

N° 491849

REPUBLIQUE FRANÇAISE

La CIMADE et le GISTI

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Emmanuel Weicheldinger
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 10ème et 9ème chambres réunies)

M. Frédéric Puigserver
Rapporteur public

Sur le rapport de la 10ème chambre
de la Section du contentieux

Séance du 21 mars 2025
Décision du 2 avril 2025

Vu la procédure suivante :

Par un mémoire enregistré le 11 janvier 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté en application de l'article 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, les associations la Cimade Service œcuménique d'entraide (Cimade) et le GISTI demandent au Conseil d'Etat, à l'appui de leur recours pour excès de pouvoir tendant, dans le dernier état de leurs écritures, tout d'abord et avant dire droit, à ce qu'il soit enjoint au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur de communiquer des données statistiques relatives aux saisines, accords et transferts effectifs avec l'Italie, par préfecture compétente et par mois, ensuite, à l'annulation pour excès de pouvoir de l'instruction du ministre de l'intérieur et des outre-mer, matérialisée sous forme de courriel, en date du 28 avril 2023 relative à la recherche de responsabilité de l'Italie et la préparation des transferts de demandeurs vers cet Etat membre, et enfin, à ce qu'il soit enjoint au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur de prendre et de mettre en ligne une instruction demandant à ses services de ne plus appliquer les dispositions du titre VII du livre V du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile aux personnes dont la demande de protection internationale relève en principe de la responsabilité de l'Italie et de leur délivrer, dès l'enregistrement, une attestation de demande d'asile mentionnée à l'article L. 531-2 du même code, de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions des articles L. 571-1, L. 572-1, L. 572-2 et L. 572-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, en ce que, telles qu'interprétées par le Conseil d'Etat, elles n'instituent qu'une simple faculté pour les autorités de la République française d'accorder l'asile à toute personne dont l'examen de la demande relève de la compétence d'un autre Etat, sans prévoir que, lorsqu'un autre Etat ne respecte pas ses engagements au sens du premier alinéa de l'article 53-1 de la Constitution, l'examen d'une demande d'asile relevant en principe de cet autre Etat doit, par dérogation, relever de la compétence de ces autorités et que la procédure de détermination de l'Etat responsable évoquée

au premier alinéa de l'article L. 571-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile doit alors prendre fin.

Elles soutiennent que ces dispositions, applicables au litige, méconnaissent le droit d'asile, principe de valeur constitutionnelle garanti par le quatrième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et l'article 53-1 de la Constitution.

Par un mémoire, enregistré le 18 mars 2025, le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, soutient que les conditions posées par l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 ne sont pas remplies et, en particulier, que la question prioritaire de constitutionnalité soulevée ne présente pas de caractère sérieux.

Le mémoire a été communiqué au Premier ministre, qui n'a pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule et ses articles 53-1 et 61-1 ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;
- le règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 ;
- l'ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020 ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Emmanuel Weicheldinger, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Frédéric Puigserver, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

1. Dans le dernier état de leurs écritures, les associations la Cimade et le GISTI demandent notamment l'annulation pour excès de pouvoir de l'instruction du ministre de l'intérieur et des outre-mer, matérialisée sous forme de courriel, en date du 28 avril 2023 relative à la recherche de responsabilité de l'Italie et la préparation des transferts de demandeurs vers cet Etat membre à la suite de la demande adressée le 5 décembre 2022 par le ministère italien de l'intérieur à ses homologues européens chargés de la mise en œuvre du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et

mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, de suspendre temporairement, à l'exception des cas de regroupement familial de mineurs non accompagnés, les transferts vers l'Italie de demandeurs de protection internationale devant intervenir en raison de sa qualité d'État membre responsable de la demande pour l'application de ce règlement. Par un mémoire distinct présenté à l'appui de leur contestation, elles soutiennent que les articles L. 571-1, L. 572-1, L. 572-2 et L. 572-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile portent atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, et en particulier au droit d'asile, principe de valeur constitutionnelle garanti par le quatrième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et l'article 53-1 de la Constitution.

2. Aux termes du premier alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : *« Le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution peut être soulevé (...) à l'occasion d'une instance devant le Conseil d'Etat (...) »*. Il résulte des dispositions de ce même article que le Conseil constitutionnel est saisi de la question prioritaire de constitutionnalité à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question soit nouvelle ou présente un caractère sérieux.

3. Aux termes du quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 : *« Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République »*. L'article 53-1 de la Constitution dispose que : *« La République peut conclure avec les Etats européens qui sont liés par des engagements identiques aux siens en matière d'asile et de protection des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées. / Toutefois, même si la demande n'entre pas dans leur compétence en vertu de ces accords, les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif »*.

4. Dans sa rédaction issue de l'ordonnance, non ratifiée, du 16 décembre 2020 portant partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, l'article L. 571-1 de ce code dispose que : *« Lorsque l'autorité administrative estime que l'examen d'une demande d'asile relève de la compétence d'un autre Etat qu'elle entend requérir, en application du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013, il est procédé à l'enregistrement de la demande selon les modalités prévues au chapitre I du titre II. / Une attestation de demande d'asile est délivrée au demandeur selon les modalités prévues à l'article L. 521-7. Elle mentionne la procédure dont il fait l'objet. Elle est renouvelable durant la procédure de détermination de l'Etat responsable et, le cas échéant, jusqu'à son transfert effectif à destination de cet Etat. / Le présent article ne fait pas obstacle au droit souverain de l'Etat d'accorder l'asile à toute personne dont l'examen de la demande relève de la compétence d'un autre Etat »*.

5. Par ailleurs, l'article L. 572-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 16 décembre 2020, prévoit que : *« Sous réserve du troisième alinéa de l'article L. 571-1, l'étranger dont l'examen de la demande*

d'asile relève de la responsabilité d'un autre Etat peut faire l'objet d'un transfert vers l'Etat responsable de cet examen. / Toute décision de transfert fait l'objet d'une décision écrite motivée prise par l'autorité administrative. / Cette décision est notifiée à l'intéressé. Elle mentionne les voies et délais de recours ainsi que le droit d'avertir ou de faire avertir son consulat, un conseil ou toute personne de son choix. Lorsque l'intéressé n'est pas assisté d'un conseil, les principaux éléments de la décision lui sont communiqués dans une langue qu'il comprend ou dont il est raisonnable de penser qu'il la comprend ». L'article L. 572-2 du même code dispose, dans sa rédaction issue de la même ordonnance, que : « La décision de transfert ne peut faire l'objet d'une exécution d'office avant l'expiration d'un délai de quinze jours. Toutefois, ce délai est ramené à quarante-huit heures dans les cas où une décision d'assignation à résidence en application de l'article L. 751-2 ou de placement en rétention en application de l'article L. 751-9 a été notifiée avec la décision de transfert ou que l'étranger fait déjà l'objet de telles mesures en application des articles L. 731-1, L. 741-1, L. 741-2, L. 751-2 ou L. 751-9. / Lorsque le tribunal administratif a été saisi d'un recours contre la décision de transfert, celle-ci ne peut faire l'objet d'une exécution d'office avant qu'il ait été statué sur ce recours ». Enfin, aux termes de l'article L. 572-3 de ce code, dans sa rédaction issue de l'ordonnance précitée : « La procédure de transfert vers l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile ne peut être engagée dans le cas de défaillances systémiques dans l'Etat considéré mentionné au 2 de l'article 3 du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 ».

6. A l'appui de la question prioritaire de constitutionnalité qu'elles soulèvent, les associations requérantes soutiennent que les dispositions citées aux points 4 et 5 portent atteinte au droit d'asile, principe de valeur constitutionnelle garanti par le quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946, en ce que, si elles rappellent le droit souverain de l'Etat d'accorder l'asile à toute personne dont l'examen de la demande relève de la compétence d'un autre Etat en application d'accords conclus sur le fondement de l'article 53-1 de la Constitution, elles ne prévoient pas que, lorsque cet autre Etat ne respecte pas les obligations qui lui incombent en application de tels accords, l'examen de la demande d'asile doit être regardé, par dérogation, comme relevant de la compétence de la France et que la procédure de transfert mentionnée au premier alinéa de l'article L. 572-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne peut alors être engagée ou poursuivie.

7. Sont seules applicables au litige, au sens du 1° de l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 auquel renvoie le troisième alinéa de l'article 23-5 de cette ordonnance, les dispositions du premier alinéa de l'article L. 572-1 et de l'article L. 572-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, en tant qu'elles ne prévoient pas que la procédure de transfert ne peut être mise en œuvre lorsque l'Etat normalement responsable de l'examen d'une demande d'asile ne respecte pas les engagements sur le fondement desquels a été conclu un accord déterminant les compétences respectives des Etats pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées et que la France doit, dans une telle hypothèse, examiner la demande.

8. Les dispositions mentionnées au point 7 n'ont pas été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel. La question de l'atteinte que ces dispositions portent au droit d'asile, principe de valeur constitutionnelle, présente un caractère sérieux et nouveau.

9. Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité invoquée.

DECIDE :

Article 1^{er} : La question de la conformité à la Constitution du premier alinéa de l'article L. 572-1 et de l'article L. 572-3 code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans leur rédaction issue de l'ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020, est renvoyée au Conseil constitutionnel.

Article 2 : Il est sursis à statuer sur la requête de la Cimade et du GISTI jusqu'à ce que le Conseil constitutionnel ait tranché la question de constitutionnalité ainsi soulevée.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la Cimade, au GISTI et au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au Premier ministre.

Délibéré à l'issue de la séance du 21 mars 2025 où siégeaient :

M. Pierre Collin, président adjoint de la section du contentieux, présidant ;
M. Bertrand Dacosta, Mme Anne Egerszegi, présidents de chambre ; M. Olivier Yeznikian,
Mme Rozen Noguellou, M. Nicolas Polge, M. Vincent Daumas, M. Didier Ribes, conseillers
d'Etat et M. Emmanuel Weicheldinger, maître des requêtes en service extraordinaire-rapporteur.

Rendu le 2 avril 2025

Le président :

Signé : M. Pierre Collin

Le rapporteur :

Signé : M. Emmanuel Weicheldinger

La secrétaire :

Signé : Mme Claudine Ramalahanoharana

La République mande et ordonne au Premier ministre en ce qui le concerne
ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre
les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :