

N° 452857 et N° 453810

Mme K...

M. H...

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 8 octobre 2021

Décision du 28 octobre 2021

CONCLUSIONS

Mme Sophie Roussel, rapporteure publique

Nous prononcerons des conclusions communes sur ces deux affaires, dont le seul point commun est de soulever des questions de compétence dans le cadre de litiges en lien avec la politique de l'asile qui ne se résolvent ni l'une, ni l'autre, par application de l'article R. 312-6 du code de justice administrative¹, selon lequel « *Les litiges relatifs à la reconnaissance d'une qualité telle que celles de combattant, d'évadé, de déporté, de résistant ainsi qu'aux avantages attachés à l'une de ces qualités relèvent de la compétence du tribunal administratif dans le ressort duquel le bénéficiaire ou le candidat au bénéfice des dispositions invoquées a sa résidence lors de l'introduction de la réclamation* ».

1. Le dossier n° 453810 a été transmis au président de la section du contentieux par le président du tribunal administratif de Melun, qui a fait usage de la faculté que lui ménage l'article R. 351-3 du code de justice administrative.

Il concerne la demande introduite devant le juge des référés de ce tribunal sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative par un bénéficiaire de la protection subsidiaire qui tente en vain, depuis 2018, d'obtenir de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) la délivrance d'un certificat valant acte de naissance.

En vertu de l'article L. 121-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) (ancien article L. 721-3), l'office est habilité à délivrer aux personnes placées sous sa protection – réfugiés, bénéficiaires de la protection subsidiaires, apatrides, environ 455 300 personnes en 2020 selon le rapport annuel de l'office² –, après enquête s'il y a lieu, les pièces nécessaires pour leur permettre soit d'exécuter les divers actes de la vie civile, soit de faire appliquer les dispositions de la législation interne ou des accords internationaux qui intéressent leur protection, notamment les pièces tenant lieu d'acte d'état civil.

¹ Ancien article R. 50 du code des tribunaux administratifs, précédemment article R. 41.

² https://ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport_dactivite_de_lofpra_-_2020.pdf. Au 31 décembre 2020, l'office estime à 455 295 le nombre de personnes placées sous sa protection juridique et administrative (mineurs inclus) : 357 395 bénéficiaires du statut de réfugié, 96 294 de la protection subsidiaire et 1 606 du statut d'apatride.

Le directeur général de l'office – compétence précisée par l'article R. 121-35 du code³ – authentifie les actes et documents qui lui sont soumis. Les actes et documents qu'il établit ont la valeur d'actes authentiques.

Ces diverses pièces suppléent à l'absence d'actes et de documents délivrés dans le pays d'origine.

Cette compétence de l'OFPRA en matière d'état civil existe depuis la création de l'office en 1952⁴. Pour l'exercer, le décret n° 2017-190 du 6 mai 2017 prévoit que les personnes habilitées auprès de l'office à exercer les fonctions d'officier d'état civil sont, dans le cadre de ces activités, placées sous le contrôle du procureur de la République près le tribunal judiciaire de Paris. Cette compétence correspond à une part significative de son activité. D'après son rapport d'activité, l'office a ainsi délivré en 2020 36 019 premiers actes d'état civil en 7 091 livrets de famille et enregistrés 766 mariages conclus à l'étranger⁵.

Quoique qu'exercée dans un contexte administratif – des actes sont émis par une autorité administrative, dans le cadre d'un service public administratif, et sont susceptibles d'avoir des conséquences importantes sur la situation administrative de la personne protégée et celle de sa famille – les décisions prises par l'office dans ce cadre relève de l'état des personnes, dont il appartient à la juridiction judiciaire de connaître, de la même matière que les décisions prises par un maire agissant en qualité d'officier d'état civil ou celles des services d'état civil des français nés à l'étranger relèvent, elles-aussi, de la juridiction judiciaire. Voyez en ce sens :

- la décision du TC, 17 juin 1991, *Mme M...*, n° 02650, p. 465, à propos du refus d'un maire de délivrer un livret de famille ;
- la décision TC, 14 février 2005, *R... c/ commune de Saint-Quentin*, n° 3401, p. 650, à propos d'une action en responsabilité dirigée contre une commune relative à la réparation d'un dommage résultant d'une faute commise dans le cadre du fonctionnement des services de l'état-civil, lesquels sont placés sous le contrôle de l'autorité judiciaire,
- ou encore la décision TC, 19 mars 2007, *Mme X...*, n° 3497, au Rec. , à propos d'une action indemnitaire tendant à la réparation du préjudice causé par le fonctionnement défectueux des services de l'état civil des étrangers.

Plusieurs dispositions expresses nous confortent en ce sens. D'une part, seul le juge civil, compétent en matière d'état des personnes, peut modifier ces actes, ainsi qu'en dispose l'article 99-2 du code civil, qui ne laisse aux personnes habilitées à exercer les fonctions d'officier de l'état civil auprès de l'office que le pouvoir de procéder à la rectification des « *erreurs et omissions purement matérielles entachant les énonciations et mentions apposées en marge de ces actes* ». D'autre part, l'article 1048 du code de procédure civile attribue, au sein de l'ordre judiciaire, au tribunal judiciaire de Paris la compétence exclusive pour

³ ex article R. 722-4.

⁴ Article 4 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile.

⁵ Source : rapport d'activité 2020

connaître des contestations relatives aux « *les certificats tenant lieu d'acte d'état civil à un réfugié, un apatride ou un bénéficiaire de la protection subsidiaire* ». Ce second argument a la valeur d'un simple indice et ne peut à lui seul fonder votre décision : la procédure civile, qui relève du domaine réglementaire⁶, ne peut en effet compétemment décider de la répartition des compétences entre les deux ordres juridictionnels.

Ajoutons que plusieurs juridictions du fond ont déjà pris parti en ce sens :

- la cour administrative d'appel de Paris, par une ordonnance du 29 mai 2018 n° 18PA03976 déclinant la compétence de la juridiction administrative pour connaître d'un litige dirigé contre le refus de l'office de mentionner un mariage sur le certificat de naissance valant acte d'état civil précédemment délivré, contre laquelle un pourvoi en cassation avait été formé qui, conformément à nos conclusions, n'a pas été admis ;
- la cour administrative d'appel de Versailles, par une ordonnance du 9 mars 2020, n° 19VE04242, rendue à propos du refus de l'office de délivrer un acte de naissance ou autre document d'état civil.

L'ensemble de ces éléments nous conduit donc à vous proposer de décliner la compétence de la juridiction administrative, sans qu'il soit nécessaire de saisir le Tribunal des conflits tant la solution nous paraît peu douteuse.

Nous excluons en effet résolument l'hypothèse alternative, suggérée dans l'ordonnance par laquelle le recours vous a été transmis, consistant à regarder ce litige comme relatif à un avantage attaché à la reconnaissance d'une qualité au sens de l'article R. 312-6 du code de justice administrative.

La délivrance de certificats tenant lieu d'actes d'état civil ne peut certainement pas être regardée comme un « avantage » attaché à la reconnaissance d'une qualité – celle d'apatride, pour laquelle vous avez admis la compétence de la juridiction administrative sous réserve toutefois des questions préjudicielles d'état ou de nationalité (CE Sect., 9 octobre 1981, S..., n° 28945, p. 98) et en son sein et en premier ressort, du tribunal administratif dans le ressort duquel l'intéressé a sa résidence, ou celle de réfugié ou de bénéficiaire de la protection subsidiaire, qui relève en premier ressort de la cour nationale du droit d'asile (art. L. 131-2 du CESEDA).

En tout état de cause, la question de la compétence de la juridiction administrative prime celle de la compétence à l'intérieur de la juridiction administrative. Dès lors que les décisions dont il est question sont indétachables des fonctions d'état civil confiées à l'office et ne peuvent à ce titre qu'être contestées devant la juridiction judiciaire, l'article R. 312-6 du code de justice administrative n'est d'aucun secours.

*

⁶ Conseil constitutionnel, décision n° 66-40 L du 8 juillet 1966 ; décision n° 77-97 L du 27 avril 1977. Serge Ginchard et Guillaume Drago, « Droit constitutionnel et procédure civile », Répertoire de procédure civile, chap. 1, Dalloz.

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.

2. Le second dossier appelé (n° 452857) concerne une décision prise par l'Office français de l'immigration et l'intégration (OFII) en matière de conditions matérielles d'accueil versées aux demandeurs d'asile en vertu de l'article L. 551-9 du CESEDA (ex. L. 551-9).

Si la compétence de l'ordre administratif n'est cette fois-ci pas douteuse, et qu'il y a donc lieu de s'interroger le point de savoir quelle est la juridiction, en son sein, compétente pour en connaître en premier ressort, l'article R. 312-6 du code de justice administrative n'est pas, davantage, applicable.

Deux raisons nous conduisent à cette conclusion, qui tiennent pour la première, à la portée de l'article R. 312-6, la seconde étant d'ordre pratique.

1) Nous ne pensons pas en premier lieu que la qualité de demandeur d'asile soit au nombre des qualités « *telle que celles de combattant, d'évadé, de déporté, de résistant* » visées par cet article.

D'abord parce que le demandeur d'asile est, chronologiquement, celui qui prétend à la reconnaissance d'une qualité, à laquelle est attachée un statut protecteur : cette qualité ne lui donc pas encore été reconnue.

Ensuite, parce que vous avez toujours interprété de façon assez restrictive la notion de qualité au sens de cet article. Vous n'avez d'ailleurs ajouté à l'énumération qui figure à cet article, qui a été écrit en 1953 en pensant aux différentes catégories d'anciens combattants du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, que la qualité d'apatride (CE Sect., 9 octobre 1981, S..., n° 28945, p. 98) et celle de rapatrié (CE, 7 novembre 1990, B..., n° 107922, aux tables du Rec.).

Pour reprendre les termes de Frédéric Scanvic dans l'article du répertoire de contentieux administratif Dalloz qu'il a consacré à la répartition des compétences à l'intérieur de la juridiction administrative pour décrire votre jurisprudence sur cet article, « *une qualité nécessite un élément de permanence et un rapport nécessaire et suffisant à la personne en cause* », ce qui exclut par exemple le « cas social grave », notion temporaire, relative et contingente à la situation matérielle et morale de la personne considérée. Le cas du demandeur d'asile, quoique juridiquement définissable par les critères posés par le droit français et européen (mais pas en tant que tel par la Convention de Genève) – deuxième critère que vous mobilisez⁷ – ne présente certainement cet élément de permanence.

2) Notre deuxième raison est plus prosaïque.

L'application de l'article R. 312-6 conduit à attribuer le litige au tribunal dans le ressort duquel le requérant à sa résidence. Ce critère ne paraît pas très opérationnel s'agissant des

⁷ Développé par les conclusions du commissaire du gouvernement Rigaud sur la décision *Garderein* : CE Sect., 31 janvier 1969, p. 55.

demandeurs d'asile, qui se trouvent, par construction, dans une situation précaire et volatile et qui parfois ne bénéficient d'aucune solution d'hébergement.

A cela s'ajoute qu'il n'y a guère d'inconvénient pratique à l'application du critère de « principe », quoique résiduel dans le système de répartition des litiges entre tribunaux administratifs⁸, tenant à la localisation du siège de l'autorité qui, soit en vertu de son pouvoir propre, soit par délégation, a pris la décision attaquée (art. R. 312-1 du code de justice administrative). L'organisation de l'OFII en 31 directions territoriales⁹, responsables de la mise en œuvre des missions de l'office sur le territoire de compétence, conduit à répartir le contentieux sur l'ensemble du territoire, plutôt que de le concentrer sur le tribunal dans le ressort duquel l'OFII a son siège national.

Dans la très grande majorité des cas, ce qui explique sans doute qu'alors même que les décisions sur les conditions matérielles d'accueil génèrent un important contentieux, vous n'avez pas déjà tranché cette question, le lieu de résidence du demandeur d'asile et le lieu du siège de la direction territoriale de l'OFII compétente relèveront du ressort territorial d'un même tribunal.

Nous vous proposons donc, par application de l'article R. 312-1 du code de justice administrative, d'attribuer ce litige au tribunal administratif d'Amiens, dans le ressort duquel se trouve le siège de la direction territoriale de l'OFII, auteure de la décision en litige. Ce dossier retournera ainsi à la juridiction devant laquelle il a été à l'origine porté, avant d'être transmis au tribunal administratif de Nancy, (dans le ressort duquel le requérant a sa résidence) qui, n'étant pas d'accord avec ce renvoi, vous l'avait finalement renvoyé.

Tel est le sens de nos conclusions sur ces deux affaires.

⁸ L'article R. 312-1 prévoyant que le critère qu'il fixe n'a vocation à jouer que si aucune des règles de compétence énoncée aux articles R. 312-6 à 17 n'ont pas trouver à s'appliquer.

⁹ Rapport d'activité 2020 : <https://www.ofii.fr/wp-content/uploads/2021/07/Rapport-annuel-2020-1.pdf>