

SPINOSI & SUREAU
SCP d'Avocat au Conseil d'Etat
et à la Cour de cassation
16 Boulevard Raspail
75007 PARIS

CONSEIL D'ETAT

SECTION DU CONTENTIEUX

MEMOIRE EN REPLIQUE

POUR :

1/ Droits d'urgence

**2/ La Section française de l'Observatoire
international des prisons (OIP-SF)**

**3/ La Cimade (Comité Inter-Mouvements
Auprès des Evacués)**

**4/ Le GISTI (Groupe d'Information et de
Soutien des Immigré.e.s)**

**5/ L'Anafé (Association Nationale d'Assistance
aux Frontières pour les Étrangers)**

SCP SPINOSI & SUREAU

CONTRE :

1/ Le préfet du Val-de-Marne

2/ Le directeur du centre pénitentiaire de Fresnes

Sur la requête n° 433.520

I. En réponse au mémoire en défense du ministre de l'intérieur en date du 11 septembre 2019, les associations exposantes entendent formuler les observations suivantes.

II. A titre liminaire, les observations du ministre de l'intérieur appellent une double remarque.

II-1 D'une part, il convient de souligner que celui-ci ne conteste pas que les dispositions de l'article L. 741-1 du CESEDA sont applicables aux demandes d'asile formulées en détention et qu'elles font peser sur l'administration diverses obligations, parmi lesquelles celle de procéder à l'enregistrement desdites demandes « au plus tard trois jours ouvrés après [leur présentation] à l'autorité administrative compétente ».

Tel est d'ailleurs ce qu'indique le juge des référés du tribunal administratif de Melun lorsqu'il relève que :

« (...) il résulte de l'ensemble [des] dispositions [du CESEDA] que les auteurs du code ont souhaité qu'un étranger puisse, le cas échéant, faire valoir son droit à déposer une demande d'asile, y compris s'il est incarcéré. Il appartient d'une part, aux services pénitentiaires, conformément aux dispositions de l'article R. 741-2, d'orienter la demande vers les services préfectoraux chargés de l'enregistrement des demandes et d'autre part, aux services préfectoraux de traiter les demandes dont ils sont régulièrement saisis ».

II-2 D'autre part, le ministre n'apporte absolument aucun élément de nature à démontrer que les personnes détenues au centre pénitentiaire de Fresnes qui souhaitent déposer une demande d'asile parviennent effectivement à faire enregistrer et examiner cette demande dans les conditions prévues par les dispositions précitées du CESEDA.

Bien plus, il ne soutient même pas clairement que tel serait effectivement le cas.

Il faut donc tenir pour établi que, comme l'ont soutenu les associations requérantes devant le juge des référés du tribunal administratif de Melun, les personnes détenues à la prison de Fresnes n'arrivent pas à faire enregistrer les demandes d'asile qu'elles souhaitent déposer, faute notamment pour le Préfet du Val-de-Marne et le directeur du centre pénitentiaire de Fresnes d'avoir mis en place et d'appliquer un dispositif organisant le recueil et l'enregistrement de ces demandes.

Manifestement, ces autorités se soustraient ainsi aux obligations qui découlent pour elles de la réglementation relative à l'asile.

C'est dans ce contexte, afin qu'il soit remédié à une telle carence, que les associations requérantes ont saisi le Préfet du Val-de-Marne et le directeur du centre pénitentiaire de Fresnes d'une même demande tendant à « *la mise en place, dans les meilleurs délais, d'un dispositif dédié au recueil et à l'instruction des demandes d'asile formulées par des ressortissants étrangers depuis le centre pénitentiaire de Fresnes* ».

III. En premier lieu, pour conclure au rejet du pourvoi, le ministre de l'intérieur avance que le premier juge n'a commis aucune dénaturation ni entaché sa décision d'erreur de droit en estimant que la demande des exposantes ne lui permettait pas d'apprécier, faute d'être suffisamment précise, « *si la suspension des décisions contestées serait strictement nécessaire [au] respect du droit constitutionnel d'asile, qui a [...] pour corollaire le droit de solliciter le statut de réfugié* ».

A cet égard, le ministre soutient que ce faisant, en effet, le juge des référés du Tribunal administratif de Melun se serait parfaitement inscrit dans la ligne jurisprudentielle définie par l'arrêt *La Cimade* du 31 juillet 2019 (n° 410347).

Or, précisément, tel n'est manifestement pas le cas.

III-1 Saisi par l'association La Cimade d'un recours dirigé contre le refus du ministre de l'intérieur 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, le Conseil d'Etat s'est prononcé au fond dans cette affaire par deux arrêts des 28 décembre 2018 (n° 410347) et 31 juillet 2019 (précité).

Ainsi que l'a rappelé le Rapporteur public Guillaume Odinet dans ses conclusions sur l'arrêt du 31 juillet 2019, la requête de La Cimade a été jugée non seulement recevable, mais également fondée, en dépit de ce que la demande adressée au ministre de l'Intérieur par l'association était formulée en termes très généraux, c'est-à-dire sans que ne soient précisées les mesures qu'il conviendrait d'adopter pour garantir le respect de la loi :

« Par votre décision [avant dire droit] du 28 décembre dernier, vous avez d'abord admis la recevabilité de la requête de La Cimade. Vous avez constaté que les dispositions de l'article L. 741-1 du code font peser sur l'Etat une obligation de résultat s'agissant des délais dans lesquels les demandes d'asile doivent être enregistrées. Vous en avez déduit qu'il incombe aux autorités compétentes de prendre les mesures nécessaires au respect de ces délais. Et vous avez jugé que le refus de prendre de telles mesures, quelle que soit la généralité avec laquelle elles étaient sollicitées, constituait bien une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

Vous avez ensuite jugé que les conclusions de la requête dirigées contre le refus du ministre étaient fondées. Vous avez relevé qu'à la date de ce refus attaqué, les délais moyens d'enregistrement des demandes d'asile se situaient au-dessus des délais prescrits par l'article L. 741-1 dans la plupart des guichets uniques pour demandeurs d'asile. Vous en avez conclu que, eu égard au caractère généralisé du non-respect de l'obligation de résultat prévue par le législateur, le ministre de l'intérieur, dont les services sont chargés de l'enregistrement des demandes d'asile, ne pouvait légalement refuser de faire usage de ses pouvoirs en vue d'assurer le respect effectif du délai prescrit par l'article L. 741-1 du code. »

Par son second arrêt, du 31 juillet 2019, le Conseil d'Etat a prononcé l'annulation de la décision ministérielle en relevant qu'en dépit de certaines améliorations apportées, la persistance de difficultés importantes dans l'enregistrement des demandes d'asile imposait que le ministre de l'Intérieur fasse usage de ses pouvoirs en vue d'assurer

le respect effectif des délais d'enregistrement, ainsi que le réclamait l'association requérante :

*« 4. Des écritures des parties dont la production a été ordonnée par cette décision avant-dire-droit comme des autres pièces du dossier, il ressort que, depuis les décisions attaquées, est entrée en vigueur la loi du 10 septembre 2018 qui a modifié l'organisation et entendu améliorer le fonctionnement du dispositif d'accueil et de prise en charge des demandeurs d'asile, ont été édictées par le ministre de l'intérieur une information du 4 décembre 2017 relative à l'évolution du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés et une instruction du 12 janvier 2018 relative à la réduction des délais d'enregistrement des demandes d'asile aux guichets uniques. En outre, les effectifs d'agents publics affectés aux guichets uniques pour demandeurs d'asile et les vacations effectuées dans ces guichets ont été augmentés. La mise en œuvre de cette loi et de ces mesures a permis d'améliorer significativement les délais d'enregistrement, aujourd'hui conformes aux dispositions législatives citées ci-dessus dans la majorité des guichets uniques. **Toutefois, dans une part substantielle de ceux-ci, ces évolutions n'ont pas permis d'assurer le respect des délais prescrits par l'article L. 741-1 du code, sans qu'il soit établi que le non-respect de ces délais soit dû à des circonstances purement locales propres à l'organisation ou au fonctionnement de chaque guichet.***

5. Il en résulte que les conclusions de la requête tendant à l'annulation du refus du ministre de l'intérieur, dont les services sont chargés de l'enregistrement des demandes d'asile, de faire usage de ses pouvoirs en vue d'assurer le respect effectif des délais en cause, ne sont pas privées d'objet et doivent être accueillies ».

Au terme de cet arrêt, le Conseil d'Etat a prescrit au ministre de l'Intérieur de *« prendre toutes mesures nécessaires pour que soient respectés les délais d'enregistrement des demandes d'asile fixés à l'article L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile »*, dans un délai de six mois à compter de la présente décision.

III-2 Contrairement à ce que soutient le ministre de l'intérieur, la décision litigieuse du juge des référés du tribunal administratif

s'inscrit donc en contradiction flagrante avec la solution retenue et la logique sous-tendue par ces précédents jurisprudentiels.

III-2.1 D'une part, il ressort desdits précédents que le caractère général de la demande formulée dans la présente affaire par les requérantes – à savoir « *la mise en place, dans les meilleurs délais, d'un dispositif dédié au recueil et à l'instruction des demandes d'asile formulées par les ressortissants étrangers depuis le centre pénitentiaire de Fresnes* » - ne saurait constituer un motif d'irrecevabilité de la requête en suspension formée contre le rejet de cette demande.

III-2.2 D'autre part, ce caractère général de la demande ne saurait pas plus être un obstacle au contrôle par le juge de la légalité de son rejet à l'aune des prescriptions de l'article L. 741-1 du CESEDA et à l'éventuelle censure ou suspension dudit rejet pour manquement du ministre de l'Intérieur aux obligations découlant pour lui de ces dispositions.

Au contraire, même, l'illégalité du refus d'une autorité administrative de faire usage de ses pouvoirs pour se conformer à une obligation qui lui est imposée a d'autant plus de chance d'être constatée que la demande adressée à cette autorité ne visait pas à l'adoption de mesures précisément définies :

« (...) il appartient aux seules autorités compétentes de déterminer, parmi les mesures de toute nature qui s'offrent à elles, celles propres à assurer le respect des obligations qui leur sont imposées. Le refus de prendre une mesure déterminée ne saurait être regardé comme entaché d'illégalité au seul motif que la mise en œuvre de la mesure serait susceptible de concourir au respect de ces obligations. Il ne saurait en aller autrement que dans l'hypothèse où l'édition de la mesure sollicitée se révélerait nécessaire à la satisfaction de l'exigence en cause et où l'abstention de l'autorité compétente exclurait, dès lors, qu'elle puisse être satisfaite » (CE, 31 juill. 2019, précité)

Il ne saurait donc être reproché aux associations requérantes, dans un mouvement absolument contradictoire avec la position retenue dans

l'arrêt précité, d'avoir saisi l'administration d'une demande insuffisamment précise pour retenir qu'en conséquence, le juge des référés ne serait pas en mesure de vérifier « *si la suspension des décisions contestées seraient strictement nécessaires [au] respect du (...) droit de solliciter le statut de réfugié* ».

Surtout, au terme de l'arrêt du 31 juillet 2019, ce n'est pas la question de savoir « *si la suspension des décisions contestées serait strictement nécessaire [au] respect [de l'obligation méconnue]* » qui importe pour apprécier la légalité desdites décisions, comme semble l'avoir considéré le juge des référés du tribunal administratif de Melun.

C'est en effet celle de savoir si « *l'édition de la mesure sollicitée se rével[e] nécessaire à la satisfaction de l'exigence en cause et [si] l'abstention de l'autorité compétente exclu[t], dès lors, qu'elle puisse être satisfaite* ».

Or, dans la présente affaire, compte-tenu des obstacles auxquels se heurtent les personnes détenues à la prison de Fresnes pour faire enregistrer leur demande d'asile du fait de l'absence de tout dispositif spécifique institué de recueil et de traitement de ces demandes, la demande générale des exposantes tendant à la mise en place d'un tel dispositif est évidemment nécessaire au respect par l'administration des prescriptions de l'article L. 741-1 du CESEDA.

Dans ces conditions, l'ordonnance attaquée est bien entachée d'erreur de droit et de dénaturation, de sorte que sa censure ne pourra qu'être prononcée.

IV. En second lieu, le ministre de l'intérieur tente également de défendre la solution retenue par l'ordonnance attaquée en soutenant que, en tout état de cause, le juge des référés ne pouvait faire droit à la requête en suspension sans excéder son office.

Il avance en effet que :

« (...) les injonctions pouvant être adressées à l'autorité administrative ne sauraient revêtir une portée qui dépasse les effets d'une annulation contentieuse (...) ni avoir un caractère définitif.

En l'espèce, si le juge des référés avait accueilli favorablement les conclusions des requérantes, il aurait dû enjoindre à l'administration d'abroger un texte réglementaire pour en adopter un nouveau, mesures qui présentaient un caractère pérennes et non provisoire.

En outre il aurait ainsi fait œuvre d'administrateur. (...)

Le juge des référés ne pouvait faire droit à la demande des requérants sans outrepasser ses pouvoirs et ce, au regard de la demande des requérants qui consistait à l'édition de nouvelles mesures d'ordre réglementaire, sans que l'objet précis de ces mesures ne soit indiqué par le requérant ».

Mais là encore, la position exprimée ne saurait aucunement convaincre.

IV-1 D'une part, en effet, il est établi que la suspension de l'exécution de la décision par laquelle l'administration refuse d'édicter un acte réglementaire relève tout à fait, dans son principe, de l'office du juge des référés statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative (voir par ex. CE, 24 déc. 2001, n° 240713 ; CE, 25 juill. 2016, *OIP-SF*, n° 400.777 ; CE, 2 juin 2017, *Cimade*, n° 410.373).

L'objet de la demande formulée par les associations exposantes ne pose donc, en tant que tel, aucune difficulté.

IV-2 D'autre part, il convient de souligner que le juge du référé-suspension peut, s'il est saisi de conclusions en ce sens, non seulement prononcer la suspension du refus d'édicter un décret opposé par le pouvoir réglementaire, mais encore enjoindre à ce dernier de saisir le Conseil d'Etat d'un projet de décret dans le délai de trois mois (CE, 24 déc. 2001, n° 240.713).

Plus modestement, les organisations exposantes ont sollicité simplement, outre la suspension des décisions de refus litigieuses, que leur demande d'institution d'une procédure de recueil et d'instruction des demandes d'asile formées par des personnes détenues à la maison d'arrêt de Fresnes soit réexaminée par l'administration.

Par leur nature, ces demandes relèvent donc également de façon incontestable de l'office du juge des référés (voir par ex. CE, 23 janv. 2002, *Commune de Nantes*, n° 237.333 ; CE, 6 août 2002, *Oroux*, n° 248.393).

Si, en cas de suspension des décisions litigieuses, il avait appartenu à l'administration de statuer à nouveau sur la demande des exposantes en tenant compte des motifs retenus par le juge des référés pour ordonner cette suspension (CE, sect., 7 oct. 2016, *Commune de Bordeaux*, n° 395.211), l'autorité administrative pouvait « *déterminer, parmi les mesures juridiques, financières, techniques ou organisationnelles qui s'offrent à elle, celles propres à assurer le respect des obligations* » en matière d'asile (CE, 2 juin 2017, *Cimade*, n° 410.373).

En aucun cas, donc, il ne saurait être considéré qu'en faisant droit à la demande des requérantes, le juge des référés du tribunal administratif de Melun aurait fait « œuvre d'administrateur » et aurait ainsi excédé ce qu'autorise son office.

IV-3 Il ressort dès lors de l'ensemble des développements qui précèdent que, comme l'ont soutenu les exposantes dans leurs précédentes écritures, le juge des référés a entaché sa décision de dénaturation et d'erreur de droit.

La censure est ainsi certaine.

V. Enfin, au titre des conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative afin que le Conseil d'Etat règle l'affaire au fond, et, par conséquent, fasse droit aux demandes présentées devant le juge des référés du tribunal administratif de Melun, les exposantes estiment que, contrairement à ce que soutient le ministre de l'intérieur, leur requête a conservé un objet.

En effet, le ministre indique que par une instruction du 16 août 2019, qui abroge la circulaire du 11 janvier 2011 relative à l'amélioration du suivi des étrangers incarcérés faisant l'objet d'une mesure

d'éloignement, les ministres de la justice, de l'action et des comptes publics ainsi que de l'intérieur ont transmis aux préfets et aux chefs d'établissements pénitentiaires un nouveau modèle de protocole visant à l'amélioration de la coordination entre les établissements pénitentiaires et les services du ministère de l'intérieur pour la mise en œuvre des mesures d'éloignement du territoire national des étrangers incarcérés.

Ce protocole détaillerait les mesures organisationnelles destinées à permettre « *l'enregistrement et le suivi des demandes d'asile présentées en détention* ».

Or, d'une part, on ne peut que constater, et regretter, que le ministre de l'intérieur ne verse pas cette instruction aux débats.

D'autre part, et en tout état de cause, le ministre précise qu'aucun protocole n'a encore été signé par le préfet du Val-de-Marne et le directeur du centre pénitentiaire de Fresnes.

Dans ces conditions, la demande des associations requérantes n'est manifestement pas devenue sans objet et le Conseil d'Etat ne peut donc manquer d'y faire droit.

PAR CES MOTIFS, les requérantes persistent dans les conclusions de leurs précédentes écritures.

Avec toutes conséquences de droit.

SPINOSI & SUREAU
Avocat au Conseil d'Etat