

CONSEIL D'ÉTAT

SECTION DU CONTENTIEUX

MEMOIRE COMPLEMENTAIRE

POUR :

- 1. La CIMADE (Comité Inter-Mouvements Auprès Des Evacués) ;**

Désignée comme représentant unique au sens des dispositions de l'article R. 411-6 du code de justice administrative

- 2. L'ACAT (Association des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture) ;**
- 3. L'ARDHIS (Association pour la Reconnaissance des Droits des Personnes Homosexuelles et Transsexuelles à l'Immigration et au Séjour) ;**
- 4. L'ASYL OFPRA (Action Syndicale Libre OFPRA) ;**
- 5. Le COMEDE (Comité pour la Santé des Exilés) ;**
- 6. Dom'Asile ;**
- 7. La FASTI (Fédération des Associations de Solidarité avec Tou-te-s les Immigré-e-s) ;**
- 8. Le GISTI (Groupe d'Information et de Soutien des Immigré.e.s) ;**
- 9. La LDH (Ligue des Droits de l'Homme) ;**

10. Le SCCF (Secours Catholique – Caritas France) ;

SCP SPINOSI & SUREAU

CONTRE :

1. Le Premier ministre ;
2. Le ministre de l'intérieur.

Sur la requête n° 422.604

FAITS

I. Les articles R. 723-1, R. 723-2, 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 (ci-après « CESEDA »), respectivement modifiés par les décrets n° 2016-1457 du 28 octobre 2016, n° 2015-1166 du 21 septembre 2015, et n° 2013-751 du 16 août 2013, sont relatifs aux délais de la procédure d'octroi de l'asile par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.

L'article R. 723-1 de ce code dispose ainsi que :

« A compter de la remise de l'attestation de demande d'asile selon la procédure prévue à l'article R. 741-4, l'étranger dispose d'un délai de vingt et un jours pour introduire sa demande d'asile complète auprès de l'office. La demande d'asile est rédigée en français sur un imprimé établi par l'office. L'imprimé doit être signé et accompagné de deux photographies d'identité récentes, de la copie de l'attestation de demande d'asile et, le cas échéant, du document de voyage et de la copie du titre de séjour en cours de validité. Dans le cas où la demande d'asile a été placée en procédure accélérée au stade de son enregistrement, le demandeur joint la notice d'information qui lui a été remise lors de cet enregistrement.

Lorsque la demande complète est introduite dans les délais, l'office accuse réception de la demande sans délai et informe par lettre le demandeur du caractère complet du dossier. Il en informe également le préfet compétent et le directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration.

Lorsque la demande n'est pas complète, l'office demande au demandeur de la compléter. Le demandeur dispose à cette fin d'un délai supplémentaire de huit jours. »

L'article R. 723-2 dispose quant à lui que :

« L'office statue sur la demande d'asile dans les délais prévus aux paragraphes 3 et 4 de l'article 31 de 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. »

De son côté, l'article R. 723-3 du CESEDA dispose que :

« Lorsqu'une décision ne peut pas être prise dans le délai de six mois, l'office en informe l'intéressé au moins quinze jours avant l'expiration de ce délai. A la demande de l'intéressé, l'office l'informe également des motifs du retard et du délai prévisible dans lequel il sera statué sur sa demande. »

L'article R. 723-19, I. dispose que :

« I.-La décision du directeur général de l'office est notifiée à l'intéressé par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. »

Enfin, l'article R. 733-7 du même code dispose que :

« Le délai de recours est augmenté d'un mois 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. »

II. Au mois d'octobre 2017, le Président de la République a évoqué un projet de mesures réformant lesdits délais et a souhaité en particulier que le délai d'instruction des demandes d'asile en Guyane soit réduit à soixante jours.

Il convient de noter qu'en Guyane, du fait de l'éloignement de la métropole, les modalités d'examen des demandes d'asile sont empreintes de spécificités.

L'OFPRA a ainsi ouvert pour la première fois une antenne à Cayenne le 1^{er} janvier 2018, permettant d'y entendre de visu les demandeurs, ce qui n'était pas possible préalablement. De même, le délai de recours en cas de réponse négative de l'OFPRA y est augmenté de trente jours

au titre du délai de distance, sur le fondement de l'article R. 733-7 du CESEDA précité.

Par ailleurs, le nombre de demandes d'asile déposées en Guyane a fortement augmenté. Alors que 2.698 demandes avaient été enregistrées en 2015, 5.921 l'ont été en 2017, la majorité des demandeurs étant de nationalité haïtienne, dominicaine ou syrienne.

Il n'existe pourtant aucun centre d'accueil pour demandeurs d'asile en Guyane, seules 210 places d'hébergement dédiées étant disponibles, ni aucune structure de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA) assurant, notamment, des missions d'aide au dépôt d'une demande d'asile.

De même, l'allocation pour demandeur d'asile y est diminuée, à hauteur de 3 euros par jour pour le montant principal, et de 2,5 euros pour le montant additionnel.

A cet égard, aux termes d'un rapport sur l'effectivité du droit d'asile, publié le 26 septembre 2017, et établi à la suite d'une mission en Guyane et à Mayotte, la Commission nationale consultative des droits de l'homme a relevé:

- « *des atteintes graves au droit d'asile dans les territoires de Guyane et de Mayotte [créant] une rupture d'égalité flagrante entre les demandeurs d'asile se trouvant en métropole et ceux déposant leur demande d'asile dans les territoires ultramarins. Ces entorses contreviennent aux exigences des directives européennes* » ;
- s'agissant de la Guyane, « *des cas de personnes souhaitant demander l'asile à la frontière sans que leur demande n'ait été prise en compte* », notant notamment que « *l'absence totale de demandes d'asile enregistrées à la frontière avec le Surinam interroge compte tenu du nombre de personnes entrant par cette voie* » ;
- des « *multiples contrôles opérés aux barrages routiers qui peuvent empêcher de se rendre à la PADA de Cayenne* » ;

- des « *délais [qui] peuvent atteindre quatre mois* » pour obtenir un rendez-vous avec la PADA, des « *retards d'enregistrement considérables que la préfecture peine toujours à rattraper* », des « *difficultés d'interprétariat, récurrentes dans les Outre-mer, [qui] sont particulièrement sérieuses à Mayotte et en Guyane lors des rendez-vous avec la préfecture et le cas échéant avec l'OFII* ».

Elle a également précisé que les nouvelles garanties procédurales issues de la réforme de 2015 concernant les personnes les plus vulnérables « *ne sont nullement suivies d'effet dans les Outre-mer* » et a recommandé « *d'améliorer en urgence les conditions d'accès à la procédure d'asile en augmentant les moyens du GUDA de Cayenne [...] et en renforçant [...] les capacités des PADA* ».

Les agents de l'OFPRA actuellement affectés à l'antenne de Cayenne constatent en effet quotidiennement que les moyens humains et matériels sont insuffisants au regard du volume de la demande et de sa spécificité, les différences de référentiel culturel la rendant difficile à appréhender, et ce alors même que les demandeurs d'asile ne bénéficient pas d'un soutien psychologique adapté et ont difficilement accès à des conseils juridiques.

III. C'est dans ce contexte que le Premier Ministre a, le 23 mai 2018, adopté un décret n° 2018-385 portant expérimentation de certaines modalités de traitement des demandes d'asile en Guyane.

Ce texte vise, d'après le gouvernement, « *à réduire les délais de traitement de la demande d'asile, à toutes les étapes de la demande d'asile (introduction de la demande, convocation du demandeur en entretien, instruction de la demande en première instance, notification de la décision de l'OFPRA, recours auprès de la CNDA)* »

En outre, le pouvoir réglementaire a annoncé la mise en œuvre d'une évaluation des effets de ce décret, préalablement à sa généralisation au territoire français dans son ensemble.

Par ces dispositions, le gouvernement a ainsi entendu déroger aux articles susvisés et réduit le délai d'instruction des demandes d'asile à l'OFPRA en Guyane, prenant notamment les mesures suivantes :

réduction du délai d'introduction (art. R. 723-1 al.1) à sept jours au lieu de vingt-et-un, obligation de remise en mains propres des demandes d'asile, réduction du délai de complétion du dossier (art. R. 723-1 al. 3) à trois jours contre huit, réduction du délai laissé pour statuer (art. R. 723-2) à quinze jours, obligation de remise en mains propres de la notification de décision de l'OFPRA, suppression du délai supplémentaire de trente jours prévu à l'article R. 733-7 du CESEDA.

L'expérimentation est prévue pour dix-huit mois, et peut être prolongée d'un an. Des évaluations trimestrielles sont effectuées par le ministre chargé de l'asile en lien avec l'OFPRA et la CNDA (article 2 du décret). Un rapport final en évalue les effets deux mois avant son terme et formule un avis quant à sa généralisation.

Par un arrêté du 17 août 2018, publié au Journal officiel du 23 août suivant, le ministre de l'intérieur a fixé au 3 septembre 2018 la date du début de cette expérimentation.

Le décret n° 2018-385 du 23 mai 2018 est la décision attaquée.

DISCUSSION

Sur l'intérêt à agir des associations requérantes

IV. A titre liminaire, il importe de souligner que associations requérantes sont bien recevables à solliciter l'annulation du décret du 23 mai 2018, en particulier concernant leur intérêt à agir.

IV-1 En effet, **la CIMADE** a pour but, selon l'article premier de ses statuts (Prod.2 au soutien de la requête), de « [...] *manifester une solidarité active avec les personnes opprimées et exploitées. Elle défend la dignité et les droits des personnes réfugiées et migrantes, quelles que soient leurs origines, leurs opinions politiques ou leurs convictions [...] La Cimade inscrit son engagement dans la perspective d'un monde plus humain et plus juste et adapte constamment ses actions nationales et internationales aux enjeux de l'époque. La Cimade met en œuvre tous les moyens propres à atteindre ses buts [...] et au besoin par voie judiciaire [...] »*

Elle a donc bien intérêt à agir à l'encontre de ce texte.

En outre, une délibération du 5 juillet 2018 du conseil de la CIMADE autorise son président à contester le décret susvisé. (Prod.3 au soutien de la requête).

IV-2 L'ACAT, aux termes de l'article premier de ses statuts (Prod.4 au soutien de la requête), a pour objet de :

« - *Combattre partout dans le monde les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, la torture, les exécutions capitales judiciaires ou extra-judiciaires, les disparitions, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et les génocides;*
 - *Assister les victimes de tous ces crimes, notamment en se constituant partie civile devant les juridictions pénales ;*
 - *Concourir à leur protection, notamment par toutes actions en faveur du droit d'asile et de la vigilance à l'égard des renvois qui s'avèreraient dangereux. »*

L'ACAT a donc intérêt à agir.

En outre, une délibération du 23 juillet 2018 du Bureau exécutif de l'ACAT autorise son président à contester le décret susvisé. (Prod. 5 au soutien de la requête).

IV-3 L'ARDHIS, tel qu'il l'est énoncé à l'article 2 de ses statuts (Prod.6 au soutien de la requête), a pour objet que « *d'entreprendre des actions concrètes, sociales, culturelles, éducatives et politiques visant à lutter contre toutes les formes de discriminations dont sont victimes les personnes homosexuelles et transsexuelles en France et en Europe et à faire reconnaître leurs droits, notamment en matière d'immigration et de séjour* »

L'ARDHIS a donc bien également intérêt à agir.

En outre, une délibération du 12 juillet 2018 du conseil d'administration de l'ARDHIS autorise ses co-présidents à contester le décret susvisé. (Prod. 7 au soutien de la requête).

IV-4 L'ASYL OFPRA, ainsi qu'il l'est précisé à l'article 2 de ses statuts (Prod. 8 au soutien de la requête), a pour but de :

*« a. rassembler et représenter les agents de l'OFPRA afin de défendre leurs intérêts économiques et sociaux ;
b. défendre des conditions de travail satisfaisantes pour les agents de l'OFPRA afin de garantir un traitement de qualité de la demande d'asile et de la protection des réfugiés ;
c. contribuer à la défense du droit d'asile, notamment en menant des réflexions sur le dispositif du droit d'asile et en proposant des aménagements sur son application ; »*

L'ASYL OFPRA a donc bien intérêt à agir.

Par une décision de l'assemblée générale du 17 juillet 2018, le bureau exécutif a été autorisé à ester en justice.

En outre, une délibération du 17 juillet 2018 de l'assemblée générale de l'ASYL OFPRA autorise son bureau exécutif à contester le décret susvisé (Prod. 9 au soutien de la requête).

IV-5 Le COMEDE, selon l'article 2 de ses statuts (Prod.10 au soutien de la requête) « *se donne pour missions d'agir en faveur de la santé des exilés et de défendre leurs droits* ».

Le quatrième alinéa de l'article 5 rappelle l'un des moyens d'action du Comede, à savoir que : « *Le Comede travaillera en étroite collaboration avec les organismes d'accueil des exilés et de défense des droits humains à l'échelon national et international* ».

Il agit directement sur le territoire guyanais et y emploie une salariée à plein temps.

Il est donc fondé à agir.

En outre, une délibération du 18 juillet 2018 de l'assemblée générale du COMEDE autorise son président à contester le décret susvisé (Prod.11 au soutien de la requête).

IV-6 L'article 4 de des statuts de **DOM'ASILE** (Prod.12 au soutien de la requête), précise que « *pour répondre aux besoins des personnes en exil, l'association est l'interlocuteur des autorités publiques régionales ou nationales en la matière et vise au respect des droits de ces personnes.* »

La mission de plaider en faveur des personnes en demande d'asile a donc bien une portée nationale et c'est tout naturellement que Dom'Asile s'implique dans la défense des droits des personnes en Outre-mer, au moment où les procédures d'asile sont fortement dégradées en Guyane.

L'association Dom'Asile a donc intérêt à agir.

Par délibération du bureau du 26 juin 2018, (Prod.13 au soutien de la requête) son président a été autorisé à demander une tierce

intervention dans cette affaire, conformément aux statuts de l'association.

IV-7 La FASTI, selon l'article 2 de ses statuts (Prod.14 au soutien de la requête) a pour objet de « *regrouper les Associations de Solidarité avec Tou-te-s les Immigré-e-s (ASTI) sur l'ensemble du territoire, en vue notamment :*

- D'apporter aux associations affiliées toute l'aide nécessaire à l'accomplissement de leur tâche, et en particulier, d'assurer au niveau national leur représentation auprès des pouvoirs publics. »

La FASTI a donc intérêt à agir.

En outre, une délibération du 14 juin 2018 du bureau fédéral de la FASTI autorise son président à contester le décret susvisé (Prod.15 au soutien de la requête).

IV-8 Le GISTI a pour objet, selon l'article premier de ses statuts (Prod.16 au soutien de la requête), de :

- « de soutenir, par tous moyens, l'action [des immigrés] en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, sur la base du principe d'égalité » ;

- « de combattre toutes les formes de racisme et de discrimination, directe ou indirecte, et assister celles et ceux qui en sont victimes » ;

- « de promouvoir la liberté de circulation »

Le GISTI a donc intérêt à agir.

En outre, une délibération du 7 juillet 2018 du bureau du GISTI autorise sa présidente à contester le décret susvisé (Prod.17 au soutien de la requête).

IV-9 La LDH, selon l'article premier de ses statuts (Prod.18 au soutien de la requête), « *œuvre à l'application des conventions et des pactes internationaux et régionaux en matière de droit d'asile, de droit civil, politique, économique, social et culturel* ».

Pour ce faire, aux termes de l'article 3 de ses statuts, la LDH *« intervient chaque fois que lui est signalée une atteinte aux principes énoncés aux articles précédents, au détriment des individus, des collectivités et des peuples »*. Notamment, *« lorsque des actes administratifs nationaux ou locaux portent atteinte aux principes visés ci-dessus, la LDH agit auprès des juridictions compétentes »*.

Son intérêt à agir a fréquemment été reconnu devant le Conseil d'Etat, même concernant des décisions de nature locale (encore très récemment CE, 4 novembre 2015, n°375.178 ; CE ; 7 février 2017, n°392.758).

La LDH a donc intérêt à agir.

En outre, aux termes de l'article 12 de ces mêmes statuts (Prod. 19 au soutien de la requête), *« le président de la LDH a seul qualité pour ester en justice au nom de la LDH »*.

IV-10 Le SCCF, a pour objet, selon l'article premier de ses statuts (Prod.20 au soutien de la requête) :

- « D'apporter, partout où le besoin s'en fera sentir, à l'exclusion de tout particularisme national ou confessionnel, tout secours et toute aide, directe ou indirecte, morale ou matérielle, quelles que soient les opinions philosophiques ou religieuses des bénéficiaires » ;

Le Secours catholique a donc intérêt à agir.

En outre, une délibération du 19 juin 2014 du conseil d'administration du secours catholique France autorise la délégation de pouvoirs de la présidente de l'association envers le directeur du service France-Europe du Secours Catholique (Prod.21 au soutien de la requête).

Le directeur France-Europe a valablement engagé l'association à ester en justice pour contester le décret susvisé par une décision du 19 juillet 2018.

IV-11 Ainsi, eu égard à leurs objets respectifs, les associations requérantes ont chacune un intérêt manifeste à faire valoir que le décret contesté porte atteinte à leurs intérêts mais aussi aux intérêts qu'elles défendent.

En outre, elles sont valablement fondées à ester en justice pour solliciter l'annulation du décret susvisé.

Sur la légalité externe du décret

V. En premier lieu, le décret du 23 mai 2018 encourt l'annulation en ce qu'il est entaché d'un vice de forme, faute d'avoir été adopté après consultation du conseil d'administration de l'OFPRA.

V-1 En effet, en droit, l'article L. 722-1 du CESEDA prévoit que :

« Le conseil d'administration [de l'OFPRA] fixe les orientations générales concernant l'activité de l'office et délibère sur les modalités de mise en œuvre des dispositions relatives à l'octroi du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire.

L'article R. 722-2 du code dispose, quant à lui, que :

« I.-Dans le cadre de ses attributions fixées à l'article L. 722-1, le conseil d'administration de l'office délibère sur les objets suivants :

1° L'organisation générale de l'établissement [...] »

V-2 Au cas présent, l'article 2 du décret attaqué dispose que :

« L'expérimentation ne peut débiter 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. »

Ces dispositions mettent donc à la charge de l'OFPRA le soin d'organiser une antenne en Guyane chargée d'assurer tant l'instruction

des demandes d'asile que la notification en mains propres de ses décisions.

De sorte qu'en application des dispositions susvisées, son conseil d'administration était tenu d'en délibérer préalablement (v. par ex : CE, 30 juillet 2014, *Cimade*, n° 375.430, cons. 2, *a contrario*)

Or, si le comité technique de l'OFPPRA a été consulté, tel n'a pas été le cas du conseil d'administration (v. par ex : CE, 22 juin 2012, *Cimade et Gisti*, n° 352.904).

De ce chef, la censure est acquise.

Sur légalité interne du décret

En ce qui concerne les délais d'introduction d'une demande d'asile

VI. En deuxième lieu, le décret attaqué est entaché d'illégalité en ce qu'il a été adopté, notamment, en application des dispositions de l'article L. 723-13 du CESEDA, lesquelles méconnaissent les objectifs et les dispositions de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013.

VI-1 En droit, l'article 10 de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil 6 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection fonctionnelle, dont la date limite de transposition était le 20 juillet 2015, dispose que :

« 1. Les États membres veillent à ce que l'examen d'une demande de protection internationale ne soit ni refusé ni exclu au seul motif que la demande n'a pas été présentée dans les plus brefs délais. [...] ».

L'article 28 de cette directive prévoit, quant à lui, que :

« 1. Lorsqu'il existe un motif sérieux de penser qu'un demandeur a retiré implicitement sa demande ou y a renoncé implicitement, les États membres veillent à ce que l'autorité responsable de la

détermination prenne la décision soit de clore l'examen de la demande, soit, pour autant que l'autorité responsable de la détermination considère la demande comme infondée sur la base d'un examen approprié de celle-ci quant au fond, conformément à l'article 4 de la directive 2011/95/UE, de rejeter celle-ci.

Les États membres peuvent présumer que le demandeur a implicitement retiré sa demande de protection internationale ou y a implicitement renoncé, notamment lorsqu'il est établi:

a) qu'il n'a pas répondu aux demandes l'invitant à fournir des informations essentielles pour sa demande, au regard de l'article 4 de la directive 2011/95/UE, ou ne s'est pas présenté à un entretien personnel conformément aux articles 14 à 17 de la présente directive, sauf si le demandeur apporte la preuve, dans un délai raisonnable, que cette absence était indépendante de sa volonté;

b) qu'il a fui ou quitté sans autorisation le lieu où il vivait ou était placé en rétention, sans contacter l'autorité compétente dans un délai raisonnable ou qu'il n'a pas, dans un délai raisonnable, respecté l'obligation de se présenter régulièrement aux autorités ou d'autres obligations de communication, à moins que le demandeur ne démontre que cela était dû à des circonstances qui ne lui sont pas imputables.

Aux fins de l'application des présentes dispositions, les États membres peuvent fixer des délais ou élaborer des lignes directrices à ce sujet. [...] ».

Et l'article 31 de cette directive ajoute, pour sa part, que :

« [...] 8. Les États membres peuvent décider, dans le respect des principes de base et des garanties fondamentales visés au chapitre II, d'accélérer une procédure d'examen et/ou de mener cette procédure à la frontière ou dans les zones de transit conformément à l'article 43 lorsque: [...] »

f) le demandeur a présenté une demande ultérieure de protection internationale qui n'est pas irrecevable conformément à l'article 40, paragraphe 5; ou

g) le demandeur ne présente une demande qu'afin de retarder ou d'empêcher l'exécution d'une décision antérieure ou imminente qui entraînerait son éloignement; ou

h) le demandeur est entré ou a prolongé son séjour illégalement sur le territoire de l'État membre et, sans motif valable, ne s'est pas présenté aux autorités ou n'a pas présenté une demande de protection internationale dans les délais les plus brefs compte tenu des circonstances de son entrée; [...] ».

VI-2 Par ailleurs, et toujours en droit, l'article L. 741-2 du CESEDA dispose que :

« Lorsque l'examen de la demande d'asile relève de la compétence de la France, l'étranger introduit sa demande auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides dans un délai fixé par décret en Conseil d'Etat. L'autorité administrative compétente informe immédiatement l'office de l'enregistrement de la demande et de la remise de l'attestation de demande d'asile.

L'office ne peut être saisi d'une demande d'asile que si celle-ci a été préalablement enregistrée par l'autorité administrative compétente et si l'attestation de demande d'asile a été remise à l'intéressé. »

Afin d'assurer l'application de ces dispositions, l'article R. 723-1 de ce code prévoit, quant à lui, que :

« A compter de la remise de l'attestation de demande d'asile selon la procédure prévue à l'article R. 741-4, l'étranger dispose d'un délai de vingt et un jours pour introduire sa demande d'asile complète auprès de l'office.

La demande d'asile est rédigée en français sur un imprimé établi par l'office. L'imprimé doit être signé et accompagné de deux photographies d'identité récentes, de la copie de l'attestation de demande d'asile et, le cas échéant, du document de voyage et de la copie du titre de séjour en cours de validité. Dans le cas où la demande d'asile a été placée en procédure accélérée au stade de son enregistrement, le demandeur joint la notice d'information qui lui a été remise lors de cet enregistrement.

Lorsque la demande complète est introduite dans les délais, l'office accuse réception de la demande sans délai et informe par lettre le demandeur du caractère complet du dossier. Il en informe également le préfet compétent et le directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration.

Lorsque la demande n'est pas complète, l'office demande au demandeur de la compléter. Le demandeur dispose à cette fin d'un délai supplémentaire de huit jours. »

A cet égard, l'article L. 723-13 du CESEDA ajoute que « [l]’office peut prendre une décision de clôture d'examen d'une demande » dans le cas où 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 ».

En outre, l'article L. 723-14 de ce code dispose que :

« Si, dans un délai inférieur à neuf mois à compter de la décision de clôture, le demandeur sollicite la réouverture de son dossier ou présente une nouvelle demande, l'office rouvre le dossier et reprend l'examen de la demande au stade auquel il avait été interrompu. Le dépôt par le demandeur d'une demande de réouverture de son dossier est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours devant les juridictions administratives de droit commun, à peine d'irrecevabilité de ce recours.

Le dossier d'un demandeur ne peut être rouvert qu'une seule fois en application du premier alinéa.

Passé le délai de neuf mois, la décision de clôture est définitive et la nouvelle demande est considérée comme une demande de réexamen. »

Pris pour l'application de ces dispositions, l'article R. 723-14 du code précise que :

« Lorsqu'à la suite d'une décision de clôture, la personne intéressée entend solliciter la réouverture de son dossier ou présente une nouvelle demande, cette démarche doit être précédée d'un nouvel

enregistrement auprès du préfet compétent. Ce dernier informe le demandeur de la procédure qui lui est applicable, en application de l'article L. 723-14.

Le délai d'introduction de cette demande en réouverture auprès de l'office est de huit jours à compter de l'enregistrement. Le préfet informe l'office de la demande de l'intéressé. »

Enfin, l'article L. 743-1 du même code prévoit que :

« Le demandeur d'asile dont l'examen de la demande relève de la compétence de la France et qui a introduit sa demande auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides bénéficie du droit de se maintenir sur le territoire français jusqu'à la notification de la décision de l'office ou, si un recours a été formé, jusqu'à la notification de la décision de la Cour nationale du droit d'asile. L'attestation délivrée en application de l'article L. 741-1, dès lors que la demande d'asile a été introduite auprès de l'office, vaut autorisation provisoire de séjour et est renouvelable jusqu'à ce que l'office et, le cas échéant, la cour statuent. »

Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que le demandeur d'asile qui a été enregistré par l'autorité administrative doit compléter en français le formulaire de demande d'asile avant de l'adresser, en principe, à l'OFPRA dans un délai de vingt et un jours.

Sa demande peut alors être complétée dans un délai de huit jours.

En cas de méconnaissance de ces délais, l'OFPRA prend, en application de l'article L. 723-13 précité, une décision de clôture, laquelle contraint alors le demandeur d'asile à solliciter à un nouvel enregistrement puis une réouverture de sa demande dans un délai de huit jours à compter de la remise de la nouvelle attestation.

VI-3 En l'espèce, le décret litigieux réduit :

- D'une part, de vingt et un à sept jours le délai dont dispose le demandeur d'asile pour introduire sa demande complète auprès de l'OFPRA, à compter de la date de remise de l'attestation de demande d'asile (article 1, 1° du décret) ;

- D'autre part, de huit à quatre jours accordé au demandeur d'asile pour compléter, le cas échéant, sa demande d'asile (article 1, 4° du décret).

En cas de non-respect de ces délais, l'OFPPRA prend, en application de l'article L. 723-13 du CESEDA, une décision de clôture d'examen de la demande.

Or, il résulte clairement des dispositions précitées de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 que le non-respect d'un délai d'introduction d'une demande d'asile ne peut donner lieu à une décision de refus, ni à une décision de retrait au sens de l'article 28 de la directive, cette hypothèse n'étant pas visée.

Certes, l'article 28, 1., a) de cette directive prévoit que les Etats membres peuvent présumer du retrait d'une demande si l'intéressé ne répond pas aux demandes l'invitant à fournir des informations essentielles pour sa demande, au regard de l'article 4 de la directive 2011/95/UE, les Etats pouvant fixer des délais pour ce faire.

Toutefois, d'une part, les informations visées par ces dispositions concernent l'identité et la nationalité du demandeur, lesquelles sont en réalité fournies au moment de l'enregistrement de sa demande d'asile.

D'autre part, l'application de ces dispositions suppose que l'OFPPRA ait, au préalable, sollicité la communication de ces informations.

Dès lors, elles ne justifient pas que soit close, sur le fondement de l'article L. 723-13 du CESEDA, une procédure d'examen d'une demande d'asile qui n'aurait pas été adressée à l'OFPPRA dans le délai prévu par l'article R. 723-1 de ce code ou par l'article 1, 1° du décret attaqué.

De même, si l'article 31, 8., h) de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 prévoit qu'une procédure accélérée peut être mise en œuvre lorsque le demandeur n'introduit pas une demande d'asile dans un délai raisonnable après son entrée sur le territoire, cette disposition a cependant été transposée par l'article L. 723-2, III, 3° du CESEDA, lequel donne en principe compétence à l'autorité administrative pour en effectuer le constat.

Par conséquent, les dispositions du 1° de l'article L. 723-13 du CESEDA, en ce qu'elles prévoient qu'une décision de clôture de l'examen d'une demande d'asile peut être prise au motif que la demande n'a pas été introduite dans les délais prévus par décret en Conseil d'Etat, soit par l'article R. 723-1 de ce code ou l'article 1, 1° du décret attaqué, méconnaissent les objectifs et les dispositions de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013.

Par suite, le décret attaqué, adopté en application, notamment, de ces dispositions est entaché d'une erreur de droit.

De ce chef également, la censure est certaine.

VII. En troisième lieu, le décret attaqué est entaché d'illégalité dès lors que la réduction du délai, de vingt et un à sept jours, pour introduire une demande d'asile, prévue par son article 1^{er}, 1°, méconnaît tant le principe d'égalité que la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013.

VII-1 En effet, en droit, l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958 proclame que :

« La République assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens, sans distinction d'origine, de race ou de religion ».

Principe général du droit (CE, Sect, 9 mars 1951, *Société des concerts du conservatoire*, n° 92.004, publié au Recueil), le principe d'égalité revêt une valeur constitutionnelle (Cons. constit., 27 décembre 1973, n° 73-51 DC).

S'agissant, plus particulièrement, des départements d'outre-mer, l'article 73 de la Constitution dispose que :

« Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités. »

Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que le législateur ne peut déroger au principe d'égalité que s'il entend régir, en outre-mer, des situations différentes de celles existant en métropole ou s'il justifie d'un motif d'intérêt général pour ce faire (v. par ex : Cons. constit., 30 juillet 2003, n° 2003-478 DC).

De même, si des dispositions spécifiques à un ou plusieurs départements d'outre-mer peuvent être adoptées, y compris dans des domaines relatifs aux libertés publiques, ce n'est que si les dérogations qu'elles instituent demeurent en lien direct avec la caractéristique ou la contrainte locale les justifiant et qu'elles sont proportionnées à l'objectif poursuivi (v. par ex : Cons. constit., 3 juin 2016, n° 2016-5544 QPC).

A cet égard, la gestion des flux migratoires, et plus particulièrement sa maîtrise, ne relève aucunement d'une spécificité ultramarine susceptible de justifier un aménagement des libertés publiques et une dérogation au principe d'égalité.

Aux termes d'une jurisprudence constante, la Cour de Strasbourg refuse d'ailleurs que les Etats invoquent les éventuelles difficultés liées à l'afflux de migrants pour s'exonérer de leurs obligations conventionnelles (Cour EDH, G.C. 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, Req. n°30696/09, §223-224 ; Cour EDH, G.C. 23 février 2012, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, Req n°7765/09, §122-123).

Ainsi, aux termes d'un arrêt *De Souza Ribeiro c. France* du 13 décembre 2012 (Req. n° 22689/07), la Grande Chambre de la Cour européenne a écarté l'argument tiré de ce que la situation géographique d'un département d'outre-mer, la Guyane en l'espèce, et la « *pression migratoire* » subséquente justifieraient un régime juridique d'exception et des pratiques administratives contraires à la Convention (§ 97).

Comme l'a dénoncé la CNCDH, aux termes de son avis « « Droits des étrangers et droit d'asile dans les outre-mer : le cas de la Guyane et de Mayotte » du 26 novembre 2017, toute différence de traitement dans l'accès à la procédure d'asile et le traitement des demandes entre les demandeurs d'asile présents en métropole et ceux présents en outre-mer est constitutive d'une atteinte au principe d'égalité.

VII-2 Par ailleurs, et toujours en droit, l'article 10 de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection fonctionnelle, dont la date limite de transposition était le 20 juillet 2015, dispose, ainsi qu'il l'a été dit, que :

« 1. Les États membres veillent à ce que l'examen d'une demande de protection internationale ne soit ni refusé ni exclu au seul motif que la demande n'a pas été présentée dans les plus brefs délais. [...] ».

L'article 12 de cette directive prévoit, quant à lui, que :

« 1. En ce qui concerne les procédures prévues au chapitre III, les États membres veillent à ce que tous les demandeurs bénéficient des garanties suivantes: [...]

b) ils bénéficient, en tant que de besoin, des services d'un interprète pour présenter leurs arguments aux autorités compétentes. Les États membres considèrent qu'il est nécessaire de fournir les services d'un interprète, au moins lorsque le demandeur doit être interrogé selon les modalités visées aux articles 14 à 17, et 34 et lorsqu'il n'est pas possible de garantir une communication adéquate sans ces services. Dans ce cas, ainsi que dans les autres cas où les autorités compétentes souhaitent entendre le demandeur, ces services sont payés sur des fonds publics ; [...] ».

VII-3 Enfin, et encore en droit, le droit français prévoit que les demandes d'asile sont enregistrées par le préfet.

A cette fin, le demandeur doit fournir les pièces et indications visées par l'article R. 741-3 du CESEDA et, notamment, les informations relatives à son état-civil et son itinéraire.

Si sa demande relève bien de la compétence de la France, il lui est remis un formulaire de demande d'asile comprenant 16 rubriques et dont la plus importante est relative aux motifs de sa demande. Le demandeur doit y exposer de façon précise les faits qui l'ont conduit à quitter le pays dont il a nationalité ou qui lui font craindre d'y être

persécuté au sens de l'article 1er A 2 de la convention de Genève en cas de retour ou, si cette crainte ne peut être déterminée, d'y subir des atteintes graves au sens de l'article L. 712-1 du CESEDA.

En pratique, si un demandeur d'asile peut éluder de répondre aux questions relatives à l'état-civil ou à ses études, la rubrique relative aux motifs de la demande doit nécessairement être complétée pour que l'OFPRA considère le formulaire comme étant complet rempli et la demande introduite au sens de l'article R. 723-1 du CESEDA.

Les dispositions de cet article, jusqu'à présent applicables à l'ensemble des départements et des demandes, prévoient que ce formulaire doit être adressé à l'OFPRA dans un délai de vingt et un jours à compter de la date de remise de l'attestation de demande d'asile.

A cet égard, le cahier des clauses particulières des prestations assurées par les structures de premier accueil impose au concluant d'assurer une mission d'aide au complément de la demande d'asile (prestations B-2).

Jusqu'à l'adoption du décret attaqué, seules les demandes dans un centre de rétention faisaient l'objet d'un régime dérogatoire, le formulaire de demande d'asile devant être adressé à l'OFPRA dans un délai de cinq jours (article L. 551-3 du CESEDA).

La Cour européenne a, d'ailleurs, jugé à ce propos que le délai de cinq jours « *imparti au requérant pour [...] préparer, en rétention, une demande d'asile complète et documentée en langue française* » était « *particulièrement bref et contraignant* », affectant ainsi en pratique sa capacité à faire valoir le bien-fondé de ses griefs tirés de l'article 3 de la Convention européenne (Cour EDH, 2 février 2012, *I.M. c. France*, Req. n° 9152/09).

De même, le Conseil d'État a estimé que :

« 15. [...] [L]es dispositions de l'article L. 551-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne sauraient s'appliquer dans tous les cas, à peine d'irrecevabilité, aux personnes placées en rétention administrative en vue de leur éloignement, sauf à

méconnaître, eu égard à l'extrême brièveté du délai qu'elles prescrivent à peine d'irrecevabilité, le droit au recours effectif ;

Que, compte tenu de la gravité particulière des effets qui s'attachent, pour des étrangers retenus, au refus d'enregistrement de leur demande d'asile et afin de garantir le respect des exigences découlant des articles 3 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et du 1. de l'article 8 la directive du 1er décembre 2005, le délai prévu à l'article L. 551-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile doit être regardé comme n'étant pas prescrit à peine d'irrecevabilité dans certains cas particuliers, notamment lorsqu'une personne placée en rétention invoque, au soutien de sa demande, des faits survenus postérieurement à l'expiration de ce délai, ou dans l'hypothèse où un étranger retenu ne peut être regardé comme ayant pu utilement présenter une demande d'asile faute d'avoir bénéficié d'une assistance juridique et linguistique effective ;

16. [...] [I]l suit de là qu'ainsi interprétées, les dispositions de l'article L. 551-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne méconnaissent pas les dispositions du 1. de l'article 8 de la directive 2005/85/CE et des articles 3 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (CE, 30 juillet 2014, *Cimade*, n° 375.430, publié au Recueil).

L'article R. 556-4 du CESEDA prévoit ainsi une telle assistance au profit des demandeurs d'asile placés en rétention.

VII-4 En l'espèce, la réduction, par les dispositions de l'article 1^{er}, 1^o du décret attaqué, du délai dont dispose un demandeur d'asile en Guyane pour introduire sa demande auprès de l'OFPRA méconnaît tant le principe d'égalité que les dispositions de la directive 2013/32/UE.

Aucun motif d'intérêt général ne justifie en effet que le délai d'introduction d'une demande soit réduit à sept jours pour les demandeurs d'asile présents en Guyane.

Et ce d'autant plus que, contrairement aux demandeurs placés en rétention, aucune disposition n'institue le principe d'une assistance juridique et linguistique afin de permettre à ces demandeurs de compléter leur demande d'asile dans un si bref délai.

Cette carence a par ailleurs été mise en évidence par la CNCDH aux termes de son avis « Droits des étrangers et droit d'asile dans les outre-mer : le cas de la Guyane et de Mayotte » du 26 novembre 2017.

Elle y constate que « *l'insuffisance du tissu associatif local et des services d'aide à l'exercice des droits ainsi que le manque de moyens des PADA réduisent considérablement le taux d'accompagnement des demandeurs d'asile dans leurs démarches juridiques et administratives, en particulier à Cayenne* ».

Or, la langue maternelle de la très grande majorité des demandeurs d'asile en Guyane n'est pas la langue française. Il en va ainsi pour les demandeurs d'asile dominicains et syriens, mais aussi pour les ressortissants haïtiens dont la langue maternelle est le créole (seule 40% de la population haïtienne est francophone).

Et si la croix rouge française, financée par l'OFII, assure une mission d'accompagnement lors de la présentation de la demande ainsi qu'une mission de domiciliation des demandeurs, elle n'assure pas la mission d'accompagnement lors de la rédaction du complément de demande d'asile en français.

En conséquence, les demandeurs doivent se tourner vers les associations, non liées à l'État par une convention, ou des particuliers pour traduire, dans un délai extrêmement bref, les éléments de leur demande.

En pratique, et de manière tout à fait paradoxale, il en résulte qu'une personne qui sollicite l'asile en Guyane, et doit déposer sa demande complète dans un délai de sept jours, ne bénéficie pas d'une assistance juridique et linguistique alors qu'une telle assistance est prévue si elle formule sa demande en Guyane mais depuis un centre rétention, et dispose ainsi d'un délai de cinq jours pour ce faire.

Bien plus, aucun motif d'intérêt général, ni aucune différence appréciable de situation ne justifie que les demandeurs d'asile présents

en Guyane soient traités différemment que ceux présent en métropole – étant précisé que la pression migratoire ne saurait justifier, ainsi qu’il l’a été dit, une telle différence.

En définitive, les dispositions de l’article 1^{er} du décret litigieux, lesquelles instituent ledit délai de sept jours, méconnaissent le principe d’égalité ainsi que les objectifs du droit européen et, en particulier, les dispositions de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013.

De ce chef encore, la censure est inévitable.

Quant aux modalités d’introduction d’une demande d’asile

VIII. En quatrième lieu, le décret du 23 mai 2018 est entaché d’une erreur manifeste d’appréciation, en ce qu’il impose, aux termes de son article 1^{er}, 2^o, le dépôt en mains propres de la demande d’asile dans les locaux de l’OFPRA à Cayenne sans tenir compte des spécificités du territoire du département de la Guyane.

VIII-1 En effet, l’article 1^{er}, 2^o du décret litigieux dispose que :

« 2^o Par dérogation à l’article R. 723-1, l’étranger est tenu de se présenter en personne, pour l’introduction de sa demande d’asile, auprès d’un agent de l’office ».

L’OFPRA disposant uniquement, en Guyane, de locaux à Cayenne, les demandeurs d’asile seront, en application de ces dispositions, contraints de se déplacer dans cette ville pour déposer leur demande d’asile, l’envoi par courrier n’étant plus admis.

VIII-2 Or, le département de la Guyane est l’un des plus vastes départements français.

Des distances respectives de 245 et 188 kilomètres séparent ainsi les communes de Saint-Laurent du Maroni et de Saint-Georges d’Oyapock de la ville de Cayenne.

En outre, compte tenu du climat local, deux barrages filtrants sont installés sur les routes nationales construites entre ces villes, à Iracoubo sur la RN1 et sur le Pont de Régina sur la RN2. Des contrôles d'identité y sont systématiquement effectués (v. en ce sens : CE, 7 février 2017, *Aides et autres*, n° 392.758).

Par suite, un demandeur d'asile résidant à Saint-Laurent ou à Saint-Georges est contraint de se rendre une première fois à Cayenne pour enregistrer la demande auprès du préfet puis une deuxième fois dans un délai de sept jours pour introduire sa demande, avec le risque d'être bloqué à l'un de ces barrages, voire d'être interpellé et considéré, à tort, comme étant en situation illégale, puis de faire l'objet d'une mesure d'éloignement.

A cet égard, la CNCDH a récemment recommandé « *qu'en Guyane, des sauf-conduits permettant d'accéder au territoire soient systématiquement délivrés par les forces de l'ordre guyanaises aux personnes souhaitant déposer une demande d'asile et que leur durée prenne en compte les délais d'attente liés à l'engorgement du premier accueil* » aux fins de cessation des violations du droit d'asile (Avis « Droits des étrangers et droit d'asile dans les outre-mer : Le cas de la Guyane et de Mayotte » du 26 novembre 2017).

A ce jour, aucune suite n'a été donnée à cette recommandation, de sorte que le risque d'interpellation et d'éloignement des demandeurs d'asile demeure.

Pour contourner un tel danger, les demandeurs d'asile seront contraints de déposer dans les locaux de Cayenne le formulaire de demande d'asile immédiatement après l'enregistrement de leur demande auprès du préfet, au risque, cette fois, de déposer un formulaire incomplet, de se voir ainsi notifier une décision de clôture ou un placement en procédure accélérée pour demande sans pertinence ou manifestation infondée au sens du II de l'article L. 723-2 du CESEDA.

En définitive, en ne prenant pas en compte les spécificités du territoire guyanais, le pouvoir réglementaire a commis une erreur manifeste d'appréciation.

Pour ce motif, le décret attaqué sera annulé.

Quant au délai d'examen des demandes d'asile

IX. En cinquième lieu, le décret attaqué est entaché d'illégalité dès lors que les dispositions de son article 1^{er}, 5^o fixent à quinze jours le délai d'examen des demandes d'asile en Guyane, en méconnaissance des dispositions du CESEDA accordant à l'OFPRA une marge d'appréciation dans la détermination de la procédure à suivre.

IX-1 En effet, en droit, aux termes de l'article L. 721-1 du CESEDA :

« L'Office français de protection des réfugiés et apatrides, placé auprès du ministre chargé de l'asile, est un établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière et administrative. »

L'article L. 721-2 de ce code, dans sa version issue de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, ajoute que :

« [...] L'office exerce en toute impartialité les missions mentionnées ci-dessus et ne reçoit, dans leur accomplissement, aucune instruction. [...] ».

IX-2 Par ailleurs, et toujours en droit, l'article L. 723-2 du CESEDA prévoit que l'OFPRA statue en procédure accélérée dans dix hypothèses.

Deux d'entre elles sont définies par la loi : demandes de ressortissants de pays figurant sur la liste des pays d'origine sûr établie en application de l'article L. 722-1 du code et demandes de réexamen.

Dans trois autres hypothèses, il appartient à l'OFPRA de décider, de sa propre initiative, de statuer en procédure accélérée. Il s'agit des demandes d'asile dénuées de pertinence ou manifestement infondées ou frauduleuses.

Dans les cinq derniers cas, l'OFPRA statue aux termes d'une procédure accélérée après un constat du préfet, chargé de l'enregistrement de la demande.

Dans l'ensemble de ces hypothèses, l'OFPRA peut décider de ne pas statuer en procédure accélérée si l'instruction de la demande l'exige ou si une vulnérabilité du demandeur est établie (articles L. 723-2, V et L. 723-3 du CESEDA).

Il découle de ces dispositions que la décision de mettre en œuvre une procédure accélérée ou, au contraire, de statuer au terme d'une procédure normale ou adaptée relève de la compétence de l'OFPRA en application de la loi.

Il appartient au demeurant à l'Office de motiver sa décision en fait et en droit (article R. 723-18 du CESEDA).

En outre, l'article L. 723-8 du CESEDA prévoit que :

« L'office notifie par écrit sa décision au demandeur d'asile. Toute décision de rejet est motivée en fait et en droit et précise les voies et délais de recours. »

Aucune décision ne peut naître du silence gardé par l'office. »

IX-3 Au cas présent, l'article 1^{er}, 5^o du décret contesté dispose que :

« 5^o Par dérogation aux articles R. 723-2 et R. 723-3, 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 font 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 ».

Ce faisant, le pouvoir réglementaire a fixé à quinze jours le délai d'examen normal d'une demande d'asile en Guyane, alors que ce délai correspond en principe au délai d'examen en procédure accélérée (article R. 723-4 du CESEDA), le délai d'examen de droit commun étant de six mois (articles R. 723-2 et R. 723-3 du CESEDA).

En d'autres termes, ces dispositions imposent à l'OFPRA d'examiner les demandes d'asile en Guyane, quelle que soit la procédure appliquée, dans le même délai que la procédure accélérée.

Pourtant, en application des dispositions susvisées, seul l'OFPRA est compétent pour décider de recourir, au regard des critères fixés par la loi, à la procédure accélérée ou à la procédure normale.

Si l'article L. 723-17 du CESEDA prévoit, certes, que « [l]es conditions et les délais d'instruction des demandes d'asile dont l'office est saisi sont fixés par décret en Conseil d'Etat », il n'en demeure pas moins qu'ils ne peuvent être déterminés que dans le respect de l'autonomie et des compétences de l'OFPRA, rappelées aux articles L. 721-1 et L. 721-2 du CESEDA.

Au demeurant, et en pratique, le délai de quinze jours fixé, depuis 2004, pour l'examen des demandes en procédure prioritaire et, depuis 2015, en procédure accélérée n'est pas celui appliqué par l'OFPRA. En effet, en 2016, le délai médian d'examen des procédures accélérées était de 98 jours.

Et pour cause : l'OFPRA ne peut pas matériellement examiner les demandes dans ce délai dès lors il doit procéder à l'entretien des demandeurs d'asile, pour lequel il est soumis à un délai incompressible de quatre semaines (désignation d'un officier de protection, réservation d'un interprète et d'un box, convocation du demandeur dans un délai raisonnable pour qu'il puisse s'y rendre).

Par conséquent, en fixant à quinze jours le délai d'examen des demandes d'asile en Guyane, le pouvoir réglementaire a commis une erreur manifeste d'appréciation et entaché le décret litigieux d'une erreur de droit, en ce qu'il méconnaît la marge d'appréciation accordée à l'OFPRA pour la détermination de la procédure à suivre.

Pour cet autre motif, il sera annulé.

Quant aux modalités de notification des décisions de l'OFPRA

X. En sixième lieu, le décret attaqué est entaché d'illégalité dès lors que les dispositions de son article 1^{er}, 6^o imposent la notification des décisions de l'OFPRA en mains propres et prévoient que celles-ci sont réputées notifiées si le demandeur d'asile ne se présente pas à la date de sa convocation, en méconnaissance des dispositions de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013.

X-1 En effet, en droit, l'article 11 de la directive 2013/32/UE du Parlement européenne et du Conseil du 26 juin 2013 dispose que :

« 1. Les États membres veillent à ce que les décisions portant sur les demandes de protection internationale soient communiquées par écrit.

2. Les États membres veillent en outre à ce que, lorsqu'une demande ayant trait au statut de réfugié et/ou au statut conféré par la protection subsidiaire est rejetée, la décision soit motivée en fait et en droit et que les possibilités de recours contre une décision négative soient communiquées par écrit.

Les États membres ne sont pas tenus de communiquer par écrit, en liaison avec une décision, les possibilités de recours contre une décision négative lorsque le demandeur a été informé à un stade antérieur de ces possibilités par écrit ou par un moyen électronique auquel il a accès. [...] ».

L'article 12 de cette directive prévoit, quant à lui, que :

« 1. En ce qui concerne les procédures prévues au chapitre III, les États membres veillent à ce que tous les demandeurs bénéficient des garanties suivantes: [...]

e) ils sont avertis dans un délai raisonnable de la décision prise par l'autorité responsable de la détermination concernant leur demande. Si un conseil juridique ou un autre conseiller représente légalement le demandeur, les États membres peuvent choisir de l'avertir de la décision plutôt que le demandeur ;

f) ils sont informés du résultat de la décision prise par l'autorité responsable de la détermination dans une langue qu'ils comprennent ou dont il est raisonnable de supposer qu'ils la comprennent

lorsqu'ils ne sont pas assistés ni représentés par un conseil juridique ou un autre conseiller. Les informations communiquées indiquent les possibilités de recours contre une décision négative, conformément aux dispositions de l'article 11, paragraphe 2. [...] »

X-2 Par ailleurs, et toujours en droit, la notification en mains propres de décisions administratives individuelles est courante.

Le juge administratif la considère comme valable, sous réserve qu'elle s'accompagne de la notification des voies et délais de recours.

Toutefois, dans le cadre du contentieux de la fonction publique, le Conseil d'Etat a récemment infléchi sa jurisprudence en considérant que :

« [L]orsque l'administration prend toute disposition pour notifier une décision à un agent public par une remise en mains propres par la voie hiérarchique et que l'intéressé refuse de recevoir la décision, la notification doit être regardée comme ayant été régulièrement effectuée, sans qu'il soit nécessaire de vérifier si le document qui devait être remis en mains propres comportait la mention des voies et délais de recours » (CE, 10 mai 2017, n° 396.279, mentionné aux Tables).

X-3 En l'espèce, les dispositions de l'article 1^{er}, 6° du décret du 23 mai 2018 semblent inspirées de cette évolution jurisprudentielle.

En effet, aux termes de celles-ci :

« 6° Par dérogation au I de l'article R. 723-19, la décision du directeur général de l'office est notifiée au demandeur par remise en mains propres contre récépissé par un agent de l'office. A cette fin, le demandeur se voit remettre contre récépissé une convocation, lors de l'introduction de sa demande ou à l'issue de l'entretien prévu au premier alinéa de l'article L. 723-6. 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 ».

De sorte que si un demandeur d'asile ne se présente pas dans les locaux de l'OFPRA à Cayenne à la date de la convocation, la décision est réputée lui avoir été notifiée et le délai commence à courir à compter de cette date.

X-3.1 Toutefois, et d'une part, l'application de telle dispositions rendra d'autant plus difficile la situation des demandeurs d'asile.

En effet, à la différence des fonctionnaires, concernés par l'arrêt précité du Conseil d'Etat du 10 mai 2017, ceux-ci ne maîtrisent aucunement les règles procédurales administratives.

Bien au contraire, compte tenu de leur arrivée récente en France, de l'absence de maîtrise de la langue française, de l'absence de centre d'hébergement en Guyane et d'organisations assurant une mission d'accompagnement juridique, ils n'ont aucune maîtrise de la procédure applicable.

Dès lors, considérer qu'une décision administrative est réputée notifiée à un demandeur d'asile alors que celui-ci n'a en réalité reçu aucune information écrite ou orale méconnaît les dispositions de l'article 11 précité de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013, lesquelles imposent aux Etats de veiller à ce que les décisions relatives à des demandes d'asile soient communiquées par écrit.

X-3.2 D'autre part, et surtout, contrairement à ce qu'exige l'article 11 de la directive 2013/32/UE, aucune disposition du décret attaqué ne prévoit que les demandeurs d'asile reçoivent antérieurement à cette convocation, par écrit ou par un moyen de communication électronique auquel ils ont accès, une information, dans une langue comprise par eux, sur les voies et délais de recours à l'encontre de la décision à venir.

S'il existe, un guide du demandeur d'asile en France traduit, par exemple, en créole, en espagnol ou en arabe, celui-ci a cependant été édité en 2015, de sorte qu'il ne fait état d'aucune explication quant à la mise en œuvre des dispositions expérimentales du décret litigieux.

X-4 En conséquence, le décret litigieux est entaché d'une erreur de droit en ce que ses dispositions méconnaissent la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 et, en particulier, son article 11.

Pour ce motif encore, il sera indéniablement annulé.

Quant à la suppression du délai de distance

XI. En septième lieu, le décret attaqué est entaché d'illégalité en ce que la suppression du délai de distance, telle que prévue par son article 1^{er}, 7^o, constitue une atteinte manifestement et grave au droit au recours effectif, tel qu'il est garanti par l'article 13 de la Convention européenne et l'article 46-4 directive 2013/32/UE du 26 juin 2013.

XI-1 En effet, en droit, l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme énonce que

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ».

En matière de droit d'asile, l'article 46-4 de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 énonce que « [l]es États membres prévoient des délais raisonnables et énoncent les autres règles nécessaires pour que le demandeur puisse exercer son droit à un recours effectif en application du paragraphe 1. Les délais prévus ne rendent pas cet exercice impossible ou excessivement difficile. ».

En droit interne, les dispositions de l'article R. 733-7 du CESEDA prévoient que :

« Le délai de recours à la Cour nationale du droit d'asile est augmenté d'un mois 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. »

Elles reprennent l'énoncé de l'article R. 421-7 du code de justice administrative, qui énonce que « *Lorsque la demande est portée devant un tribunal administratif qui a son siège en France métropolitaine ou devant le Conseil d'Etat statuant en premier et dernier ressort, le délai de recours prévu à l'article R. 421-1 est augmenté d'un mois pour les personnes qui demeurent [...] en Guyane, [...].* »

XI-2 En l'espèce, l'article 1^{er}, 7^o du décret litigieux dispose que :

« *7^o 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. »* »

Ce faisant, en prévoyant que ce délai devrait être supprimé pour les demandes effectuées par des demandeurs résidant en Guyane, le décret attaqué porte atteinte au principe de droit au recours effectif des demandeurs d'asile, tel qu'il est garanti par l'article 13 de la Convention européenne et l'article 46-4 de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013.

En effet, les modalités de dépôt des demandes d'asile sont précisées par l'arrêté du 18 février 2016, qui complète l'article R. 733-6 du CESEDA.

Aux termes de l'article 1^{er} de cet arrêté :

« *Le recours est déposé ou adressé par lettre simple ou recommandée avec accusé de réception au secrétariat de la Cour nationale du droit d'asile.* »

Il peut aussi être adressé par voie de télécopie, dont la réception est assurée par un dispositif technique synchronisé avec un serveur de temps dont l'heure est certifiée au moyen du protocole NTP (Network Time Protocol). La télécopie est régularisée au plus tard le jour de l'audience soit par la production sur support papier d'un exemplaire du recours revêtu de la signature manuscrite du requérant ou de son avocat, soit par l'apposition, à la cour, de la signature du requérant ou de son avocat au bas du document transmis par voie de télécopie.

Les mémoires et les pièces produites par les parties sont adressés à la cour sous les mêmes formes et dans les mêmes conditions. »

La saisine par voie électronique a été mise en place pour les tribunaux de Melun et de Cergy-Pontoise le 7 mai 2018, mais ne sera élargie aux autres tribunaux qu'à partir du 1^{er} novembre de la même année.

Ainsi, il est impossible de saisir électroniquement la Cour nationale du droit d'asile.

Or, les délais d'acheminement du courrier, en lettre simple ou lettre recommandée, entre la Guyane et la métropole varient entre deux jours et plusieurs mois, rendant périlleux l'envoi du dossier par voie postale moins de deux semaines avant l'écoulement du délai de dépôt.

En outre, la régularisation lors de l'audience du requérant est impossible, puisque celui-ci n'est entendu que par visioconférence et ne peut donc produire d'exemplaire papier à l'occasion de l'audience, ni apposer sa signature le cas échéant.

XI-3 De plus, et toujours en l'espèce, cette suppression a pour effet d'accroître la pression sur les demandeurs d'asile, alors même que ceux-ci disposent rarement d'une aide adaptée, particulièrement en Guyane.

A cet égard, la structure de premier accueil en France métropolitaine ou en Guyane n'a pas pour mission d'aider le demandeur d'asile à formuler ce recours, ni même à solliciter l'aide juridictionnelle dans le délai de quinze jours après la notification — ~~étant précisé que ce délai pourrait devenir, dans un avenir proche, celui dans lequel un recours doit être déposé si le Parlement adopte la disposition correspondante, prévue par le projet de loi relative à l'immigration maîtrisée, au droit d'asile effectif et à l'intégration réussie, actuellement en discussion.~~

Cette carence a été relevée dans un avis de la CNCDH, laquelle constate que :

« l'insuffisance du tissu associatif local et des services d'aide à l'exercice des droits ainsi que le manque de moyens des PADA

réduisent considérablement le taux d'accompagnement des demandeurs d'asile dans leurs démarches juridiques et administratives, en particulier à Cayenne » (avis CNCDH « Droits des étrangers et droit d'asile dans les outre-mer : le cas de la Guyane et de Mayotte », du 26 novembre 2017).

Cette carence est encore aggravée par l'obstacle linguistique.

L'écrasante majorité des demandeurs d'asile en Guyane n'ont pas la langue française pour langue maternelle. Cela est évident pour les demandeurs d'asile dominicains et syriens mais cela est aussi vrai pour les ressortissants haïtiens dont la langue maternelle est le créole (seule 40% de la population haïtienne est francophone).

Or si la croix rouge française, financée par l'OFII, assure la présentation de la demande et la domiciliation des demandeurs, elle ne remplit pas la mission du complément de demande d'asile en français.

En conséquence, les demandeurs doivent se tourner vers les associations, non liées à l'État par une convention ou des particuliers, pour traduire dans un délai extrêmement bref, les éléments de leur demande.

XI-4 Dans ces conditions, il est vraisemblable que nombre de demandeurs d'asile dont la demande est rejetée ne pourront pas saisir la Cour nationale du droit d'asile dans le délai prévu à l'article R. 733-7 du CESEDA et donc verront leur recours considéré comme irrecevable, ce qui va l'encontre de l'objectif précité de l'article 46 de la directive.

En conséquence, en ne tenant pas compte des spécificités du département et des modalités de dépôt d'une requête à la CNDA, le pouvoir réglementaire porté une atteinte grave au droit au recours effectif.

L'annulation du décret attaqué est inévitable.

Quant à la violation de l'article 13, combiné avec l'article 3 de la Convention européenne

XII. En huitième lieu, le décret attaqué est entaché d'illégalité en ce qu'il n'assure pas un équilibre entre, d'une part, l'impératif de traitement rapide et efficace des demandes d'asile et, d'autre part, la nécessité de garantir les droits fondamentaux des demandeurs d'asile, ainsi que les obligations nationales et internationales qui en découlent relatives à l'accès à une procédure équitable d'accès et de traitement des demandes d'asile en Guyane.

XII-1 En effet, en droit, l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme stipule que :

« Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ».

Et aux termes de l'article 13 de cette Convention :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

Sur le fondement de ces stipulations, la Cour de Strasbourg a, aux termes de son arrêt *I.M. c. France* du 2 février 2012 (Req. n° 9152/09), condamné la France en raison de la violation de l'article 13 de la Convention, combiné avec l'article 3 de celle-ci au motif que, dans le cadre de la procédure prioritaire en matière d'asile, le recours exercé par un demandeur ne revêtait pas un caractère suspensif.

Elle a en effet considéré que :

« 142. Certes, la Cour est consciente de la nécessité pour les Etats confrontés à un grand nombre de demandeurs d'asile de disposer des moyens nécessaires pour faire face à un tel contentieux, ainsi que des risques d'engorgement du système évoqués par le Gouvernement. [...] »

147. [...] Si la Cour reconnaît l'importance de la rapidité des recours, elle considère que celle-ci ne devrait pas être privilégiée aux dépens de l'effectivité de garanties procédurales essentielles visant à protéger le requérant contre un refoulement arbitraire vers le Soudan.

148. La Cour ne saurait donc pas se limiter à l'analyse théorique avancée par le Gouvernement selon laquelle la procédure prioritaire ne constitue qu'un régime dérogatoire à la règle de l'examen des dossiers par ordre chronologique d'arrivée, assorti de garanties identiques à celles de la procédure classique. En l'espèce, la Cour estime au contraire que le classement de la demande d'asile du requérant en procédure prioritaire a abouti à un traitement extrêmement rapide, voire sommaire de cette demande par l'OFPRA. Pour la Cour, l'ensemble des contraintes imposées au requérant tout au long de cette procédure, alors qu'il était privé de liberté et qu'il s'agissait d'une première demande d'asile, ont affecté en pratique la capacité du requérant à faire valoir le bien-fondé de ses griefs tirés de l'article 3 de la Convention. [...]

154. Ainsi, quant à l'effectivité du système de droit interne pris dans son ensemble, la Cour constate que si les recours exercés par le requérant étaient théoriquement disponibles, leur accessibilité en pratique a été limitée par plusieurs facteurs, liés pour l'essentiel au classement automatique de sa demande en procédure prioritaire, à la brièveté des délais de recours à sa disposition et aux difficultés matérielles et procédurales d'apporter des preuves alors que le requérant se trouvait en détention ou en rétention.

155. Quant à la qualité de l'examen des demandes assurée par l'OFPRA et le juge administratif, force est de constater qu'elle dépend au moins en partie de la qualité de la saisine. Or, cette dernière est liée aux conditions de préparation des recours et à l'assistance juridique et linguistique dont le requérant a pu disposer, qui, en l'espèce, ont été insuffisantes, comme cela vient d'être démontré (voir paragraphes 140 à 141 et 143 à 146). De plus, la Cour note également, avec le requérant, la durée limitée de l'entretien devant l'OFPRA, s'agissant d'une première demande présentant un caractère complexe. »

Dans le même sens, la Cour européenne a jugé que :

« [...] [B]ien qu'il soit admis en principe que les Etats parties fixent les conditions procédurales pour le dépôt et l'examen des demandes d'asile et contrôlent tout processus d'appel liés à des décisions négatives en première instance, l'application automatique et mécanique de telles conditions procédurales sera examinée de manière à concorder avec la protection des valeurs fondamentales consacrée à l'article 3 de la Convention européenne » (Cour EDH, 2 décembre 2008, *K.R.S C. Royaume-Uni*, Req. 32733/08).

XII-2 En l'espèce, les restrictions susvisées apportées par le décret litigieux à l'accès à la procédure d'asile, auxquelles s'ajoutent la difficulté de circulation en Guyane, la pénurie d'interprètes et le défaut d'assistance juridique, affectent gravement la possibilité, pour toute personne résidant sur le territoire guyanais, d'introduire utilement une demande d'asile et, plus généralement, de faire valoir le bien-fondé des griefs tirés de l'article 3 de la Convention européenne.

L'inaccessibilité de la procédure d'asile et l'absence d'un examen sérieux du bien-fondé de celle-ci font encourir aux demandeurs d'asile un risque de refoulement vers leur pays d'origine, où des persécutions sont susceptibles de leur être infligées, et ce sans avoir eu accès à un recours effectif compte tenu de l'impossibilité matérielle de saisir, dans les délais impartis, la juridiction d'appel.

Aussi de telles défaillances, générées et mises en œuvre par le décret litigieux, concourent à la violation de l'article 13, combiné à l'article 3, de la Convention européenne.

A tous égards donc, l'annulation du décret litigieux s'impose.

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire, suppléer, au besoin même d'office, les associations exposantes persistent dans les conclusions de leurs précédentes écritures.

Avec toutes conséquences de droit.

SPINOSI & SUREAU
SCP d'Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation