

Transfert de demandeur d'asile : l'accord donné par l'Etat membre de relocalisation à la reprise en charge de l'étranger suffit à établir sa responsabilité

Lire les conclusions de :

Jean-Simon Laval

Conclusions du rapporteur public

DÉCISION DE JUSTICE

TA Lyon – N° 1801714 – 22 mars 2018 – C+ [↗](#)

Appel CAA Lyon n° 18LY02332, 12 février 2019 - C désistement

INDEX

Rubriques

Etrangers

Résumé Conclusions du rapporteur public

Résumé

¹ *Transfert d'un demandeur d'asile vers l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile - Relocalisation - Application conjointe du règlement (CE) du 26 juin 2013 dit Dublin III et de la décision (UE) du Conseil du 22 septembre 2015 - Fondement de la responsabilité de l'Etat membre de relocalisation* - Il résulte de la combinaison des articles 3, 13 et 18 du règlement n° 604/2013 du 26 juin 2013, et des paragraphes 3 et 4 de l'article 5 ainsi que de l'article 6 de la décision n° 2015/1601 du 22 septembre 2015, que, sous réserve de la mise en œuvre de la clause discrétionnaire ou des critères fixés au chapitre III du règlement du 26 juin 2013 à l'exclusion du critère mentionné à l'article 13 paragraphe 1, l'Etat membre qui a donné son accord à l'Italie pour la relocalisation d'un demandeur d'asile se substitue de plein droit à l'Italie dans ses obligations et devient le seul Etat membre compétent pour examiner ladite demande d'asile. La décision de transfert vers l'Etat membre de relocalisation est alors prise pour l'application, d'une part, des articles 3 et 18 du règlement n° 604/2013 du 26 juin 2013 régissant l'ensemble des décisions de transfert ordonnées après détermination de l'Etat membre responsable, et d'autre part, des articles 5 et 6 (paragraphe 5) de la décision n° 2015/1601 du 22 septembre 2015 qui constituent le fondement de la responsabilité de l'Etat membre de relocalisation. A ce titre, le seul accord donné aux autorités françaises par l'Etat membre de relocalisation à la reprise en charge de l'étranger sur le fondement des dispositions précitées de la décision du 22 septembre 2015, suffit à établir la responsabilité de cet Etat, sans que le préfet ait à vérifier l'existence ou la régularité de l'accord que l'Etat membre de relocalisation a conclu à cette fin avec l'Italie.

Conclusions du rapporteur public

Jean-Simon Laval

rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6475](https://doi.org/10.35562/alyoda.6475)

¹ Le litige qui vient devant vous est suffisamment particulier pour appeler un renvoi du magistrat délégué à la formation collégiale de céans statuant vous le constatez dans les délais compatibles à un examen diligent de la requête formée le 14 mars 2015 par M. G., de nationalité érythréenne, contre la décision en date du 9 mars 2018 par laquelle le préfet du Rhône a ordonné son transfert aux autorités espagnoles, ensemble la décision du même préfet du 13 mars 2018 l'assignant à résidence, notifiée le même jour.

² M. G. vous demande de les annuler.

³ Ce dossier va vous amener à vous pencher sur la mise en œuvre de la décision UE n° 2015/1601 du 22 septembre 2015 instituant des mesures d'urgence au titre de la relocalisation des demandeurs d'asile au profit de l'Italie en parallèle du règlement n° 604/2013 du 26 juin 2013 dit « Dublin III ». Il nous paraît justifier des conclusions en raison de cet éclairage particulier.

⁴ Nous nous sommes toutefois interrogés avant de vous proposer des conclusions sur cette affaire. Le jugement des « transferts Dublin » articule en effet la compétence de plusieurs formations de jugement [1] dont celle du magistrat désigné en cas d'assignation à résidence comme ici ; où le rapporteur public ne prononce pas de conclusions.

Le renvoi devant la formation collégiale d'un dossier est une faculté ancienne du juge statuant seul : CE, 13 juillet 1956, secrétaire d'Etat à la reconstruction c/ X, p. 338. S'agissant d'un renvoi par le juge statuant en 72 heures il nous permet, pensons nous de vous présenter des conclusions [2]. En effet, la compétence du magistrat désigné n'émane pas d'une juridiction distincte du tribunal lui-même voyez jugé pour les anciennes reconduites à la frontière CE, 28 décembre 1992, n° 136515, préfet du Rhône. En outre les compétences particulières du juge délégué ne l'emportent pas sur celles de la formation collégiale qui lui est substituée voyez CE, 19 mars 1997, n° 163293, SA Entreprise de Terrassements et de travaux public et ce renvoi n'est pas en lui-même une décision susceptible de recours selon une jurisprudence constante voyez CE, 17 novembre 2000, n° 217551, préfet de police. Vous poursuivez donc devant la formation collégiale [3].

⁵ Pour autant, nous pensons que vous devez considérer que votre formation collégiale est, par ce renvoi, saisie de la totalité de l'affaire déjà appelée à l'audience du 15 mars 2018, qui a été mentionnée

dans le rapport. Elle est donc saisie de la demande d'aide juridictionnelle que nous vous proposons d'accorder comme l'aurait fait le magistrat désigné sans nul doute. Elle est surtout saisie, selon nous, des conclusions et des moyens qui ont été présentés à l'oral à l'audience, qui sont recevables et devront figurer sur votre jugement selon l'article R 777-3-9 du code de justice administrative qui renvoi à la section 3 du chapitre VI du titre VII du livre VII du même code et particulièrement aux articles R 776-24 R 776-26 et R 776-27 de ce code. Vous devez donc examiner les moyens du mémoire qui viennent de vous être soumis en application des articles R 776-24 et R 776-26 dans le respect du contradictoire et compte tenu de l'urgence. Votre formation de jugement doit également prendre en compte au titre de l'article R 776-25 le moyen d'ordre public soulevé par le magistrat désigné et c'est le point de droit qui va vous intéresser ici.

6

La décision administrative contestée ici faisait état d'une sorte de « concurrence de compétence » entre l'Italie, pays de première demande d'asile le 30 août 2016 qui a donné son accord implicite et l'Espagne, pays de seconde demande d'asile, le 6 février 2017. Cela n'a rien d'étonnant et le règlement UE n° 604/2013 du 26 juin 2013 a pour vocation de régler ces questions. Ce qui est plus original c'est que l'Espagne pour admettre sa compétence préférentiellement à l'Italie s'est fondée sur l'article 6-5 de la décision UE n° 2015/1601 du 22 septembre 2015 dite de « relocalisation » face aux difficultés majeures qu'ont connues la Grèce et l'Italie à cette époque et non sur les critères habituels du règlement. Le préfet en défense a, du reste, rétabli l'erreur matérielle lui avait fait viser « l'article 6-5 du règlement » qui n'est manifestement pas applicable au cas d'espèce au lieu du même article de la décision. Toutefois, il ne vous précise pas très clairement le fondement du transfert qu'il a ordonné : la lecture qu'il fait de la décision de relocalisation des autorités espagnoles lui fait rattacher ces dispositions à la fois à l'article 23-3, à l'article 29-2 à l'article 17 du règlement n° 604/2013 et au total à l'ensemble du chapitre III avec une mention particulière aux articles 3 et 18 du même règlement. Nous pensons que c'est avec pertinence que le magistrat désigné s'est interrogé sur la possibilité d'opérer ici une substitution de base légale. Il faut déterminer dès lors quel est le texte qui doit s'appliquer : la décision de 2015 ou le règlement de 2013 ou les deux et, dans ce cas, selon quelles modalités ?

7

C'est là le véritable enjeu du débat et nous vous proposons donc de passer rapidement sur les autres moyens de la requête dirigés contre la décision de transfert ou de relocalisation avant de vous pencher sur l'assignation à résidence si vous avez rejeté les moyens dirigés contre la décision de transfert.

8

Vous pouvez cependant vous arrêter sur le dernier moyen qui vient d'être soulevé par M. G... tiré de l'insuffisante motivation de la décision attaquée tiré de ce qu'elle doit faire apparaître le critère de responsabilité retenu selon le chapitre III du règlement n° 604/2013 [4]. Mais, outre qu'ici la surabondance de motifs confinerait plutôt à ce que vous auriez pu regarder comme une erreur de droit donc à la légalité interne, et non à un vice de forme, vous pourrez écarter selon nous, le moyen. En effet, comme nous allons le voir, dans cette affaire, la détermination de l'Etat responsable n'est pas limitée au seul chapitre III du règlement n° 604/2013. Vous tenterez donc de donner à ce dernier la portée qu'il mérite.

9

Le moyen tiré de l'incompétence manque en fait, le signataire de la décision M C... était bien compétent en vertu d'une délégation de signature du préfet du Rhône en date du 15 janvier 2018 publiée au recueil des actes administratifs de la préfecture du 16 janvier 2018 et l'est resté selon l'arrêté du 12 mars 2018 publié au recueil des actes administratifs de la préfecture du même jour.

Le moyen tiré du vice de procédure en ce que l'administration n'apporte pas la preuve d'avoir fait bénéficier le requérant des dispositions des articles 4 et 5 du règlement n° 604/2013, faute de fournir les brochures qui lui ont été remises et d'avoir mené un entretien manque également en fait et sera donc écarté. En effet, les pièces fournies par la préfecture démontrent que les brochures ont été remises et l'entretien réalisé. Elles pourraient vous permettre, du reste, de vérifier que M G... était parfaitement au courant d'avoir fait l'objet d'une procédure de relocalisation puisqu'il l'évoque dans son entretien postérieur du 13 mars 2018. Il n'est, du reste, pas exclu qu'il l'ait également évoqué lors de l'entretien préalable à la détermination de l'Etat responsable, quoique la transcription n'en rende pas compte.

10

Vous en venez maintenant à l'erreur de droit qui est un moyen plus sérieux.

M. G. soutient que la décision de transfert est illégale en tant qu'elle a fixé l'Espagne comme pays de destination, dès lors que l'Italie est le pays de première demande d'asile, et que l'Espagne ne saurait trouver sa compétence dans les articles 23 ou 29 ni dans l'article 17 du règlement n° 604/2013. Il prétend ici se fonder sur le principe suivant lequel la seule acceptation de l'Etat membre de prendre en charge un demandeur d'asile n'est pas de nature à lui donner la responsabilité de traiter cette demande. Aussi fort logiquement objecte-t-il à une éventuelle substitution de base légale que le requérant ne bénéficie pas des mêmes garanties que dans la procédure de transfert lorsqu'il lui est imposé une relocalisation, quand bien même l'Etat en cause l'aurait acceptée.

11 Nous pensons pour notre part et au contraire que l'application du droit communautaire de l'asile ne se résume pas à la seule application des critères et des règles fixées par le règlement n° 604/2013 dans son chapitre III lequel ne dessaisi pas les Etats de leurs prérogatives notamment de se déclarer compétent pour accepter de traiter eux-mêmes d'une demande d'asile ou dans le cadre d'un accord de relocalisation avec les garanties y afférentes. Les garanties relatives à l'application du règlement n° 604/2013 appliquées par l'administration française ont quant à elle été respectées. Dans ces conditions, vous pourriez estimer inutile de procéder à une substitution de base légale en faveur de la décision n° 2015/1601 du 22 septembre 2015. Nous pensons que la décision préfectorale pêche plutôt par excès de motifs que l'inverse mais que vous pouvez distinguer une argumentation juridique dans ces derniers, de nature à fonder la décision de transfert attaquée.

12 Il nous faut cependant tenter de cerner ce qu'est la décision du 22 septembre 2015. Nous excluons pour notre part de l'assimiler à un acte passé entre gouvernements dont la portée ne pourrait être contestée par des individus. Toutefois vous ne pouvez manquer d'observer que la relocalisation, qui suppose un accord entre les Etats concernés fut-ce dans le cadre d'une négociation au niveau communautaire touche de près à la souveraineté de ces derniers même au sein de l'ordre juridique communautaire. Cependant, s'il ne s'agit pas d'un acte législatif au sens communautaire du terme, il n'en est pas moins lié aux prérogatives découlant du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne dans son articles 78-3 Au cas où un ou plusieurs États membres se trouvent dans une situation *d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des mesures provisoires au profit du ou des États membres concernés*. Cette décision est soumise au contrôle entier du juge communautaire et n'apparaît pas en contradiction avec le règlement n° 604/2013 voyez ainsi CJUE n° C-643/15 et C-647/15 du 6 septembre 2017 Slovaquie et Hongrie/Conseil.

13 Au niveau national, le juge français vérifie la correcte application des critères que fixe cette décision du 22 septembre 2015 pour écarter le cas échéant qu'un requérant s'en prévale voyez par exemple CAA Nantes, 13 mars 2017, n° 17NT01162. Quels sont ces critères ? Essentiellement le caractère provisoire de la décision : elle s'applique du 25 septembre 2015 au 26 septembre 2017 et le rapport analysé par nationalité entre les demandes d'asile présentées et leur succès qui doit être de 75 % voyez pour une analyse de ce dernier critère CAA de Bordeaux, 22 juin 2017, n° 17BX00606. L'application de ces critères à M G., de nationalité érythréenne, et pris en charge par l'Espagne le 6 février 2017 après relocalisation de l'Italie n'est pas contestée et ne nous paraît pas souffrir de doutes.

Les critères opérationnels de la décision n° 2015/1601 du 22 septembre 2015 n'entrent nullement en contradiction avec le reste de l'article 78 du TFUE sur la politique communautaire d'asile dont découle précisément l'ensemble des dispositions ayant abouti aux procédures du règlement n° 604/2013 dit Dublin III. Le CJUE l'a précisé du reste de manière explicite dans l'arrêt précité *332 La décision attaquée ne saurait donc être décrite comme comportant un système arbitraire qui se serait substitué au système objectif arrêté par le règlement Dublin III. 333 Bien au contraire, ces deux systèmes ne diffèrent, en définitive, pas substantiellement l'un de l'autre, en ce sens que le système institué par la décision attaquée repose, comme le système institué par le règlement Dublin III, sur des critères objectifs (...)*. La Cour le rappelle également, la seule règle à laquelle déroge la décision du 22 septembre 2015 est celle de l'article 13 qui privilégie le premier Etat d'entrée. Contrairement à ce que soutient le requérant l'Espagne pouvait donc selon nous se substituer à l'Italie pour traiter de la demande d'asile du requérant. Comme l'indique la Cour au visa de l'article 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne pour l'application de la décision du 22 septembre 2015 « *329 la détermination de l'Etat membre de relocalisation doit reposer sur des critères liés à la solidarité et au partage équitable des responsabilités entre les États membres* ».

Il s'agit en réalité d'une application assez pure du principe de subsidiarité qui conserve à l'organe titulaire de responsabilités plus larges le pouvoir d'agir à son niveau sans préjudicier au fonctionnement des autorités dont le champ de responsabilité est plus restreint. C'est également ce principe auquel se réfère le considérant 40 du règlement n° 604/2013 notamment en cas d'urgence. L'application de l'article 13 n'est pas du reste le seul des critères à mettre en œuvre pour déterminer l'Etat responsable. Aussi bien la clause souvent dite « humanitaire » de l'article 17 est-elle précisément définie comme une clause « discrétionnaire » voyez le paragraphe 1. Ainsi un Etat peut-il se saisir de sa compétence sur ce fondement même si elle procède d'un accord initié par une décision négociée au sein des instances de l'Union, ce qui ne nous paraît pas incompatible avec l'application du règlement n° 640/2013 auquel se réfère la décision n° 2015/1601 du 22 septembre 2015 elle-même. Contrairement au requérant nous estimons que la circonstance à la supposée établie que l'Espagne n'aurait pas signalé sa prise en charge via Dublinet est sans incidence sur sa compétence au titre de l'article 17. Nous pensons même compte tenu de ce qui précède que la déclaration qu'ont faite les autorités espagnoles pour revendiquer leur compétence en réponse aux interrogations de la préfecture du Rhône est suffisante puisque la décision du 22 septembre 2015 peut entrer, selon nous, dans les cas d'application de l'article 17 du règlement n° 604/2013.

15

Nous estimons donc que le préfet du Rhône pu reconnaître ici la compétence de l'Espagne qui s'était revendiquée responsable au titre de la décision du n° 2015/1601 du 22 septembre 2015 sans entacher sa décision de transfert d'une erreur de droit. Nous pensons même qu'il ne pouvait contrecarrer la décision de l'Espagne en ce sens. Dès lors, la combinaison de l'article 6-5 de la décision du 22 septembre 2015 qui impose au demandeur d'asile sous relocalisation de revenir dans l'Etat de relocalisation et de l'article 18 du règlement n° 604/2013 qui fixe, à ce titre, les obligations de l'Etat responsable étaient de nature à fonder la décision contestée nonobstant la rédaction un peu hasardeuse du préfet du Rhône qui comporte, néanmoins, pour s'y référer en droit le visa des articles 17 et 18 du règlement n° 604/2013.

16

Le requérant conteste de ne pas s'être vu informé de la relocalisation en application de l'article 4 du règlement n° 604/2013 mais ne conteste pas qu'il a bénéficié d'information sur la relocalisation elle-même à la date où elle est intervenue c'est-à-dire avant la décision de transfert qui vous est soumise. Le moyen tiré d'un vice de procédure était soulevé à l'encontre de la substitution de base légale proposée par le magistrat désigné mais nous pensons que ce moyen retrouve son autonomie dès lors que vous écarterez si vous nous suivez la substitution de base légale. Les obligations s'attachant à la relocalisation sont prévues non pas par le règlement n° 604/2013 mais par la décision elle-même dans ses articles 6-3 et 6-4 voyez encore CJUE n° C-643/15 et C-647/15 du 6 septembre 2017 *Slovaquie et Hongrie/Conseil*, le requérant comme nous l'avons vu en avait connaissance alors que la relocalisation a été exécutée le 6 février 2017. Il n'a donc pas été privé d'une garantie en ce sens par le préfet du Rhône et ne peut utilement s'en prévaloir à l'encontre du transfert qui est postérieur à la relocalisation. Au reste, vous ne sauriez ériger comme juge de la légalité d'une décision prise pour l'application de la décision n° 2015/1601 du 22 septembre 2015 par les autorités italiennes et espagnoles. En outre, ce transfert a été mis en œuvre, en France, au terme d'une procédure régulière comme nous l'avons indiqué plus haut. Elle a permis d'identifier les deux pays : l'Italie et l'Espagne comme concurremment susceptible d'être déclarés responsables avant que l'Espagne ne rappelle ses propres obligations au titre de la relocalisation. Vous écarterez donc le moyen tiré du défaut d'information.

17

S'agissant de l'assignation à résidence vous pourrez écarter comme plus haut le moyen tiré de l'incompétence. Nous pensons que vous pourrez écarter aussi le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation qui se fonde sur le défaut de perspectives raisonnables d'éloignement. Précisément outre que l'article 6-5 fait obligation au demandeur de revenir dans le pays de relocalisation, il ne vous aura pas échappé que la relocalisation vise principalement les demandeurs

qui statistiquement, parmi l'ensemble des Etats de l'Union, ont les chances les plus importantes d'être reconnus réfugiés. Que la statistique ne fasse pas tout c'est un autre débat ; pour autant, la pratique de la relocalisation qui permet aux Etats membres s'assumer la concertation de leurs actions et leur solidarité dans un meilleur traitement des demandeurs d'asile n'a rien qui puisse choquer. Vous écarterez donc l'erreur manifeste d'appréciation puisque l'assignation à résidence reposait sur une perspective raisonnable d'éloignement.

18

Par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête dans tous ses éléments, hormis l'admission à l'aide juridictionnelle provisoire.

NOTES

[1] selon l'article L 742-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile par un magistrat désigné dans le délai de 15 jours encore en vigueur à l'heure où sont prononcées ces conclusions [Retour au texte](#)

[2] Pour un précédent avec dispense du prononcé de conclusions voyez TA de Lyon, 23 février 2017, n° 1502056 [Retour au texte](#)

[3] Rapp de [CE, 2 mai 2016, n° 385545-385593, ministre de l'intérieur c/ société Guy Dauphin Environnement](#) [Retour au texte](#)

[4] Voyez CAA de Lyon , 23 octobre 2017, n° 17Ly03465 [Retour au texte](#)