catégories particulières de données à caractère personnel visées à l'article 9, paragraphe 1, à moins que l'article 9, paragraphe 2, point a) ou g), ne s'applique et que des mesures appropriées pour la sauvegarde des droits et libertés et des intérêts légitimes de la personne concernée ne soient en place.*

En outre, L'article L. 311-3-1 du CPRA prévoit que :

« Sous réserve de l'application du 2° de l'article [L. 311-5](#), une décision individuelle prise sur le fondement d'un traitement algorithmique comporte une mention explicite informant l'intéressé. Les règles définissant ce traitement ainsi que les principales

caractéristiques de sa mise en œuvre sont communiquées par l'administration à l'intéressé s'il en fait la demande. »

Il faut considérer que l'appel à la plateforme téléphonique constitue une pré-présentation de la demande d'asile et que, face aux grands nombres d'appels, l'OFII est contraint d'en refuser la majorité en sélectionnant, via un algorithme, les appels qui seront traités puis les rendez-vous donnés. Il s'agit donc d'une décision fondée sur un profilage au sens de l'article 22 du RGPD qui n'est pas autorisé par le droit de l'Union et qui ne prévoit pas des mesures appropriées pour la sauvegarde de la liberté fondamentale qu'est le droit d'asile.

L'OFII n'informe pas qu'un tel traitement est mis en œuvre et ne précise pas les principales caractéristiques de sa mise en œuvre. Il n'est pas possible d'obtenir une intervention humaine et aucun récépissé d'appels (sous la forme de SMS par exemple) n'est produit par l'OFII.

Sur la limitation du nombre d'appels traités

Le profilage au sens de l'article 22 du RGPD conduit littéralement à décimer le nombre d'appels reçus et ne traiter les demandes ainsi sélectionnées qu'en fonction des rendez-vous disponibles dans les préfectures d'Ile-de-France.

Un tel profilage porte une atteinte au droit d'asile puisque les personnes dont les appels ne sont pas sélectionnés, ne peuvent présenter en personne leur demandes auprès des autorités compétentes pour l'enregistrement et la délivrance d'une attestation de demande d'asile, ce qui porte atteinte au droit d'asile et à l'intérêt public de l'application conforme du droit européen.

Sur l'absence de gratuité du service public d'accueil

Non seulement l'OFII limite artificiellement le nombre d'appels traités mais les personnes doivent payer leur communication au prix d'un appel local, sans qu'il existât une alternative.

Or, les personnes demandant asile qui viennent d'arriver en France et qui ne peuvent justifier d'un document d'identité et de séjour, susceptible de leur permettre de souscrire un abonnement auprès d'un opérateur téléphonique, sont contraintes d'utiliser des forfaits prépayés tels que proposés par les marques Lycamobile ou Lebara. Avec ces forfaits, le coût d'appels répétés auprès du numéro payant de la plateforme est nettement plus important que pour une personne résidente en France disposant d'un abonnement de téléphonie.

Malgré plusieurs demandes écrites des associations exposantes, l'OFII n'a pas remis en place un numéro de téléphone gratuit qui avait été mis en place en mai 2018, se retranchant derrière des difficultés techniques. L'OFII a notamment prétendu qu'une demande formulée auprès de l'ARCEP de la création d'un numéro d'urgence sociale avait été laissée sans réponse avant d'être enjoint par les juges des référés de reprendre contact avec l'ARCEP par l'ordonnance du 25 novembre 2019 précitée dans un délai de trois jours.

Les décisions de l'OFII sont donc illégales.

3 CONCLUSIONS

Il est demandé au tribunal administratif de Paris

- de suspendre les décisions litigieuses du directeur général de l'OFII.
- 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 CRPA, de mettre en place un numéro gratuit dans le délai de quinze jours à compter du jugement à intervenir ;
- De condamner l'office français de l'immigration et de l'intégration à verser aux associations requérantes la somme d'un euro symbolique sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.