

N° 433520

REPUBLIQUE FRANÇAISE

DROITS D'URGENCE et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Réda Wadjinny-Green
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 10ème et 9ème chambres réunies)

Mme Anne Iljic
Rapporteur public

Sur le rapport de la 10ème chambre
de la Section du contentieux

Séance du 13 novembre 2019
Lecture du 27 novembre 2019

Vu la procédure suivante :

L'association Droits d'urgence et autres ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de Melun, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, d'une part, de suspendre l'exécution de la décision implicite du préfet du Val-de-Marne et celle du 17 avril 2019 du directeur du centre pénitentiaire de Fresnes par lesquelles ils ont refusé de mettre en œuvre un nouveau dispositif de recueil et d'instruction des demandes d'asile formulées par les ressortissants étrangers incarcérés au centre pénitentiaire de Fresnes et, d'autre part, de leur enjoindre de mettre un tel dispositif en place.

Par une ordonnance n° 1906245 du 27 juillet 2019, le juge des référés du tribunal administratif de Melun a rejeté leur demande.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 12 août, 27 août et 7 octobre 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Droits d'urgence et autres demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cette ordonnance ;

2°) statuant en référé, de faire droit à leur demande ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Réda Wadjinny-Green, auditeur,
- les conclusions de Mme Anne Iljic, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Spinosi, Bureau, avocat de l'association Droits d'urgence, de la Section française de l'observatoire internationale des prisons, de la Cimade, de l'association Gisti et de l'association Anafe ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision* ».

2. L'article L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile 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 (...) / 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. / L'étranger est tenu de coopérer avec l'autorité administrative compétente en vue d'établir son identité, sa ou ses nationalités, sa situation familiale, son parcours depuis son pays d'origine ainsi que, le cas échéant, ses demandes d'asile antérieures. Il présente tous documents d'identité ou de voyage dont il dispose (...) / Lorsque l'enregistrement de sa demande d'asile a été effectué, l'étranger se voit remettre une attestation de demande d'asile (...)* ». L'article R. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose que : « *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* » et l'article R. 741-2 du même code précise 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 (...) ».

3. Les dispositions citées ci-dessus 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, qui transposent les objectifs de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013, font peser sur l'Etat une obligation de résultat pour les délais dans lesquels les demandes d'asile doivent être enregistrées. Il incombe en conséquence aux autorités compétentes de prendre les mesures nécessaires au respect de ces délais, y compris lorsque le demandeur est incarcéré. Le refus de prendre de telles mesures constitue une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

4. Il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés que, par deux courriers du 3 avril 2019, les associations requérantes ont demandé au préfet du Val-de-Marne et au directeur du centre pénitentiaire de Fresnes la mise en place d'un dispositif permettant le recueil et l'instruction des demandes d'asile formulées par des personnes détenues au centre pénitentiaire de Fresnes. En réponse à ces demandes, le directeur du centre pénitentiaire a, par un courrier du 17 avril 2019, informé les associations requérantes qu'un dispositif spécifique existait déjà et serait prochainement modernisé, tandis que du silence gardé par le préfet du Val-de-Marne est née une décision implicite de rejet. Les associations requérantes ont alors demandé au juge des référés du tribunal administratif de Melun, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, d'une part, de suspendre l'exécution de ces deux décisions et, d'autre part, qu'il soit enjoint au directeur du centre pénitentiaire de Fresnes et au préfet du Val-de-Marne de réexaminer leurs demandes.

5. Il appartient aux seules autorités compétentes de déterminer, parmi les mesures juridiques, financières, techniques ou d'organisation qui sont susceptibles d'être prises, celles qui sont les mieux à même d'assurer le respect des obligations qui leur incombent. Le refus de prendre une mesure déterminée ne saurait être regardé comme entaché d'illégalité au seul motif que la mise en œuvre de cette mesure serait susceptible de concourir au respect de ces obligations. Il ne saurait en aller autrement que dans l'hypothèse où l'édiction de la mesure sollicitée se révélerait nécessaire au respect de l'obligation en cause et où l'abstention de l'autorité compétente exclurait, dès lors, qu'elle puisse être respectée.

6. En toute hypothèse, la personne qui entend demander à l'administration de respecter une obligation qui lui incombe peut se borner à lui demander de prendre toute mesure de nature à permettre le respect de cette obligation.

7. Il résulte de ce qui a été dit au point précédent qu'en rejetant la requête des associations requérantes au motif que leur demande adressée au préfet du Val-de-Marne et au directeur du centre pénitentiaire de Fresnes, qui tendait à ce que l'administration respecte ses obligations légales, ne précisait pas les mesures spécifiques à mettre en œuvre pour assurer le respect du délai d'enregistrement des demandes d'asile prévu par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le juge des référés du tribunal administratif de Melun a entaché son ordonnance d'erreur de droit.

8. Dès lors, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du pourvoi, l'association Droits d'urgence et autres sont fondées à demander l'annulation de l'ordonnance qu'elles attaquent.

9. Il y a lieu, en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, de régler l'affaire au titre de la procédure de référé engagée.

10. L'urgence justifie la suspension de l'exécution d'un acte administratif lorsque celui-ci porte atteinte de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte contesté sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue. L'urgence doit être appréciée objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire.

11. Pour justifier l'urgence qui s'attacherait à la suspension de l'exécution des décisions litigieuses, l'association Droits d'urgence et autres soutiennent que l'absence de modification du dispositif défini par un protocole national annexé à la circulaire conjointe de la ministre de la justice et des libertés et du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration en date du 11 juin 2011, afin d'améliorer le recueil et les délais d'instruction des demandes d'asile formulées par des ressortissants étrangers depuis le centre pénitentiaire de Fresnes, porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile caractérisant une situation d'urgence.

12. Il ressort des pièces produites devant le Conseil d'Etat par le ministre de l'intérieur et par la garde des sceaux, ministre de la justice, que le protocole cité au point 11 est en cours de réactualisation, ainsi que le prévoit l'instruction du 16 août 2019 de la ministre de la justice, du ministre de l'action et des comptes publics et du ministre de l'intérieur visant à l'amélioration de la coordination entre les établissements pénitentiaires et les services du ministère de l'intérieur pour la mise en œuvre des mesures d'éloignement du territoire national des étrangers incarcérés. Le protocole annexé à cette instruction prévoit notamment de nouvelles mesures d'organisation permettant « *l'enregistrement et le suivi des demandes d'asile présentées en détention* ». Cette instruction fixe un délai de trois mois pour que soit décliné le protocole-type sous forme de dispositifs locaux.

13. Dans ces conditions et compte tenu de l'imminence de la mise en œuvre des nouvelles modalités de recueil et d'enregistrement des demandes d'asile au centre pénitentiaire de Fresnes définies conjointement avec la préfecture du Val-de-Marne, la condition d'urgence prévue à l'article L. 521-1 du code de justice administrative ne peut être regardée comme remplie.

14. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer, ni sur les conclusions du ministre de l'intérieur à fin de non-lieu, ni sur l'existence de moyens propres à créer un doute sérieux sur la légalité des décisions litigieuses, la demande de suspension de l'exécution des décisions du préfet du Val-de-Marne et du directeur du centre pénitentiaire de Fresnes doit être rejetée.

15. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme globale de 3 000 euros, à verser aux associations requérantes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'ordonnance du 27 juillet 2019 du juge des référés du tribunal administratif de Melun est annulée.

Article 2 : La requête présentée par l'association Droits d'urgence et autres devant le juge des référés du tribunal administratif de Melun est rejetée.

Article 3 : L'Etat versera la somme globale de 3 000 euros aux associations requérantes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à l'association Droits d'urgence, premier requérant dénommé, au ministre de l'intérieur et à la ministre de la justice.