

N° 410347  
La Cimade

2<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> chambres réunies  
Séance du 8 juillet 2019  
Lecture du 31 juillet 2019

## CONCLUSIONS

### M. Guillaume Odinet, rapporteur public

Vous avez statué sur l'affaire qui vient d'être appelée par une décision avant dire droit du 28 décembre 2018.

Vous étiez saisi d'une requête que vous regardée comme dirigée contre le refus du ministre de l'intérieur et de l'OFII de prendre toutes mesures utiles afin de garantir le respect, sur l'ensemble du territoire national, des délais d'enregistrement des demandes d'asile fixés à l'article L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Rappelons que cet article, qui transpose l'article 6 de la directive « procédure »<sup>1</sup>, prévoit que l'enregistrement d'une demande d'asile a lieu au plus tard trois jours ouvrés après la présentation de la demande à l'autorité administrative compétente et que ce délai peut être porté à dix jours ouvrés lorsqu'un nombre élevé d'étrangers demandent l'asile simultanément.

Par votre décision du 28 décembre dernier, vous avez d'abord admis la recevabilité de la requête de la Cimade. Vous avez constaté que les dispositions de l'article L. 741-1 du code font peser sur l'Etat une obligation de résultat s'agissant des délais dans lesquels les demandes d'asile doivent être enregistrées. Vous en avez déduit qu'il incombe aux autorités compétentes de prendre les mesures nécessaires au respect de ces délais. Et vous avez jugé que le refus de prendre de telles mesures, quelle que soit la généralité avec laquelle elles étaient sollicitées, constituait bien une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

Vous avez ensuite jugé que les conclusions de la requête dirigées contre le refus du ministre étaient fondées. Vous avez relevé qu'à la date de ce refus attaqué, les délais moyens d'enregistrement des demandes d'asile se situaient au-dessus des délais prescrits par l'article L. 741-1 dans la plupart des guichets uniques pour demandeurs d'asile. Vous en avez conclu que, eu égard au caractère généralisé du non-respect de l'obligation de résultat prévue par le législateur, le ministre de l'intérieur, dont les services sont chargés de l'enregistrement des demandes d'asile, ne pouvait légalement refuser de faire usage de ses pouvoirs en vue d'assurer le respect effectif du délai prescrit par l'article L. 741-1 du code.

---

<sup>1</sup> 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

Vous avez néanmoins sursis à statuer sur l'ensemble des conclusions, au motif que, postérieurement à la décision attaquée, deux instructions du ministre de l'intérieur puis la loi du 10 septembre 2018 étaient venues modifier l'organisation de l'enregistrement des demandes d'asile aux guichets uniques. Vous avez donc ordonné au ministre de l'intérieur et au directeur général de l'OFII de vous produire, dans un délai de deux mois, tous éléments susceptibles de vous permettre, d'une part, d'apprécier si les délais fixés à l'article L. 741-1 sont désormais respectés, d'autre part, de connaître l'ensemble des mesures prises depuis la décision attaquée afin de garantir le respect de ces délais.

Vous avez, de la sorte, réservé deux questions. Celle de savoir, d'une part, si le litige conservait un objet, puisqu'il n'y a pas lieu de statuer sur un litige tendant à l'annulation du refus de l'administration de prendre les mesures nécessaires pour parvenir à un résultat lorsque ce résultat a été atteint (v. not. 27 juillet 2005, Association Bretagne Ateliers, n° 261 694, Rec. p. 350, aux conclusions éclairantes du pt Stahl ; et 30 décembre 2014, Section française de l'OIP, n° 362496, T. p. 804, aux conclusions tout aussi éclairantes d'A. Bretonneau). Celle de savoir, d'autre part, s'il y avait lieu, le cas échéant, de faire droit aux conclusions à fin d'injonction qui vous étaient présentées.

Il vous faut aujourd'hui trancher ces questions et vider le litige dont vous êtes saisis depuis maintenant deux ans.

1. Vous ne pourrez que retenir que ce litige conserve son objet. Vous aviez exigé du ministre de l'intérieur et de l'OFII qu'ils vous présentent, dans les deux mois de votre décision, les éléments permettant d'apprécier le respect des délais d'enregistrement. Ils ont produit devant vous respectivement plus de trois mois et plus de cinq mois après votre décision, sans vous fournir ces éléments.

L'un et l'autre soulignent les mesures qui ont été adoptées – et l'on ne peut que constater, effectivement, que l'administration n'est pas demeurée inactive. Relevons notamment que des moyens humains supplémentaires ont été consacrés aux guichets uniques, que plusieurs mesures d'organisation des guichets ont été adoptées, que le recours aux centres d'accueil et d'examen des situations a été utilisé et qu'une plateforme téléphonique de prise de rendez-vous en GUDA a été mise en place en Ile-de-France.

Il reste, cependant, que ni le ministre ni l'OFII ne vous présentent de chiffres permettant de constater que les délais sont désormais respectés sur l'ensemble du territoire, ou du moins que leur non-respect ponctuel n'appelle plus de mesure d'organisation au niveau ministériel. Si le ministre fait valoir que le délai moyen d'enregistrement au niveau national est passé, au cours de l'année 2018, de 10,3 jours ouvrés à 4,5 jours ouvrés, pour une moyenne annuelle de 7,9 jours ouvrés, et que ce délai a été de 6 jours ouvrés sur le premier trimestre 2019, il admet que 5 GUDA sur 33 ont affiché, sur l'année 2018, un délai moyen supérieur à 11 jours – en se gardant bien de les identifier et de vous indiquer quelle part de la demande d'asile ils représentent (et en jetant un voile pudique sur la situation outre-mer). L'OFII, quant à lui, expose qu'au mois de mai 2019, 7 GUDA sur 38 n'atteignent pas l'objectif d'un délai inférieur à 10 jours ouvrés entre le SPADA et le GUDA ; là encore, la part de ces GUDA dans la demande d'asile n'est pas indiquée. Ni le ministre, ni l'OFII ne vous présentent de tableau chiffré permettant d'apprécier, GUDA par GUDA et mois par mois, le respect effectif des délais prescrits par le code. Ils ne vous donnent ainsi qu'un aperçu très partiel et très ciblé des faits dont vous avez demandé l'éclaircissement – et cet aperçu, déjà, souligne que les mesures

adoptées, si elles ont produit des effets significatifs, n'ont pas permis d'assurer, hors situations particulières, le respect des délais.

D'autant que la Cimade y ajoute, sans être réellement contredite, que la création, en région parisienne, d'une plateforme téléphonique a eu pour effet de reporter le délai d'enregistrement en amont de la présentation en SPADA, en créant, à travers l'engorgement de la plateforme téléphonique, une file d'attente virtuelle pour pouvoir accéder à ces structures de premier accueil.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, et en l'absence de production, par le ministre ou l'OFII, de l'état des lieux chiffré que vous aviez exigé, nous ne voyons pas comment vous pourriez considérer que les mesures nécessaires au respect des délais prévus par l'article L. 741-1 ont été adoptées et qu'il n'y a donc plus lieu, pour vous, de statuer sur la requête de la Cimade. Il nous semble, au contraire, que cette requête conserve tout son objet.

**2.** Vous devrez donc tirer les conséquences des motifs de votre décision du 28 décembre 2018 en annulant le refus du ministre de prendre, à la date à laquelle il s'est prononcé<sup>2</sup>, les mesures de nature à permettre le respect, sur l'ensemble du territoire, des délais prescrits par l'article L. 741-1.

Comme nous vous le disions en concluant sur cette décision, vous devrez, en revanche, rejeter les conclusions dirigées contre le refus du directeur général de l'OFII. Car l'Office n'intervient, localement, en vertu de l'article R. 741-2 du CESEDA, que si le préfet le décide. Ce n'est donc pas sur lui que pèse l'obligation de définir les moyens de l'administration de nature à permettre le respect du délai législatif.

**3.** Il vous restera, enfin, à statuer sur les conclusions à fin d'injonction.

Vous devrez, dans ce cadre, tenir compte de la situation de fait, non plus à la date du refus du ministre, mais à la date où vous vous prononcez (v. not. 4 juillet 1997, Epoux B..., n° 156298, Rec. p. 278 ; du même jour, L., n° 161105, Rec. p. 282).

A cette date, alors que la demande d'asile diminue en Europe pour la troisième année consécutive, elle poursuit sa hausse en France sur un rythme de croissance à deux chiffres ; depuis trois ans, plus de 100 000 demandes sont enregistrées annuellement.

Dans ce contexte, il nous semble certain que le délai d'enregistrement applicable demeure le délai de 10 jours ouvrés, prévu par l'article L. 741-1 « lorsqu'un nombre élevé d'étrangers demande l'asile simultanément »<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Car c'est à cette date que, en l'état de votre jurisprudence, vous vous replacez.

<sup>3</sup> La directive « procédure » est muette sur le niveau (national, régional, guichet par guichet) d'appréciation de cette condition et d'allongement du délai ; et la Cour de justice n'a pas eu l'occasion de l'éclairer. Eu égard aux termes de la directive (« Lorsque, en raison du nombre élevés 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 (...), les Etats membres peuvent prévoir de porter ce délai à dix jours ouvrables »), il nous semble que la difficulté à respecter le délai peut être appréciée au niveau national – d'autant plus qu'a été mise en place, en France, une politique de répartition régionale des demandeurs d'asile.

Il reste, cependant, que ce délai n'est pas respecté : nous vous l'avons dit, plusieurs mesures d'organisation ont d'ores et déjà été prises, qui ont permis de réduire notablement les délais d'enregistrement constatés ; cependant, vous l'avez compris, ces mesures sont encore insuffisantes pour assurer le respect des prescriptions législatives.

Vous devrez, par suite, faire droit à la demande d'injonction. Eu égard à la faculté dont le ministre dispose de déterminer lui-même les mesures d'organisation de nature à ramener les délais d'enregistrement en-dessous du plafond fixé par la loi, vous ne pourrez cependant lui ordonner, comme vous le demande la Cimade, d'adopter des mesures que vous détermineriez vous-mêmes (v. not. 21 mai 2008, S.. et autres, n°s 293567 e. a., T. pp. 590-828-872). Comme nous vous le disions en concluant sur cette affaire en décembre 2018, il vous faut articuler l'obligation de résultat qui pèse sur l'administration et sa liberté de choix des moyens d'agir pour y parvenir. En l'espèce, dès lors qu'aucune des mesures sollicitées par la Cimade n'est indispensable – au point d'en devenir juridiquement obligatoire – pour assurer le respect du délai de 10 jours ouvrés, vous devrez vous en tenir à enjoindre au ministre de l'intérieur de prendre toutes mesures utiles afin de garantir le respect, sur l'ensemble du territoire national, des délais d'enregistrement des demandes d'asile fixés à l'article L. 741-1 du code.

Pour tenir compte du contexte que nous vous avons décrit et de l'éventuel impact budgétaire de ces mesures et pour éviter toute priorisation artificielle et temporaire de cette mission sur d'autres qui ne sont pas moins importantes, vous pourrez donner au ministre un délai de six mois pour justifier de l'adoption de telles mesures. Il ne nous paraît par ailleurs pas nécessaire, à ce stade, d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Vous pourrez, enfin, mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros à verser à l'association requérante.

Tel est le sens de nos conclusions.