

N° 391375
Ministre de l'intérieur
c/ Mme A...

7^{ème} et 2^{ème} sous-sections réunies
Audience du 5 octobre 2015
Lecture du 21 octobre 2015

CONCLUSIONS

M. Gilles PELLISSIER, rapporteur public

L'affaire qui vient d'être appelée vous conduira à vous prononcer pour la première fois à notre connaissance sur la nature et le régime juridiques de la prorogation du délai initial de six mois pendant lequel doit avoir lieu le transfert du demandeur d'asile de l'Etat dans lequel il se trouve vers l'Etat responsable du traitement de sa demande.

Ce transfert est un élément du dispositif européen de détermination de l'Etat responsable d'une demande d'asile entre les Etats européens signataire de la convention signée à Dublin le 15 juin 1990. Ce dispositif est, pour ce qui concerne le présent litige, régi par le règlement n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003, le nouveau règlement du 26 juin 2013 appelé à le remplacer n'étant applicable qu'aux demandes d'asile introduites à compter du 1^{er} juin 2014. Il fixe un certain nombre de critères de détermination de l'Etat membre responsable d'une demande d'asile et prévoit notamment les modalités de la prise ou reprise en charge par cet Etat d'un demandeur d'asile ayant présenté une demande dans un autre Etat membre. Dans ce cas, ce dernier Etat sollicite de l'Etat qu'il estime responsable de la demande la reprise en charge du demandeur d'asile. Si elle est acceptée, le transfert doit, aux termes de l'article 20.2 du règlement, être exécuté dans le délai de 6 mois, au-delà duquel la responsabilité du traitement de la demande incombe à l'Etat demandeur. Ce même article prévoit cependant que *« ce délai peut être porté à un an au maximum s'il n'a pas pu être procédé au transfert ou à l'examen de la demande en raison d'un emprisonnement du demandeur d'asile ou à dix-huit mois au maximum si le demandeur d'asile prend la fuite »*.

Ce derniers cas de figure est celui de la présente espèce. Mme A... est une ressortissante russe entrée irrégulièrement en France où elle a déposé une demande d'asile au mois d'avril 2013 auprès de la préfecture du Bas-Rhin. Le préfet, ayant constaté qu'elle avait quelques mois plus tôt formé une même demande en Pologne, a saisi les autorités de cet Etat d'une demande de reprise en charge qui a été acceptée le 29 mai 2013. Le 4 juin, le préfet du Bas-Rhin a en conséquence refusé l'admission provisoire au séjour de Mme A... au titre de l'asile, l'a informée de la prise en charge de sa demande par les autorités polonaises et l'a invitée à se rendre à l'aéroport sous huit jours afin d'être conduite vers cet Etat. L'intéressée n'ayant pas déféré à cette invitation, le préfet l'a réitérée par un courrier du 19 août 2013 en lui demandant de lui communiquer son adresse et en l'avertissant qu'une soustraction intentionnelle à son transfert vers la Pologne aurait pour effet de proroger le délai pendant lequel il pourrait avoir lieu. Le 27 novembre 2013, deux jours avant l'expiration du délai de 6

mois, le préfet a informé les autorités polonaises de la prorogation du délai de transfert du fait de la fuite de Mme A...

Celle-ci a finalement été interpellée le 22 août 2014 à l'occasion d'un contrôle d'identité et placée en rétention dans l'attente de son transfert vers la Pologne. Les dispositions de l'article L. 551-1 du ceseda permettent en effet de placer en rétention pour une durée de 5 jours l'étranger devant être remis aux autorités compétentes d'un Etat membre de l'Union européenne en application des dispositions relatives au traitement des demandes d'asile. Mme A... a contesté la décision de placement en rétention devant le TA de Nancy qui a fait droit à sa demande. Par un arrêt du 31 mars 2015 contre lequel le ministre de l'intérieur se pourvoit en cassation, la CAA de Nancy a confirmé l'annulation de cette décision.

Elle a pour ce faire considéré que la décision de prorogation du délai de transfert s'était substituée à la décision initiale de reprise en charge par la Pologne mais que, n'ayant pas été préalablement notifiée à l'intéressée, elle ne lui était pas opposable et ne pouvait par conséquent pas fonder légalement son placement en rétention.

Ce raisonnement est critiqué par le ministre de l'intérieur à trois égards. Il soutient successivement que la prorogation du délai de réadmission ne constitue pas une décision faisant grief, qu'à supposer qu'il s'agisse d'une décision, elle ne se substitue pas à la décision initiale de réadmission, qu'enfin en l'espèce cette décision avait été notifiée à Mme A... avec la décision de placement en rétention qui la mentionnait et en indiquait les motifs.

La première question à laquelle vous devrez répondre, qui détermine la réponse à toutes les autres, est celle de la nature juridique de la prorogation du délai de transfert de l'étranger vers l'Etat s'étant reconnu compétent pour traiter sa demande d'asile.

La reprise en charge par l'Etat membre responsable donne certainement lieu à une décision. Le premier alinéa du e) de l'article 20.1 du règlement de 2003 la qualifie de décision et précise qu'elle doit être motivée, « assortie des indications de délai relatives à la mise en œuvre du transfert et comporte, si nécessaire, les informations relatives au lieu et à la date auxquels le demandeur doit se présenter s'il se rend par ses propres moyens dans l'Etat membre responsable » et qu'elle « est susceptible d'un recours ou d'une révision ».

L'article L. 531-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose que l'étranger « est informé de cette remise par décision écrite et motivée » et que « cette décision peut être exécutée d'office par l'administration ... ». Les dispositions réglementaires d'application de cet article (art R. 531-1 et s.) évoquent également une décision.

En revanche, aucune disposition de ce règlement ni de celui du 2 septembre 2003 pris pour son application (n° 1560/2003) ne qualifient la prorogation du délai de décision ni ne prévoient de mesures particulières d'information du demandeur d'asile. Il serait donc possible de considérer que cette prorogation du délai est la conséquence de la survenance de circonstances de fait prévues par l'article 20.2 – emprisonnement ou fuite de l'étranger – qui font obstacle à l'exécution matérielle du transfert de l'étranger dans le délai initial et qu'il suffirait qu'il soit informé de leur éventualité lors de la notification de la décision de reprise en charge qui doit, comme nous l'avons dit, comporter les indications de délai relatives à la mise en œuvre du transfert.

Plusieurs raisons nous incitent cependant à voir dans cette prorogation du délai une véritable décision administrative qui fait grief au demandeur d'asile.

Tout d'abord, du point de vue de son objet, cette prorogation n'est pas un effet automatique de la survenance de circonstances de fait. Elle traduit une véritable intention de l'autorité administrative de proroger le délai de réadmission, alors qu'il lui est toujours loisible de traiter elle-même la demande d'asile. Elle ne se produit pas de plein droit, l'article

9 du règlement du 2 septembre 2003 imposant à l'Etat demandeur d'en informer l'Etat responsable, sous peine de se retrouver responsable.

Ensuite, cette intention produit des effets juridiques importants puisqu'elle fait obstacle à ce que l'Etat demandeur se trouve responsable de la demande d'asile comme il devrait l'être en principe au terme du délai de 6 mois. Or, indépendamment même des Etats rencontrant, comme l'ont relevé tant la CEDH que la CJUE, des difficultés systémiques à instruire et traiter les demandes de protection internationale des demandeurs d'asile, en raison de l'afflux important des demandeurs ou de la situation de leurs structures administratives et juridictionnelles, la détermination de l'Etat qui sera chargé de la demande d'asile n'est jamais neutre pour le demandeur d'asile.

La légalité de cette prorogation conditionne celle de plusieurs décisions administratives qui font certainement grief : ainsi, le refus des autorités françaises de traiter la demande d'asile et de délivrer une autorisation provisoire de séjour après ce délai de 6 mois constitue une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile si elle n'est pas justifiée par une prorogation légale du délai de transfert (Ord réf CE, 31 déc 2009, *Mme D... épouse S... et T...*, n° 334865). De même, le placement en rétention d'un étranger en vue de sa remise aux autorités responsables d'un autre Etat ne peut légalement être prise que si cette remise est juridiquement possible, ce qui n'est notamment plus le cas si le délai étant expiré, l'Etat français se trouve responsable de la demande.

Enfin, les conditions légales de cette prorogation relèvent, au moins en ce qui concerne la fuite, d'une opération de qualification juridique des faits dont l'exactitude doit pouvoir être discutée devant un juge. Vous avez défini la fuite au sens de ces dispositions comme visant notamment le cas où le demandeur d'asile se soustrait intentionnellement à l'exécution de son transfert (Ord réf, 11 oct 2011, *M... et Mme C...*, n° 353002, aux T). Le respect des modalités procédurales de la prorogation, fixées par les dispositions que nous évoquons du règlement de septembre 2003, conditionne également sa légalité et doit pouvoir être discuté par l'intéressé et contrôlé par un juge.

Il nous semble donc que tant par son objet que par ses effets et ses conditions, la prorogation doit s'analyser en une décision administrative qui fait grief au demandeur d'asile qui doit par conséquent en avoir connaissance et pouvoir la contester. Il est d'ailleurs arrivé à l'une de vos sous-sections de statuer sur des requêtes tendant à la suspension de l'exécution de cette décision, sans relever qu'elle ne serait pas susceptible d'un tel recours en raison de son absence de caractère normatif (10 ssjs, 12 mai 2010, *E...*, n° 336037). Tel est également la solution retenue par la CAA de Paris dans un arrêt particulièrement motivé sur ce point (18 nov 2014, *Préfet de police*, n° 13PA04220).

Si vous nous suivez pour voir dans la prorogation du délai de remise une décision, ce qui vous conduira à écarter le premier moyen du pourvoi, vous devrez en définir le régime juridique.

Il ne fait tout d'abord aucun doute à nos yeux que cette décision ne se substitue pas à la décision initiale de reprise en charge, comme l'a jugé la cour par un raisonnement que vous devrez censurer. Peut-être s'est-elle, comme le suggère le ministre, inspirée de votre jurisprudence selon laquelle lorsqu'une mesure d'exécution d'un arrêté de reconduite à la frontière est prise après une durée anormalement longue, alors que les circonstances de droit et de fait ont changé et que ce retard est exclusivement imputable à l'administration, elle doit être regardée comme révélant l'existence d'un nouvel arrêté de reconduite à la frontière s'étant substitué à l'arrêté initial (1^{er} avril 1998, *N...*, n° 169280). Mais cette solution, que vous avez très précisément conditionnée, n'est absolument pas transposable à l'application d'un motif légal de prorogation d'un délai pour une durée déterminée. Lorsqu'un délai légal

pour mettre en œuvre une décision est prorogé, comme par exemple pour une déclaration d'utilité publique, cette prorogation n'a jamais été considérée comme une nouvelle décision se substituant à la décision initiale (Section, 25 mai 1979, *Mme B...*, p. 239 ; 14 décembre 1984, *Groupement de défense au sujet du projet de déviation de la RN 6*, n° 42162).

Cette décision doit donc être limitée à son objet, qui est de porter le délai initial à 12 ou 18 mois. Mais, dès lors que, comme nous l'avons dit, cette prorogation produit des effets juridiques sur la détermination de l'Etat responsable de la demande d'asile et, par conséquent, sur les règles applicables au demandeur d'asile, ce dernier doit en être informé.

Cette information nous paraît d'ailleurs conforme à l'esprit de l'article 20 du règlement européen qui, bien qu'il n'impose pas expressément d'information du demandeur d'asile de la prorogation du délai de reprise, prévoit que la décision de reprise doit indiquer les délais relatifs à la mise en œuvre du transfert. Certes, on pourrait interpréter ces dispositions comme imposant une information générale sur les délais minimum et maximum. Mais nous pensons que ces dispositions visent une information plus précise sur les délais qui seront appliqués à chaque demande et impliquent par conséquent que le demandeur reçoive notification de la décision de prorogation du délai de remise.

Si cette décision de prorogation doit être portée à la connaissance du demandeur d'asile, ni les règles européennes, ni le droit interne n'imposent que cette information suive des modalités particulières.

Ainsi, rien ne s'oppose à ce qu'elle le soit au moment où l'autorité administrative prend l'une des décisions d'exécution du transfert, placement en rétention puis remise à l'Etat tiers responsable, voire qu'elle figure dans les motifs de ces décisions. Une décision peut être rendue opposable à son destinataire en étant mentionnée dans les motifs de la décision prise sur son fondement (voyez, pour des retraits de points aboutissant à la perte de validité du permis de conduire : 31 mai 2013, *M. E...*, n° 366865, aux T). Le plus souvent, et notamment lorsque l'étranger était en fuite, cette information ne pourra d'ailleurs lui être utilement donnée que lorsqu'il aura été appréhendé et, comme en l'espèce, placé en rétention pour éviter qu'il ne se soustraie de nouveau à son éloignement. Imposer à l'administration de procéder à une notification purement formelle à la dernière adresse connue où il ne réside par définition plus serait parfaitement inutile.

L'information sur la prorogation et sur ses motifs doit donc pouvoir être faite au plus tard avec la notification de la décision de placement en rétention ou, en l'absence de rétention, avant l'exécution du transfert vers l'Etat tiers responsable. Elle permet ainsi à l'intéressé de contester la décision, soit directement si elle intervient suffisamment tôt avant son exécution, soit, ce qui sera le plus utile, indirectement, à l'occasion de la contestation de la décision dont elle constitue la ou l'une des conditions de légalité, qu'il s'agisse de la décision de remise à l'Etat tiers responsable du demandeur ou de la décision de le placer en rétention.

Prévoir que la décision sur la prorogation doit être portée à la connaissance de l'étranger mais permettre à l'administration d'y procéder lorsqu'elle est en mesure de le faire utilement nous semble réaliser un équilibre entre les contraintes de l'administration et les garanties du droit d'asile. Rappelons à cet égard que le demandeur d'asile a déjà reçu, lorsqu'il a formé sa demande, une information générale qui décrit le dispositif de réadmission vers l'Etat responsable de la demande d'asile et mentionne les délais applicables, notamment en cas de fuite, et que la prorogation résulte dans ce dernier cas de sa soustraction à l'exécution d'une décision légale.

Si vous nous suivez, vous censurerez l'erreur de droit commise par la cour dans l'analyse de la décision de prorogation du délai de transfert, qui ne substitue pas à la décision

initiale. Vous pourrez préciser qu'en revanche la légalité du placement en rétention est subordonnée à l'opposabilité de cette décision au demandeur d'asile, opposabilité qui implique qu'elle lui ait été notifiée avec les motifs qui la justifient au plus tard en même temps que la décision de placement en rétention.

EPCMNC : Annulation de l'arrêt et au renvoi de l'affaire à la CAA de Nancy.