N° 417441
Mme V…

2ème et 7ème chambres réunies
Séance du 9 juillet 2018
Lecture du 26 juillet 2018

CONCLUSIONS

M. Guillaume ODINET, rapporteur public

Cette affaire est un peu technique.

Comme vous le savez, le règlement Dublin III[1], qui participe du régime d'asile européen commun, prévoit (art. 3) qu'une demande d'asile présentée sur le territoire de l'Union est examinée par un seul de ses Etats membres, l'Etat membre responsable. Il précise les critères de détermination de cet Etat responsable et organise la façon dont un étranger qui demande l'asile sur le territoire d'un autre Etat est transféré vers l'Etat responsable de l'examen de sa demande.

Plus précisément, en vertu de l'article 21 du règlement, l'Etat auprès duquel la demande de protection est introduite, s'il estime qu'un autre Etat membre est responsable de l'examen de cette demande, doit requérir cet autre Etat dans les plus brefs délais et, en tout état de cause, dans un délai de trois mois. L'Etat ainsi requis dispose alors d'un délai de deux mois pour répondre à cette requête (art. 22)[2]. En cas d'acceptation, explicite ou implicite, de la prise en charge par l'Etat requis, l'Etat requérant notifie à la personne concernée la décision de le transférer vers l'Etat membres responsable (art. 26).

1. Le transfert effectif de l'intéressé est ensuite soumis à une condition de délai. L'article 29 du règlement prévoit en effet que le transfert s'effectue dès qu'il est matériellement possible et, au plus tard, dans un délai de six mois, qui peut être porté à un an au maximum s'il n'a pas pu être procédé au transfert en raison d'un emprisonnement de la personne concernée ou à dix-huit mois au maximum si elle prend la fuite, et qui court à compter de l'acceptation par l'Etat membre requis. Soulignons-le : ce délai ne court pas à compter de la <u>décision de transfert</u> notifiée à l'intéressé, mais à compter de <u>l'acceptation du transfert</u> par l'Etat responsable.

Ce délai est susceptible d'être interrompu, en quelque sorte, en cas de recours contre la décision de transfert. D'une part, en effet, l'article 27, paragraphe 3, du règlement impose aux Etats membres de choisir entre trois régimes susceptibles de permettre au demandeur d'asile de se maintenir sur le territoire de l'Etat où il a présenté sa demande en cas de contestation de la décision de transfert[3]. La France a opté pour le premier de ces régimes, en prévoyant, à

[1] 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.
[2] Un mois s'il s'agit d'une demande de reprise en charge (art. 25).
[3] Le premier régime consiste à conférer ce droit du seul fait de l'exercice du recours et dans l'attente qu'il y soit statué ; le deuxième consiste à prévoir une suspension du transfert pendant un délai raisonnable au cours duquel

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

l'article L. 742-5 du CESEDA, que la décision de transfert ne peut faire l'objet d'une exécution d'office ni avant l'expiration du délai de recours, ni avant que le tribunal administratif ait statué, s'il a été saisi. D'autre part, l'article 29 du règlement prévoit que le délai de six mois court, le cas échéant, à compter « de la décision définitive sur le recours ou la révision lorsque l'effet suspensif est accordé conformément à l'article 27, paragraphe 3 ».

Précisons que nous laissons de côté la question de savoir comment cette disposition trouve à s'appliquer en cas d'appel contre un jugement – et notamment un jugement d'annulation –, que réexamineront prochainement vos 6e et 5e chambres réunies[4] auront bientôt à se pencher, et qui n'est pas déterminante pour notre affaire. Retenons simplement que le délai de six mois court initialement à compter de la décision d'acceptation et qu'il est susceptible de courir à nouveau à l'issue d'une phase de contestation juridictionnelle de la décision de transfert.

Terminons en précisant que l'échéance du délai de six mois a pour effet de transférer automatiquement la responsabilité de l'examen de la demande d'asile à l'Etat auprès duquel elle a été présentée. La Cour de justice a ainsi jugé que si le transfert n'est pas exécuté dans le délai de six mois défini à l'article 29, la responsabilité est transférée de plein droit à l'Etat membre requérant, sans qu'il soit nécessaire que l'Etat membre responsable refuse de prendre en charge ou de reprendre en charge la personne concernée (v. CJUE, Gr. Ch., 25 octobre 2017, Majid Shiri, aff. C-201/16). Il en résulte que, si le délai vient à expirer, la décision de transfert qui a éventuellement été notifiée au demandeur d'asile devient inexécutable.

2. C'est l'articulation de ce délai avec le délai de l'assignation à résidence prononcée à l'égard de l'étranger qui fait l'objet de la demande d'asile qui a conduit la cour administrative d'appel de Versailles à vous saisir sur le fondement de l'article L. 113-1.

En vertu de l'article L. 742-5 du CESEDA, l'étranger faisant l'objet d'une décision de transfert peut en effet être assigné à résidence sur le fondement de l'article L. 561-2 du même code[5], pour une durée de quarante-cinq jours, renouvelable une fois[6]. La cour de Versailles vous interroge sur la réponse que le juge doit apporter au moyen tiré de ce que l'assignation à résidence est prononcée pour une durée qui excède le délai de transfert. En d'autres termes, elle vous demande quelles conséquences le juge doit tirer de la circonstance, en débat devant lui, qu'à la date de son édiction, l'assignation à résidence fondée sur la décision de transfert a été prononcée pour une période se prolongeant au-delà de celle au cours de laquelle cette décision de transfert pourra être légalement exécutée.

Compte tenu des conditions d'interruption du délai de transfert, une telle configuration peut se présenter dans deux grandes hypothèses. La première est celle dans laquelle le délai de transfert a été déclenché par l'acceptation de l'Etat responsable et peut encore être interrompu. Une décision de transfert est adoptée ; et une assignation à résidence est prononcée concomitamment[7], mais pour une durée qui excède celle qui reste à courir avant

---

une juridiction décide ou non d'accorder un effet suspensif au recours ; le troisième consiste à permettre à l'étranger de saisir une juridiction aux fins qu'elle suspende l'exécution du transfert dans l'attente de l'issue du recours.

[4] V., pour l'état de la jurisprudence, JRCE, 4 mars 2015, M. D…, n° 388180, Rec. p. 79.

[5] Nous laissons volontairement de côté l'article L. 561-1, dont la lettre prévoit certes qu'il peut fonder l'assignation à résidence d'un étranger faisant l'objet d'une décision de transfert mais qui conditionne par ailleurs cette mesure à l'impossibilité de quitter le territoire français, et ne nous paraît donc pas être un fondement correct dans l'hypothèse de l'assignation à résidence en vue du transfert (v. l'avis O…, n° 419224, que vous rendrez aujourd'hui).

[6] Désormais (depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2018-187 du 20 mars 2018) jusqu'à trois fois pour les étrangers faisant l'objet d'une décision de transfert ou d'une requête aux fins de prise ou de reprise en charge.

[7] Ou postérieurement mais dans le délai de recours contre cette décision.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

l'échéance du délai de transfert (par exemple pour quarante-cinq jours alors que l'Etat ne dispose plus que d'un mois pour exécuter le transfert). La particularité de cette hypothèse est que le délai de transfert est susceptible d'être interrompu par le recours contre la décision de transfert et l'assignation à résidence qui l'accompagne, si bien qu'à la date où le juge se prononce, le dépassement initial de l'échéance pourra avoir disparu.

La seconde hypothèse est celle dans laquelle le délai de transfert ne peut plus être interrompu. Il a été déclenché par l'acceptation de l'Etat responsable, une décision de transfert a été prononcée, et soit elle n'a pas été contestée, soit elle l'a été et le délai a recommencé à courir après la décision définitive mentionnée à l'article 29. Et une décision d'assignation à résidence a été prononcée, là encore pour une période qui va au-delà de celle qui reste à courir dans le délai de transfert, mais qui, cette fois, demeurera toujours excessive.

3. Dans ces situations, quelles conséquences le juge doit-il tirer d'un tel dépassement ?

Comme nous vous le disions, il est certain, tout d'abord, qu'à l'expiration du délai de transfert, la décision de transfert ne peut plus légalement être exécutée. Il en résulte, par voie de conséquence, que l'assignation à résidence dont elle est le fondement légal ne peut plus non plus être légalement exécutée.

Sur cette base, il nous semble que vous pouvez répondre à la cour de Versailles de deux façons, qui sont celles qu'elle vous suggère.

3.1. Vous pourriez d'abord estimer que, comme la décision de transfert, la décision d'assignation à résidence devient, à l'échéance du délai de transfert, caduque. Elle tombe d'elle-même, et le juge n'a donc pas à se soucier du respect, par la décision d'assignation, du délai de transfert.

Cette solution a une force et une faiblesse. Sa force est assurément sa simplicité. Dès lors qu'elle rend inopérant tout débat quant à l'échéance du délai de transfert, elle s'applique sans difficulté dans les deux hypothèses que nous vous présentions, c'est-à-dire que le délai n'ait pas été initialement interrompu et soit susceptible de l'être au moment où le juge se prononce, ou qu'il ne puisse plus l'être. Cette solution débarrasse par ailleurs le juge de contestations vétilleuses lui imposant des calculs de délais. Et, par ricochet, elle permet à l'administration de prononcer systématiquement des assignations à résidence pour quarante-cinq jours, sans devoir calculer à chaque fois la date d'échéance du délai de transfert.

La faiblesse de cette solution est la contrepartie de sa force. Si le juge se lave les mains du respect, par l'assignation à résidence, du délai de transfert, l'étranger qui fait l'objet de cette mesure se trouve privé de toute garantie de ce respect. Car, disons-le sans détour, ce n'est pas devant les services de police ou de gendarmerie qu'un demandeur d'asile assigné à résidence en vue de son transfert fera reconnaître la caducité de la décision de transfert et, par voie de conséquence, de l'assignation à résidence dont il fait l'objet.

Vous pourriez alors ajouter un codicille à cette première solution, en précisant, soit que l'administration est tenue, sous le contrôle du juge, d'abroger la mesure devenue caduque, soit que l'intéressé peut saisir le juge des référés si l'administration poursuit l'exécution de l'assignation à résidence devenue caduque. Toutefois, dans le premier cas, l'obligation d'abroger se marie mal avec l'interdiction faite au juge d'annuler partiellement *ab initio*. Et, dans le second, dès lors que l'exécution de l'assignation à résidence est le fait du demandeur d'asile et non de l'administration, la réserve nous semble vide ; si l'intéressé cesse de se

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

présenter régulièrement aux services de police, il sera regardé comme en fuite et n'aura guère l'opportunité de saisir le juge administratif des référés.

En somme, cette première solution repose toute entière sur la vigilance de l'administration. Si elle est attentive à tirer toutes les conséquences de la caducité de ses décisions, elle mettra fin à toute assignation à résidence en cas d'expiration du délai de transfert ; si au contraire elle s'en désintéresse, il est fort probable que les demandeurs d'asile concernés resteront assignés à résidence jusqu'à expiration du délai d'assignation, alors même qu'ils ne sont plus susceptibles d'être transférés.

3.2. La seconde solution consiste, au contraire, à regarder comme illégale une décision d'assignation à résidence prononcée pour une durée qui, à la date où elle est fixée, excède la durée possible d'exécution de la mesure de transfert. Le juge doit alors annuler la décision d'assignation à résidence, mais partiellement seulement, en tant qu'elle s'applique au-delà du délai de transfert.

Cette solution a le mérite de l'orthodoxie. Le juge de l'excès de pouvoir se place à la date de la décision d'assignation à résidence, il calcule à cette date l'échéance du délai de transfert et censure alors, dans la mesure où elle se prolonge au-delà, la décision dont il est saisi.

Cette solution peut paraître insatisfaisante à certains égards, mais ses inconvénients nous semblent, à la réflexion, pouvoir être relativisés ou compensés.

Il faut admettre, tout d'abord, qu'elle fait peser une charge plus importante sur l'administration, à qui il appartiendra d'être attentive au délai de transfert et aux modalités de son interruption en prononçant des assignations à résidence. Mais, à la vérité, il est normal qu'une telle charge lui incombe lorsqu'elle assigne à résidence des demandeurs d'asile. Nous vous disions d'ailleurs il y a un instant que cette diligence exigée de l'administration était la condition d'acceptabilité de la première solution que nous vous présentions.

La sanction par le juge du dépassement, par l'assignation, du délai de transfert présente par ailleurs le risque de susciter une alimentation factice du contentieux, par une contestation systématique du délai des assignations à résidence. Le caractère factice de cette contestation apparaît particulièrement dans la première hypothèse que nous évoquions tout à l'heure, celle où la décision de transfert et l'assignation sont concomitantes et où, l'une et l'autre étant le plus souvent contestées en même temps, le délai de transfert se trouve interrompu dès la saisine du juge. Dans ce cadre, le débat sur le délai d'assignation à résidence devient purement rétrospectif. Car, dès la saisine du juge, le délai de transfert est interrompu ; l'annulation partielle de l'assignation à résidence est donc purement technique, puisqu'à son expiration elle pourra tout de même être renouvelée.

Cet inconvénient nous semble toutefois pouvoir être pallié. Il suffit pour cela de permettre au juge, dans l'hypothèse où le délai d'assignation était initialement excessif au regard du délai de transfert et où ce délai de transfert s'est trouvé interrompu par un recours, de constater que cette interruption a eu pour effet de régulariser l'assignation à résidence.

De la sorte, dans la première hypothèse que nous vous présentions, la contestation du délai d'assignation est vaine, car l'interruption du délai transfert a nécessairement pour effet de régulariser un éventuel dépassement initial ; le juge peut donc se borner à faire ce constat (et l'on peut penser qu'il ne sera pas saisi de contestations sur ce point). Au contraire, dans la seconde, où le délai de transfert ne peut plus être interrompu, la contestation du délai

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

d'assignation permet de garantir que le demandeur d'asile n'est pas assigné à résidence en vue de son transfert plus longtemps qu'il ne peut légalement l'être.

Vous pourriez encore objecter, cependant, que cette solution demeure plus complexe que la précédente. Ce qui est vrai – mais difficilement évitable eu égard au fait que la précédente consiste à rejeter tout débat comme inopérant. Il nous semble toutefois que, complétée par la possibilité donnée à l'administration de faire valoir qu'un dépassement initial a été régularisé, elle n'est, *in fine*, guère difficile à pratiquer. Et elle permet au juge de n'avoir à se prononcer sur des délais que dans les cas où ils représentent une véritable garantie.

–

En définitive, c'est cette seconde solution que nous vous proposons. Nous mesurons l'attractivité de la première, qui a d'ailleurs les faveurs du ministre, mais notre conviction est finalement emportée par le fait que la jurisprudence de la Cour de justice exige qu'un demandeur d'asile dispose d'une voie de recours effective et rapide qui lui permette de se prévaloir de l'expiration du délai de transfert (v. CJUE, Gr. Ch., 25 octobre 2017, Majid Shiri, préc.).

Terminons en précisant que, si nous n'avons guère complété ce tableau par un traitement particulier des hypothèses de prolongation du délai de six mois que sont l'emprisonnement du demandeur d'asile ou sa fuite, c'est que ces hypothèses ne nous paraissent pas appeler de traitement particulier. La fuite de l'intéressé sera, elle aussi, de nature à régulariser, le cas échéant, l'assignation à résidence – bien que l'assignation à résidence d'un étranger en fuite présente des enjeux limités. Quant au placement en détention, il nous paraît rendre véritablement sans objet l'assignation à résidence.

Tel est le sens des réponses que nous vous invitons à donner à la cour administrative d'appel de Versailles.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.