

Asile Dublin III décision de Transfert : compétence territoriale du préfet de département

Lire les conclusions de :

Jean-Paul Vallecchia

Conclusions du rapporteur public

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 2ème chambre – N° 16LY02084 – 17 octobre 2017 – C+ [↗](#)

Requête jointe : 16LY02088

INDEX

Mots-clés

Asile, Dublin III, Décision de transfert "Dublin III", "Régionalisation" de l'instruction, Etat responsable, R.741-1 du code CESEDA, R. 742-1 du code CESEDA

Rubriques

Etrangers

Résumé Conclusions du rapporteur public

Résumé

¹ Aux termes de l'article R. 741-1 du code CESEDA: « I.- *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. / Un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé de l'asile peut donner compétence à un préfet de département et, à Paris, au préfet de police pour exercer cette mission dans plusieurs départements. (...)* ».

² Aux termes de l'article R. 742-1 du code CESEDA : « *L'autorité compétente pour procéder à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile, assigner à résidence un demandeur d'asile en application de l'article L. 742-2 et prendre une décision de transfert en application de l'article L. 742-3 est le préfet de département et, à Paris, le préfet de police. (...)* Un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé de l'asile peut donner compétence à un préfet de département et, à Paris, au préfet de police pour exercer ces missions dans plusieurs départements. ».

³ Aux termes de l'article 1 de l'arrêté du 20 octobre 2015, pris en application des dispositions précitées : « I. - *L'annexe au présent arrêté fixe la liste des préfets compétents pour enregistrer la demande d'asile d'un étranger se trouvant sur le territoire métropolitain et procéder à la détermination de l'Etat membre responsable de l'examen de cette demande. Elle précise en outre les départements dans lesquels chacun de ces préfets est compétent.* II. - *Le préfet compétent reçoit de l'étranger sollicitant l'enregistrement de sa demande les pièces prévues par l'article R. 741-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Si l'étranger remplit les conditions pour l'obtenir, le préfet lui délivre l'attestation de demande d'asile prévue par l'article L. 741-1 du même code. Le renouvellement de cette attestation est sollicité auprès du préfet du département dans lequel son détenteur réside ou est domicilié.* ». Cette attribution de compétence, qui concerne l'instruction de la demande et, le cas échéant, la réquisition de l'Etat membre considéré comme étant responsable de ladite demande, ne vise pas la décision de transfert prise en application des dispositions de l'article L. 742-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, laquelle reste de la compétence du préfet du département (1).

⁴ Le préfet qui a délivré, par renouvellement les dernières attestations de demande d'asile, en cours de validité, était compétent, sur le fondement des dispositions de l'article R* 742-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, pour prendre la décision de transfert, alors même que les requérants étaient de nouveau hébergés dans le Rhône depuis deux semaines à la date des décisions litigieuses (2).

⁵ (1) Cf. CAA Nantes 10 janvier 2017, n° 16NT00874 - C.

⁶ (2) Pas de précédent explicite.

Conclusions du rapporteur public

Jean-Paul Vallecchia

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6389](https://doi.org/10.35562/alyoda.6389)

¹ M. et Mme L. et leurs trois enfants sont des ressortissants albanais, qui, après avoir séjourné en Allemagne, sont entrés en France à la fin du mois de février 2016 et ont sollicité le bénéfice de l'asile au mois de mars 2016 auprès du Préfet du Rhône.

² Après examen de leurs empreintes digitales, constatant, par le système « Eurodac », que les intéressés avaient auparavant déposé une demande d'asile en Allemagne, le préfet du Rhône a mis en œuvre la procédure résultant du Règlement de l'Union Européenne 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, dit Règlement Dublin III.

³ En application de l'article 18-1 c) de ce Règlement des demandes de reprises en charge des demandes d'asile des intéressés ont été adressées aux autorités allemandes le 7 avril 2016 et ces demandes ont été acceptées le 11 avril 2016. En application de l'arrêté du ministre de l'intérieur du 20 octobre 2015 ces demandes de reprises ont été formulées par le préfet du Rhône, comme cela ressort de l'échange de courriels du 7 avril 2016 entre la préfecture du Rhône et la préfecture de l'Ain, échange de courriels produit par le préfet de l'Ain (pièces n° 01 des mémoires en défense) ; les décisions du préfet de l'Ain du 26 avril 2016 visent l'arrêté interministériel du 7 avril 2010 portant régionalisation de l'admission au séjour des demandeurs d'asile dans la Région Rhône-Alpes. Les autorités allemandes ont fait connaître leur accord au service de l'asile du ministère de l'intérieur français par lettre du 11 avril 2016 (pièces n° 2 des mémoires en défense).

⁴ M. et Mme L. et leurs enfants ayant été conduits à Bourg en Bresse dans le Département de l'Ain, dans un centre d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile, c'est le préfet de l'Ain qui, le 26 avril 2016, a, par deux décisions, décidé de les remettre aux autorités allemandes.

⁵ M. et Mme L. ont contesté ces décisions de remise, et par deux jugements du 31 mai 2016, n° 01603642 et n° 01603643, le magistrat désigné du Tribunal Administratif de Lyon a rejeté les recours en annulation qui lui étaient soumis.

6 Le premier juge a tout d'abord validé la compétence du préfet de l'Ain pour prendre ces décisions de remise, alors que M. et Mme L. ne résidaient plus dans l'Ain mais à Villeurbanne, dans le Rhône, depuis le 15 avril 2016 et qu'en outre le ministre de l'intérieur, en application des dispositions du second alinéa de l'article R.742-1 du CESEDA avait habilité le préfet du Rhône à déterminer l'Etat membre responsable de l'examen de la demande d'asile des étrangers résidant dans le département de l'Ain.

7 Le premier juge a ensuite considéré que, pour l'application des dispositions de l'article 4 du Règlement européen 604/2013 du 26 juin 2013, M. et Mme L., qui, lors d'un rendez-vous à la Préfecture de l'Ain le 8 mars 2016, s'étaient vus remettre le guide du demandeur d'asile, une brochure d'information relative à la détermination de l'Etat responsable, et une brochure d'information relative à la procédure Dublin, documents rédigés en langue albanaise, que M. et Mme L. avaient donc été suffisamment informés et en temps utile.

8 Le premier juge a aussi écarté le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article 29 du Règlement européen 604/2013 du 26 juin 2013 concernant notamment le traitement des données par Eurodac et des droits des ressortissants des pays tiers à l'égard des données les concernant, ces informations ayant été délivrées à M. et Mme L. par la brochure relative à la détermination de l'Etat responsable.

9 Le premier juge a également relevé que les conditions de notification d'une décision de transfert vers l'Etat responsable prévues par l'article L.742-3 du CESEDA (qui est la transposition de l'article 26-3 du Règlement Dublin III) restaient sans incidence sur la légalité des décisions de transfert.

10 Le premier juge a de plus constaté qu'il ressortait des pièces des dossiers que les demandes d'asiles avaient été présentées par M. et Mme L. aux autorités françaises le 8 mars 2016, que les demandes de prises en charge avaient été adressées aux autorités allemandes le 7 avril 2016 soit dans le délai maximum de deux mois à partir du résultat positif Eurodac prescrit par l'article 23 du Règlement européen du 26 juin 2013, et que les autorités allemandes avaient accepté ces demandes le 11 avril 2016.

11 Le premier juge a enfin répondu à la volonté de M. et Mme L. de faire examiner, à titre dérogatoire, leurs demandes d'asile en France, comme le prévoient l'article 17 du Règlement UE 604/2013 du 26 juin 2013 et l'article L. 742-1 du CESEDA, qu'ils ne démontraient pas que l'Allemagne serait susceptible d'examiner leurs demandes dans des conditions qui ne respecteraient pas les règles ou principes que le droit international et le droit interne garantissent aux demandeurs

d'asile et aux réfugiés, et que la circonstance qu'un de leurs enfants bénéficiait de soins sur le territoire français n'impliquait pas le recours à cette dérogation.

¹² C'est donc de ces jugements de première instance dont M. et Mme L. relèvent appel devant la Cour par deux requêtes distinctes.

¹³ Par deux autres requêtes distinctes M. et Mme L. avaient demandé, par la voie du recours en référé, la suspension des effets des décisions de remises aux autorités allemandes du 26 avril 2016 qui leur ont été notifiées : ces deux requêtes ont été rejetées par Ordonnances du juge des référés du 24 juin 2016 en raison de l'irrecevabilité manifeste de ces requêtes, la voie du référé suspension n'étant pas ouverte contre les décisions de transfert.

¹⁴ Devant la Cour, M. et Mme L. soutiennent en premier lieu qu'en application des dispositions de l'article R.742-1 du CESEDA et de l'arrêté ministériel du 20 octobre 2015 désignant les Préfets compétents pour enregistrer les demandes d'asile et déterminer l'Etat responsable de leur traitement, c'est le préfet du Rhône qui était compétent et qui aurait dû signer les décisions de remises litigieuses du 26 avril 2016 aux autorités allemandes, l'article R.742-1 du CESEDA et l'arrêté ministériel du 20 octobre 2015 n'instaurant pas, comme l'on dit les premiers juges, de compétence concurrente entre le préfet du Rhône et le préfet de l'Ain mais ayant dessaisi le préfet de l'Ain de sa compétence en ce domaine ; de plus, les requérants ajoutent qu'ils avaient, dans le cadre de l'hébergement des demandeurs d'asile, géré par l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) déménagé à Villeurbanne le 15 avril 2016, avant la décision de remise aux autorités allemandes ; ils précisent enfin qu'ils n'ont jamais eu aucun contact avec le préfet de l'Ain, leur demande d'asile ayant été déposée auprès du préfet du Rhône.

¹⁵ Par ailleurs, M. et Mme L. soutiennent sur le fondement de l'article L.742-3 du CESEDA et de l'article 26-3 du Règlement Dublin III, l'insuffisance de motivation des décisions de remise qui leur ont été opposées, les informations considérées comme obligatoires par ces textes ne leur ayant pas été communiquées par le préfet de l'Ain, bien que les décisions en cause étaient accompagnées d'une lettre explicative en langue albanaise. Notamment, M. et Mme L. n'auraient pas été informés, disent-ils, de la nature du délai de recours, des coordonnées de la juridiction compétente, des modalités de saisine de la juridiction, des possibilités d'assistance par un conseil, de la nécessité d'avoir recours à un avocat, des délais dans lesquels le Tribunal doit statuer. Pour cette raison, ils auraient été privés d'une garantie qui entacherait les décisions en cause d'un vice de procédure.

16 Enfin M. et Mme L. estiment que leur droit de demander l'asile, un droit qui est notamment garanti par le Préambule et par la Constitution du 4 octobre 1958 et par la Convention de Genève du 28 juillet 1951, que ce droit aurait été remis en cause par les autorités allemandes qui leur auraient fait signer un acte de retrait de leurs demandes, les autorités allemandes ayant, selon eux, mis en œuvre une politique de refus d'examen des demandes d'asile présentées par les ressortissants des Balkans. De ce fait, selon eux, le préfet de l'Ain, en application des articles 17 et 18-2 du Règlement Dublin III, aurait dû faire prendre en charge directement le traitement de leurs demandes d'asile par ses services, d'autant plus que M. L. et l'un de ses enfants rencontrent des problèmes de santé qui sont traités sur le territoire français.

17 Sur la question, centrale, de la compétence préfectorale adéquate, le Préfet de l'Ain estime qu'il était bien territorialement compétent pour signer les décisions de remises puisque M. et Mme L. avaient déclaré à ses services une adresse dans le département de l'Ain et qu'en application de l'arrêté ministériel du 20 octobre 2015 le Préfet du Rhône a bien enregistré les demandes d'asile des intéressés et a bien procédé à la détermination de l'Etat responsable en saisissant les autorités allemandes, lesquelles ont par ailleurs donné leur accord.

18 Pour le préfet de l'Ain, ses décisions du 26 avril 2016 sont par ailleurs motivées en fait et en droit et elles ont été notifiées aux intéressés par des lettres en albanais (pièces n° 03 des mémoires en défense) qui reprennent les principaux éléments des décisions et mentionnent tant le Règlement Dublin III que les voies et délais de recours devant la juridiction administrative.

19 Enfin, le préfet de l'Ain relève qu'il ressort de ses arrêtés de remises que la clause de souveraineté des articles 17-1 et 17-2 du Règlement communautaire 604/2013 du 26 juin 2013 a bien été examinée. Pour lui, les requérants ne rapportent pas la preuve que l'Allemagne, membre de l'Union Européenne, partie à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 sur le statut des réfugiés, complétée par le Protocole de New-York, partie à la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales du 4 novembre 1950, et qui a en outre accepté les réadmissions demandées, que l'Allemagne pourrait porter une atteinte au droit d'asile, les problèmes de santé de M. L. et de l'un des enfants pouvant être pris en charge sur le sol allemand en cas de nécessité.

20 Dans ces affaires, par lettres du 12 juillet 2017, vous avez demandé au préfet de l'Ain de vous communiquer la première attestation de demande d'asile délivrée à chacun des requérants ainsi que tout document permettant de déterminer quel Préfet a requis les autorités allemandes en vue de leur demander de réadmettre les requérants.

21

A la suite de cette mesure d'instruction le préfet de l'Ain a communiqué plusieurs documents dont la plupart figuraient déjà aux dossiers contentieux : l'échange de courriels du 7 avril 2016 entre la préfecture du Rhône et la préfecture de l'Ain, la première informant la seconde des demandes de reprises en charge adressées aux autorités allemandes ; la réponse des autorités allemandes du 11 avril 2016 au service de l'asile du ministère de l'intérieur ; les décisions de remises du 26 avril 2016 aux autorités allemandes prises par le préfet de l'Ain accompagnées des preuves de leurs envois par pli recommandé avec accusés de réception à l'adresse des intéressés à Bourg en Bresse ; les lettres de notification de ces décisions, en français et en albanais ; les jugements de première instance du 31 mai 2016 ; les attestations de premières demandes d'asile délivrées par le préfet du Rhône le 8 mars 2016 et valables jusqu'au 7 avril 2016 (pièces nouvelles n° 05 du Préfet de l'Ain) ; les comptes-rendus des entretiens individuels de M. et Mme L. réalisés à la Préfecture du Rhône le 8 mars 2016 (pièces nouvelles n° 6 du Préfet de l'Ain) ainsi que des résumés de ses entretiens individuels.

22

Sur la question préalable de la compétence du préfet de l'Ain pour signer les décisions du 26 avril 2016 de remises de M. et Mme L. aux autorités allemandes, nous ne pensons pas pour notre part que le préfet de l'Ain avait été dessaisi de sa compétence par l'arrêté du ministre de l'intérieur du 20 octobre 2015. Car en effet, l'article R.742-1 du CESEDA, dans sa rédaction issue du décret n° 2015-1177 du 24 septembre 2015, indique que : « *L'autorité compétente pour procéder à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile, assigner à résidence un demandeur d'asile en application de l'article L. 742-2 et prendre une décision de transfert en application de l'article L. 742-3 est le préfet de département et, à Paris, le préfet de police. / Un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé de l'asile peut donner compétence à un préfet de département et, à Paris, au préfet de police pour exercer ces missions dans plusieurs départements.* ». Or, l'arrêté du ministre de l'intérieur du 20 octobre 2015 désignant les préfets compétents pour enregistrer les demandes d'asile et déterminer l'Etat responsable de leur traitement, fixe, comme le précise le I de l'article 1^{er} de cet arrêté, « (...) *la liste des préfets compétents pour enregistrer la demande d'asile d'un étranger se trouvant sur le territoire métropolitain et procéder à la détermination de l'Etat membre responsable de l'examen de cette demande. (...)* ». Cet arrêté n'a donc pas, à notre sens, transféré aux préfets qu'il désigne le pouvoir de signer les décisions de remise. Au cas d'espèce nous pensons que le préfet de l'Ain était bien compétent, le préfet de du Rhône ayant quant à lui, comme cela ressort des pièces produites par le préfet de l'Ain, enregistré les demandes d'asile de M. et Mme L. et procédé à la détermination de l'Etat responsable en intervenant

auprès des autorités allemandes, et ayant ensuite informé son homologue du département de l'Ain où M. et Mme L. étaient hébergés.

23

La détermination de l'Etat responsable en application du Règlement Dublin III nous paraît constituer un processus consistant notamment en la mise en œuvre du dispositif Eurodac et la saisine des autorités compétentes de l'Etat membre potentiellement responsable de la demande d'asile, un processus qui ne nous semble pas, à la lecture des textes, exiger une décision formalisant cette responsabilité, la réponse des autorités de l'Etat membre saisies constituant à notre sens le terme de ce processus de détermination du fait de la reconnaissance de cette responsabilité.

24

La Cour administrative d'appel de Nantes a jugé en ce sens dans son arrêt 16NT00874 du 10 janvier 2017, lequel a jugé que l'attribution de compétence de l'arrêté du 20 octobre 2015 ne vise ni les décisions de transfert prises en application des dispositions de l'article L. 742-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ni les décisions d'assignation à résidence prises en application des dispositions du 2° de l'article L. 561-1 de ce code et que, dans ces conditions, pour l'application des dispositions de l'article R. 742-1, le préfet compétent pour prendre ces décisions est celui sur le territoire duquel réside l'intéressé ; la Cour de Nantes a également jugé en ce sens dans arrêt 16NT01566 du 10 mai 2017, dans cette affaire le préfet de la Loire Atlantique ayant déterminé l'Etat responsable et le préfet de la Vendée ayant signé les décisions de remise aux autorités polonaises.

25

Cette question s'est déjà posée à vous dans le dossier concernant un ressortissant de la République démocratique du Congo, M.W., qui a donné lieu à votre arrêt 16LY0 1134 du 3 janvier 2017, mais c'était l'état du droit antérieur qui s'appliquait à cette situation et M. W. ne pouvait invoquer l'incompétence du signataire de la décision de remise aux autorités néerlandaises sur le fondement de l'arrêté du ministre de l'intérieur du 20 octobre 2015.

26

Au cas d'espèce les décisions de remises du 26 avril 2016 comportent une ambiguïté dans la mesure où l'un de leurs Considérants laisse penser que le Préfet de l'Ain a déterminé l'Etat responsable. En réalité nous pensons qu'il s'agit là d'une maladresse de rédaction de ces décisions, qui ne font, comme le soutient d'ailleurs le Préfet de l'Ain, que tirer la conclusion logique du processus de détermination mené par le Préfet du Rhône, et décisions dont les dispositifs décident bien de la remise de M. et Mme L. aux autorités allemandes.

27

Si vous partagez notre analyse relative aux compétences de chacun des préfets concernés, vous ne pourrez, ensuite, à notre sens, que confirmer les jugements de première instance et rejeter les deux requêtes d'appel qui vous sont soumises.

28

Car en effet :

29

- les décisions attaquées nous paraissent suffisamment motivées, notamment en ce qui concerne l'application du Règlement communautaire 604/2013 du 26 juin 2013, dont la procédure est précisément rappelée dans ses différentes étapes et telle qu'elle a été appliquée à M. et Mme L. ;

30

- M. et Mme L. nous paraissent avoir été suffisamment informés quant à leurs droits à l'égard de cette procédure, cela ressort des résumés de leurs entretiens individuels du 8 mars 2016 auprès de la préfecture du Rhône, des documents prouvant que les trois brochures (en langue albanaise) prévues par l'article 4 du Règlement européen 604/2013 leur ont bien été remises, et des notifications, en langue albanaise, des décisions du 26 avril 2016 ;

31

- enfin M. et Mme L. ne démontrent pas que l'Allemagne serait confrontée à des défaillances systémiques et que ce pays membre de l'Union Européenne, qui a accepté les reprises du traitement de leurs demandes d'asile, aurait organisé une exclusion au droit d'asile des ressortissants des pays de la zone des Balkans.

32

Par ces motifs nous concluons, à la confirmation des jugements attaqués et au rejet, dans toutes leurs conclusions des requêtes d'appel présentées par M. et Mme L. contre ces jugements.