CONSEIL D'ETAT SJ

statuant

au contentieux

N° 416088 **REPUBLIQUE FRANÇAISE**

_____

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. B...

_____

M. Jean Sirinelli

Rapporteur Le Conseil d'Etat statuant au contentieux

_____ (Section du contentieux, 7ème et 2ème chambres réunies)

Mme Mireille Le Corre

Rapporteur public Sur le rapport de la 7ème chambre

_____ de la Section du contentieux

Séance du 12 avril 2019

Lecture du 6 mai 2019

_____

Vu la procédure suivante :

M. A...B...a demandé au tribunal administratif de Toulouse d'annuler l'arrêté du 10 mai 2017 par lequel le préfet de la Haute-Garonne a décidé de le maintenir en rétention. Par un jugement n° 1702143 du 22 mai 2017, le magistrat désigné par le président du tribunal administratif de Toulouse a annulé cette décision et a enjoint au préfet de la Haute-Garonne de délivrer à M. B...l'attestation de demande d'asile prévue à l'article L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Par un arrêt n°s 17BX01986, 17BX02042 du 28 septembre 2017, la cour administrative d'appel de Bordeaux a annulé ce jugement et a rejeté la demande de M.C....

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 28 novembre 2017, 9 avril 2018 et 18 mars 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. B...demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) en tant que de besoin, de surseoir à statuer et de renvoyer à la Cour de justice de l'Union européenne deux questions préjudicielles portant respectivement sur l'interprétation de l'article 8, paragraphe 3, sous d), de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 et sur la conformité de ces dispositions aux exigences des articles 6 et 52 de la Charte des droits fondamentaux, lus à la lumière de l'article 5 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

3°) réglant l'affaire au fond, de rejeter la requête d'appel du préfet de la Haute-Garonne ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le traité sur l'Union européenne ;
- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 ;

- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Jean Sirinelli, maître des requêtes en service extraordinaire,

- les conclusions de Mme Mireille Le Corre, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Zribi & Texier, avocat de M. B...;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M.B..., ressortissant albanais entré irrégulièrement en France, a été interpellé le 5 mai 2017 et a fait l'objet, le même jour, d'un arrêté l'obligeant à quitter sans délai le territoire français et d'un arrêté de placement en rétention. Alors qu'il était en rétention, il a formulé une demande d'asile le 10 mai 2017. Le même jour, le préfet de la Haute-Garonne a pris un arrêté décidant, sur le fondement de l'article L. 556-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, son maintien en rétention. Par un jugement du 22 mai 2017, le magistrat désigné par le président du tribunal administratif de Toulouse a annulé, sur la demande de M. B..., l'arrêté du 10 mai 2017 et a enjoint au préfet de la Haute-Garonne de délivrer à l'intéressé l'attestation de demande d'asile prévue à l'article L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Par l'arrêt attaqué du 28 septembre 2017, la cour administrative d'appel de Bordeaux a annulé ce jugement et a rejeté la demande présentée par M. C...devant le tribunal administratif de Toulouse.

Sur l'intervention de l'association Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers :

2. L'association Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers justifie, eu égard à la nature et à l'objet du litige, d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien du pourvoi formé par M.B.... Son intervention est ainsi recevable.

Sur le pourvoi :

3. Aux termes de l'article 6 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : « *Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté* ». L'article 6 du traité sur l'Union européenne stipule que : « *1. L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités* ». Aux termes de l'article 8 de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale : « *1. Les États membres ne peuvent placer une personne en rétention au seul motif qu'elle est un demandeur conformément à 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. / 2. Lorsque cela s'avère nécessaire et sur la base d'une appréciation au cas par cas, les États membres peuvent placer un demandeur en rétention, si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être efficacement appliquées. / 3. Un demandeur ne peut être placé en rétention que : / (...) / d) lorsque le demandeur est placé en rétention dans le cadre d'une procédure de retour au titre de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, pour préparer le retour et/ou procéder à l'éloignement, et lorsque l'État membre concerné peut justifier sur la base de critères objectifs, tels que le fait que le demandeur a déjà eu la possibilité d'accéder à la procédure d'asile, qu'il existe des motifs raisonnables de penser que le demandeur a présenté la demande de protection internationale à seule fin de retarder ou d'empêcher l'exécution de la décision de retour ; / (...) / 4. Les motifs du placement en rétention sont définis par le droit national (...)* ».

4. L'article L. 556-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose que : « *Lorsqu'un étranger placé en rétention en application de l'article L. 551-1 présente une demande d'asile, l'autorité administrative peut procéder pendant la rétention à la détermination de l'Etat membre responsable de l'examen de cette demande conformément à l'article L. 742-1 et, le cas échéant, à l'exécution d'office du transfert dans les conditions prévues à l'article L. 742-5. Si la France est l'Etat membre responsable de l'examen de cette demande et si l'autorité administrative estime, sur le fondement de critères objectifs, que cette demande est présentée dans le seul but de faire échec à l'exécution de la mesure d'éloignement, elle peut prendre une décision de maintien en rétention de l'étranger pendant le temps strictement nécessaire à l'examen de sa demande d'asile par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et, en cas de décision de rejet ou d'irrecevabilité de celle-ci, dans l'attente de son départ. (…) La décision de maintien en rétention est écrite et motivée. A défaut d'une telle décision, il est immédiatement mis fin à la rétention et l'autorité administrative compétente délivre à l'intéressé l'attestation mentionnée à l'article L. 741-1. / L'étranger peut demander au président du tribunal administratif l'annulation de la décision de maintien en rétention dans les quarante-huit heures suivant sa notification pour contester les motifs retenus par l'autorité administrative pour estimer que sa demande d'asile a été présentée dans le seul but de faire échec à l'exécution de la mesure d'éloignement (...)* ».

5. En premier lieu, lorsqu'il est soutenu qu'une directive prise sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne ou, désormais, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, méconnaît les dispositions des traités, la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les principes généraux du droit de l'Union européenne ou les stipulations d'une convention à laquelle l'Union européenne est partie, il appartient au juge administratif, en l'absence de difficulté sérieuse, d'écarter le moyen invoqué ou, dans le cas contraire, de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle, dans les conditions prévues par l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il en va de même lorsqu'il est soutenu qu'une directive méconnaît les stipulations de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dès lors qu'il résulte de l'article 6, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne que les droits fondamentaux garantis par ces stipulations « font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux ».

6. D'une part, les objectifs du d) du paragraphe 3 de l'article 8 de la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 ont pour objet de permettre aux Etats membres de maintenir un demandeur d'asile en rétention, lorsque celui-ci est déjà placé en rétention en vue de son éloignement, et qu'il existe des motifs raisonnables laissant à penser que l'intéressé n'a présenté sa demande qu'à seule fin de retarder ou d'empêcher l'exécution de la décision de retour. Ils autorisent ainsi, dans l'hypothèse d'une demande d'asile présentée dans un but dilatoire, le maintien en rétention des étrangers déjà visés par une mesure d'éloignement, afin de permettre l'exécution de cette mesure et de permettre le bon fonctionnement du système d'asile européen commun.

7. D'autre part, conformément aux termes du paragraphe 2 de l'article 8 de la directive 2013/33/UE, le placement en rétention n'est possible que si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être efficacement appliquées. En outre, l'article 9 de la directive prévoit que les demandeurs d'asile concernés ne peuvent être placés en rétention que pour une durée la plus brève possible, et sur la base d'une décision publique soumise au respect de garanties procédurales et juridictionnelles. Enfin, si les termes du d) du paragraphe 3 de l'article 8 laissent aux Etats membres une marge d'appréciation pour adopter les mesures de transposition nécessaires, cette marge d'appréciation ne peut, par elle-même, être regardée comme portant atteinte aux droits des intéressés, dès lors qu'il incombe aux Etats de définir avec une précision suffisante les motifs du placement en rétention d'un demandeur d'asile, conformément à ce que prévoit le paragraphe 4 de l'article 8.

8. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de ce que les termes du d) du paragraphe 3 de l'article 8 de la directive porteraient une atteinte disproportionnée aux droits des intéressés et seraient incompatibles avec les stipulations de l'article 5 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 6 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne soulève pas de difficulté sérieuse et peut être écarté sans qu'il y ait lieu de saisir la Cour de justice d'une question préjudicielle.

9. En deuxième lieu, s'il incombe aux Etats membres, en vertu du paragraphe 4 de l'article 8 de la directive 2013/33/UE, de définir en droit interne les motifs susceptibles de justifier le

placement ou le maintien en rétention d'un demandeur d'asile, parmi ceux énumérés de manière exhaustive par les dispositions du 3 de cet article, aucune disposition de la directive n'impose, s'agissant du motif prévu par le d) du 3 de l'article 8, que les critères objectifs, sur la base desquels est établie l'existence de motifs raisonnables de penser que la demande de protection internationale d'un étranger déjà placé en rétention a été présentée à seule fin de retarder ou d'empêcher l'exécution de la décision de retour, soient définis par la loi. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il y ait lieu de saisir la Cour de justice d'une question préjudicielle, que le moyen tiré de ce que l'article L. 556-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile serait incompatible avec les stipulations du d) du paragraphe 3 de l'article 8 de la directive 2013/33/UE, en tant qu'il ne détermine pas une liste des critères objectifs permettant à l'autorité administrative d'estimer qu'une demande d'asile est présentée dans le seul but de faire échec à l'exécution d'une mesure d'éloignement, ne peut qu'être écarté.

10. En dernier lieu, en se fondant sur les conditions d'entrée de l'intéressé sur le territoire français, sur le caractère tardif de sa demande d'asile ainsi que sur l'absence initiale de tout élément fourni par l'intéressé lors de son interpellation et de son audition par les services de police de nature à révéler que sa situation serait susceptible de relever du droit d'asile, pour juger que la demande de M. B...avait été présentée dans le seul but de faire échec à l'exécution de la mesure d'éloignement prise à son encontre, la cour administrative d'appel de Bordeaux n'a pas commis d'erreur de droit et s'est livrée, sans les dénaturer, à une appréciation souveraine des faits de l'espèce qui ne peut être discutée devant le juge de cassation.

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

D E C I D E :

Article 1er : L'intervention de l'association Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers est admise.

Article 2 : Le pourvoi de M. B... est rejeté.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à M. A...B..., au ministre de l'intérieur et à l'association Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers.