

N° 450341

M. A...

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 5 mai 2021

Lecture du 28 mai 2021

CONCLUSIONS

M. Guillaume Odinet, rapporteur public

Le règlement Dublin III¹, qui repose – comment l’ignoreriez-vous encore ? – sur le principe selon lequel une demande d’asile présentée sur le territoire de l’Union est examinée par un seul de ses États membres (l’État dit « responsable »), organise en conséquence les conditions de détermination de cet État et les conditions de transfert du demandeur d’asile vers cet État, en vue de sa prise ou de sa reprise en charge. Ainsi que l’exprime son cinquième considérant, ce règlement entend ne pas compromettre l’objectif de célérité dans le traitement des demandes de protection internationale. A cette fin, il encadre dans des délais précis et la phase de détermination de l’État membre responsable (qui inclut une requête de l’État où est présentée la demande d’asile à l’État identifié comme responsable et, le cas échéant, l’acceptation de ce dernier), et la phase d’exécution de la décision de transfert² vers cet État³.

Son article 29 prévoit ainsi que le délai pour procéder au transfert effectif du demandeur d’asile est de six mois à compter de l’acceptation, par l’État responsable, de la requête aux fins de prise ou de reprise en charge⁴. La deuxième phrase du paragraphe 2 de cet article précise que « Ce délai 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 la personne concernée prend la fuite ». En vertu du règlement d’exécution de la

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 Décision qui ne peut être adoptée et notifiée qu’une fois que l’État responsable a admis sa responsabilité (CJUE, 31 mai 2018, Hassan, aff. C-647/16).

³ Ces délais contribuent de manière déterminante à la réalisation de l’objectif de célérité dans les demandes de protection internationale ; v. not. CJUE, Gr. Ch., X. et X., aff. C-47/17 et C-48/17, point 69, et jurisprudence citée.

⁴ Le délai est susceptible d’être interrompu par l’exercice d’un recours ; il court alors à nouveau à compter de la notification du jugement du tribunal administratif (v. 24 septembre 2018, Mme K... et M. T..., n° 420708, Rec. p. 336 ; 27 mai 2019, Min. c/ M. et Mme S..., n° 421276, T. pp. 574-622-927 ; du même jour, Min. c/ Mme B..., n° 428025, T. pp. 574-622).

Commission⁵ (art. 9), il incombe à l'État membre qui, en raison de l'emprisonnement ou de la fuite du demandeur, ne peut procéder au transfert dans le délai normal de six mois d'informer l'État responsable avant l'expiration de ce délai.

En cas d'expiration du délai (normal ou étendu), l'État requérant – celui sur le territoire duquel est le demandeur et dans lequel a été présentée la demande – devient, de plein droit, responsable de l'examen de la demande⁶. Il en va de même dès l'expiration du délai normal de six mois si l'État requérant n'informe pas l'État responsable de la prolongation du délai⁷.

Sur la base de ces dispositions, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise vous saisit d'une question qui divise les juges du fond : la prolongation du délai de transfert d'un demandeur d'asile est-elle une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ?

L'aspect délicat de la question porte sur la première étape du raisonnement : y a-t-il (ou doit-il y avoir) une décision de prorogation en vertu de laquelle le délai de six mois est porté à 12 ou 18 mois ?

Si vous y répondiez par l'affirmative, nous n'avons guère de doute qu'une telle décision serait susceptible de recours : elle ne présenterait pas un caractère préparatoire et affecterait les droits des intéressés, de sorte qu'il vous faudrait faire application du principe général.

Il nous semble, cependant, que la prolongation du délai de transfert ne fait pas l'objet d'une décision administrative et n'a pas à être regardée comme en révélant une.

Le règlement Dublin, il est vrai, est quelque peu ambigu. Il énonce, nous vous l'avons dit, que le délai « peut être porté » à douze ou dix-huit mois, non que le délai « est porté » à un tel niveau. La Cour, cependant, ne s'y est pas arrêtée : elle tend à considérer que la prolongation est de plein droit (v. les termes de son arrêt Khir Amayry du 13 septembre 2017, aff. C-60/16, point 36).

Force est effectivement de constater, par ailleurs, que ni le règlement Dublin, ni le règlement d'exécution de la Commission ne prévoit d'adoption d'une décision de prorogation, et pas davantage de notification d'une telle décision au demandeur d'asile. Au contraire, le règlement d'exécution se borne à exiger de l'État requérant qu'il informe l'État responsable, non de sa décision de proroger le délai, mais de l'existence d'une cause de report. La Cour en a déduit que, pour que la prolongation soit effective, il suffit que l'État requérant informe l'État responsable du fait que la personne a pris la fuite et indique dans le même temps le nouveau délai de transfert (CJUE, Gr. Ch., 19 mars 2019, Jawo, aff. C-163/17).

⁵ Règlement (CE) n° 1560/2003 de la Commission du 2 septembre 2003 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers.

⁶ V. art. 29, §2 ; et CJUE, Gr. Ch., 25 octobre 2017, Shiri, aff. C-201/16.

⁷ Art. 9, §2 du règlement (CE) n° 1560/2003.

Vous en avez vous-mêmes déduit que la prolongation du délai de transfert a pour effet de maintenir en vigueur la décision de remise aux autorités de l'État responsable et non de faire naître une nouvelle décision de remise ; et vous avez jugé en conséquence que le demandeur d'asile n'avait pas à être informé spécifiquement de la prolongation du délai de transfert, l'information, lors de la notification de la décision de transfert, des conditions dans lesquelles le délai peut être prolongé étant suffisante (v. 21 octobre 2015, Min. c/ Mme Z..., n° 391375, T. pp. 557-582).

Nous n'ignorons pas que cette décision a entendu réserver la réponse à la question qui vous est aujourd'hui posée. Elle a néanmoins quelque peu engagé la jurisprudence : il y aurait quelque paradoxe, en effet, à affirmer que la prolongation suppose l'adoption d'une décision mais non sa notification, ce qui reviendrait à reconnaître une décision administrative individuelle opposable à l'intéressé sans avoir à lui être notifiée.

En toute hypothèse, nous déduisons du cadre réglementaire et jurisprudentiel européen, tel que nous vous le présentons, que le report du délai est un fait et non un acte juridique. Ni la circonstance que ce report repose lui-même sur des faits susceptibles de contestation – l'existence d'une fuite – ni celle qu'il ait des conséquences juridiques lourdes ne nous paraît déterminante dans la caractérisation de l'existence ou non d'une décision⁸ : il vous faut avant tout considérer le régime juridique applicable – et ce régime nous paraît prévoir une prolongation de plein droit.

Si le texte ne prévoit l'édiction d'aucun acte, il vous faut encore vous assurer que la garantie du droit au recours ne commande pas de reconnaître l'existence d'un tel acte. Vous savez, en effet, qu'il vous arrive, afin de permettre une contestation utile devant le juge, de regarder certains comportements de l'administration comme révélant des décisions ; il ne serait, en ce sens, pas hors de votre portée d'estimer que l'information de l'État responsable révèle une décision (celle de poursuivre l'exécution du transfert au-delà du délai normal) susceptible de recours.

C'est notamment cette protection du droit au recours que le tribunal de Cergy-Pontoise avait en vue, qui s'est référé à la jurisprudence de la Cour de justice, dont il résulte clairement que le demandeur d'asile doit pouvoir disposer d'une voie de recours effective pour faire valoir que le délai de transfert avait expiré sans être prolongé (notamment parce qu'il n'avait pas pris la fuite) (v. CJUE, 25 octobre 2017, Shiri, aff. C-201/16 ; CJUE, 25 janvier 2018, Hasan, aff. C-360/16 ; CJUE, Gr. Ch., 19 mars 2019, Jawo, préc.)⁹. La Cour a récemment précisé que le droit de l'Union exige que le juge saisi d'un recours contre une décision de transfert puisse tenir compte de circonstances postérieures à l'adoption de cette décision qui sont

⁸ Ni l'une, ni l'autre, ne sont en effet propres aux actes juridiques.

⁹ Car le législateur de l'Union n'a pas entendu sacrifier la protection juridictionnelle des demandeurs de protection internationale à l'exigence de célérité dans le traitement des demandes de protection internationale (v. CJUE, 7 juin 2016, Gezelbash, aff. C-63/15 ; CJUE, 13 septembre 2017, Khir Amayry, préc.).

déterminantes pour la correcte application du règlement, sauf à ce qu'une voie de recours spécifique comportant un examen *ex nunc* de la situation de la personne concernée puisse être exercée à la suite de la survenance de circonstances nouvelles – cette voie de recours ne pouvant être subordonnée à la privation de liberté ou à l'exécution imminente de la décision (v. CJUE, Gr. Ch., 15 avril 2021, H.A., aff. C-194/19).

Il nous semble néanmoins que les voies de recours déjà ouvertes permettent suffisamment au demandeur d'asile de soutenir devant le juge que le délai de six mois n'a pas pu être légalement prolongé, sans qu'il soit nécessaire, pour satisfaire à la jurisprudence de la Cour, d'ouvrir une possibilité de recours contre une décision révélée de poursuivre le transfert au-delà du délai de six mois.

Un demandeur d'asile dispose de trois types de voies pour se prévaloir devant le juge de l'expiration du délai de transfert.

Il peut, tout d'abord, présenter une telle argumentation dans le cadre du recours contre la décision de transfert elle-même (si ce recours est encore pendant) : en effet, l'expiration du délai est une cause de non-lieu (v. 27 mai 2019, Min. c/ M. et Mme S..., n° 421276, T. pp. 574-622-927), dont il appartient au juge de tenir compte, le cas échéant d'office, lorsqu'elle survient postérieurement à la décision de transfert. Au-delà de cette circonstance particulière, seule soumise à votre examen par le TA de Cergy-Pontoise, nous pensons que le juge saisi d'une décision de transfert pourrait, par transposition de votre jurisprudence X... (28 février 2020, n° 433886, Rec. p. 63)¹⁰, tenir compte de circonstances postérieures à la décision qui la rendraient illégale pour faire droit à des conclusions tendant à l'abrogation de cette décision¹¹.

L'intéressé peut ensuite demander au préfet de reconnaître la compétence de la France et de lui délivrer en conséquence les documents permettant de saisir l'OFPPRA (v. art. L. 741-2 et R. 741-4 du CESEDA¹²), puis saisir le juge de l'excès de pouvoir d'un éventuel refus fondé sur l'absence d'expiration du délai de transfert (c'est l'hypothèse de votre décision Min. c/ Mme B... du 27 mai 2019 (n° 428025, T. pp. 574-622¹³). Il a accès, dans ce cadre, au référé-suspension ; en cas d'urgence à quarante-huit heures et même en l'absence de décision, un référé-liberté¹⁴ peut être exercé ; entre les deux hypothèses, le référé mesures utiles est ouvert

¹⁰ Comme la décision en cause dans l'affaire X... (suspension d'un sportif), la décision de transfert, qui ne crée pas de droits, est soumise à une exigence constante de légalité et susceptible de devenir illégale.

¹¹ Ce qui suffirait à satisfaire pleinement les exigences récemment dégagées par la CJUE.

¹² Respectivement devenus les articles L. 531-2 et R. 521-8.

¹³ Qui, statuant en référé-liberté, ne se prononce pas sur la question de savoir s'il existe une décision susceptible de recours, mais qui constate néanmoins l'existence d'un refus préfectoral « d'enregistrer [la] demande d'asile en procédure normale », formulation impropre qui caractérise le refus de reconnaître la compétence de la France et de délivrer le dossier permettant de saisir l'OFPPRA ; il nous paraît guère douteux qu'un tel refus est susceptible de recours.

¹⁴ V. par ex., *a contrario*, JRCE, ord., 26 juillet 2018, M. G..., n° 421832, inédite.

(v. Section, 5 février 2016, Y..., n°s 393540 393541, Rec. p. 13 ; précisée par 28 novembre 2018, M. FST..., n° 420343, T. p. 833).

Enfin, un moyen tiré de l'expiration du délai de six mois est opérant à l'appui de la contestation d'une mesure prise en vue de l'exécution de la décision de transfert, telle qu'une décision d'assignation à résidence, puisque l'expiration du délai la prive de base légale (v. 26 juillet 2018, Mme V..., n° 417441, Rec. p. 324) – relevons à cet égard que l'exécution spontanée (sans mesure de contrainte) d'un transfert est un cas de figure exceptionnel. Le moyen est aussi opérant, lorsqu'il s'appuie sur l'absence de fuite, à l'appui de la contestation de la décision, souvent subséquente au constat de fuite, de limitation ou de privation du bénéfice des conditions matérielles d'accueil (v. art. L. 744-7 et 8 du CESEDA¹⁵).

En définitive, le demandeur d'asile peut d'ores et déjà, sans voie de recours direct contre la prolongation du délai de transfert, se prévaloir utilement, devant le juge, de l'expiration de ce délai, soit dans le cadre du recours contre le transfert, soit, après saisine de l'administration ou en urgence, dans le cadre d'un recours tendant à la reconnaissance de la compétence de la France, soit encore dans le cadre d'un recours contre une décision connexe.

Dans ces conditions, il nous semble que la caractérisation d'une décision révélée n'est pas nécessaire pour permettre de garantir l'existence d'une voie de recours accessible et effective ; au contraire, nous pensons qu'elle tendrait à multiplier les occasions de contentieux – dont vous savez qu'elles sont souvent saisies en cette matière.

Nous vous invitons en conséquence à vous en tenir à l'économie générale du texte, qui ne subordonne pas la prolongation du délai de transfert à une décision.

Si vous nous suivez, vous répondrez donc au tribunal administratif de Cergy-Pontoise que la prolongation du délai de transfert, en application de l'article 29, paragraphe 2 du règlement Dublin, ne fait pas l'objet d'une décision susceptible de recours, n'a pas à en faire l'objet et ne peut davantage être regardée comme révélant une telle décision.

Tel est le sens de nos conclusions.

¹⁵ Tels qu'interprétés par votre décision Association La Cimade et autres du 31 juillet 2019 (n°s 428530 428564, Rec. p. 334).