

SCP Zribi & Texier
Avocat au Conseil d'Etat
et à la Cour de cassation
9, rue Jean-Baptiste Pigalle
75009 Paris

CONSEIL D'ETAT

SECTION DU CONTENTIEUX

MEMOIRE AUX FINS D'INTERVENTION

- POUR :**
- 1°) L'association Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers (ADDE), dont le siège se situe au bureau des associations de l'ordre des avocats à la cour d'appel, 2-4 rue de Harley, 75001 Paris – Maison du Barreau, représentée par sa présidente en exercice domiciliée en cette qualité audit siège
 - 2°) L'association Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI), dont le siège se situe 3, villa Marcès, 75011 Paris, représentée par sa présidente en exercice domiciliée en cette qualité audit siège
 - 3°) Le syndicat des avocats de France (SAF), dont le siège se situe 34, rue Saint-Lazare, 75009 Paris, représenté par sa présidente en exercice domiciliée en cette qualité audit siège

CONTRE : Le ministère de l'intérieur

EN PRESENCE DE : M.

Sur le pourvoi n°418410

FAITS ET PROCEDURE

I. M. ressortissant algérien né le 25 août 1989, est entré en France le 3 octobre 2016.

Le jour même, il a sollicité l'asile auprès de la plateforme d'accueil des demandeurs d'asile de la Haute-Garonne gérée, à l'époque, par la Croix Rouge Française.

La préfecture lui a accordé un rendez-vous pour la prise de ses empreintes le 15 novembre 2016 et organisé un entretien individuel en vue de la détermination de l'Etat responsable de sa demande d'asile le 30 novembre suivant.

A l'occasion de la consultation des informations du fichier Visabio le 15 novembre 2016, le préfet de la Haute-Garonne a constaté que M. avait bénéficié d'un visa délivré par les autorités espagnoles pour entrer sur le territoire de l'Union européenne.

Le 13 janvier 2017, le préfet de la Haute-Garonne a en conséquence demandé aux autorités espagnoles de prendre en charge M.

Les autorités espagnoles ayant répondu favorablement à cette demande, le préfet de la Haute-Garonne a décidé, par un arrêté du 4 août 2017, notifié le 8 août 2017, de leur transférer M.

Au même moment, le préfet a placé l'intéressé en rétention.

II. C'est dans ce contexte que, par une requête enregistrée le 10 août 2017, M. a saisi le tribunal administratif de Toulouse d'une demande tendant à l'annulation de l'arrêté du préfet de la Haute-Garonne du 4 août 2017 décidant son transfert aux autorités espagnoles responsables de sa demande d'asile et à ce qu'il soit enjoint au préfet de la Haute-Garonne de mettre un terme à cette procédure et de lui délivrer un dossier de demande d'asile à transmettre à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, dans un délai de quinze jours à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 100 euros par jour de retard.

Par un jugement du 29 août 2017, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté ces demandes.

M. [redacted] a interjeté appel de ce jugement.

L'association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE), le Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) et le Syndicat des avocats de France (SAF) sont intervenus à son soutien.

Par un arrêt du 22 décembre 2017, la cour administrative d'appel de Bordeaux a jugé recevable l'intervention collective de l'ADDE, du GISTI et du SAF, annulé le jugement du tribunal administratif de Toulouse du 29 août 2017, annulé la décision du préfet de la Haute-Garonne du 4 août 2017 et enjoint au préfet de la Haute-Garonne d'enregistrer la demande d'asile de M. [redacted] et de lui délivrer une attestation de demande d'asile dans le délai d'un mois à compter de la notification de l'arrêt.

C'est l'arrêt attaqué.

DISCUSSION

Sur la recevabilité de l'intervention

III. Aux termes de l'article R. 632-1 du code de justice administrative :

« L'intervention est formée par mémoire distinct.

Lorsque l'intervention est formée par une personne mentionnée au premier alinéa de l'article R. 414-1, elle est présentée dans les conditions prévues par cet article et par l'article R. 414-3.

Le président de la formation de jugement ou, au Conseil d'Etat, le président de la chambre chargée de l'instruction ordonne, s'il y a lieu, que ce mémoire en intervention soit communiqué aux parties et fixe le délai imparti à celles-ci pour y répondre.

Néanmoins, le jugement de l'affaire principale qui est instruite ne peut être retardé par une intervention ».

Sur le fondement de ces dispositions, le Conseil d'Etat considère qu'est recevable à former une intervention, devant le juge du fond comme devant le juge de cassation, toute personne qui justifie d'un intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige (CE, 25 juillet 2013, req. n° 350661, au Recueil ; CE, 24 septembre 2018, req. n° 420708).

Et il estime qu'une intervention collective est recevable dès lors qu'elle émane de personnes qui ont, à tout le moins pour certaines d'entre elles, intérêt à intervenir (CE, 15 octobre 2014, req. n° 358876, aux Tables).

IV. En l'espèce, tant l'association Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers (ci-après l'ADDE), l'association Groupe d'information et de soutien des immigrés (ci-après le GISTI), que le syndicat des avocats de France (ci-après le SAF) ont intérêt à intervenir au soutien du mémoire en défense de M.

L'ADDE a, selon l'article 2 de ses statuts (Production n° 1), *« pour but de regrouper les Avocats pour la défense et le respect des droits des étrangers, consacrés, notamment, par les déclarations des droits de l'homme de 1789 et 1793 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme. Elle informe les avocats, les étrangers, notamment par l'organisation de réunions, séminaires, colloques, échanges d'informations. Elle soutient l'action des étrangers en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits [...].*

Elle mène ainsi depuis sa création une action engagée pour la défense des droits des étrangers, notamment par la défense collective des droits des étrangers par le biais d'actions inter-associatives de tous types et d'actions en justice.

Le GISTI a, selon l'article 1^{er} de ses statuts (Production n° 2), « pour objet de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des personnes étrangères ou immigrées, d'informer celles-ci des conditions de l'exercice et de la protection de leurs droits [et] de soutenir, par tous moyens, leur action en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, sur la base du principe d'égalité ».

Il s'est ainsi donné pour mission notamment d'informer les étrangers sur les conditions d'exercice de leurs droits et de soutenir leur action en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits.

Quant au SAF, il a notamment pour objet, selon l'article 2 de ses statuts (Production n° 3), « toute action relative au fonctionnement de la justice, aux conditions de détention, ainsi qu'aux droits des justiciables et de toute personne privée de liberté [et] l'action pour la défense des droits de la défense et des libertés dans le monde ».

Il est ainsi habilité à soutenir toute action en justice en vue de la défense des droits fondamentaux des justiciables.

La présente instance concerne le point de départ de la procédure de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen de la demande d'asile d'un étranger et, partant, du délai de trois mois dont dispose la France pour saisir les autorités compétentes d'une requête aux fins de prise ou de reprise en charge.

Elle pose des questions qui correspondent aux buts que se sont fixés l'ADDE, le GISTI et le SAF.

Eu égard à leur objet statutaire et à la nature du litige, l'ADDE, le GISTI et le SAF, ou à tout le moins certains d'entre eux, justifient donc d'un intérêt à intervenir dans le cadre de la présente instance.

Par ailleurs, en vertu de l'article 13 des statuts de l'ADDE, sa présidente a qualité pour décider de l'intervention de l'association en justice et la représenter, sans délibération expresse du bureau.

Conformément aux articles 10 et 11 de ses statuts et par délibération du 15 octobre 2018 (Production n° 4), le bureau du GISTI a décidé de l'intervention de l'association à l'occasion du présent litige, au soutien du mémoire en défense de M. [redacted] autorisé Mme Vanina Rochiccioli, sa présidente, à la représenter dans le cadre de cette instance.

De même, conformément à l'article 11 de ses statuts et par délibération du 19 octobre 2018 (Production n° 5), le bureau du SAF a décidé de l'intervention du syndicat dans le cadre du présent litige, au soutien du mémoire en défense de M. [redacted]

Sa présidente dispose d'un mandat général pour représenter le syndicat devant toutes les juridictions, dans toutes les instances où le syndicat est demandeur, défendeur, intervenant volontaire ou forcé et à toute hauteur de cause.

L'intervention collective de l'ADDE, du GISTI et du SAF en défense au pourvoi formé par M. [redacted] à l'encontre de l'arrêt rendu le 22 décembre 2018 par la cour administrative d'appel de Bordeaux.

Sur le bien-fondé de l'intervention

V. Le ministère de l'intérieur soutient que la cour administrative d'appel aurait commis une erreur de droit et dénaturé les faits et pièces du dossier en considérant que la France est devenue l'Etat membre responsable de l'examen de la demande d'asile de M. [redacted] à défaut d'avoir saisi les autorités espagnoles dans le délai de trois mois fixé par l'article 21, paragraphe 1, du règlement n° 604-2013 du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride dit règlement Dublin III.

Il estime que c'est à tort que la cour aurait considéré que la présentation de M. le 3 octobre 2016 à l'unité locale de la Croix Rouge, structure de premier accueil des demandeurs d'asile, constituait le point de départ de la procédure de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen de la demande d'asile et donc du délai de trois mois dont disposait la France pour saisir les autorités compétentes d'une requête aux fins de prise ou de reprise en charge.

Cette critique n'est pas fondée.

VI. Aux termes de l'article 21, paragraphe 1, du règlement n° 604/2013 du 26 juin 2013 : « l'Etat membre auprès duquel une demande de protection internationale a été introduite et qui estime qu'un autre Etat membre est responsable de l'examen de cette demande peut, dans les plus brefs délais et, en tout état de cause, dans un délai de trois mois à compter de la date de l'introduction de la demande au sens de l'article 20, paragraphe 2, requérir cet Etat membre aux fins de prise en charge du demandeur. [...] Si la requête aux fins de prise en charge d'un demandeur n'est pas formulée dans les délais fixés par la premier et le deuxième alinéas, la responsabilité de l'examen de la demande de protection internationale incombe à l'Etat membre auprès duquel la demande a été introduite ».

L'article 20, paragraphe 2, auquel il est fait référence précise qu'« une demande de protection internationale est réputée introduite à partir du moment où un formulaire présenté par le demandeur ou un procès-verbal dressé par les autorités est parvenu aux autorités compétentes de l'Etat membre concerné » et que « dans le cas d'une demande non écrite, le délai entre la déclaration d'intention et l'établissement d'un procès-verbal doit être aussi court que possible ».

La grande chambre de la Cour de justice de l'Union européenne a été appelée à interpréter ces dispositions à titre préjudiciel dans une affaire *Tsegezad Mengesteab c. Bundesrepublik Deutschland* (CJUE, gde ch., 26 juillet 2017, aff. C-670/16).

Plus précisément, elle a été invitée à définir en quoi peut consister l'« introduction » d'une demande de protection internationale.

Elle a considéré que « pour pouvoir engager efficacement le processus de détermination de l'Etat membre responsable, l'autorité compétente a besoin d'être informée, de manière certaine, du fait qu'un ressortissant de pays tiers a sollicité une protection internationale, sans qu'il soit nécessaire que le document écrit dressé à cette fin revête une forme précisément déterminée ou qu'il comporte des éléments supplémentaires pertinents pour l'application des critères fixés par le règlement Dublin III ou, a fortiori, pour l'examen au fond de la demande de protection internationale » (§ 88).

Elle a ajouté qu'il n'est pas non plus nécessaire, à ce stade de la procédure, qu'un entretien individuel ait déjà été organisé (§ 88).

Elle en a déduit qu'« une demande de protection internationale est réputée introduite lorsqu'un document écrit, établi par une autorité publique et attestant qu'un ressortissant de pays tiers a sollicité la protection internationale, est parvenu à l'autorité chargée de l'exécution des obligations découlant du règlement et, le cas échéant, lorsque seules les principales informations figurant dans un tel document, mais non celui-ci ou sa copie, sont parvenues à cette autorité ».

Ainsi, dans l'affaire qui lui était soumise, elle a estimé qu'une demande informelle de protection internationale donnant lieu à la délivrance d'une attestation de déclaration en tant que demandeur d'asile, transmise à l'autorité compétente – celle chargée de l'exécution des obligations découlant du règlement Dublin III –, suffisait à introduire la demande de protection internationale, au sens de l'article 20, paragraphe 2, du règlement, quand bien même le dépôt d'une demande formelle d'asile était exigé postérieurement par le droit interne.

La Cour a souligné que cette solution est « conforme à l'objectif de célérité dans le traitement des demandes de protection internationale, mentionné au considérant 5 de ce règlement, dès lors qu'une telle interprétation assure que le processus de détermination de l'Etat membre responsable débute dès que possible, sans avoir à subir un retard dû à l'accomplissement d'une formalité qui n'est pas nécessaire aux fins de la conduite de ce processus » (§ 96).

En revanche, a-t-elle indiqué, « cet objectif serait [...] fragilisé si la date de début dudit processus dépendait uniquement d'un choix opéré par l'autorité

compétente, tel que l'octroi d'un rendez-vous en vue de réaliser un entretien individuel » (§ 96).

En définitive, l'introduction de la demande de protection internationale peut consister en la transmission à l'autorité compétente de tout document écrit manifestant, de façon certaine, l'intention de l'étranger de solliciter une protection internationale, même si d'autres formalités s'imposent ensuite à lui, notamment pour permettre à l'autorité compétente de disposer d'éléments supplémentaires pour l'application des critères fixés par le règlement Dublin III.

VII. L'introduction de la demande de protection internationale, qui est le fait du demandeur d'asile, se distingue de l'enregistrement de la demande de protection internationale, qui relève de l'autorité administrative.

Ainsi, l'article 6 de la directive 2013/32/UE relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale prévoit, en son premier paragraphe, que *« lorsqu'une personne présente une demande de protection internationale à une autorité compétente en vertu du droit national pour enregistrer de telles demandes, l'enregistrement a lieu au plus tard trois jours ouvrables après la présentation de la demande ».*

Il ajoute, en son paragraphe 3, que *« les Etats membres peuvent exiger que les demandes de protection internationale soient introduites en personne et/ou en un lieu désigné ».*

Toutefois, il précise, en son paragraphe 4, qu'*« une demande de protection internationale est réputée introduite à partir du moment où un formulaire est présenté par le demandeur ou, si le droit national le prévoit, un rapport officiel est parvenu aux autorités compétentes de l'Etat membre concerné ».*

De même, l'article L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (ci-après le CESEDA) prévoit, en son premier alinéa, que *« tout étranger présent sur le territoire français et souhaitant demander l'asile se présente en personne à l'autorité administrative compétente, qui enregistre sa demande et procède à la détermination de l'Etat responsable [...] ».*

Et il précise, en son deuxième alinéa, que « l'enregistrement a lieu au plus tard trois jours ouvrés après la présentation de la demande à l'autorité administrative compétente, sans condition préalable de domiciliation » et que « ce délai peut être porté à dix jours ouvrés lorsqu'un nombre élevé d'étrangers demandent l'asile simultanément ».

Il résulte de ces dispositions que l'introduction de la demande de protection internationale est le fait pour l'étranger de manifester à l'autorité compétente son intention de solliciter une protection internationale tandis que l'enregistrement est un fait, postérieur, de l'administration.

Nonobstant la postériorité de l'enregistrement, l'introduction de la demande de protection internationale marque, à elle seule, le début de la procédure de détermination de l'Etat membre responsable de la demande d'asile.

C'est en ce sens que s'est prononcée Mme Eleanor Sharpston, dans des conclusions présentées le 15 mai 2012, aux termes desquelles : « à partir du moment où le ressortissant d'un Etat tiers indique clairement et sans aucune équivoque, que ce soit à la frontière ou sur le territoire d'un Etat membre, qu'il souhaite demander l'asile, les autorités compétentes commenceront à examiner cette demande. Une des premières mesures à prendre dans ce processus peut être de soulever la question de savoir si, à la lumière des faits, un autre Etat membre est (ou peut être) l'Etat membre responsable en vertu du règlement Dublin II [désormais du règlement Dublin III] de l'examen au fond de cette demande. Il n'en demeure pas moins qu'une demande d'asile a déjà été « introduite », ce qui fait naître ainsi des droits en vertu de la directive relative aux conditions d'accueil » (Concl. sur CJUE, 15 mai 2012, *Cimade et GISTI c. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, aff. C-179/11, § 41).

Aussi, une demande de protection internationale peut être réputée introduite au sens de l'article 20, paragraphe 2, du règlement Dublin III, même si son enregistrement n'intervient que postérieurement.

VIII. En France, l'article R. 741-1, I, du CESEDA dispose que « lorsqu'un étranger, se trouvant à l'intérieur du territoire français, demande à bénéficier de l'asile, l'enregistrement de sa demande relève du préfet de département et, à Paris, du préfet de police ».

L'autorité compétente pour exécuter les obligations découlant du règlement Dublin III est donc le préfet de département.

L'article R. 741-2 du CESEDA précise que « *pour l'application du deuxième alinéa de l'article L. 741-1 [relatif à l'enregistrement de la demande de protection internationale], l'autorité administrative compétente peut prévoir que la demande est présentée auprès de la personne morale prévue au deuxième alinéa de l'article L. 744-1* ».

L'article R. 744-1, alinéa 2, auquel il est fait référence prévoit que « *l'office [français de l'immigration et de l'intégration] peut déléguer à des personnes morales, par convention, la possibilité d'assurer certaines prestations d'accueil, d'information et d'accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile pendant la période d'instruction de leur demande* ».

Il résulte de ces dispositions que certaines prestations d'accueil et d'accompagnement administratif des demandeurs d'asile peuvent être déléguées par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (ci-après l'OFII) à des personnes morales avec lesquelles il conclut une convention et que, symétriquement, il peut être exigé par le préfet de département que les demandes d'asile soient présentées auprès de ces personnes morales.

C'est ainsi que l'OFII a sélectionné, dans le cadre d'une procédure de marché public national avec lots régionaux, des prestataires externes, pour la plupart des associations, afin de leur déléguer le pré-accueil des étrangers demandeurs d'asile.

Ces prestataires externes, devant lesquels le demandeur d'asile a l'obligation de se présenter afin d'introduire sa demande de protection internationale, ont pour mission, au sein de structures de pré-accueil des demandeurs d'asile (les SPADA), de renseigner en ligne le formulaire électronique d'enregistrement de la demande d'asile pour le compte de l'étranger, de vérifier la complétude du dossier, de fournir des photos, de prendre un rendez-vous avec le guichet unique et de remettre à l'étranger une convocation indiquant le lieu, le jour et l'heure du rendez-vous (v. Circulaire du ministre de l'intérieur du 13 juillet 2015, NOR INTK1517035J ; *Le guide du demande d'asile en France* établi par le ministère de l'intérieur, novembre 2015, p. 17).

Immédiatement, ils doivent transmettre au guichet unique des demandeurs d'asile de la préfecture (le GUDA), par voie dématérialisée, l'ensemble du dossier de l'étranger (*ibid.*).

Et ce n'est que dans un second temps que l'étranger peut se rendre au GUDA chargé d'enregistrer sa demande, de procéder au relevé de ses empreintes et de consulter le fichier Visabio (*ibid.*).

En somme, la procédure d'asile en droit français compte deux étapes successives et obligatoires.

La première consiste pour l'étranger à présenter une demande de protection internationale auprès d'une SPADA qui remplit en ligne, pour son compte, un formulaire de demande d'asile et le transmet au GUDA.

La seconde a pour objet l'enregistrement de la demande de protection internationale par le GUDA, dans un délai maximum de dix jours, la prise des empreintes de l'intéressé et la consultation du fichier Visabio afin de déterminer l'Etat membre responsable de la demande d'asile.

Le rendez-vous nécessaire pour passer de la première à la seconde étape est fixé par la préfecture à sa guise, souvent plus de dix jours ouvrés après l'introduction de la demande d'asile, en violation des dispositions précitées.

Le présent litige est la première occasion donnée au Conseil d'Etat de préciser l'étape au stade de laquelle la demande de protection internationale de l'étranger est réputée introduite, au sens de l'article 20, paragraphe 2, du règlement Dublin III.

IX. Au regard de ce qui précède et, en particulier, des précisions apportées par la Cour de justice de l'Union dans l'affaire sus évoquée, il ne pourra qu'être jugé que la demande de protection internationale de l'étranger est réputée introduite, au sens de l'article 20, paragraphe 2, du règlement Dublin III, au stade de la première étape rappelée ci-avant, c'est-à-dire au stade de la démarche effectuée par l'étranger auprès de la SPADA.

En effet, cette étape est obligatoire et, les SPADA n'ayant pour toute mission que le pré-accueil des demandeurs d'asile, le fait pour l'étranger de s'y présenter ne peut avoir d'autre but que la présentation d'une demande d'asile en France.

En conséquence, contrairement à ce que prétend le ministre (pp. 7 et 8), la démarche effectuée par l'étranger auprès de la SPADA est dépourvue d'équivoque.

Elle lui permet de manifester, de façon certaine, son intention de solliciter une protection internationale en remplissant un formulaire qui est immédiatement transmis à l'autorité compétente.

Le modèle du formulaire adressé par les SPADA aux préfets en atteste puisqu'il ne laisse aucun doute sur l'intention de la personne qui non seulement indique demander l'asile, mais en outre donne des informations sur son identité et son parcours migratoire (pièce n° 2).

M. Guillaume de La Taille Lolainville, rapporteur public, a, dans ses conclusions sur le présent litige, observé qu'il est peu vraisemblable que l'étranger prenne la peine de se rendre dans une structure de premier accueil pour demandeurs d'asile et d'y réclamer la programmation d'un rendez-vous à la préfecture si sa demande d'asile n'a, dans son esprit, qu'un caractère futur ou purement éventuel (JCP A n° 4, 29 janvier 2018, 2037).

Par ailleurs, on l'a dit, le formulaire de demande d'asile rempli en ligne par la SPADA pour le compte de l'étranger est immédiatement transmis à l'autorité compétente, en l'occurrence le GUDA.

Il en résulte que la démarche effectuée par l'étranger auprès de la SPADA, qui précède l'enregistrement de la demande d'asile, remplit les conditions posées par la Cour de justice de l'Union pour être regardée comme valant introduction de la demande de protection internationale de l'étranger, au sens de l'article 20, paragraphe 2, du règlement.

X. Les circonstances qu'en moyenne 20% des étrangers s'étant présentés devant une SPADA au premier trimestre 2017 ne se sont pas rendus à leur rendez-vous au guichet unique et que certains se sont présentés devant plusieurs SPADA ne peuvent être utilement invoquées par le ministre pour le contester.

En effet, si les délais règlementaires d'enregistrement des demandes d'asile qui sont introduites par l'intermédiaire des SPADA étaient respectés, l'OFII fournirait très rapidement des conditions matérielles d'accueil aux demandeurs d'asile qui pourraient dès lors, sans difficulté, rester dans le département au sein duquel ils ont présenté leur demande et honorer le rendez-vous fixé au GUDA.

Mais tant que l'OFII ne fournit pas des conditions matérielles d'accueil aux demandeurs d'asile, ces derniers se trouvent à la rue, sans solution d'hébergement ou de mise à l'abri, et sans aucune aide financière pour subvenir à leurs besoins et leur assurer un « niveau de vie adéquat », comme l'exige l'article 17 de la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

Le taux de non présentation et les changements de SPADA n'étant ainsi justifiés que par la défaillance des services déconcentrés du ministère de l'intérieur, celui-ci ne saurait s'en prévaloir.

XI. Il ne peut pas non plus se prévaloir d'un risque de contournement du régime européen de l'asile si la date d'introduction de la demande d'asile est fixée à la date d'établissement d'un formulaire écrit auprès d'une SPADA dès lors que, comme l'a relevé le rapporteur public dans ses conclusions devant la cour administrative d'appel, l'autorité administrative confrontée aux pratiques dilatoires d'un demandeur d'asile serait fondée, sur la base du principe de droit de l'Union d'interdiction des pratiques abusives, à écarter comme ne lui étant pas opposable la date de première présentation de la demande d'asile auprès de la structure de premier accueil (JCP A n° 4, 29 janvier 2018, 2037).

XII. C'est tout aussi vainement que le ministre se prévaut de la circonstance que les associations en charge du pré-accueil au sein des SPADA ne constituent pas des autorités publiques à proprement parler pour affirmer que la démarche effectuée par l'étranger auprès d'une SPADA ne peut valoir introduction de sa demande d'asile.

Si dans sa décision précitée, la Cour de justice de l'Union a considéré qu'« une demande de protection internationale est réputée introduite lorsqu'un document écrit, établi par une autorité publique, et attestant qu'un ressortissant de pays a sollicité la protection internationale, est parvenue à l'autorité chargée de l'exécution des obligations découlant [du] règlement [Dublin III] », elle n'a pas

exclu, *a contrario*, qu'une demande de protection internationale puisse être réputée introduite lorsqu'un document écrit contenant cette demande a été établi par une autorité compétente qui ne serait pas une autorité publique.

Simplement, dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt précité de la Cour de justice de l'Union, l'autorité concernée était une autorité publique.

La Cour s'est donc référée, en l'occurrence, au document écrit établi par « *une autorité publique* ».

Mais les débats n'ont pas porté sur ce point.

La Cour n'a donc pas imposé que la demande de protection internationale soit introduite par un document établi par une autorité publique.

Il ne ressort au demeurant ni du texte de l'article 20, paragraphe 2, du règlement Dublin III, ni de l'esprit du règlement qu'une demande de protection internationale ne pourrait être introduite que par un document établi par une autorité publique.

L'article 20, paragraphe 2, se borne à exiger qu'un formulaire présenté par le demandeur soit parvenu aux autorités compétentes.

L'esprit de ce texte, explicité par la Cour de justice de l'Union européenne dans la décision sus évoquée, est de ne subordonner l'introduction de la demande de protection internationale qu'à la communication à l'autorité compétente de l'intention de l'étranger de demander une protection internationale.

C'est pourquoi, comme l'a relevé la Cour, le législateur de l'Union n'a apporté aucune précision quant à la procédure qui devrait être suivie pour établir le document manifestant cette intention ou quant aux informations que devrait comporter celui-ci (CJUE, gde ch., 26 juillet 2017, aff. C-670/16, § 79).

Celles-ci sont indifférentes.

On ajoutera qu'il serait peu opportun d'imposer que la demande de protection internationale soit introduite par un document établi par une autorité publique car les étrangers pourraient alors être soumis à des différences de traitement selon la pratique de l'Etat au sein duquel ils présentent leur demande.

Si l'Etat prévoit que le document par lequel les étrangers manifestent leur intention de demander une protection internationale est établi par une autorité publique, la demande pourrait à ce stade être réputée introduite.

En revanche si l'Etat a pour pratique de déléguer à des personnes qui ne sont pas des autorités publiques l'établissement de la demande de protection internationale, ce ne serait que postérieurement qu'elle pourrait être réputée introduite.

Une telle différence de traitement, ne reposant ni sur une différence de situation ni sur un critère objectif en rapport avec son objet, ne pourrait être admise au regard du principe d'égalité.

Pour l'ensemble de ces raisons, il y a lieu de considérer qu'il suffit que l'autorité qui établit ou aide l'étranger à établir un document écrit contenant sa demande d'asile soit compétente pour ce faire – ce qui est le cas des personnes morales chargées du pré-accueil des demandeurs d'asile au sein des SPADA –, même s'il ne s'agit pas d'une autorité publique.

XIII. S'il devait exister un doute sur l'interprétation de l'article 20, paragraphe 2, du règlement Dublin III à cet égard, il appartiendrait alors au Conseil d'Etat de renvoyer à la Cour de justice de l'Union européenne, sur le fondement de l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ex article 234 du Traité CE), la question préjudicielle suivante :

« L'article 20, paragraphe 2, 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'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride doit-il s'interpréter en ce sens qu'une demande de protection internationale n'est réputée introduite que lorsqu'un document écrit attestant qu'un ressortissant de pays tiers a sollicité la protection internationale, parvenu à l'autorité chargée de l'exécution des obligations découlant de ce règlement, a été établi par une autorité publique ? »

XIV. En tout état de cause, comme l'a relevé M. Guillaume de la Taille Lolainville dans ses conclusions sur le présent litige (JCP A n° 4, 29 janvier 2018, 2037), les personnes morales délégataires en France de missions de pré-accueil des demandeurs d'asile constituent des démembrements de l'administration lorsque, sur le fondement du CESEDA, elles reçoivent une demande d'asile.

En effet, le deuxième alinéa de l'article L. 744-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile autorise l'OFII à déléguer, par convention, certaines prestations d'accueil, d'information et d'accompagnement social et administratifs des demandeurs d'asile, à des personnes privées.

De plus, l'article R. 741-2 du même code permet symétriquement au préfet, par dérogation à l'article R. 741-1, d'exiger que la demande d'asile soit présentée auprès de cette même personne morale qui est chargée de l'accueil des demandeurs.

Il en résulte que l'autorité compétente pour assurer au nom de l'Etat français l'exécution des obligations découlant du règlement Dublin III, c'est-à-dire l'autorité publique, peut prévoir que les demandes de protection internationale doivent être présentées auprès de l'une des personnes morales qui ont passé une convention avec l'OFII.

Aussi, contrairement à ce qu'affirme le ministre (p. 7), lorsqu'elles reçoivent une demande d'asile, ces personnes morales peuvent être regardées comme constituant des démembrements de l'autorité publique.

Et s'il devait exister un doute quant à l'interprétation de l'article 20 du règlement « Dublin III » à cet égard, le Conseil d'Etat devrait alors renvoyer la question préjudicielle suivante à la Cour de justice de l'Union européenne :

« Est-ce que l'article 20, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013 précité doit être interprété comme assimilant à des autorités publiques les organismes qui reçoivent délégation de l'autorité publique pour recevoir les demandes de protection internationale ? »

Ainsi, quel que soit l'angle sous lequel on se place, le ministre ne peut dès lors utilement se prévaloir de la circonstance que les associations en charge du pré-accueil au sein des SPADA ne constituent pas des autorités publiques pour affirmer que la démarche effectuée par l'étranger auprès d'une SPADA ne peut valoir introduction de sa demande d'asile.

XV. On relèvera en outre qu'il est indifférent que le document écrit établi auprès d'une SPADA et transmis à l'autorité compétente ne contienne pas les informations suffisantes pour pouvoir déterminer l'Etat membre responsable de la demande d'asile.

Comme la Cour de justice de l'Union l'a constaté, « les mécanismes institués par le règlement Dublin III pour rassembler les éléments nécessaires dans le cadre de ce processus ont [...] vocation à être appliqués à la suite de l'introduction d'une demande de protection internationale » (§ 86).

La Cour d'ajouter que « l'article 4, paragraphe 1, du règlement prévoit d'ailleurs expressément que c'est après l'introduction d'une telle demande que le demandeur doit être informé, notamment, des critères de détermination de l'Etat membre responsable, de l'organisation d'un entretien individuel et de la possibilité de fournir des informations aux autorités compétentes » et que, « de même, il découle de l'article 6, paragraphe 4, dudit règlement que les mesures nécessaires pour identifier les membres de la famille, les frères ou sœurs et les proches d'un mineur non accompagné sur le territoire des Etats membres, en vue notamment d'appliquer les critères pour déterminer l'Etat membre responsable si le demandeur de protection internationale est un mineur non accompagné, énoncés à l'article 8 du même règlement, doivent être mises en œuvre à la suite de l'introduction d'une demande de protection internationale » (§ 87).

Et qu'« il s'ensuit que, pour pouvoir engager efficacement le processus de détermination de l'Etat membre responsable, l'autorité compétente a besoin d'être informée, de manière certaine, du fait qu'un ressortissant de pays tiers a sollicité une protection internationale, sans qu'il soit nécessaire que le document écrit dressé à cette fin revête une forme précisément déterminée ou qu'il comporte des éléments supplémentaires pertinents pour l'application des critères fixés par le règlement Dublin III ou, a fortiori, pour l'examen au fond de la demande de protection internationale » (§ 88).

Il en résulte que la circonstance que les informations contenues dans le formulaire transmis par la SPADA au GUDA ne soient pas suffisantes pour déterminer l'Etat membre responsable de la demande d'asile est donc indifférente.

XVI. Enfin, on constatera que l'introduction de la demande d'asile ne requiert par la remise immédiate d'une attestation de demande d'asile à l'intéressé.

Dans sa décision précitée, la Cour de justice de l'Union européenne n'a en effet pas subordonné l'introduction de la demande d'asile à la remise à l'intéressé d'un quelconque document écrit.

Dans l'affaire qui lui était soumise, une attestation avait été remise à l'étranger dès la présentation d'une demande informelle d'asile.

Pour autant, la Cour n'en a pas fait une condition de l'introduction de la demande, au sens de l'article 20, paragraphe 2, du règlement.

Le seul document écrit exigé doit être transmis, non pas à l'intéressé, mais à l'autorité chargée de la mise en œuvre des obligations découlant du règlement Dublin III.

Le Conseil d'Etat n'a pas dit le contraire dans l'ordonnance qu'il a rendue le 2 juin 2017 (req. n° 410373) à laquelle le ministre se réfère (p. 10).

Dans cette affaire, le Conseil d'Etat a jugé que l'attestation de demande d'asile, qui donne accès aux conditions matérielles d'accueil, ne peut être délivrée qu'après l'enregistrement de la demande et qu'en conséquence, la convocation au guichet unique dans un délai supérieur à dix jours ouvrés ne vaut pas attestation de demande d'asile.

Il a ainsi associé la remise d'une attestation de demande d'asile à l'enregistrement de la demande, et non à son introduction, ce qui est une toute autre question.

XVII. Ainsi, la démarche effectuée par l'étranger auprès d'elles d'une SPADA doit être regardée comme valant introduction de sa demande de protection internationale, au sens de l'article 20, paragraphe 2, du règlement.

M. Guillaume de La Taille Lolainville a, dans ses conclusions sur cette affaire, considéré en ce sens que la démarche effectuée par l'étranger auprès d'une SPADA, dès lors qu'elle émane de manière certaine de l'intéressé et est reçue par l'autorité compétente, constitue l'introduction de sa demande d'asile (*ibid.*).

La cour administrative d'appel l'a suivi en jugeant exactement que « lorsque l'autorité compétente pour assurer au nom de l'Etat français l'exécution des obligations découlant du règlement Dublin III a, ainsi que le permet l'article R. 741-2 précité, prévu que les demandes de protection internationale doivent être présentées auprès de l'une des personnes morales qui ont passé avec l'OFII la convention prévue à l'article L. 744-1, la date à laquelle cette personne morale, auprès de laquelle le demandeur d'asile doit se présenter en personne, établit le document écrit matérialisant l'intention de ce dernier de solliciter la protection internationale doit être regardée comme celle à laquelle est introduite cette demande de protection internationale au sens du paragraphe 2 de l'article 20 dudit règlement et fait donc courir le délai de trois mois fixé par l'article 21, paragraphe 1, de ce règlement » (p. 7, cons. 11).

Elle a souligné que « l'objectif de célérité dans le processus de détermination de l'Etat responsable, rappelé par l'arrêt précité de la CJUE, serait en effet compromis si le point de départ de ce délai devait être fixé à la date à laquelle ce ressortissant se présente au « guichet unique des demandeurs d'asile » de la préfecture ou celle à laquelle sa demande est enregistrée par la préfecture » (p. 7, cons. 11).

Elle a été suivie sur ce terrain par d'autres juridictions administratives du fond (v. CAA Lyon, 20 mars 2018, req. n°s 17LY04034 et 17LY04037 ; CAA Bordeaux, 21 juin 2018, req. n°s 18BX00278 et 18BX00691 ; CAA Lyon, 26 juin 2018, req. n°s 18LY00667 et 18LY00668 ; CAA Nancy, 19 juillet 2018, req. n° 17NC02840 ; TA Lille, 11 mai 2017, req. n° 1703442 ; TA Lille, 26 juillet 2017, req. n° 1705974 ; TA Toulouse 7 décembre 2017, req. n° 1705614).

Il appartient désormais au Conseil d'Etat de confirmer cette solution qui est la seule qui soit conforme tant aux termes de l'article 20, paragraphe 2 du règlement Dublin III, qu'à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union et à l'objectif de célérité dans le processus de détermination de l'Etat responsable, mentionné au considérant 5 du règlement Dublin III.

XVIII. Appliquée au présent litige, il s'en infère, comme l'a jugé la cour administrative d'appel (p. 7, cons. 12), que M. [redacted] est réputé avoir introduit sa demande de protection internationale le 3 octobre 2016 en se présentant à l'unité locale de la Croix rouge française, organisme auquel le préfet de la Haute-Garonne a confié le soin de se voir présenter les demandes d'asile dans ce département, lequel a aidé M. [redacted] à remplir un formulaire de demande d'asile à l'aide de l'application dédiée à cet effet, reliée à la préfecture, et lui a remis une convocation afin qu'il se présente au guichet unique des demandeurs d'asile en vue de l'enregistrement de sa demande.

Dès lors, c'est à bon droit que la cour a jugé que la demande de prise en charge adressée aux autorités espagnoles seulement le 13 janvier 2017, soit après l'expiration du délai de trois mois prescrit par l'article 21, paragraphe 1, du règlement Dublin III était tardive, de sorte que la responsabilité de l'examen de la demande d'asile de [redacted] incombait aux autorités françaises.

Le moyen est mal fondé.

Il sera écarté.

PAR CES MOTIFS et tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin même d'office, l'exposant conclut qu'il plaise au Conseil d'Etat :

- ADMETTRE l'intervention de l'association Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers, de l'association Groupe d'information et de soutien des immigrés et du syndicat des avocats de France ;
- REJETER le pourvoi du ministère de l'intérieur ;
- En tant que de besoin, SURSEoir A STATUER et REnVOYER à la Cour de justice de l'Union européenne, sur le fondement de l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les questions préjudicielles suivantes :

« L'article 20, paragraphe 2, 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'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride doit-il s'interpréter en ce sens qu'une demande de protection internationale n'est réputée introduite que lorsqu'un document écrit attestant qu'un ressortissant de pays tiers a sollicité la protection internationale, parvenu à l'autorité chargée de l'exécution des obligations découlant de ce règlement, a été établi par une autorité publique ? »

« Dans l'affirmative, est ce que l'article 20, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013 précité doit être interprété comme assimilant à de telles autorités publiques les organismes qui reçoivent délégation de l'autorité publique pour recevoir les demandes de protection internationale ? ».

SCP Zribi & Texier
Avocat aux Conseils

PRODUCTIONS :

- 1°) Statuts de l'ADDE
- 2°) Statuts du GISTI
- 3°) Statuts du SAF
- 4°) Délibération du bureau du GISTI du 15 octobre 2018
- 5°) Délibération du bureau du SAF du 19 octobre 2018

