

N° 447339

Association la Cimade

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 12 juillet 2021

Décision du 30 juillet 2021

CONCLUSIONS

M. Philippe Ranquet, rapporteur public

Vous retrouvez aujourd'hui en qualité de juge de l'exécution un litige sur lequel vous vous êtes prononcés par deux décisions, l'une avant dire droit du 28 décembre 2018 et l'autre définitive du 31 juillet 2019 (n° 410347). Ces décisions déterminent le cadre dans lequel vous allez vous prononcer, et que nous commencerons par rappeler.

1. La Cimade vous avait alors demandé d'annuler le refus du ministre de l'intérieur et du directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (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 CESEDA. Ces dispositions, désormais reprises à l'identique à l'article L. 521-4, assurent la transposition de la directive dite « procédure » du 26 juin 2013¹. Elles prévoient que l'enregistrement d'une demande d'asile a lieu au plus tard trois jours ouvrés après sa présentation à l'autorité administrative compétente, ce délai pouvant être porté à dix jours ouvrés lorsqu'un nombre élevé d'étrangers demandent l'asile simultanément.

1.1. Dès la décision avant dire droit, qui a d'ailleurs été fichée sur ce point, vous avez tranché une question essentielle. Les dispositions en cause font peser sur l'Etat une obligation qui, contrairement à ce que soutenait l'administration, n'est pas de moyens, mais de *résultat*. Il incombe en conséquence aux autorités compétentes de prendre les mesures nécessaires au respect de ces délais, et le refus de prendre de telles mesures constitue une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

En l'espèce, en réponse à un courrier de la Cimade en ce sens, le ministre de l'intérieur avait admis que les délais prescrits n'étaient pas respectés mais s'était borné à faire état des efforts entrepris pour améliorer la situation. De la part du ministre dont les services sont en charge de l'enregistrement des demandes, cela équivaut à refuser d'user de ses pouvoirs pour assurer le respect *effectif* des délais prescrits, car vous l'aurez compris, dans la logique que nous venons d'exposer, la carence est constituée du seul fait que le *résultat* n'est pas atteint.

¹ 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 n'avez cependant pas annulé immédiatement ce refus illégal. En effet, depuis la date où il était né, de nouvelles mesures d'organisation avaient été mises en œuvre². Si elles avaient fait disparaître la carence, le recours aurait été privé d'objet ; un supplément d'instruction devait vous éclairer sur ce qu'il en était.

1.2. C'est au vu de ce supplément que vous avez statué en juillet 2019. Vous avez alors estimé que les nouvelles mesures d'organisation et le renforcement des effectifs dans les services concernés avaient contribué à réduire les délais observés, mais pas au point que l'obligation de résultat soit satisfaite. Vous avez en conséquence annulé le refus du ministre de l'intérieur de prendre les mesures nécessaires afin d'assurer le respect des délais d'enregistrement des demandes d'asile, et lui avez enjoint de les prendre sous 6 mois. En revanche, vous avez refusé d'ordonner l'adoption de mesures déterminées demandées par la Cimade : la logique de l'obligation de résultat est que l'autorité compétente dispose du choix des moyens. Vous avez également rejeté les conclusions dirigées contre l'OFII, qui n'intervient dans l'enregistrement des demandes que sur délégation du préfet et n'est donc pas l'autorité compétente pour prendre les mesures nécessaires.

1.3. Les appréciations que vous avez portées sur la situation d'alors dessinent, « en creux », à quelles conditions vous pourriez aujourd'hui juger que la décision est exécutée.

Comme le délai prescrit est de 3 ou 10 jours selon les circonstances, il faut d'abord savoir auquel des deux comparer les chiffres observés. En 2019, compte tenu de la dynamique que connaissaient alors les demandes d'asile en France, l'administration estimait que le délai de 10 jours s'appliquait partout, et votre décision n'a pas contredit cette position – puisque même en retenant cette « cible » moins exigeante, elle n'était pas atteinte.

Il faut ensuite savoir à quelle échelle l'atteinte du résultat est appréciée. En 2019, le ministère de l'intérieur avait fourni une moyenne nationale du délai séparant le passage en structure de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA) et l'enregistrement de la demande par le guichet unique des demandeurs d'asile (GUDA) – rappelons que les SPADA, gérées par des organismes conventionnés par l'OFII, complètent le formulaire électronique de demande d'asile et prennent pour l'intéressé le rendez-vous au GUDA, tenu par la préfecture et l'OFII. Cette moyenne nationale était certes inférieure à 10 jours, mais le ministre concédait qu'elle restait supérieure dans 7 GUDA sur 33.

Vous avez considéré que la carence restait caractérisée dans un tel cas. En d'autres termes, pour une exécution complète, il faut que le délai observé en moyenne pour chaque GUDA, sur une période assez longue pour « lisser » les variations ponctuelles, respecte le délai prescrit – sauf, selon les termes employés dans la décision, si la proportion de ceux qui ne le respectent pas n'est pas « *significative* » ou si les écarts observés s'expliquent par des « *circonstances purement locales, propres à l'organisation ou au fonctionnement de chaque guichet* ». Pour le

² En application de la loi n° 2018-772 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie et selon deux instructions du ministre.

dire autrement, l'obligation d'agir du ministre concerne les retards même dans certains guichets seulement, s'ils sont « systémiques » et appellent des mesures à l'échelon ministériel.

2. Avant de soumettre les données actuelles à cette grille de lecture, nous devons dire un mot de la chronologie de la procédure en exécution et de ses conditions d'instruction, ni l'une ni les autres n'étant tout à fait ordinaires.

La Cimade a saisi votre section du rapport et des études d'une demande d'exécution en juillet 2020. Au vu des diligences de la section, la procédure juridictionnelle a été ouverte en janvier dernier ; elle aboutit deux ans après le prononcé de l'injonction. Mais il ne vous aura pas échappé que cette période de deux ans inclut celle de l'épidémie de Covid-19. Sur les délais d'enregistrement, ses répercussions n'ont pas été univoques et ont varié dans le temps : dans le sens d'un allongement, le quasi-arrêt des enregistrements lors du premier confinement et jusqu'à l'intervention de l'ordonnance de votre juge des référés du 30 avril 2020, puis les contraintes de distanciation auxquelles l'accueil physique au guichet a dû s'adapter et l'indisponibilité des agents devant s'isoler ; dans l'autre sens, en raison des restrictions aux déplacements internationaux, une baisse du flux de demande qui a été considérable les premiers mois, avec ensuite un rétablissement mais sans retrouver les niveaux antérieurs – sur l'ensemble de l'année 2020, le nombre de demandes est de 41 % inférieur à celui de l'année 2019, et les chiffres mensuels nationaux les plus récents ne dépassent pas les trois quarts de ceux d'avant le premier confinement. En examinant l'affaire aujourd'hui, même si la crise sanitaire n'est pas totalement achevée, vous disposez à tout le moins d'un recul sur plusieurs mois de situation stabilisée, où les perturbations de fonctionnement des guichets n'ont plus qu'un caractère sporadique.

Votre 2^e chambre a par ailleurs estimé qu'elle ne pouvait se contenter des données chiffrées produites par l'administration en réponse aux diligences de la SRE et à l'ouverture de la procédure juridictionnelle, trop lacunaires sur une question propre à la situation en Ile-de-France. Elle a organisé une séance orale d'instruction, comme le permet à titre expérimental le décret du 18 novembre 2020³, suivie d'une mesure d'instruction écrite. Nous reviendrons sur ce qu'il faut penser des éléments obtenus sur ce point en particulier.

3. Reprenons donc, avec les informations disponibles sur la situation actuelle, les vérifications qui vous incombent.

3.1. Sur la question du délai de référence à retenir, la réduction du flux de demandes dont nous avons fait état ne peut être ignorée. L'administration elle-même considère que la situation s'est détendue dans les GUDA de métropole au point que le délai prescrit y est maintenant le délai de droit commun de 3 jours – à l'exception notable de l'Ile-de-France, qui a retrouvé les mêmes chiffres qu'avant l'épidémie, et pour laquelle elle réclame l'application du délai de 10 jours. Il en va de même pour les guichets situés outre-mer, notamment en Guyane.

³ Décret n° 2020-1404 du 18 novembre 2020 portant expérimentation au Conseil d'Etat des procédures d'instruction orale et d'audience d'instruction et modifiant le code de justice administrative

Les chiffres ne suscitent ici pas de débat entre les parties. Nous ne voyons pas de raison d'apprécier le délai applicable autrement que ne le demande le ministre. Rien dans les dispositions de la directive ou de la loi ne nous paraît en outre faire obstacle à ce que ce délai soit différencié par région.

3.2. Les productions de l'administration font état de la poursuite des efforts engagés à partir de 2018 : accroissement des effectifs en charge du traitement des demandes et mesures d'organisation telle comme la « surréservation » des rendez-vous en GUDA. Vous pourrez à nouveau donner acte au ministère et à l'OFII qu'ils ne sont pas restés passifs. Reste, nous l'avons dit, que l'exécution de la décision ne peut se mesurer au final qu'aux résultats en termes de délai observé.

3.3. Sur ce point, l'instruction fait clairement apparaître trois situations différentes selon les régions.

La première est celle des guichets métropolitains hors Ile-de-France. Pour eux, le ministère de l'intérieur fournit un recueil détaillé du délai mensuel moyen entre le passage en SPADA et l'enregistrement par le GUDA, jusqu'en mars dernier. Au moins sur les 6 derniers mois, souvent davantage, cette moyenne est inférieure à 3 jours, soit en continu, soit avec des exceptions ponctuelles qui nous semblent relever des circonstances locales. Aussi proposons-nous de considérer qu'à la date de votre décision, il n'y a plus de carence pour ces guichets.

3.4. La deuxième catégorie est celle des guichets d'outre-mer. Pour eux, le problème est surtout le manque de données, qui s'explique en partie par le fait que le mécanisme des SPADA n'y est pas encore déployé. Les seules observations produites sont d'ordre qualitatif, pour signaler que la situation y reste globalement plus tendue qu'en métropole, avec aussi davantage d'« à-coup » liés aux restrictions sanitaires. Il serait certes souhaitable que cette situation soit objectivée par des mesures chiffrées ; néanmoins, les écritures de la Cimade, elles aussi peu développées sur l'outre-mer, ne contestent pas la présentation factuelle faite par le ministère. Il paraît raisonnable de considérer que s'il y a des dépassements du délai prescrit, de 10 jours ici, ils sont la conséquence de circonstances locales.

3.5. Reste le cas particulier des 8 GUDA d'Ile-de-France. Ils concentrent aujourd'hui plus de la moitié des demandes d'asile pour la métropole ; il nous semble que dans ces conditions, un dépassement de délai qui ne concernerait que ces guichets n'en resterait pas moins un problème « systémique » appelant des mesures à l'échelon ministériel.

Si l'on ne regarde que les moyennes mensuelles produites pour ces guichets, il n'y a pas de problème de délai, puisqu'elles sont inférieures à 10 jours, en continu sur plusieurs mois. Mais il faut rappeler qu'il ne s'agit que de la durée séparant l'accueil en SPADA du rendez-vous en GUDA. Or en Ile-de-France, depuis 2018, le passage en SPADA lui-même doit être précédé d'une prise de rendez-vous par l'intermédiaire d'une plateforme téléphonique, mise en place pour le compte de la préfecture de région par l'OFII avec l'opérateur Orange. L'objectif poursuivi est de rationaliser et fluidifier le parcours en accordant un nombre quotidien de rendez-vous en SPADA correspondant aux capacités de traitement de ces structures ainsi qu'à celles des GUDA ; selon les écritures de l'OFII, le demandeur qui obtient

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.

un rendez-vous en SPADA l'obtient à J+1, puis se voit proposer un rendez-vous en GUDA à J+2. La mise en place de la plateforme contribue donc à réduire le délai entre ces deux étapes et fait disparaître les files d'attentes devant les locaux des SPADA.

Toutefois, selon la Cimade, l'amélioration est factice car les files d'attentes « physiques » sont devenues des files d'attente « virtuelles » : elle fait état de témoignages de demandeurs d'asile qui ont contacté la plateforme plusieurs jours de suite sans résultat, qu'elle soit saturée d'appels ou que le nombre de rendez-vous disponibles pour le lendemain soit déjà épuisé, certains ayant finalement renoncé. Le débat s'est ainsi déplacé, en Ile-de-France, sur le délai d'accès aux SPADA. Il paraît en effet normal que le délai entre présentation et enregistrement de la demande au sens de la directive et de la loi, qui ne le définissent pas plus précisément, inclue ce passage obligé pour entrer en relation avec le service compétent.

3.6. Toute la difficulté est alors de chiffrer la durée effective de ce délai. L'OFII publie des statistiques quotidiennes telles que le nombre d'appel, le nombre de rendez-vous délivrés et le temps moyen d'attente, mais elles ne renseignent pas sur le nombre de tentatives au bout desquelles un rendez-vous est obtenu, et surtout sur la durée pendant laquelle ces tentatives doivent en moyenne être renouvelées. C'est en grande partie à la recherche de cette information qu'ont été déployés les efforts d'instruction que nous avons mentionnés.

L'OFII a alors, en particulier, fait état des limites rencontrées par l'opérateur Orange pour exploiter les données identifiantes des appels reçus, qui sont des données personnelles auxquelles s'applique le RGPD. Ainsi, les numéros appelants ne sont pas conservés au-delà d'une durée de trois mois. La dernière production reçue au terme de l'instruction présente, sur cette profondeur de 3 mois (janvier à mars 2021), un retraitement du nombre total d'appels reçus pour en exclure les appels qualifiés de « parasites » ou « inéligibles » et pour ne comptabiliser qu'une fois les appels émanant d'un même numéro. Le nombre d'appel ainsi retraité reste supérieur à celui des rendez-vous attribués par la plateforme, dans un rapport de l'ordre de 3 pour 1 (ainsi, en février 2021, 11 248 appels pour 4 306 rendez-vous). Le ministère et l'OFII vous invitent à en déduire que la grande majorité des demandeurs obtiennent leur rendez-vous en 3 jours ou moins – ce qui, ajouté au délai entre la SPADA et la GUDA, resterait compatible avec le délai prescrit de 10 jours. Le raisonnement sous-jacent est qu'un tiers des demandeurs sont servis dès le premier jour d'appel, et les deux tiers restants les deux jours suivants.

Nous ne pouvons vous proposer de faire vôtre ce raisonnement, que pour parler franchement nous ne comprenons pas. Il ne nous paraît fonctionner que si toutes les personnes qui ont appelé un certain jour sont sûres de se voir attribuer *la totalité* des rendez-vous mis à disposition ce jour, *plus* ceux mis à disposition le lendemain et le surlendemain. Mais c'est impossible : ils sont toujours en concurrence avec ceux qui ont appelé en vain la veille ou plus tôt, et avec ceux qui appellent pour la première fois quand eux le font pour le deuxième ou le troisième jour. Les données produites ne vous éclairent au final toujours pas sur le délai moyen d'obtention d'un rendez-vous, et tendent même plutôt à confirmer que structurellement, la situation actuelle est génératrice d'une « file d'attente virtuelle ».

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.

De manière plus générale, nous croyons que toute tentative de mesurer le délai à travers un rapprochement d'agrégats comme le nombre d'appel et le nombre de rendez-vous se révélera vaine, car cela ne permettra pas de rendre compte de la probabilité effective qu'à chaque jour un demandeur d'obtenir l'un des rendez-vous disponibles, qui varie selon de trop nombreux facteurs. Avec la réserve que commande notre culture mathématique limitée, nous ne voyons guère d'autre voie que celle d'une mesure *directe* du délai moyen, c'est-à-dire d'un relevé de ce délai par cohorte de personnes appelant la plateforme pour la première fois. Cet exercice ne devrait se heurter à aucun obstacle juridique en matière de protection des données personnelles, si le relevé est fait pendant la période où leur conservation est prévue et si sa finalité n'est que la production de statistiques anonymes. Nous sommes en revanche conscients qu'un tel relevé, manifestement non prévu dans le cahier des charges actuel de la plateforme et de son opérateur, posera une question de délai de mise en œuvre et de moyens à y consacrer.

4. Au terme de cet examen des faits, il n'est en tout cas pas établi que le délai prescrit de 10 jours soit respecté dans une région aussi importante que l'Ile-de-France ; ce qui revient à dire qu'il n'est pas établi que votre décision du 31 juillet 2019 soit entièrement exécutée. Eu égard à l'importance de l'obligation méconnue, qui trouve son fondement dans le droit de l'UE, nous ne voyons pas d'autre issue que le prononcé d'une astreinte, qui vous pourrez seulement fixer à un niveau moindre de celui réclamé par la Cimade (1 000 € par jour de retard) pour tenir un juste compte du fait que l'inexécution n'est que partielle.

Vous pourriez il est vrai hésiter devant une configuration qui n'est pas habituelle : ce n'est pas une inexécution certaine que vous censureriez, mais l'incapacité de l'administration à lever l'incertitude sur l'exécution. Et cela mettrait implicitement mais nécessairement à sa charge, outre l'obligation déjà consacrée par vos décisions au principal, une *autre* obligation, celle de se donner les moyens de mesurer de manière satisfaisante le délai d'obtention d'un rendez-vous par la plateforme téléphonique. Mais cela nous paraît découler de la logique suivie depuis votre première décision : une obligation de résultat implique que son débiteur pourra avoir à justifier que le résultat est atteint ; devoir mesurer les incidences de la plateforme téléphonique sur ce point ne sort donc pas du cadre fixé par l'obligation initiale. Nous ne vous proposons en outre pas d'énoncer de manière prescriptive la méthode de mesure du délai en Ile-de-France, la liberté de choix des moyens prévalant à ce stade aussi – on nous permettra seulement d'espérer avoir été bien entendu sur ce dont le juge a besoin. Vous pourrez enfin, dans le choix du délai au terme duquel l'administration devra justifier de l'exécution, tenir compte des contraintes objectives auxquelles elle fait face et que nous avons mentionnées.

PCMNC à ce que soit prononcée à l'encontre de l'Etat une astreinte de 500 € par jour de retard s'il n'est pas justifié dans un délai de 6 mois de l'exécution de votre décision du 31 juillet 2019.

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.