

N° 497.859

CONSEIL D'ÉTAT

SECTION DU CONTENTIEUX

MÉMOIRE EN RÉPLIQUE

- POUR :**
- 1°) L'association des avocats Elena France,
 - 2°) L'association pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles et transsexuelles à l'immigration et au séjour (Ardhis),
 - 3°) L'association Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen (LDH),
 - 4°) L'association Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s (Gisti),
 - 5°) L'association Dom'Asile,
 - 6°) L'association avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE),
 - 7°) La Fédération des Associations de Solidarité avec tou-te-s les Immigré-e-s (FASTI),
 - 8°) L'association La Cimade, service œcuménique d'entraide,
 - 9°) Le syndicat des avocats de France (SAF),
 - 10°) L'association Droits Ici et Là-Bas (DIEL),
 - 11°) La Coalition internationale des sans-papiers et migrant-e-s (CISPM),
 - 12°) L'association Migrations, minorités sexuelles et de genre (2MSG),

12° L'Union syndicale solidaires (USS)

Demanderesses

SCP Rocheteau, Uzan-Sarano & Goulet

CONTRE : 1° Le Premier ministre

2° Le ministère de l'intérieur

En présence de :

L'association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers

A l'appui du recours n° 497.859

I. – Le 7 avril 2025, le ministre de l'intérieur a produit un mémoire en défense à la requête tendant à l'annulation du décret n° 2024-828 du 16 juillet 2024 relatif aux pôles territoriaux « France asile » et modifiant la procédure de demande d'asile, mémoire qui appelle les observations suivantes.

II. – Pour rappel, les associations exposantes soutiennent que le décret attaqué est entaché d'une erreur de droit, d'une erreur d'appréciation, et d'une incompétence négative en ce que le pouvoir réglementaire a prévu, à l'article R. 520-2 du CESEDA nouvellement créé, que « *des arrêtés du ministre chargé de l'asile décident de la création des sites pilotes puis des sites dans lesquels sont créés les pôles territoriaux France asile mentionnés à l'article L. 121-17 et en fixent la date d'entrée en fonctionnement* », sans prévoir – dans cette disposition ou dans des dispositions propres – les mesures d'organisation spécifiques pour garantir l'indépendance et l'impartialité des agents de l'OFPRA dans leur mission d'introduction de la demande d'asile ainsi que le respect de la confidentialité de la demande d'asile.

Le ministre de l'intérieur soutient que cette critique serait infondée dès lors que la procédure menée par l'OFPRA s'exerce obligatoirement dans le respect du cadre législatif fixé par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dont l'article L. 121-7 dispose que l'OFPRA exerce sa mission en toute impartialité et sans instruction, et dont les articles R. 531-15 et suivants imposent le respect de la confidentialité lors de l'entretien personnel.

Il est notamment renvoyé à l'article R. 531-16 du même code, alors même que ce dernier ne concerne que les cas où l'entretien personnel a lieu en ayant recours à un moyen de communication audiovisuelle, qui dispose que :

« L'Office français de protection des réfugiés et apatrides peut décider de procéder à l'entretien personnel en ayant recours à un moyen de communication audiovisuelle dans les cas suivants :

- 1° Lorsque le demandeur est dans l'impossibilité de se déplacer, notamment pour des raisons de santé ou des raisons familiales ;*
- 2° Lorsqu'il est retenu dans un lieu privatif de liberté ;*
- 3° Lorsqu'il se trouve dans une collectivité d'outre-mer ou en Nouvelle-Calédonie ;*
- 4° Lorsqu'il est assigné à résidence, si l'Office considère que la situation particulière du demandeur nécessite de recourir à un moyen de communication audiovisuelle ;*
- 5° Dans les cas prévus aux 1° et 2° de l'article L. 531-32.*

Les modalités techniques garantissant la confidentialité de la transmission et l'exactitude de la transcription des propos tenus au cours de l'entretien sont définies par décision du directeur général de l'office.

Sauf s'il s'agit d'un local de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, le local destiné à recevoir les demandeurs d'asile entendus par un moyen de communication audiovisuelle doit avoir été préalablement agréé par le directeur général de l'office. Cet agrément peut être retiré si les modalités énoncées au septième alinéa ne sont plus remplies. (...) »

Sont ensuite mentionnées des « mesures concrètes [qui] ont été prises pour garantir la confidentialité des échanges entre le demandeur d'asile et l'agent chargé de recueillir l'ensemble des informations utiles à l'introduction de sa demande d'asile » (Mémoire en défense, p. 8/10), dont des travaux d'aménagement des boxes répondent au même cahier des charges que celui des boxes installés à l'OFPRA.

Or, cet argumentaire illustre précisément la carence du décret attaqué.

Par une récente décision du 11 mars 2025, le Conseil d'Etat a en effet jugé qu'il n'y avait pas lieu de transmettre une question prioritaire de constitutionnalité relative à l'article L. 531-21 du CESEDA fixant les modalités d'organisation de l'entretien personnel lorsque celui-ci se déroule par un moyen audiovisuel, au motif que :

« 7. Il résulte, d'une part, des dispositions du premier alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile que l'OFPPRA assure, en liaison avec les autorités administratives compétentes, le respect des garanties fondamentales offertes par le droit national, au nombre desquelles figure la confidentialité des éléments d'information relatifs aux personnes sollicitant l'asile en France, quelles que soient les modalités d'organisation de l'entretien personnel dont elles bénéficient. Il ressort, d'autre part, des dispositions mentionnées au point 6, qui s'appliquent également lorsque l'entretien personnel se déroule par un moyen de communication audiovisuelle, que le législateur a prévu différentes garanties afin d'assurer la confidentialité des éléments d'information communiqués par le demandeur d'asile à l'Office au cours de l'entretien personnel.

*8. Dans ces conditions, alors qu'il appartient en toute hypothèse à l'OFPPRA de veiller à la garantie tenant à la confidentialité des éléments d'information relatifs aux demandeurs d'asile, la Cimade et l'ANAFE ne sont pas fondées à soutenir que les dispositions législatives qu'elles contestent, **lesquelles se bornent à renvoyer au directeur général de l'OFPPRA le soin de fixer les modalités d'organisation de l'entretien avec le demandeur d'asile, y compris lorsque celui-ci a lieu par un moyen de communication audiovisuelle, et à un décret en Conseil d'Etat le soin de déterminer les cas et les conditions dans lesquels cet entretien peut se dérouler par un tel moyen de communication,** priveraient de garanties légales l'exigence constitutionnelle en cause, faute de rappeler que le local et le moyen de communication auquel il est recouru doivent garantir la confidentialité de l'entretien et de sa transmission. » (CE, 11 mars 2025, n° 499892)*

Il s'infère de cette décision que, si le renvoi au pouvoir du directeur général de l'OFPPRA n'est pas inconstitutionnel, c'est parce qu'il appartient à ce dernier, dans l'exercice de sa compétence, de fixer précisément les modalités de déroulement de l'entretien de façon à en garantir la confidentialité.

Si la loi peut renvoyer à un décret pour fixer les modalités concrètes d'encadrement de l'entretien personnel – qui, en l'espèce, a lieu dans les pôles territoriaux –, il incombe alors au pouvoir réglementaire d'exercer pleinement sa compétence et de définir le cadre dans lequel le directeur général de l'OFPPRA a vocation à définir les modalités d'organisation de cet entretien, afin de garantir de manière effective le respect du principe de confidentialité.

En produisant le cahier des charges des boxes OFPPRA (Mémoire en défense, Pièce n°2), le ministre de l'intérieur pense justifier de la garantie de la confidentialité. Mais une telle décision non publiée¹, non datée, non signée et sans auteur, ne saurait être considérée comme une garantie suffisante.

Partant, le décret attaqué est bien entaché d'une erreur de droit et d'une incompétence négative en ce qu'il ne prévoit pas qu'une décision du directeur général de l'OFPPRA fixe les modalités d'organisation de l'entretien personnel lorsqu'il a lieu hors des locaux du siège de l'OFPPRA, notamment s'agissant de l'isolation phonique.

Cette carence est d'autant plus préjudiciable que les pôles territoriaux « France asile » appellent des mesures d'isolation et de séparation des espaces spécifiques et adaptées du fait de leur localisation au sein de locaux partagés avec les préfectures, et non pas au siège de l'OFPPRA.

PAR CES MOTIFS, et sous réserve de tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin d'office, les associations Elena France, Ardhis, LDH, Gisti, Dom'Asile, ADDE, FASTI, Cimade, SAF, DIEL, CISPM, 2MSG et USS persistent en leurs précédentes conclusions.

SCP ROCHETEAU, UZAN-SARANO & GOULET
Avocat au Conseil d'État

¹ Ce cahier des charges, présenté comme rédigé par le directeur général de l'OFPPRA, aurait dû, *a minima*, être publié comme les instructions et circulaires des établissements publics de l'Etat (art. R. 312-8 et s. CRPA), faute de quoi il sera nécessairement réputé abrogé.