CONSEIL D'ETAT

statuant
au contentieux

N° 440250, 440253

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTRE DE L'INTERIEUR

OFFICE FRANÇAIS DE
L'IMMIGRATION ET DE
L'INTEGRATION

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Ordonnance du 30 avril 2020

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu la procédure suivante :

La Ligue des droits de l'Homme, l'association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture, l'association Kali, l'association Utopia 56, l'association l'Ardhis, le Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s (Gisti), l'association Droits d'urgence, M. Daouda Zorome, M. Mohamed Aref Sultani, Mme Bintou Coulibaly, Mme Oumou Keita, M. Divakan Manimaran, M. Pierre Diam Ndiaye et M. Brahima Coulibaly Wanienatien ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de Paris, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'enjoindre au directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), au préfet de police, au préfet de la région Ile-de-France, au préfet de la Seine-Saint-Denis, au préfet du Val de Marne, au préfet de l'Essonne, au préfet du Val d'Oise, au préfet des Yvelines, et au préfet des Hauts-de-Seine, d'une part, d'enregistrer les demandes d'asile des requérants individuels et de leur octroyer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil, d'autre part, de reprendre l'enregistrement des demandes d'asile en rouvrant les guichets uniques pour demandeur d'asile (GUDA), d'enjoindre au directeur général de l'OFII de procéder à la réouverture de la plateforme téléphonique multilingue dédiée à la prise de rendez-vous en GUDA et d'ouvrir les droits aux conditions matérielles d'accueil des personnes sollicitant l'asile, et d'enjoindre que toute personne faisant enregistrer sa demande d'asile en GUDA soit orientée vers des lieux de mise à l'abri au vu de l'état d'urgence sanitaire incompatible avec une vie à la rue.

Par une ordonnance n° 2006359/9 du 21 avril 2020, le juge des référés du tribunal administratif de Paris a enjoint au préfet de police et aux préfets des départements de la région Ile-de-France de rétablir dans un délai de cinq jours et jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire, le dispositif d'enregistrement des demandes d'asile supprimé à la fin du mois de mars, de façon adaptée au flux de la demande et à cette fin de procéder à la réouverture, dans les conditions sanitaires imposées par le covid-19, d'un nombre de GUDA permettant de traiter ce flux et à l'OFII de procéder sans délai à la réouverture de sa plateforme téléphonique en fonction du nombre de demandes et à la capacité d'accueil des GUDA qui seront rouverts.

1° Sous le numéro 440250, par une requête, enregistrée le 24 avril 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le ministre de l'intérieur demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'annuler cette ordonnance ;

2°) de rejeter la demande présentée par la Ligue des droits de l'Homme et autres devant le tribunal administratif de Paris.

Il soutient que :

- les injonctions prononcées excèdent l'office du juge des référés, dès lors qu'il n'appartient pas à celui-ci d'enjoindre à l'administration de tenir une conduite particulière ;
- imposer l'accueil à bref délai des demandeurs d'asile contrarie la stratégie de confinement mis en place par le gouvernement et celle de la sortie du confinement;
- que les moyens humains et matériels disponibles, en termes de protection des agents et des demandeurs, ne permettent pas de déférer aux injonctions prononcées ;
- l'urgence n'est pas constituée, dès lors que l'Etat a mis en œuvre des mesures concrètes qui offrent des garanties équivalentes à celles dont bénéficient les personnes dont la demande d'asile a été enregistrée, mesures dont les intéressés sont informés par un message diffusé sur la plateforme téléphonique de l'OFII, et que les personnes concernées ne peuvent faire l'objet d'une mesure d'éloignement, sauf dans les rares cas de placement en rétention ;
- il n'est pas porté d'atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile, la situation actuelle résultant d'un cas de force majeure, qui a vu se tarir la ressource humaine, impose une organisation des GUDA garantissant la protection de la santé et ne permet pas d'enregistrement des demandes sans relevé d'empreintes digitales, sauf à convoquer deux fois les demandeurs, ce qui serait source de désorganisation ;
- un allongement anormal du délai d'enregistrement des demandes d'asile ne suffit pas, à lui seul, à caractériser une atteinte grave et manifestement illégale aux droits garantis aux demandeurs d'asile.

2° Sous le numéro 440253, par une requête, enregistrée le 26 avril 2020, l'Office français de l'immigration et de l'intégration demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'annuler l'ordonnance n° 2006359/9 du 21 avril 2020 du juge des référés du tribunal administratif de Paris;

2°) de rejeter la demande présentée par la Ligue des droits de l'Homme et autres devant le tribunal administratif de Paris.

Il soutient que :

- l'impossibilité de rouvrir à brève échéance les GUDA entraîne automatiquement l'impossibilité de rouvrir sa plateforme téléphonique ;
- il assure la diffusion des informations nécessaires sur les prestations dont les demandeurs d'asile peuvent bénéficier dans l'attente de l'enregistrement de leur demande ;
- ses directions territoriales d'Ile-de-France assurent une permanence physique plusieurs jours par semaine.

Par un mémoire en défense commun aux requêtes n° 440250 et 440253, enregistré le 27 avril 2020, la Ligue des droits de l'Homme, l'association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture, l'association Kali, l'association Utopia 56, l'association l'Ardhis, le Groupe d'information et de soutien des immigrés (Gisti), l'association Droits d'urgence, M. Daouda Zorome, M. Mohamed Aref Sultani, Mme Bintou Coulibaly, Mme Oumou Keita, M. Divakan Manimaran, M. Pierre Diam Ndiaye et M. Brahim Coulibaly Wanienatien concluent au rejet des deux requêtes, à ce qu'il soit fait droit à leurs demandes de première instance et à ce que soit mise à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- en prenant l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Paris n'a pas méconnu son office ;
- que les injonctions prononcées ne contredisent pas la stratégie gouvernementale de lutte contre l'épidémie, alors que l'interruption de l'enregistrement des demandes d'asile crée une situation dommageable en termes de santé publique ;
- les mesures propres à assurer le fonctionnement des GUDA peuvent être prises rapidement, en termes de moyens humains et de mesures de protection sanitaire, ce d'autant plus que le nombre de demandeurs a fortement décru ;
- l'urgence est avérée, outre qu'elle est constituée du seul fait de l'existence d'un refus d'enregistrement d'une demande d'asile ;
- les mesures générales d'aide aux personnes démunies, au demeurant très insuffisantes en Ile-de-France, ne sont pas équivalentes aux droits dont bénéficient les demandeurs d'asile ;
- le droit au séjour des intéressés n'est pas assuré ;
- la situation des requérants personnes physiques illustre parfaitement la situation ;
- les demandeurs d'asile risquent de se voir opposer le délai de quatre-vingt-dix jours pour déposer une telle demande ;
- les personnes concernées risquent d'être verbalisées et arrêtées ;
- la situation actuelle révèle une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile, la force majeure ne pouvant être invoquée en l'espèce par l'administration ;
- aucune interruption totale des enregistrements de demandes d'asile n'est possible au regard du droit international et du droit européen ;
- il est légalement possible de différer la prise des empreintes digitales des demandeurs d'asile ;
- la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 n'a pas prévu de dérogation aux dispositions régissant le droit d'asile ;
- les centres de rétention ainsi que les services contrôlant l'assignation à résidence des demandeurs d'asile relevant de la procédure Dublin ont pu être dotés de moyens humains pour continuer à fonctionner ;
- aucune solution alternative n'a été mise en œuvre par l'administration ;
- il est porté atteinte au droit au respect de la vie, au droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains et dégradants et à la liberté d'aller et venir.

Sous ces deux numéros, le Défenseur des droits a présenté des observations, en application de l'article 33 de la loi n° 2011-333 du 29 mars 2011, enregistrées le 28 avril 2020.

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, le ministre de l'intérieur et l'Office français de l'immigration et de l'intégration, d'autre part, la Ligue des droits de l'Homme, l'association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture, l'association Kali, l'association Utopia 56, l'association l'Ardhis, le Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s (Gisti), l'association Droits d'urgence, M. Daouda Zorome, M. Mohamed Aref Sultani, Mme Bintou Coulibaly, Mme Oumou Keita, M. Divakan Manimaran, M. Pierre Diam Ndiaye et M. Brahima Coulibaly Wanienatien ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 28 avril 2020 à 14 heures :

- la représentante du ministre de l'intérieur ;
- la représentante de l'Office français de l'immigration et de l'intégration ;
- Me Spinosi, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de la Ligue des droits de l'Homme et autres ;
- les représentants de la Ligue des droits de l'Homme et autres ;

à l'issue de cette audience, le juge des référés a différé la clôture de l'instruction jusqu'au 30 avril à 10 heures.

Le ministre de l'intérieur a produit de nouvelles observations, enregistrées le 29 avril 2020.

La Ligue des droits de l'Homme et autres ont produit de nouvelles observations, enregistrées le 29 avril 2020.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- La Constitution ;
- la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le code de la santé publique ;
- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 ;
- le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 ;
- le code de justice administrative ;

Considérant ce qui suit :

1. Par une ordonnance du 21 avril 2020, le juge des référés du tribunal administratif de Paris, faisant partiellement droit à la demande de la Ligue des droits de l'homme et autres, a enjoint, d'une part, au préfet de police et aux préfets des départements de la région Ile-de-France de rétablir dans un délai de cinq jours à compter de la notification de l'ordonnance et jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire, le dispositif d'enregistrement des demandes d'asile

supprimé à la fin du mois de mars, de façon adaptée au flux de la demande et à cette fin de procéder à la réouverture, dans les conditions sanitaires imposées par le covid-19, d'un nombre de guichets uniques pour demandeur d'asile (GUDA) permettant de traiter ce flux et, d'autre part, à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) de procéder sans délai à la réouverture de sa plateforme téléphonique permettant de fixer des rendez-vous en GUDA pour les demandeurs d'asile, en fonction du nombre de demandes et de la capacité d'accueil des GUDA qui seront rouverts. Le ministre de l'intérieur et l'OFII relèvent appel de cette ordonnance, par deux requêtes qu'il y a lieu de joindre.

Sur l'office du juge des référés :

2. Aux termes de l'article L. 511-1 du code de justice administrative : « *Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais* ». Aux termes de l'article L. 521-2 de ce code : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures* ».

3. Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 511-1 et L. 521-2 du code de justice administrative qu'il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, résultant de l'action ou de la carence de cette personne publique, de prescrire les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte, dès lors qu'existe une situation d'urgence caractérisée justifiant le prononcé de mesures de sauvegarde à très bref délai. Ces mesures doivent, en principe, présenter un caractère provisoire, sauf lorsque aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte. Sur le fondement de l'article L. 521-2, le juge des référés peut ordonner à l'autorité compétente de prendre, à titre provisoire, des mesures d'organisation des services placés sous son autorité, dès lors qu'il s'agit de mesures d'urgence qui lui apparaissent nécessaires pour sauvegarder, à très bref délai, la liberté fondamentale à laquelle il est gravement, et de façon manifestement illégale, porté atteinte. Le caractère manifestement illégal de l'atteinte doit s'apprécier notamment en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures qu'elle a déjà prises.

4. Le droit d'asile constitue une liberté fondamentale au sens des dispositions de l'article L. 521-2.

Sur les circonstances :

5. L'émergence d'un nouveau coronavirus (covid-19), de caractère pathogène et particulièrement contagieux, et sa propagation sur le territoire français ont conduit le ministre des solidarités et de la santé à prendre, par plusieurs arrêtés à compter du 4 mars 2020, des mesures sur le fondement des dispositions de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique. En particulier, par un arrêté du 14 mars 2020, un grand nombre d'établissements recevant du public ont été fermés au public, les rassemblements de plus de 100 personnes ont été interdits et l'accueil des enfants dans les établissements les recevant et des élèves et étudiants dans les établissements scolaires et universitaires a été suspendu. Puis, par un décret du 16 mars 2020

motivé par les circonstances exceptionnelles découlant de l'épidémie de covid-19, modifié par décret du 19 mars, le Premier ministre a interdit le déplacement de toute personne hors de son domicile, sous réserve d'exceptions limitativement énumérées et devant être dûment justifiées, à compter du 17 mars à 12h, sans préjudice de mesures plus strictes susceptibles d'être ordonnées par le représentant de l'Etat dans le département. Le ministre des solidarités et de la santé a pris des mesures complémentaires par plusieurs arrêtés.

6. Par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, a été déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois sur l'ensemble du territoire national. Par un nouveau décret du 23 mars 2020, pris sur le fondement de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique issu de la loi du 23 mars 2020, plusieurs fois modifié et complété depuis lors, le Premier ministre a réitéré les mesures précédemment ordonnées tout en leur apportant des précisions ou restrictions complémentaires. Leurs effets ont été prolongés, en dernier lieu, par décret du 14 avril 2020.

Sur la demande en référé :

7. En application des dispositions transposant 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, l'autorité compétente qui, sur sa demande d'admission au bénéfice du statut de réfugié doit mettre le demandeur d'asile en possession d'une autorisation provisoire de séjour jusqu'à ce qu'il ait été statué sur cette demande, doit également, aussi longtemps qu'il est admis à se maintenir sur le territoire en qualité de demandeur d'asile et quelle que soit la procédure d'examen de sa demande, lui assurer, selon ses besoins et ses ressources, des conditions d'accueil lui permettant de satisfaire à ses besoins.

8. Il résulte de l'instruction qu'en raison de l'épidémie de covid-19, et alors que par une circulaire du 16 mars 2020, le ministre de l'intérieur avait indiqué aux préfets que l'accueil des demandeurs d'asile figurait au nombre des missions qui devaient continuer à être assurées, les GUDA des départements d'Ile-de-France ont suspendu leur activité le 17 mars, à l'exception du GUDA de Paris, qui a cessé de fonctionner le 27 mars. Cette fermeture générale devait cependant être accompagnée, ainsi que l'administration l'avait indiqué dans le cadre de l'instance de référé ayant donné lieu à l'ordonnance n° 439895 du 9 avril 2020, d'une part, de la poursuite de l'enregistrement des demandes des personnes vulnérables, d'autre part, d'un recensement par les préfetures, en lien avec les associations et les Structures de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA), des personnes qui manifesteraient l'intention de présenter une demande d'asile. C'est notamment au bénéfice de ces deux mesures que le juge des référés du Conseil d'Etat avait estimé qu'il n'était pas porté d'atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile.

9. S'il ressort des observations complémentaires produites par le ministre de l'intérieur, à la suite du complément d'instruction ordonné par le juge des référés à l'issue de l'audience, qu'une « permanence » est assurée dans chaque préfecture pour traiter les demandes d'asile des personnes vulnérables et que six signalements seulement ont été effectués dans ce cadre depuis la fermeture des GUDA, il résulte de l'instruction que ce dispositif, peu ou pas connu par les personnes intéressées, mais aussi par les associations qui leur viennent en aide, ne saurait constituer la continuation de l'enregistrement des demandes d'asile pour ces personnes. Par ailleurs, s'agissant du recensement des personnes ayant l'intention de présenter une demande d'asile, le ministre de l'intérieur se borne à indiquer dans la présente instance qu'une consigne a été donnée en ce sens, consigne dont au demeurant les associations défenderesses déclarent

n'avoir pas eu connaissance, et qu' « une enquête sur ce point est en cours auprès des préfetures qui seront chargées de recenser dans les structures d'hébergement créées pendant le Covid au plan national les personnes souhaitant demander l'asile ». Ainsi, en l'état de l'instruction, il n'apparaît pas que ce recensement ait été effectivement mis en œuvre.

10. Par ailleurs, l'administration fait valoir l'impossibilité de disposer d'un minimum d'agents pour remettre en fonction, ne serait-ce que partiellement, certains GUDA d'Ile-de-France, les agents de catégorie B et C des GUDA se trouvant pour la plupart placés en autorisation spéciale d'absence et les agents de catégorie A travaillant à distance et étant affectés à d'autres missions, ainsi que l'extrême difficulté de mettre en place les mesures permettant l'accueil des demandeurs d'asile dans des conditions de sécurité sanitaire satisfaisantes, tant pour les agents que pour les demandeurs d'asile. Il ne résulte cependant pas de l'instruction écrite, des débats en audience publique et des éléments complémentaires fournis par le ministre de l'intérieur à la suite du complément d'instruction ordonné par le juge des référés à l'issue de l'audience qu'il serait impossible de mobiliser un minimum d'agents, notamment pour traiter les demandes des personnes se trouvant dans une situation de vulnérabilité particulière. Il ne résulte pas davantage de l'instruction que les mesures de protection et de distanciation sociale seraient irréalisables, dès lors, notamment, que l'OFII a indiqué à l'audience que la mise en œuvre d'un accueil était, pour ce qui le concerne, envisageable dans des conditions de sécurité satisfaisantes, que le dispositif de fixation de rendez-vous téléphoniques en GUDA, opéré par la plateforme gérée par l'OFII, permet d'éviter tout regroupement désordonné de demandeurs d'asile dans les GUDA, que des préfetures continuent à assurer, y compris dans des départements particulièrement touchés par l'épidémie, le fonctionnement des GUDA et que, si la prise des empreintes digitales doit s'accompagner de mesures sanitaires appropriées, il ne résulte pas de l'instruction que de telles mesures ne puissent être mises en œuvre.

11. S'il résulte des indications fournies par le ministre de l'intérieur après l'audience, premièrement, que les étrangers en situation irrégulière qui manifesteraient l'intention de déposer une demande d'asile ne sauraient faire l'objet d'une mesure d'éloignement, deuxièmement, que les préfets des départements où les GUDA ont été fermés recevront instruction de ne décompter qu'à partir de la fin de l'état d'urgence sanitaire le délai de quatre-vingt-dix jours depuis l'entrée sur le territoire national au terme duquel le préfet peut, en application du 3° du III de l'article L. 732-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, placer en procédure accélérée la demande d'asile, et qu'en tout état de cause la personne éventuellement concernée pourra faire valoir ses droits devant le juge administratif, troisièmement, que la réouverture des GUDA figure dans les plans de continuité de toutes les préfetures concernées pour la période s'ouvrant le 11 mai, quatrièmement que des mesures ont été prises pour assurer que tous les migrants qui le souhaitent bénéficient, dans le cadre du programme national d'aide aux personnes démunies, d'un hébergement et de «chèques services», la carence de l'Etat à mettre en œuvre l'enregistrement des demandes d'asile, et en priorité celles émanant des personnes les plus vulnérables, qui peuvent être identifiées avec l'aide des associations, est de nature à justifier, dès lors en outre que la condition d'urgence prévue par l'article L. 521-2 du code de justice administrative doit être regardée comme remplie, qu'il soit enjoint au ministre de l'intérieur de rétablir en Ile-de-France l'enregistrement des demandes d'asile, en priorité des personnes vulnérables, en coordination, pour la prise de rendez-vous, avec l'OFII.

12. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement à la Ligue des droits de l'Homme et autres de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

O R D O N N E :

Article 1^{er} : Il est enjoint au ministre de l'intérieur de rétablir en Ile-de-France, dans un délai de cinq jours à compter de la notification de la présente ordonnance et dans les conditions sanitaires imposées par le covid-19, l'enregistrement des demandes d'asile, en priorité de celles émanant des personnes présentant une vulnérabilité particulière, et à l'Office français de l'immigration et de l'intégration de rétablir dans cette mesure le fonctionnement de sa plateforme téléphonique.

Article 2 : L'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Paris est réformée en ce qu'elle a de contraire à la présente ordonnance.

Article 3 : Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

Article 4 : L'Etat versera à la Ligue des droits de l'Homme et autres la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée au ministre de l'intérieur, à l'Office français de l'immigration et de l'intégration et à la Ligue des droits de l'Homme, premier défendeur dénommé.

Copie en sera adressée au Défenseur des droits.