

CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

N^{os} 422207,422604, 424196

REPUBLIQUE FRANÇAISE

SYNDICAT NATIONAL CGT OFPRA

LA CIMADE et autres

Mme Sophie-Caroline de Margerie
Rapporteur

Mme Sophie Roussel
Rapporteur public

Séance du 16 octobre 2019
Lecture du 6 novembre 2019

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies)

Sur le rapport de la 2^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Vu les procédures suivantes :

1°/ Sous le n° 422207, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 10 juillet 2018 et 11 avril 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Syndicat national CGT OFPRA demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le décret n° 2018-385 du 23 mai 2018 portant expérimentation de certaines modalités de traitement des demandes d'asile en Guyane ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

2°/ Sous le n° 422604, par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 25 juillet et 29 août 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Comité inter-mouvements auprès des évacués (CIMADE), l'Association des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT), l'Association pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles et transsexuelles à l'immigration et au séjour (ARDHIS), l'Action syndicale libre office français des réfugiés et apatrides (ASYL OFPRA), le Comité pour la santé des exilés (COMEDE), Dom'Asile, la Fédération des associations de solidarité avec tou-te-s les

immigré-e-s (FASTI), le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI), la Ligue des droits de l'homme (LDH) et le Secours catholique – Caritas français (SCCF) demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le décret n° 2018-385 du 23 mai 2018 portant expérimentation de certaines modalités de traitement des demandes d'asile en Guyane ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

3°/ Sous le n° 424196, par une requête, enregistrée le 14 septembre 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Syndicat national CGT de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides demande au Conseil d'Etat d'annuler l'arrêté du 17 août 2018 du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, fixant la date de début d'expérimentation prévue par le décret n° 2018-385 du 23 mai 2018 portant expérimentation de certaines modalités de traitement des demandes d'asile en Guyane.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la directive n° 2013/32/UE du 26 juin 2013 du Parlement européen et du Conseil établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le décret n° 2011-184 du 15 février 2011 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Sophie-Caroline de Margerie, conseiller d'Etat,

- les conclusions de Mme Sophie Roussel, rapporteur public,

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Spinosi, Sureau, avocat de la Cimade et autres ;

1. Sous le n° 422604, le Syndicat national CGT OFPRA et, sous le n° 422604, le Comité inter-mouvements auprès des évacués (CIMADE), l'Association des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT), l'Association pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles et transsexuelles à l'immigration et au séjour (ARDHIS), l'Action syndicale libre office français des réfugiés et apatrides (ASYL OFPRA), le Comité pour la santé des exilés (COMEDE), Dom'Asile, la Fédération des associations de solidarité avec tou-te-s les immigré-e-s (FASTI), le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI), la Ligue des droits de l'homme (LDH) et le Secours catholique – Caritas français (SCCF) demandent l'annulation du décret n° 2018-385 du 23 mai 2018 portant expérimentation de certaines modalités de traitement des demandes d'asile en Guyane. Sous le n° 424196, le Syndicat national CGT de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides demande l'annulation de l'arrêté du 17 août 2018 du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, fixant la date de début d'expérimentation prévue par le décret n° 2018-385 du 23 mai 2018 portant expérimentation de certaines modalités de traitement des demandes d'asile en Guyane.

2. Les requêtes visées ci-dessus présentent à juger des questions semblables. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

En ce qui concerne le décret du 23 mai 2018 portant expérimentation de certaines modalités de traitement des demandes d'asile en Guyane :

3. Le syndicat national CGT OFPRA ne justifie pas d'un intérêt le rendant recevable à intervenir à l'appui d'une requête tendant à l'annulation du décret attaqué, qui n'affecte pas les conditions d'emploi et de travail des fonctionnaires qu'il représente et ne porte pas d'atteinte à leurs prérogatives. Par suite, son intervention n'est pas recevable.

Sur la consultation du conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides :

4. En vertu de l'article L. 722-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) « *délibère sur les modalités de mise en œuvre des dispositions relatives à l'octroi du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire* ». Ces dispositions, qui se rapportent à la répartition des compétences de l'Office entre ses différents organes, n'imposent pas, contrairement à ce qui est soutenu, de soumettre à l'avis de son conseil d'administration les textes réglementaires relatifs au statut de réfugié ou à la protection subsidiaire. Par suite, le moyen tiré du défaut de consultation du conseil d'administration de l'Office préalablement à l'édiction du décret attaqué ne peut qu'être écarté.

Sur la consultation du comité technique de l'OFPRA :

5. Aux termes de l'article 34 du décret du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'Etat : « *Les comités*

techniques sont consultés, dans les conditions et les limites précisées pour chaque catégorie de comité par les articles 35 et 36 sur les questions et projets de textes relatifs : / 1° A l'organisation et au fonctionnement des administrations, établissements ou services ; (...) ». Son article 48 précise : « Lorsqu'un projet de texte recueille un vote défavorable unanime, le projet fait l'objet d'un réexamen et une nouvelle délibération est organisée dans un délai qui ne peut être inférieur à huit jours et excéder trente jours. La nouvelle convocation est adressée dans un délai de huit jours aux membres du comité (...) ».

6. Ces dispositions imposent qu'un projet de texte soit soumis à l'avis préalable du comité technique compétent lorsque ce texte emporte des conséquences directes et significatives sur l'organisation ou le fonctionnement de l'administration, de l'établissement ou du service au titre duquel le comité technique a été créé.

7. Le comité technique de l'OFPPRA a été saisi et s'est prononcé sur le projet de décret litigieux dans sa séance du 12 février 2018. Toutefois, faute de conséquences directes et significatives des règles litigieuses sur l'ensemble des services de l'OFPPRA, ces règles étant au demeurant instituées à titre expérimental en Guyane où environ 1 % des agents de l'OFPPRA exercent leurs fonctions et d'où sont présentées environ 2 % des demandes d'asile, la consultation préalable du comité technique n'était pas requise. Le Premier ministre pouvait dès lors légalement renoncer à tout moment à cette consultation et, par suite, ne pas solliciter une nouvelle délibération du comité technique en application de l'article 38 du décret du 15 février 2011 à la suite de l'avis défavorable unanime émis le 12 février 2018.

Sur la méconnaissance alléguée de l'article 37-1 de la Constitution :

8. Aux termes de l'article 37-1 de la Constitution : « *La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* ». Il résulte de ces dispositions que le pouvoir réglementaire peut, dans le respect des normes supérieures, instituer, à titre expérimental, des règles dérogatoires au droit commun applicables à un échantillon sans méconnaître par là même le principe d'égalité devant la loi, dès lors que ces expérimentations présentent un objet et une durée limités, que leurs conditions de mise en œuvre sont définies de façon suffisamment précise et que la différence de traitement instituée est en rapport avec l'objet de l'expérimentation. Dans l'hypothèse où les dérogations sont expérimentées en raison d'une différence de situation propre à la portion de territoire ou aux catégories de personnes objet de l'expérimentation et n'ont, de ce fait, pas nécessairement vocation à être généralisées au-delà de son champ d'application, la différence de traitement instituée à titre expérimental doit être en rapport avec l'objet de l'expérimentation et ne pas être manifestement disproportionnée avec cette différence de situation. Dans tous les cas, il appartient alors au Premier ministre, au terme de l'expérimentation de normes relevant de sa compétence et au vu des résultats de celle-ci, de décider soit du retour au droit applicable antérieurement, soit de la pérennisation de tout ou partie des normes appliquées pendant l'expérimentation, pour le champ d'application qu'il détermine, sous réserve que le respect du principe d'égalité n'y fasse pas obstacle.

9. Doit par suite être écarté le moyen tiré de ce que le décret attaqué qui déroge, à titre expérimental, pour une durée de dix-huit mois, pour les demandes d'asile présentées en Guyane, à certaines des modalités d'introduction et de traitement des demandes d'asile fixées par les articles R. 723-1 à R. 723-3, R. 723-19 et R. 733-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, méconnaît l'article 37-1 de la Constitution au seul motif que ces dérogations ne pourraient être généralisées à l'ensemble du territoire national.

Sur les délais d'introduction des demandes d'asile en Guyane :

10. En vertu de l'article L. 723-13 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, « *l'office peut prendre une décision de clôture d'examen d'une demande dans les cas suivants : / 1° Le demandeur, sans motif légitime, n'a pas introduit sa demande à l'office dans les délais prévus par décret en Conseil d'Etat et courant à compter de la remise de son attestation de demande d'asile ou ne s'est pas présenté à l'entretien à l'office (...)* », ce délai étant fixé à vingt et un jours par l'article R. 723-1 du même code. En vertu des 1° et 4° de l'article 1^{er} du décret attaqué, le délai est ramené à sept jours, assorti d'un délai supplémentaire de trois jours pour compléter la demande.

11. En premier lieu, la 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 prévoit, au paragraphe 1 de son article 10, que « *Les Etats membres veillent à ce que l'examen d'une demande d'asile ne soit pas refusé ni exclu au seul motif que la demande n'a pas été introduite dans les plus brefs délais* ». Les dispositions de l'article 28 de la même directive permettent aux Etats membres de clore l'examen d'une demande dans des cas fixés de manière non limitative, dans lesquels le demandeur est présumé avoir implicitement retiré ou renoncé à sa demande. Elles ouvrent également le droit au demandeur, après une décision de clôture, de solliciter la réouverture de son dossier ou de présenter une nouvelle demande.

12. Il résulte de l'article L. 723-13 précité du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, d'une part, que la forclusion n'est pas opposable au demandeur d'asile qui fait valoir des motifs légitimes l'ayant empêché d'introduire sa demande dans le délai fixé, d'autre part, que la fixation d'un délai pour l'introduction d'une demande d'asile n'est pas imposé sous peine de rejet, mais conduit à la clôture d'examen de la demande, le dossier pouvant être ré-ouvert ou une demande à nouveau déposée dans un délai de neuf mois à compter de la décision de clôture en application des dispositions de l'article L. 723-14 du même code. Par suite, les associations requérantes ne sont pas, en tout état de cause, fondées à soutenir que les dispositions de l'article L. 723-13 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile seraient incompatibles avec les dispositions de l'article 10 de la directive du 26 juin 2013 ou avec celles de l'article 28 de la même directive. Pour les mêmes motifs, ce moyen n'est pas fondé en ce qui concerne les dispositions des 1° et 4° de l'article 1^{er} du décret attaqué.

13. En deuxième lieu, les dispositions des 1° et 4° de l'article 1^{er} du décret attaqué n'ont ni pour objet ni pour effet de porter atteinte à l'accompagnement dont bénéficient les demandeurs d'asile en Guyane pendant la période d'instruction de leur demande, et, en particulier, à leur droit d'être, en cas de besoin, assistés d'un interprète lors de l'entretien personnel à l'Office. Par suite, les associations requérantes ne sont pas fondées à soutenir qu'elles méconnaîtraient les dispositions de l'article 12 de la directive du 26 juin 2013 relatif aux garanties accordées aux demandeurs.

14. En troisième lieu, si les 1° et 4° de l'article 1^{er} du décret attaqué ont pour objet de raccourcir le délai d'introduction d'une demande d'asile en Guyane par rapport à celui qui est applicable en métropole, la différence de traitement ainsi introduite s'explique par la situation particulière de la Guyane qui connaît de sérieuses difficultés en matière de circulation internationale, du fait notamment de la croissance très forte dans les dernières années des demandes d'asile et de leur caractère majoritairement injustifié. L'objet des dispositions litigieuses est en rapport avec cette différence de situation et la différence de traitement résultant

de la réduction du délai de présentation n'est pas manifestement disproportionnée. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité doit être écarté.

Sur les modalités d'introduction des demandes d'asile en Guyane :

15. Par dérogation au code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le 2° de l'article 1^{er} du décret attaqué impose à l'étranger sollicitant l'asile en Guyane de se présenter en personne auprès d'un agent de l'OFPRA pour l'introduction de sa demande. Si cette disposition oblige le demandeur d'asile à se présenter à l'antenne locale de l'Office, située à Cayenne, imposant dans certains cas plusieurs heures de trajet, il ressort des pièces du dossier qu'elle a été adoptée pour faire face aux difficultés de domiciliation et de notification postales en Guyane et pour permettre d'accélérer les délais de traitement des demandes. En outre, l'étranger qui se rend à Cayenne pour se présenter à l'Office ne court pas le risque, contrairement à ce qui est soutenu, d'être interpellé au cours de son trajet dès lors qu'il a été mis en possession d'une attestation de demande d'asile sitôt sa demande enregistrée à la préfecture. Par suite, le moyen tiré de ce que l'obligation faite au demandeur d'asile de se rendre à Cayenne pour y introduire sa demande serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation doit être écarté.

Sur le délai d'examen des demandes d'asile en Guyane :

16. En vertu du 5° de l'article 1^{er} du décret attaqué, l'Office statue sur la demande d'asile dans un délai de quinze jours à compter de l'introduction de la demande, ces dispositions ne faisant pas obstacle à ce que l'Office puisse décider de ne pas statuer dans ce délai lorsque cela lui paraît nécessaire pour assurer un examen approprié de la demande. Ces dispositions dérogent aux articles R. 723-2 et R. 723-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qui fixent, par référence à l'article 31 de la directive précitée du 26 juin 2013, un délai d'examen de six mois auquel la directive ne donne pas un caractère impératif.

17. D'une part, le choix du délai dans lequel l'Office statue sur les demandes d'asile qui lui sont présentées ressort de la compétence du pouvoir réglementaire, en vertu de l'article L. 723-17 du même code. D'autre part, le raccourcissement du délai effectué par les dispositions attaquées et destiné à permettre à l'office de statuer rapidement sur des demandes dont une large proportion est manifestement mal fondée n'a ni pour objet ni pour effet de porter atteinte à l'autonomie dont jouit l'Office dans l'exercice de ses missions, garantie par l'article L. 721-2. Enfin, l'Office conserve la faculté de fixer un délai plus long pour les demandes qui le justifient. Par suite, le moyen tiré de ce que ces dispositions seraient entachées d'erreur de droit et d'erreur manifeste d'appréciation doit être écarté.

Sur les modalités de notification des décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides en Guyane :

18. Par dérogation à l'article R. 723-19 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le 6° de l'article 1^{er} du décret attaqué prévoit que la décision du directeur général de l'Office statuant sur sa demande est notifiée au demandeur par remise en mains propres contre récépissé, la date à laquelle il doit se présenter pour cette notification lui étant indiquée par convocation remise lors de l'introduction de sa demande ou à l'issue de l'entretien. Il est précisé que la décision « est réputée notifiée à la date à laquelle le demandeur a été convoqué si, sans motif légitime, il ne s'est pas présenté à cette convocation ».

19. Ces dispositions qui ne dispensent pas de l'édiction, par écrit, de la décision statuant sur la demande d'asile, ni de la remise, à un stade antérieur, du guide du demandeur d'asile informant sur les voies et délais de recours en cas de décision négative, ne méconnaissent pas les dispositions de l'article 11 de la directive du 26 juin 2013 qui prévoient que les Etats membres veillent à ce que des décisions portant sur les demandes de protection internationale soient communiquées par écrit et à ce que les demandeurs d'asile soient informés des possibilités de recours contre une décision négative.

Sur la suppression du délai de distance en Guyane :

20. Le 7° de l'article 1^{er} du décret attaqué dispose que : « *Par dérogation au second alinéa de l'article R. 733-7, le délai de recours devant la Cour nationale du droit d'asile n'est pas augmenté d'un mois* ». Il impose aux demandeurs d'asile demeurant en Guyane un délai de recours identique à celui des demandeurs qui demeurent en métropole, dérogeant ainsi à l'article R. 733-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qui institue un supplément de délai d'un mois, dit « délai de distance », pour les requérants qui demeurent en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

21. Si la disposition contestée oblige les requérants à anticiper des délais d'envoi postal adapté, il leur est loisible d'adresser leur recours par voie de télécopie, dans les conditions prévues à l'article 1^{er} de l'arrêté du 18 février 2016 relatif aux modes de dépôt ou de transmission des recours, des mémoires, des pièces et des actes de procédure devant la Cour nationale du droit d'asile. Ils ont en outre la faculté de compléter le recours, qui a en principe un caractère suspensif, par un mémoire complémentaire jusqu'à la date de clôture de l'instruction écrite. Dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à soutenir qu'elle méconnaît le droit à un recours juridictionnel effectif garanti par l'article 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 46-4 de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 et les exposerait, du fait de la difficulté d'exercer un recours, à une décision d'éloignement leur faisant courir le risque de traitements contraires à l'article 3 de la même convention, ni qu'elle entraverait l'exercice du droit d'asile dont le décret a pour objet de permettre l'exercice dans de meilleures conditions.

22. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées par le ministre de l'intérieur, les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation du décret qu'ils attaquent. Leurs conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent, par suite, qu'être rejetées.

En ce qui concerne l'arrêté du 17 août 2018 fixant la date de début d'expérimentation prévue par le décret du 23 mai 2018 :

23. En vertu de l'article 2 du décret du 23 mai 2018 portant expérimentation de certaines modalités de traitement des demandes d'asile en Guyane, « *l'expérimentation ne peut débuter qu'à compter de la date, constatée par un arrêté du ministre chargé de l'asile, à laquelle l'Office français de protection des réfugiés et apatrides dispose en Guyane d'une antenne dotée des moyens humains et matériels nécessaires au traitement complet des demandes d'asile* ». Par arrêté du 17 août 2018, le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur a fixé cette date au 3 septembre 2018.

24. En premier lieu, il ressort de la disposition précitée de l'article 2 du décret du 23 mai 2018 que le début de l'expérimentation est conditionné au constat que l'antenne de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides en Guyane dispose de moyens de fonctionnement suffisants, sans pour autant que soient définies les modalités de ce constat. Par suite, le moyen tiré de ce que l'arrêté aurait été pris au terme d'une procédure irrégulière, faute pour un agent représentant le ministère de l'intérieur de s'être rendu à l'antenne de l'Office en Guyane pour « constater » l'état exact des moyens humains et matériels de cette antenne, ne peut qu'être écarté.

25. En second lieu, il ne ressort pas des pièces du dossier que les locaux et les effectifs de l'antenne de l'Office en Guyane seraient inadaptés aux modalités expérimentales de traitement des demandes d'asile qui impliquent notamment des contacts directs plus fréquents avec les demandeurs. Les prescriptions de la commission de sécurité incendie, émises à l'issue de sa visite du 21 septembre 2017, ont été suivies, en particulier en ce qui concerne la remise en état du système d'alarme. Par suite, le syndicat n'est pas fondé à soutenir que l'arrêté serait entaché d'une erreur manifeste d'appréciation pour avoir fixé au 3 septembre 2018 la date du début de l'expérimentation prévue en application du décret du 23 mai 2018.

26. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir opposée par le ministre de l'intérieur, le syndicat requérant n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêté qu'il attaque.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'intervention du Syndicat national CGT de l'OFPRA au soutien de la requête n° 422604 n'est pas admise.

Article 2 : Les requêtes du Syndicat national CGT de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et de la Cimade et autres sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée au Syndicat national CGT de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, à la Cimade et autres et au ministre de l'intérieur.
Copie en sera adressée au directeur de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.