

Nos 394686, 394770
La Cimade et autres

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies
Séance du 11 janvier 2017
Lecture du 30 janvier 2017

CONCLUSIONS

M. Xavier DOMINO, rapporteur public

C'est le quatrième décret d'application de la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile dont nous vous entretenons en l'espace de quelques séances. A nos conclusions, vous avez déjà :

- examiné les requêtes de la CIMADE et autres contre les décrets modifiant la procédure devant la CNDA et devant la juridiction administrative à l'occasion des demandes d'asile à la frontière et l'examen des demandes d'asile en centre de rétention CE, 20 octobre 2017, *La Cimade et autres*, n°394964 et n°395105)
- partiellement annulé le décret relatif à l'allocation pour demandeur d'asile (CE, 23 décembre 2016, *La Cimade et autres*, n° 394819, B)

Le décret, aujourd'hui contesté par les mêmes associations que dans les précédents recours d'une part (soit la CIMADE le Groupe accueil et solidarité, le Groupe d'information et soutien des immigrés et l'association Dom'asile) et par le service jésuite pour les réfugiés et deux personnes physiques qui étaient demandeurs d'asile au moment de l'introduction de la requête (M. P... et Mme D...) de l'autre **est le décret pivot de la réforme**. Il précise les modalités d'examen des demandes d'asile présentées à la frontière, celles de l'examen des demandes d'asile présentées en rétention par un étranger en instance d'éloignement, la composition et les missions du conseil d'administration de l'Office française de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), les modalités d'examen par l'OFPRA des demandes d'asile présentées sur le territoire national, les règles en matière d'accès à la procédure d'asile et de droit au maintien sur le territoire, les conditions d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile, les droits en matière de réunification familiale ou de documents de voyage afférents à la protection accordée.

Vous pourrez joindre les requêtes et n'aurez pas à vous interroger sur leur recevabilité, qui est acquise pour au moins l'un des requérants dans chaque requête.

1. Avant que de nous engager dans le long tunnel de l'examen des très nombreux moyens soulevés, nous souhaiterions mettre en exergue plus délicat d'entre eux à nos yeux.

Ce moyen est dirigé contre l'article 17 du décret attaqué, en tant qu'il prévoit, à l'article R. 741-3 du CESEDA, le relevé de l'empreinte de tous les doigts des demandeurs d'asile, « conformément au règlement (UE) n° 603/2013 du 26 juin 2013 ».

Il est soutenu que cette prévision est contraire d'une part, à l'exigence constitutionnelle de confidentialité des éléments d'information relatifs au demandeur d'asile, et d'autre part, aux articles 8 et 18 de la charte des droits fondamentaux relatifs, respectivement, à la protection des données à caractère personnel et au droit d'asile.

Tout est difficile dans ce moyen : la question de savoir s'il est opérant, la question de savoir selon quelle méthode il faut l'examiner, et la question de savoir quelle réponse il faut lui apporter.

Les premières difficultés ont trait à l'opérance du moyen. Pour bien les saisir, il faut d'abord détailler le dispositif qui est en jeu, c'est-à-dire les dispositions nationales et communautaires en débat, et les critiques qui leur sont adressées.

Le règlement n° 603/2013 du parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 a procédé à la refonte du règlement (CE) n° 2725/2000 du Conseil concernant la création du système "Eurodac" pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin, ainsi que du règlement (CE) n° 407/2002 du Conseil du 28 février 2002 fixant certaines modalités d'application de ce premier règlement. La base de données Eurodac, opérationnelle depuis 2003, a pour objet de contribuer à déterminer l'État membre qui, en vertu de la convention de Dublin, est responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans un État membre et de faciliter à d'autres égards l'application de la convention de Dublin. Elle se compose d'une base de données centrale informatisée, dans laquelle sont traitées des données dactyloscopiques et administratives en vue de la comparaison des données personnelles concernant chaque étranger en séjour irrégulier, âgé de 14 ans au moins, qui, à l'occasion du franchissement irrégulier de sa frontière terrestre, maritime ou aérienne en provenance d'un pays tiers, a été appréhendé par les autorités de contrôle compétentes et qui n'a pas été refoulé d'une unité centrale, équipée d'un système informatisé de reconnaissance des empreintes digitales, gérant la base de données et des moyens de transmission des données entre les États membres et la base de données centrale.

Le nouveau règlement permet aux services de police et de renseignement nationaux d'accéder à la base de données Eurodac au nom de la lutte contre le terrorisme et la grande criminalité.

Plus précisément, les articles 19 et 20 du règlement 603/2013 prévoient que « *les autorités chargées de la prévention ou de la détection des infractions terroristes ou d'autres infractions pénales graves* », ainsi que l'« *unité opérationnelle d'Europol compétente pour collecter, conserver, traiter, analyser et échanger des informations afin de soutenir et renforcer l'action des États membres en matière de prévention ou de détection des infractions terroristes ou d'autres infractions pénales graves* », « *peuvent présenter à l'autorité chargée de la vérification une demande électronique motivée de comparaison de données dactyloscopiques (...) avec le numéro de référence qu'elles lui ont attribué, qui sera transmise au système central par l'intermédiaire du point d'accès national* ».

Une telle demande est néanmoins soumise à un certain nombre de conditions (art. 20) :

- une comparaison dans les bases de données nationales, dans les systèmes des autres États membres et dans le système d'information sur les visas n'a pas permis de déterminer l'identité de la personne concernée ;

- la comparaison est nécessaire aux fins de la prévention ou de la détection des infractions terroristes ou d'autres infractions pénales graves, et des enquêtes en la matière, en ce sens qu'il existe un intérêt supérieur de sécurité publique qui rend la consultation de la base de données proportionnée ;
- la comparaison est nécessaire dans un cas précis (c'est-à-dire des comparaisons systématiques ne peuvent être effectuées) ;
- il existe des motifs raisonnables de penser que la comparaison contribuera de manière significative à la prévention ou à la détection de l'une des infractions pénales en question ou aux enquêtes en la matière. De tels motifs raisonnables existent en particulier lorsqu'il existe des motifs de soupçonner que le suspect, l'auteur ou la victime d'une infraction terroriste ou d'une autre infraction pénale grave relève d'une catégorie couverte par le présent règlement ;
- les demandes de comparaison avec les données d'Eurodac se limitent à la consultation des données dactyloscopiques.

Le sixième alinéa de l'article R. 741-3 du CESEDA, issu de l'article 17 du décret attaqué, dispose que : « *S'il est âgé de 14 ans au moins, il est procédé au relevé des empreintes digitales de tous ses doigts, conformément au règlement (UE) n° 603/2013 du 26 juin 2013* ».

Ces dispositions ne font que réitérer les prévisions de l'article 9 du règlement 603/2013 selon lesquelles « Chaque État membre relève sans tarder l'empreinte digitale de tous les doigts de chaque demandeur d'une protection internationale âgé de 14 ans au moins et la transmet au système central dès que possible et au plus tard 72 heures suivant l'introduction de la demande de protection internationale ». A noter connaissance, aucune disposition législative nationale ne vient faire écran, ou faire un écran total, entre le décret et le règlement communautaire : la loi prévoit seulement qu'en cas de refus de voir ses empreintes recueillies, le demandeur d'asile peut voir sa demande placée en procédure prioritaire.

Il faut préciser en outre que ce n'est pas en soi le recueil de l'empreinte des 10 doigts de la main qui est critiqué, mais c'est l'usage qu'il pourrait être fait de ces données, en vertu du règlement Eurodac. Le principe mobilisé n'est donc pas celui de protection de la vie privée ou de proportionnalité, mais celui de la confidentialité des demandes d'asile.

En effet, dans une décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997, *Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration*, le Conseil constitutionnel a jugé que « *la confidentialité des éléments d'information détenus par l'OFPRA relatifs à la personne sollicitant en France la qualité de réfugié est une garantie essentielle du droit d'asile, principe de valeur constitutionnelle qui implique notamment que les demandeurs du statut de réfugié bénéficient d'une protection particulière ; qu'il en résulte que seuls les agents habilités à mettre en œuvre le droit d'asile, notamment par l'octroi du statut de réfugié, peuvent avoir accès à ces informations, en particulier aux empreintes digitales des demandeurs du statut de réfugié ; que dès lors la possibilité donnée à des agents des services du ministère de l'intérieur et de la gendarmerie nationale d'accéder aux données du fichier informatisé des empreintes digitales des demandeurs du statut de réfugié créé à l'OFPRA prive d'une garantie légale l'exigence de valeur constitutionnelle posée par le Préambule de la Constitution de 1946 (...)* » (point 26).

Dans une décision n° 2003-485 du 4 décembre 2003, *Loi modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile*, le Conseil constitutionnel a toutefois tempéré sa jurisprudence.

Après avoir rappelé l'exigence constitutionnelle de « *confidentialité des éléments d'information détenus par l'OFPPA relatifs à la personne sollicitant l'asile en France est une garantie essentielle du droit d'asile* », a estimé qu'une disposition permettant la transmission au ministère de l'intérieur de documents relatifs aux demandeurs déboutés ne portait pas atteinte au principe de confidentialité des éléments d'information relatifs aux demandeurs d'asile, en relevant que :

- « *les documents communicables en vertu de la disposition critiquée concernent exclusivement des personnes dont la demande d'asile a été rejetée soit par une décision de la Commission des recours des réfugiés soit par une décision devenue définitive de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides* ;
- *la communication des documents ne peut en aucun cas porter sur les pièces produites à l'appui de la demande d'asile ; qu'elle se limite aux " documents d'état civil ou de voyage permettant d'établir la nationalité de la personne dont la demande d'asile est rejetée "* ;
- *ces documents ne peuvent être communiqués qu'à des agents habilités à cet effet* ;
- *la transmission des documents en cause doit être nécessaire à la mise en œuvre d'une mesure d'éloignement ; qu'elle ne doit en aucun cas porter atteinte à la sécurité de l'intéressé ou à celle de ses proches* » (points 43 et s.).

Vous avez, pour votre part, jugé, dans une décision de Section du 1^{er} octobre 2014, *M. E...*, n° 349560, au Recueil, que « *la confidentialité des éléments d'information relatifs aux personnes sollicitant l'asile en France (...) constitue tant une garantie essentielle du droit constitutionnel d'asile qu'une exigence découlant de la convention de Genève relative au statut des réfugiés* »

Malgré les hésitations que ces différents éléments peuvent alimenter quant à l'opérance du moyen, nous ne voyons pas au final, comment vous pourriez dénier cette opérance.

Quand bien même la disposition qui est critiquée est en réalité dépourvue de toute portée normative puisqu'elle ne constitue qu'une réplique de la disposition directement applicable du règlement Eurodac, il nous semble pour autant qu'il est possible de faire jouer la critique de constitutionnalité par la voie de l'exception : si ce qu'Eurodac permet était contraire à la Constitution, alors nul doute qu'il faudrait annuler le décret. En outre, refuser dans une telle hypothèse d'examiner le décret reviendrait à faire du REP contre un décret une arme moins efficace que ne l'est le REP contre une circulaire avec la jurisprudence *Duvignères*.

En outre, il nous semble également que la circonstance que la critique porte en réalité sur l'atteinte à la confidentialité des demandes d'asile que permet le règlement Eurodac ne rend pas cette critique inopérante à propos de notre disposition qui ne prévoit que le simple recueil des empreintes : c'est bien au regard de la finalité du traitement et de ses modalités de consultation ou d'utilisation que doit s'apprécier la légalité du recueil de données personnelles.

Ces premières haies étant franchies, nous ne sommes pour autant pas au bout de nos peines.

La question se pose en effet de savoir comment apprécier le grief d'inconstitutionnalité adressé, par la voie de l'exception, au règlement communautaire. En d'autres termes, est-il si naturel que cela d'appliquer la mécanique de la jurisprudence *Arcelor*, dans laquelle les requérantes se sont placées, mais qui concernait un décret transposant en droit interne les dispositions précises et inconditionnelles d'une directive, à un décret réitérant un règlement communautaire ?

Vous avez déjà été très directement confrontés à la question dans une affaire *Association générale des producteurs de maïs et autres* (CE, 1^{er} août 2013, n° 358103, aux T sur un autre point). Dans ses conclusions, notre collègue E. Cortot-Boucher a lumineusement expliqué les raisons pour lesquelles cette question pouvait faire hésiter – l'influence déterminante de l'article 88-1 de la Constitution pour la solution *Arcelor*, la circonstance que la disposition du règlement existe en dehors de la disposition réglementaire contestée, et lui survivrait en tout état de cause. Et elle a parfaitement explosé aussi les raisons pour lesquelles ces réticences pouvaient être surmontées. Ces raisons tiennent à ce que la différence entre disposition d'un règlement et dispositions « précises et inconditionnelles » d'une directive comme on disait alors, est en réalité plus formelle que réelle, à ce que le droit dérivé ne fait l'objet d'aucun contrôle au titre de l'article 54, à ce que les Etats membres peuvent être conduits à prendre des mesures d'application de ces règlements et enfin à ce que des juridictions d'autres pays procèdent à un tel contrôle (voir notamment l'Allemagne avec l'arrêt dit « *So lange II* » et ensuite un arrêt du 7 juin 2000 BeVerGe 102, 147, *Organisation commune des marchés dans le secteur de la banane*.)

La décision rendue sur ces conclusions reste prudente et entend ne pas trancher le point : après un examen de la conventionalité de la disposition litigieuse, vous avez vérifié que les normes constitutionnelles et conventionnelles invoquées étaient bien de portée équivalente, puis en avez déduit qu'« en tout état de cause », le grief d'inconstitutionnalité pouvait être écarté.

Le fin juriste sait bien que l'expression « en tout état de cause » entend indiquer, en principe, que la question de l'opérance est réservée : le juge refuse de trancher la question de savoir si, à supposer que le moyen soit fondé, il aurait pour conséquence qu'il faille faire droit à une partie au moins des conclusions, et court-circuite la question pour constater que le moyen n'est de toutes les façons pas fondé. Le malheur est qu'ici, cet usage familier et traditionnel de l'en tout état de cause ne nous semble rien réserver du tout : en effet, dans la décision de 2013, les 3/8 n'ont absolument pas examiné la constitutionnalité de l'arrêté. Elles se sont bornées à constater, après avoir vérifié sa conventionnalité, que s'il fallait rentrer dans la logique *Arcelor*, alors il y avait lieu d'écarter le moyen. Mais ce faisant, la décision n'a pas exploré l'autre possibilité : quid si il ne fallait pas entrer dans la logique *Arcelor* ? Cette logique n'est en effet pas la seule manière de rendre opérante la question, en théorie tout du moins. On pourrait imaginer un contrôle direct de la disposition réglementaire nationale à la Constitution. C'est d'ailleurs ce qui se passe d'après la décision *Arcelor* elle-même en cas d'absence de protection équivalente en droit communautaire du principe constitutionnel invoqué : il revient au juge administratif d'examiner la constitutionnalité du décret. Il nous étonnerait fort que la décision *Association générale des producteurs de maïs et autres* doive

être lue comme s'étant à ce point écartée de la logique d'Arcelor qu'elle aurait instauré un écran conventionnel au bénéfice des seuls règlements communautaires. En bref, vous l'aurez compris, à notre sens, le seul moyen de réserver la question est de procéder à un double examen de constitutionnalité et de conventionalité, pas d'ajouter un en tout état de cause à la méthode particulière d'examen de l'inconstitutionnalité qu'a défini la décision Arcelor.

Puisque nous ne croyons pas que vous puissiez coller à la logique ou à la rédaction *Association générale des producteurs de maïs et autres*, il nous semble que deux options vous sont ouvertes à ce stade :

- soit vous souhaitez continuer de réserver la question, et alors il vous faudra répondre non seulement sur le terrain conventionnel mais aussi « en tout état de cause » sur le terrain constitutionnel
- soit vous souhaitez transposer la logique *Arcelor* aux règlements communautaires, et alors vous pourrez coller à *Arcelor*. C'est cette deuxième option qui a nos faveurs.

Mais, nous pardonnez-vous ? – nous vous avons ici aménagé un petit coup de théâtre. C'est qu'en effet, le règlement Eurodac s'insère dans le système Dublin qui a fait vous le de la coopération dans le domaine de l'asile qui fait l'objet des dispositions de l'article 53-1 de la Constitution. Le Conseil avait déclaré non-conforme à la Constitution une disposition prévoyant, sur le fondement de l'accord de Schengen, que le préfet pouvait refuser l'admission au séjour d'une personne dont la demande d'asile avait été refusée par un autre signataire de l'accord de Schengen (décision n°93-325 DC). Le constituant, dans un lit de justice constitutionnel, a alors inséré l'article 53-1 pour prévoir que la République peut conclure avec les Etats européens qui sont liés par des engagements identiques en matière d'asile et de protection des Droits de l'homme et des libertés fondamentales des accords de déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées. Indépendamment du débat général sur Arcelor, on peut donc se demander si, dans le cas particulier qui nous occupe, l'article 53-1 ne fait pas obstacle à un moyen tiré de la contrariété à la Constitution d'une disposition appliquant faisant application d'un règlement communautaire pris dans le cadre de la détermination de l'Etat compétent pour l'examen d'une demande d'asile. A propos d'une autre disposition particulière, celle de l'art. 88-2, introduites dans la Constitution pour la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen, le Conseil constitutionnel a bien jugé que « par ces dispositions particulières, le constituant a entendu lever les obstacles constitutionnels s'opposant à l'adoption des dispositions législatives découlant nécessairement des actes pris par les institutions de l'Union européenne relatives au mandat d'arrêt européen » (décision n°2013-314 QPC). il nous semble que de la même façon, cette disposition spéciale de l'article 53-1 pourrait « siphonner » le débat sur le terrain constitutionnel, ou à tout le moins l'édulcorer considérablement. Mais nous avons quelques réticences, pour autant, à vous proposer de le faire de vous-même de façon catégorique alors que le CC n'a jamais eu, à notre connaissance, l'occasion de se prononcer sur la portée de l'article 53-1 et que les conclusions qu'il convient de tirer pour notre affaire sont assez difficiles à déterminer. Si vous nous suiviez, vous pourriez alors, et paradoxalement, réintroduire le « en tout état de cause » de la décision de 2013, avec une tout autre signification.

Ces choses étant dites, que penser du fond de l'argumentation ?

Il nous semble que les articles 8 (protection des données personnelles) et 18 (garantie du droit d'asile) de la charte des droits fondamentaux assure bien en droit de l'UE, une protection de portée équivalente à celle qu'assure le Conseil constitutionnel en droit national.

Peu importe à cet égard qu'éventuellement, dans le détail ou dans l'histoire, les appréciations d'espèce puissent varier : il y a bien, en droit de l'UE, un principe de portée équivalente.

Reste ensuite la question de savoir si la communication des empreintes digitales à des fins répressives prévue par le règlement porte atteinte au droit d'asile et au droit à la protection aux données personnelles consacré par la charte des droits fondamentaux. Clairement, la question n'est pas, loin de là, dénuée d'enjeux et l'adoption du règlement de 2013 avait été remarquée, et contestée.

Dans ce domaine, on peut adosser le raisonnement sur l'article 52 de la charte qui prévoit que toute limitation de l'exercice des droits et des libertés consacrés par celle-ci doit être prévue par la loi, respecter leur contenu essentiel et que, dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union.

La Cour considère que la lutte contre le terrorisme international et la criminalité grave constituent des objectifs d'intérêt général. Et elle relève que l'article 6 de la charte des droits fondamentaux énonce le droit de toute personne à la sûreté (CJUE, Grande Chambre, 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland*, C-293/12 et C-594/12). Mais elle exerce un contrôle strict du principe de proportionnalité. Mais un récent arrêt *Tele2 Sverige* a aussi montré que sa jurisprudence reste exigeante.

Dans notre espèce, on relèvera que les services de police n'auront accès qu'aux informations pertinentes pour assurer la recherche des auteurs d'infractions, à savoir l'identité et les empreintes, et pas aux informations communiquées par le demandeur pour sa demande d'asile. Et le règlement prévoit lui-même un test de proportionnalité pour vérifier que la demande est bien justifiée et nécessaire. Il nous semble ainsi que la faculté ouverte par le règlement de 2013 est accompagné de conditions et de garanties qui permettent d'assurer sa conciliation avec les principes de protection des demandeurs d'asile et de protection des données personnelles. Nous pensons donc que vous pourriez écarter le moyen, sans renvoyer de question préjudicielle à la Cour. Mais vu l'importance des questions posées, nous reconnaissons bien volontiers que vous pourriez également choisir de renvoyer une question préjudicielle. Nous pensons toutefois qu'il vous est possible d'écarter le grief de vous-mêmes.

Telle est la solution que nous proposons pour la question la plus difficile de ces requêtes, mais qui est loin d'être la seule.

2. Nous examinerons les autres moyens dans l'ordre du décret.

2.1 Est d'abord contesté par deux moyens l'article 2 qui précise les modalités d'examen des demandes d'asile présentées à la frontière :

- La première critique consiste, par une exception d'illégalité à l'opérance douteuse contestant l'article L. 221-4 du CESEDA, à soutenir que le décret est illégal en ce que la loi ne prévoit pas l'information du demandeur d'asile en zone d'attente, mais seulement celle de celui maintenu en zone d'attente. Mais il résulte du premier alinéa de l'article R. 213-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, issu de l'article 2 du décret attaqué que l'étranger qui se présente à la frontière

disposera des informations nécessaires lui permettant d'accéder à la procédure d'asile. Le moyen manque donc en fait.

- La seconde critique n'est guère plus convaincante. Elle consiste à reprocher au décret d'être entaché d'incompétence négative pour ne pas prévoir, au bénéfice personnel des demandeurs d'asile faisant l'objet d'une décision de transfert, les modalités de l'entretien individuel prévu par l'article 5 de la directive 604/2013 UE du 26 juin 2013 (dit règlement Dublin III). Outre que c'est avec la plus grande des méfiances qu'on aborde un moyen d'incompétence négative dirigé contre une disposition réglementaire, en l'espèce, il nous semble possible de couper court à tout débat en relevant que les requérantes ne soutiennent même pas que les cas dans lesquels un tel entretien n'est pas prévu ne correspondraient pas aux hypothèses elles-mêmes prévues par la directive Dublin II, laquelle dispose que *L'entretien individuel peut ne pas avoir lieu lorsque : / a) le demandeur a pris la fuite; ou / b) après avoir reçu les informations visées à l'article 4, le demandeur a déjà fourni par d'autres moyens les informations pertinentes pour déterminer l'État membre responsable. L'État membre qui se dispense de mener cet entretien donne au demandeur la possibilité de fournir toutes les autres informations pertinentes pour déterminer correctement l'État membre responsable avant qu'une décision de transfert du demandeur vers l'État membre responsable soit prise conformément (...)* ». dans ces conditions, vous ne pourrez, nous semble-t-il, qu'écarter le moyen. Relevons en outre que dans sa défense, le ministre soutient pour les étrangers dont la demande relève de la compétence d'un autre Etat membre, l'entretien individuel se déroule selon les modalités prévues à l'article 5 du règlement communautaire qui est d'application directe et ne nécessite aucune mesure de transposition.

2.2 c'est ensuite l'article 7 du décret qui est critiqué selon trois angles. Il précise les modalités d'examen des demandes d'asile présentées en rétention par un étranger en instance d'éloignement :

Le premier moyen est tiré par la voie de l'exception de l'incompatibilité des dispositions de l'article L. 551-3 du CESEDA, qui prévoit qu'une demande d'asile formulée plus de cinq jours après l'arrivée en centre de rétention n'est plus recevable, avec les dispositions de l'article 10 de la directive procédures.

Mais les dispositions de l'article 7 sont prises pour l'application des dispositions de l'article L. 556-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et non pour l'application des dispositions de l'article L. 551-3 même code, lesquelles n'en constituent pas la base légale, l'exception d'illégalité est donc inopérante.

Les associations requérantes reprochent ensuite aux dispositions introduites par l'article 7 d'inverser l'ordre de la procédure prévue par la directive 2013/32 concernant notamment le renseignement du formulaire constituant la demande d'asile. Mais ce moyen repose sur une lecture à notre sens erronée des dispositions de l'article 6 de la directive, qui ne rendent en rien le droit national incompatible, notamment car les agents des centres de rétention sont habilités à enregistrer des demandes d'asile.

Enfin, contrairement à ce qui est soutenu, il résulte bien du droit national pertinent (que l'article L. 556-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile réserve la

possibilité de maintenir un demandeur d'asile en rétention au seul cas où « *la demande est présentée dans le seul but de faire échec à l'exécution de la mesure d'éloignement* » ; le second alinéa du I de l'article R. 723-4 qui prévoit que : « *Lorsque le demandeur d'asile est maintenu en rétention en application du premier alinéa de l'article [L. 556-1](#), la demande d'asile est examinée par l'office dans un délai de quatre-vingt-seize heures à compter de sa réception* » ; et l'article R. 556-6 du même code, issu de l'article 7 du décret attaqué, qui prévoit que : « Dans le cas où le préfet décide du maintien en rétention, l'autorité dépositaire de la demande, dès qu'elle en est informée, saisit sans délai, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, le directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides du dossier de demande d'asile, tel qu'il lui a été remis sous pli fermé par l'étranger, en vue de son examen selon les modalités prévues à l'article [R. 723-4](#) (...) ») que les demandes d'asile présentées en rétention sont examinées en procédure accélérée uniquement dans l'hypothèse où la demande est présentée dans le seul but de faire échec à l'exécution d'une mesure d'éloignement. Le moyen d'inconventionnalité soulevé, qui repose sur un diagnostic inverse, ne peut donc qu'être écarté.

2.3 Sont ensuite critiquées les dispositions de l'article 8 du décret qui précise l'autorité compétente pour mettre fin au statut de réfugié.

Par la voie de l'exception, le moyen accroche sur cet article une contestation des articles L. 711-4 et 711-6 du CESEDA. Mais les dispositions de l'article 8 ne sont prises que pour l'application de l'article de l'article L. 711-4 et non pour celle des articles L. 711-5 et L. 711-6 du même code, qui n'en constituent pas la base légale. Seule la critique contre l'article L. 711-4 est opérante. Cet article prévoit que : « *L'office peut également mettre fin à tout moment, de sa propre initiative ou à la demande de l'autorité administrative, au statut de réfugié lorsque : / 1° Le réfugié aurait dû être exclu du statut de réfugié en application des sections D, E ou F de l'article 1er de la convention de Genève, du 28 juillet 1951, précitée ; / 2° La décision de reconnaissance de la qualité de réfugié a résulté d'une fraude ; / 3° Le réfugié doit, compte tenu de circonstances intervenues après la reconnaissance de cette qualité, en être exclu en application des sections D, E ou F de l'article 1er de la convention de Genève, du 28 juillet 1951* » . Contrairement à ce qui est soutenu, les cas dans lesquels l'office peut mettre fin au statut de réfugié, et non à la qualité de réfugié, ce n'est pas ce que dit la loi, en application de ces dispositions correspondent aux hypothèses fixées à l'article 14 de la directive 2011/95/UE. Nul besoin sur ce sujet de poser une question préjudicielle.

2.4 Quatre moyens sont ensuite articulés contre l'article 15 qui précise les modalités d'examen des demandes d'asile présentées sur le territoire national :

Vous constaterez d'abord que le moyen tiré de ce que l'office ne pourrait remettre en cause le recours à la procédure accélérée lorsque cette dernière dépend d'un constat de l'administration manque en fait (moyen dirigé par la voie de l'exception contre le III de l'article L. 723-2) puisque le V l' article L. 732-2 du CESDA prévoit que, dans tous les cas, l'office « *peut décider de ne pas statuer en procédure accélérée lorsque cela lui paraît nécessaire pour assurer un examen approprié de la demande* » .

Vous écarterez ensuite la deuxième contestation tirée de l'incompatibilité alléguée des dispositions de l'article L. 723-5 du CESEDA avec les dispositions de l'article 18 de la directive. Les termes mêmes de l'article. 723-5 montrent bien que le demandeur peut refuser l'examen médical que l'OFPRA peut lui demander et l'article R. 723-10 issu de l'article 15

du décret attaqué, prévoit que : « Pour l'application de l'article [L. 723-5](#), l'office s'assure que le demandeur comprenne que son refus de se soumettre à un examen médical ne fait pas obstacle à ce que l'office statue sur sa demande (...) » ; Le consentement du demandeur est donc nécessaire, et cette disposition ne porte par ailleurs pas atteinte, contrairement à ce qui est allégué au secret médical.

Ensuite, vous relèverez que l'article 15 ne prévoit aucune disposition d'application des dispositions du septième alinéa de l'article L. 723-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile relatives à la possibilité pour le demandeur d'asile de demander à ce que l'entretien personnel soit mené par un agent de l'office du sexe de son choix, ces dispositions n'en constituant pas la base légale ; l'exception inconvictionnalité dirigée contre disposition n'aura donc pas à être examinée.

Enfin, le moyen tiré de ce que la communication par voie électronique au préfet et à OFII de la date de notification de la décision de l'OFPPA, cette décision étant notifiée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, priverait ce dernier du droit de se maintenir sur le territoire et du droit aux conditions matérielles d'accueil n'est pas assorti des précisions suffisantes pour en apprécier le bien-fondé.

2.5 On en vient ensuite aux critiques adressées à l'article 18 qui précise la procédure de détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile.

Il fait l'objet de quatre critiques.

Nous ne croyons pas que l'article R. 742-3 introduit par le décret et qui dispose que : « L'attestation de demande d'asile peut être retirée ou ne pas être renouvelée lorsque l'étranger se soustrait de manière intentionnelle et systématique aux convocations ou contrôles de l'autorité administrative en vue de faire échec à l'exécution d'une décision de transfert » mettent de quelque manière que ce soit en cause une des matières réservées au législateur par l'article 34 de la Constitution ou par d'autres dispositions constitutionnelles .

En outre, le retrait ou le non-renouvellement de l'attestation de demande d'asile ne peut avoir lieu qu'une fois que la décision de transfert a été prise par l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile. Dès lors, les associations requérantes ne sont pas fondées à soutenir que ces dispositions sont incompatibles avec les objectifs de l'article 9 de la directive 2013/32/UE, car le droit de se maintenir sur le territoire qu'elles garantissent, n'existe que tant qu'aucune décision de transfert n'est intervenue.

Le moyen suivant, tiré de la non-conformité des dispositions de l'article R. 742-2 du CESEDA relatives à la délivrance de l'attestation de demande d'asile au demandeur faisant l'objet d'une procédure de transfert au règlement du 2 septembre 2003, portant modalités d'application du règlement (CE) n° 343/2003, n'est pas assorti des précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien fondé

Enfin, si l'article 18 introduit un article R. 742-4 dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile relatif à la détermination du périmètre dans lequel l'étranger assigné en résidence en application de l'article L. 742-2 de ce code est autorisé à circuler, cet article ne prévoit aucune disposition d'application des dispositions du deuxième alinéa de ce même article L. 742-2 relatives à la période maximale pendant laquelle le demandeur d'asile

faisant l'objet d'une procédure de transfert peut être assigné à l'exception d'illégalité articulée contre ces dernières dispositions n'est donc pas opérante.

2.5 Est encore critiqué l'article 19 qui précise les conditions du droit au maintien sur le territoire :

La première exception d'illégalité, dirigée contre les articles L. 743-2, L. 511-1 et L. 531-1 du CESEDA est inopérante car l'article 19 ne comporte aucune disposition d'application et il ne trouve pas en elles sa base légale.

La Cimade critique ensuite les dispositions sur la domiciliation des demandeurs d'asile. L'article R. 743-2 issu de l'article 19 du décret attaqué, serait illégal en prévoyant que la demande de renouvellement de l'attestation de demande d'asile doit comporter, le cas échéant, l'indication de l'adresse de la personne morale conventionnée auprès duquel le demandeur d'asile a élu domicile.

L'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles prévoit des règles de domiciliation des personnes qui sollicitent des prestations sociales en permettant la domiciliation soit auprès d'un centre communal d'action sociale, soit auprès d'un organisme agréé. Mais l'article L. 264-10 indique que ces dispositions ne sont pas applicables aux procédures de domiciliation des étrangers qui sollicitent l'asile en application de l'article L. 741-1 du CESEDA.

Selon la Cimade, cette disposition ne devrait jouer que lors de la demande d'asile stricto sensu mais, dès que l'attestation de demande d'asile est délivrée, les règles du code de l'action sociale et des familles devraient s'appliquer. Elle s'appuie sur l'article L. 264-2 qui permet la délivrance d'une attestation d'élection de domicile aux étrangers qui sont en possession d'un titre de séjour prévu au CESEDA, ce qui couvre les attestations de demande d'asile.

Mais les termes de l'article L. 264-10 sont clairs. Pour les demandeurs d'asile, les règles de domiciliation sont fixées par l'article L. 741-1 du CESEDA, introduit par l'article 23 de la loi du 29 juillet 2015, et qui prévoit un droit d'élire domicile auprès d'une personne morale conventionnée à cet effet pour chaque département.

L'article R. 744-3 est ensuite critiqué pour un point qu'il ne prévoit pas.

2.7 Pas moins de sept moyens sont ensuite articulés à l'encontre de l'article 20 du décret, qui précise les conditions d'accueil des demandeurs d'asile :

Tout d'abord, nous ne croyons pas cet article nécessitait la consultation du conseil national de la section sociale du comité national d'organisation sanitaire et social car l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles ne l'exige que pour les décrets définissant les conditions techniques minimales d'organisation et de fonctionnement des établissements sociaux et médico-sociaux.

Pour le dire rapidement, beaucoup des dispositions introduites par cet article 20 sont hors du champ de cette procédure et pour le reste, il nous semble qu'il résulte de votre décision du 22 juin 2012, *Cimade et GISTI*, n° 352904, aux tables sur ce point, que les

conditions techniques minimales d'organisation et de fonctionnement des CADA sont fixées, non par le décret attaqué par la convention-type prévue à l'article L. 348-4 du CASF qui prévoit qu'une convention doit être conclue entre chaque CADA et l'Etat, laquelle « *doit être conforme à une convention type dont les stipulations sont déterminées par décret et qui prévoient notamment les objectifs, les moyens, les activités et les modalités de contrôle d'un centre d'accueil pour demandeurs d'asile* », et non par les dispositions réglementaires contenues dans le décret attaqué, lequel n'avait, dès lors, pas à être précédé de l'avis du CNOSS.

Ensuite, une de critiques portant sur le fait que les dispositions des articles L. 744-1, L. 744-7 et L. 744-9 ne pourraient pas subordonner l'offre de conditions d'accueil et d'hébergement à l'enregistrement de la demande et à l'acceptation de l'hébergement proposé a déjà fait l'objet développements par nous à l'occasion de l'examen du recours contre le décret relatif à l'ADA, et vous pourrez les écarter pour les mêmes motifs.

De plus, les cas de suspension, de retrait et de refus du bénéfice des conditions matérielles d'accueil prévus par l'article L. 744-8 du CESEDA, critiqué par la voie de l'exception, correspondent aux hypothèses fixées à l'article 20 de la directive 2013/33/UE dans lesquelles les Etats membres peuvent « *limiter ou, dans des cas exceptionnels et dûment justifiés, retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil* » ; Les associations soutiennent que le pouvoir réglementaire a excédé ses pouvoirs en prévoyant que le demandeur d'asile qui ne s'est pas présenté au gestionnaire du lieu d'hébergement dans un délai de cinq jours comme celui qui s'absente plus d'une semaine sans justification valable est considéré comme ayant refusé l'offre d'hébergement ou abandonné son hébergement », mais nous ne voyons aucun argument convaincant à l'appui de cette affirmation.

En outre, la compétence de la juridiction administrative pour connaître des demandes d'expulsion des étrangers qui se maintiennent dans un lieu d'hébergement après le rejet de leur demande d'asile, procède de la loi, et cette dernière n'est pas critiquée.

Et, contrairement à ce que soutiennent les associations requérantes, la loi prévoit bien, à l'article L.744-6 qu'une évaluation de la vulnérabilité des demandeurs d'asile est effectuée à tous les stades de l'examen de leur demande, sans qu'un traitement spécifique soit, sur ce point, réservé aux demandeurs faisant l'objet d'une procédure de transfert le moyen tiré sur ce point de la méconnaissance des objectifs des directives 2013/32/UE et 2013/33/UE ne peut qu'être écarté et la circonstance que cette évaluation soit effectuée par les agents de l'OFII à l'aide d'un questionnaire n'institue pas une procédure administrative que la directive 2013/33 proscrie à son article 22.

Enfin, le décret contesté ne prévoyant aucune mesure d'application des dispositions des articles L. 744-9 et L. 761-1 du CESEDA relatives au bénéfice de l'allocation pour demandeur d'asile et des dispositions de l'article L. 744-11 relatives à l'accès des demandeurs d'asile au marché du travail, ces dispositions n'en constituant pas la base légale les exceptions d'illégalité dirigées contre ces articles ne peuvent qu'être rejetées.

Par l'ensemble de ces trop longs motifs, nous concluons donc au rejet des deux requêtes