

**CONSEIL D'ETAT**  
statuant  
au contentieux

**N° 497859**

**REPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

ASSOCIATION DES AVOCATS ELENA  
FRANCE et autres

M. Alexandre Trémolière  
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux  
(Section du contentieux, 2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> chambres réunies)

M. Clément Malverti  
Rapporteur public

Sur le rapport de la 2<sup>ème</sup> chambre  
de la Section du contentieux

Séance du 21 mai 2025  
Décision du 12 juin 2025

Vu la procédure suivante :

Par une requête, un mémoire complémentaire et un nouveau mémoire, enregistrés les 13 septembre et 11 décembre 2024, ainsi que le 16 mai 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association des avocats Elena France, l'association pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles et transsexuelles à l'immigration et au séjour (Ardhis), l'association Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen (LDH), l'association Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (Gisti), l'association Dom'Asile, l'association Amnesty international France, l'association avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE), la fédération des associations de solidarité avec tou-te-s les immigré-e-s (FASTI), l'association la Cimade, service œcuménique d'entraide, le syndicat des avocats de France (SAF), l'association Droits ici et là-bas (DIEL), la coalition internationale des sans-papiers et migrant-e-s (CISPM), l'association migrations, minorités sexuelles et de genre (2MSG) et l'union syndicale solidaires (USS) demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2024-828 du 16 juillet 2024 relatif aux pôles territoriaux « France asile » et modifiant la procédure de demande d'asile ;

2°) d'enjoindre au Premier ministre de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir le respect effectif du principe de confidentialité dans les pôles territoriaux par des mesures techniques adéquates soumises à la délivrance d'un agrément du directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRO),

ainsi que l'égalité de traitement des demandeurs d'asile au sein des différents pôles territoriaux ainsi qu'entre ces pôles territoriaux et le siège de l'OFPRA ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution ;
- la convention de Genève du 28 juillet 1951 et le protocole signé à New York le 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés ;
- la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Alexandre Trémolière, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Clément Malverti, rapporteur public,

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Rocheteau, Uzan-Sarano et Goulet, avocat de l'Association des avocats Elena France et autres et de l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers ;

Considérant ce qui suit :

1. Par un décret du 16 juillet 2024 relatif aux pôles territoriaux « France asile » et modifiant la procédure de demande d'asile, le Premier ministre a, afin d'assurer la mise en œuvre de l'article 62 de la loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, modifié plusieurs dispositions réglementaires du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile relatives à l'accès à la procédure d'asile et à l'examen des demandes d'asile. L'association des avocats Elena France, l'association pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles et transsexuelles à l'immigration et au séjour (Ardhis), l'association Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen (LDH), l'association Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (Gisti), l'association Dom'Asile,

l'association Amnesty international France, l'association avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE), la fédération des associations de solidarité avec tou-te-s les immigré-e-s (FASTI), l'association la Cimade, service œcuménique d'entraide, le syndicat des avocats de France (SAF), l'association Droits ici et là-bas (DIEL), la coalition internationale des sans-papiers et migrant-e-s (CISPM), l'association migrations, minorités sexuelles et de genre (2MSG) et l'union syndicale solidaires (USS) demandent l'annulation pour excès de pouvoir de ce décret et à ce qu'il soit enjoint au Premier ministre de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir le respect effectif du principe de confidentialité dans les pôles territoriaux par des mesures techniques adéquates soumises à la délivrance d'un agrément du directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPPA), ainsi que l'égalité de traitement des demandeurs d'asile au sein des différents pôles territoriaux ainsi qu'entre ces pôles territoriaux et le siège de l'OFPPA.

2. Le désistement de l'association Amnesty international France est pur et simple. Rien ne s'oppose à ce qu'il en soit donné acte.

3. L'association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) justifie d'un intérêt suffisant à l'annulation du décret attaqué. Son intervention est ainsi recevable.

#### Sur le cadre juridique :

4. L'article L. 121-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose que l'Office français de protection des réfugiés et apatrides « *exerce en toute impartialité* » ses missions et « *ne reçoit, dans leur accomplissement, aucune instruction* ». Selon l'article L. 121-10 du même code : « *Tous les membres du personnel de l'office sont tenus au secret professionnel en ce qui concerne les renseignements qu'ils auront reçus dans l'exercice de leurs fonctions* ». Aux termes de l'article L. 531-8 du même code : « *La collecte par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides d'informations nécessaires à l'examen d'une demande d'asile ne doit pas avoir pour effet de révéler aux auteurs présumés de persécutions ou d'atteintes graves l'existence de cette demande d'asile ou d'informations la concernant. / Sans préjudice des dispositions de l'article L. 532-9, ne sont pas communicables par l'office les informations versées au dossier du demandeur ou relatives à leurs sources dont la divulgation porterait atteinte à la sécurité des personnes physiques ou morales ayant fourni ces informations ou à celle des personnes auxquelles elles se rapportent ou serait préjudiciable à la collecte d'informations nécessaires à l'examen d'une demande d'asile* ». L'article L. 531-12 du même code dispose que : « *L'Office français de protection des réfugiés et apatrides convoque le demandeur d'asile à un entretien personnel par tout moyen garantissant la confidentialité et la réception personnelle de cette convocation (...)* ».

5. Aux termes de l'article L. 121-17 du même code, dans sa rédaction résultant de l'article 62 de la loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration : « *Des pôles territoriaux dénommés " France asile " peuvent être progressivement déployés sur l'ensemble du territoire français après la mise en place de trois sites pilotes. Ces pôles territoriaux effectuent : / 1° L'enregistrement de la demande d'asile par l'autorité compétente, conformément au chapitre I<sup>er</sup> du titre II du livre V ; / 2° L'octroi des conditions matérielles d'accueil du demandeur d'asile prévues au titre V du même livre V ainsi que l'évaluation de sa vulnérabilité et de ses besoins particuliers par l'Office français de l'immigration et de l'intégration, conformément aux articles L. 522-1 à L. 522-5 ; / 3° L'introduction de la demande d'asile auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, dans les conditions prévues à l'article L. 531-2, sans préjudice de l'indépendance de*

*ses agents garantie à l'article L. 121-7. (...) / Le demandeur d'asile peut compléter sa demande auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides de tout élément ou de toute pièce utile jusqu'à l'entretien personnel mentionné à l'article L. 531-12, qui ne peut intervenir avant un délai de vingt et un jours à compter de l'introduction de la demande d'asile, hormis les cas où l'office prend une décision d'irrecevabilité en application des 1° ou 2° de l'article L. 531-32 ou statue dans le cadre des procédures prévues aux articles L. 531-24, L. 531-26 et L. 531-27 ; / 4° L'entretien personnel prévu aux articles L. 531-12 à L. 531-21, lorsqu'il est mené par un moyen de communication audiovisuelle dans les conditions prévues à l'article L. 531-21 ou dans le cadre d'une mission déconcentrée prévue à l'article L. 121-11. »*

Sur les moyens de la requête :

6. En premier lieu, il résulte de ces dispositions que le législateur a permis la mise en place progressive de pôles territoriaux « France asile » regroupant, sur un même site, les autorités chargées de l'enregistrement de la demande d'asile, de l'octroi des conditions matérielles d'accueil du demandeur d'asile et de l'évaluation de sa vulnérabilité et de ses besoins particuliers, ainsi que du recueil des informations nécessaires à l'examen de la demande d'asile et a prévu, à ce titre, des aménagements concernant les délais de la procédure de demande d'asile. Il n'a toutefois pas entendu déroger aux conditions dans lesquelles chacune de ces autorités exerce ses missions. Si ces autorités et les agents qui exercent leurs fonctions au sein des pôles territoriaux doivent prendre, éventuellement, les mesures, le cas échéant purement matérielles, pour assurer le respect des différents principes et exigences inhérents à l'enregistrement d'une demande d'asile, rappelés par le législateur et qui résultent de la Constitution et du droit de l'Union européenne, en particulier la confidentialité de ces demandes, aucune disposition ni aucun principe n'imposait au Premier ministre de rappeler ces principes et exigences ni de définir des normes d'application censées en garantir leur respect. Par suite, les moyens tirés de ce que le décret attaqué, pris pour l'application de l'article L. 121-17 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, méconnaîtrait les principes de confidentialité et d'impartialité de leur demande dont bénéficient les demandeurs d'asile conformément aux principes garantissant le droit constitutionnel d'asile, aux principes découlant de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et aux dispositions de la directive 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 et serait entaché d' « incompétence négative », d'erreur de droit et d'erreur manifeste d'appréciation pour n'avoir pas prévu les dispositions permettant d'assurer la confidentialité et l'égalité de traitement des demandes enregistrées dans les pôles territoriaux « France asile », ne peuvent qu'être écartés.

7. En second lieu, si les associations requérantes soutiennent que le décret attaqué méconnaîtrait le principe d'égalité, le moyen n'est, en tout état de cause, pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé et ne peut qu'être écarté.

8. Il résulte de tout ce qui précède que la requête présentée par l'association des avocats Elena France et autres ne peut qu'être rejetée, y compris les conclusions à fin d'injonction.

9. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

DECIDE :

-----

Article 1<sup>er</sup> : Il est donné acte du désistement de l'association Amnesty international France.

Article 2 : L'intervention de l'association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers est admise.

Article 3 : La requête l'association des avocats Elena France et autres est rejetée.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à l'association des avocats Elena France, première requérante dénommée, au Premier ministre et au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur.  
Copie en sera adressée à l'association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers.

Délibéré à l'issue de la séance du 21 mai 2025 où siégeaient : M. Pierre Collin, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Nicolas Boulouis, M. Olivier Japiot, présidents de chambre ; Mme Anne Courrèges, M. Gilles Pellissier, M. Jean-Yves Ollier, M. Frédéric Gueudar Delahaye, M. Pascal Trouilly, conseillers d'Etat et M. Alexandre Trémolière, maître des requêtes en service extraordinaire-rapporteur.

Rendu le 12 juin 2025.

Le président :

Signé : M. Pierre Collin

Le rapporteur :

Signé : M. Alexandre Trémolière

La secrétaire :

Signé : Mme Eliane Evrard