

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE LYON**

N°s 17LY02181 – 17LY02184

PREFET DU RHÔNE c/ Mme S

Mme Camille Vinet
Rapporteur

M. Jean-Paul Vallecchia
Rapporteur public

Audience du 13 mars 2018
Lecture du 3 avril 2018

335-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Lyon

2^e chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure

Mme M^l S^e épouse S a demandé au tribunal administratif de Lyon d'annuler l'arrêté du 6 avril 2017 par lequel le préfet du Rhône a décidé sa remise aux autorités finlandaises en vue de l'examen de sa demande d'asile.

Par un jugement n° 1703569 du 19 mai 2017, le magistrat désigné du tribunal administratif de Lyon a annulé l'arrêté du 6 avril 2017, a enjoint au préfet du Rhône de réexaminer sa situation, a condamner l'Etat sur le fondement des dispositions combinées de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991, et a rejeté le surplus de ses conclusions.

Procédure devant la cour

I°)

Par une requête enregistrée le 1^{er} juin 2017 sous le numéro 17LY02184, le préfet du Rhône demande à la cour de surseoir à l'exécution de ce jugement du magistrat désigné du tribunal administratif de Lyon du 19 mai 2017.

Le préfet du Rhône soutient que :

– la Finlande reste l'Etat responsable en vertu de l'article 19 du règlement 604/2013 et a accepté la reprise en charge de M. et Mme S ;

– l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne peut être invoqué à l'encontre d'une décision de transfert dans un pays membre de l'Union européenne, dont il est établi qu'il respecte toutes les garanties attachées au droit d'asile ;

– l'article 17 du règlement 604/2013 ne trouve pas à s'appliquer du seul fait de la qualité de nationaux afghans de M. et Mme S et du rejet de leurs demandes d'asile en Finlande ;

– la nationalité afghane ne donne pas droit automatiquement au statut de réfugié.

Par un mémoire en défense, enregistré le 17 octobre 2017, Mme M S épouse S, représenté par Me Petit, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit enjoint au préfet du Rhône de procéder à l'enregistrement de sa demande d'asile dans le délai de 48 heures à compter de l'arrêt à intervenir, et de lui remettre le dossier de demande d'asile à transmettre à l'OFPRA sous le même délai, subsidiairement à ce qu'il lui soit enjoint de réexaminer sa situation, dans le délai de 8 jours à compter de l'arrêt à intervenir, le tout sous astreinte de 100 euros par jour de retard, et à ce qu'une somme de 1 500 euros soit mise à la charge de l'Etat en application des dispositions de l'article L 761-1 du code de justice administrative et de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991.

Mme S soutient que :

– le premier juge s'est à bon droit fondé sur l'article 13 du règlement 604/2013 pour annuler la décision litigieuse ;

– la méconnaissance de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est admise par ricochet par la cour européenne des droits de l'homme ;

– en vertu des articles 1^{er}, 4 et 19 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, le risque de mauvais traitement existe dans le cas d'une situation générale de violence, sans que le demandeur d'asile n'ait à démontrer l'existence d'éléments propres à sa situation personnelle ;

– le préfet n'était pas tenu de prendre cette décision et pouvait accepter que la demande d'asile de M. et Mme S soit examinée en France, sur le fondement, tant de l'article 53-1 de la Constitution que sur celui de l'article L. 742-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et de celui de l'article 17 du règlement 604/2013 ;

– il existe en Afghanistan une situation générale de violence et le rejet par la Finlande des demandes d'asile de M. et Mme S est contraire à l'article 33 de la convention de Genève.

Par un mémoire enregistré le 5 mars 2018, Mme S conclut au non-lieu à statuer sur la requête du préfet du Rhône et subsidiairement à son rejet.

Elle soutient qu'elle a pu introduire une demande d'asile auprès de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides, lequel l'a convoquée à se présenter dans ses services le 8 mars 2018 afin de la tenue de l'entretien personnel.

II°)

Par une requête enregistrée le 1^{er} juin 2017 sous le numéro 17LY02181, le préfet du Rhône demande à la cour d'annuler ce jugement du magistrat désigné du tribunal administratif de Lyon du 19 mai 2017 et de rejeter la demande de Mme S devant le tribunal administratif de Lyon.

Le préfet du Rhône soutient que :

- la Finlande reste l'Etat responsable en vertu de l'article 19 du règlement 604/2013 et a accepté la reprise en charge de M. et Mme S. ;
- l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne peut être invoqué à l'encontre d'une décision de transfert dans un pays membre de l'Union européenne, dont il est établi qu'il respecte toutes les garanties attachées au droit d'asile ;
- l'article 17 du règlement 604/2013 ne trouve pas à s'appliquer du seul fait de la qualité de nationaux afghans de M. et Mme S. et du rejet de leurs demandes d'asile en Finlande ;
- la nationalité afghane ne donne pas droit automatiquement au statut de réfugié.

Par un mémoire en défense, enregistré le 17 octobre 2017, Mme M. S. épouse S. représentée par Me Petit, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit enjoint au préfet du Rhône de procéder à l'enregistrement de sa demande d'asile dans le délai de 48 heures à compter de l'arrêt à intervenir, et de lui remettre le dossier de demande d'asile à transmettre à l'OFPRA sous le même délai, subsidiairement à ce qu'il lui soit enjoint de réexaminer sa situation, dans le délai de 8 jours à compter de l'arrêt à intervenir, le tout sous astreinte de 100 euros par jour de retard, et à ce qu'une somme de 1 500 euros soit mise à la charge de l'Etat en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991.

M. S. soutient que :

- le premier juge s'est à bon droit fondé sur l'article 13 du règlement 604/2013 pour annuler la décision litigieuse ;
- la méconnaissance de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est admise par ricochet par la cour européenne des droits de l'homme ;
- en vertu des articles 1^{er}, 4 et 19 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, le risque de mauvais traitement existe dans le cas d'une situation générale de violence, sans que le demandeur d'asile n'ait à démontrer l'existence d'éléments propres à sa situation personnelle ;
- le préfet n'était pas tenu de prendre cette décision et pouvait accepter que la demande d'asile de M. et Mme S. soit examinée en France, sur le fondement, tant de l'article 53-1 de la Constitution que sur celui de l'article L. 742-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et de celui de l'article 17 du règlement 604/2013 ;
- il existe en Afghanistan une situation générale de violence et le rejet par la Finlande des demandes d'asile de M. et Mme S. est contraire à l'article 33 de la convention de Genève.

Mme S. a été admis au bénéfice de l'aide juridictionnelle totale par une décision du 25 juillet 2017.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, complétée par le protocole de New York du 31 janvier 1967 ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- le règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 ;
- la Constitution ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;
- le code de justice administrative ;

Le président de la formation de jugement ayant dispensé le rapporteur public, sur sa proposition, de prononcer des conclusions à l'audience ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Vinet, première conseillère,
- les conclusions de M. Vallecchia, rapporteur public,
- et les observations de M. Favret représentant le préfet du Rhône, et de Me Petit, représentant Mme S ;

1. Mme S épouse S née le 5 septembre 1987 à Kaboul, en Afghanistan, de nationalité afghane, a quitté l'Afghanistan avec son époux le 8 octobre 2015 afin, selon ses dires, de fuir les persécutions et agressions dont elle a fait l'objet en Afghanistan, puis, après avoir transité par la Russie et la Finlande, est entrée irrégulièrement en France le 22 janvier 2017, à l'âge de 29 ans, accompagnée de son époux et de leurs trois enfants mineurs. Mme S a souhaité enregistrer une demande d'asile, le 17 février 2017, à la préfecture du Rhône. Par un arrêté du 6 avril 2017, le préfet du Rhône a décidé sa remise aux autorités finlandaises. Le préfet du Rhône relève appel du jugement par lequel le magistrat désigné du tribunal administratif a, par un jugement du 19 mai 2017, annulé cet arrêté. Il demande également qu'il soit sursis à l'exécution de ce jugement.

2. Les deux requêtes du préfet présentant des questions similaires à juger, il y a lieu de les joindre pour qu'elle fasse l'objet d'un même arrêt.

Sur l'exception de non-lieu à statuer :

3. La mesure positive que l'autorité administrative est amenée à prendre en exécution d'un jugement d'annulation faisant droit à la demande d'un administré a un caractère provisoire lorsque ce jugement est frappé d'appel. Alors même qu'elle présente toutes les apparences d'une mesure définitive, l'intervention d'une telle mesure ne prive pas d'objet l'appel dirigé contre le jugement d'annulation de la décision initiale de refus de l'administration. Il en va toutefois différemment lorsque l'autorité administrative a excédé ce qui était nécessaire à l'exécution du jugement attaqué.

4. Il ressort des pièces du dossier que postérieurement à l'introduction de la requête, le préfet du Rhône a délivré à Mme S le 11 décembre 2017 une attestation de demande d'asile « procédure normale ». Ce faisant, le préfet du Rhône, qui a donné une portée utile à l'injonction qui lui était faite, compte tenu du motif retenu par le premier juge selon lequel Mme S ne pouvait plus être transférée vers la Finlande, n'a pas excédé ce qui était nécessaire à l'exécution

du jugement dont il demande l'annulation. Ainsi, ses requêtes n'ayant pas perdu leur objet, il y a, dès lors, encore lieu d'y statuer.

Sur les conclusions aux fins d'annulation du jugement :

5. Il ressort des pièces du dossier que Mme S. a formé une demande d'asile en Finlande le 9 décembre 2015 et que cette demande a été rejetée par les autorités finlandaises le 18 mars 2016, rejet assorti d'une obligation de quitter le territoire finlandais dans un délai de trente jours, la notification de ces décisions ayant été effectuée à Mme S. le 5 mai 2016. Il en ressort également que le tribunal administratif d'Helsinki a rejeté le recours contre la décision du 18 mars 2016 par jugement du 12 octobre 2016 et que, le 2 décembre 2016, la cour administrative suprême de Finlande a rejeté l'appel de Mme S. contre ce jugement. En outre une interdiction de retour sur le territoire finlandais d'une durée de deux ans a été prononcée par les autorités finlandaises le 1^{er} décembre 2016 à l'encontre de Mme S., courant jusqu'au 1^{er} décembre 2018.

6. Aux termes de l'article 18 du règlement n° 604/2013 du 26 juin 2013 susvisé : *« 1. L'État membre responsable en vertu du présent règlement est tenu de : d) reprendre en charge, dans les conditions prévues aux articles 23, 24, 25 et 29, le ressortissant de pays tiers ou l'apatride dont la demande a été rejetée et qui a présenté une demande auprès d'un autre État membre ou qui se trouve, sans titre de séjour, sur le territoire d'un autre État membre. (...) »*. Aux termes de l'article 19 du même règlement, intitulé « Cessation de la responsabilité » : *« 3. Les obligations prévues à l'article 18, paragraphe 1, points c) et d), cessent lorsque l'État membre responsable peut établir, lorsqu'il lui est demandé de reprendre en charge un demandeur ou une autre personne visée à l'article 18, paragraphe 1, point c) ou d), que la personne concernée a quitté le territoire des États membres en exécution d'une décision de retour ou d'une mesure d'éloignement délivrée à la suite du retrait ou du rejet de la demande. / Toute demande introduite après qu'un éloignement effectif a eu lieu est considérée comme une nouvelle demande et donne lieu à une nouvelle procédure de détermination de l'État membre responsable »*.

7. Il résulte des dispositions précitées du règlement n° 604/2013 du 26 juin 2013 que la circonstance que l'Etat membre requis en vue de la reprise en charge d'un ressortissant d'un pays tiers dont il a déjà examiné et rejeté la demande d'asile, a pris une mesure d'éloignement à son encontre, n'a pas pour conséquence de faire cesser sa responsabilité. Ce n'est que lorsque la mesure d'éloignement a été effectivement exécutée par une sortie du territoire de l'Union européenne, que toute demande postérieure est considérée comme une nouvelle demande et donne lieu à une nouvelle procédure de détermination de l'État membre responsable. Dans ces conditions, est sans incidence la circonstance qu'en l'espèce, la mesure d'éloignement prise par la Finlande a été assortie d'une interdiction de retour sur le territoire finlandais du fait de sa non-exécution au-delà du délai de départ volontaire, dès lors qu'il est constant que Mme S. n'a pas quitté le territoire de l'Union européenne.

8. Il résulte de ce qui précède que le préfet du Rhône est fondé à soutenir que c'est à tort que, pour annuler la décision de transfert de Mme S. vers la Finlande, le premier juge a retenu que l'existence d'une mesure d'éloignement et d'une interdiction de retour sur le territoire finlandais prise par cet Etat faisait obstacle à la reprise en charge de Mme S. par ledit Etat. Il appartient toutefois à la cour, saisie par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par Mme S. tant en première instance qu'en appel.

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens soulevés par Mme S

9. Aux termes de l'article 17 du règlement 604/2013 déjà cité : « 1. *Par dérogation à l'article 3, paragraphe 1, chaque État membre peut décider d'examiner une demande de protection internationale qui lui est présentée par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, même si cet examen ne lui incombe pas en vertu des critères fixés dans le présent règlement. / L'État membre qui décide d'examiner une demande de protection internationale en vertu du présent paragraphe devient l'État membre responsable et assume les obligations qui sont liées à cette responsabilité. Le cas échéant, il en informe, au moyen du réseau de communication électronique « DubliNet » établi au titre de l'article 18 du règlement (CE) n° 1560/2003, l'État membre antérieurement responsable, l'État membre menant une procédure de détermination de l'État membre responsable ou celui qui a été requis aux fins de prise en charge ou de reprise en charge. / L'État membre qui devient responsable en application du présent paragraphe l'indique immédiatement dans Eurodac conformément au règlement (UE) n° 603/2013 en ajoutant la date à laquelle la décision d'examiner la demande a été prise.* ». Aux termes de l'article L. 742-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « *Lorsque l'autorité administrative estime que l'examen d'une demande d'asile relève de la compétence d'un autre Etat qu'elle entend requérir, l'étranger bénéficie du droit de se maintenir sur le territoire français jusqu'à la fin de la procédure de détermination de l'Etat responsable de l'examen de sa demande et, le cas échéant, jusqu'à son transfert effectif à destination de cet Etat. L'attestation délivrée en application de l'article L. 741-1 mentionne la procédure dont il fait l'objet. Elle est renouvelable durant la procédure de détermination de l'Etat responsable et, le cas échéant, jusqu'à son transfert effectif à destination de cet Etat. / Le présent article ne fait pas obstacle au droit souverain de l'Etat d'accorder l'asile à toute personne dont l'examen de la demande relève de la compétence d'un autre Etat.* ».

10. Il ressort des pièces du dossier que les affrontements armés prévalant actuellement sur l'ensemble du territoire afghan constituent une situation de conflit armé interne. Aux termes, notamment, du rapport annuel du Haut-commissaire des droits de l'Homme aux Nations Unies relatif à l'Afghanistan, la situation sécuritaire et humanitaire de l'ensemble du pays n'a cessé de se dégrader au cours des dernières années et les groupes insurgés et les forces gouvernementales afghanes se sont rendus directement responsables d'un nombre significatif d'attaques délibérées à l'encontre des populations civiles, nombre en constante augmentation par rapport aux années précédentes et dont le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies s'est fait l'écho dans sa résolution n° 2210 (2015) en date du 16 mars 2015. Plus particulièrement, il ressort des pièces du dossier que la situation dans la région et dans la ville même de Kaboul est susceptible d'être qualifiée de violence aveugle résultant d'un conflit armé interne au sens de l'article L. 721-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, relatif à la protection subsidiaire. Dans ces conditions, en décidant, plutôt que de l'autoriser à enregistrer sa demande en France, de transférer Mme S en Finlande, alors que ce pays avait rejeté sa demande d'asile et pris une mesure d'éloignement à son encontre et une interdiction de retour, le préfet du Rhône a commis une erreur manifeste d'appréciation dans l'application des textes précités relatifs au droit de tout Etat d'examiner lui-même une demande de protection internationale, quand bien-même cette demande relèverait de la compétence d'un autre Etat. La décision de transfert litigieuse est donc entachée d'une illégalité devant entraîner son annulation.

11. Il résulte de ce qui précède que le préfet du Rhône n'est pas fondé à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le magistrat désigné du tribunal administratif de Lyon a annulé la décision de transfert de Mme S vers la Finlande.

Sur les conclusions aux fins de sursis à exécution du jugement :

12. Le présent arrêt statuant sur la requête aux fins d'annulation du jugement du n° 1703569 du 19 mai 2017 du magistrat désigné du tribunal administratif de Lyon, il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions de la requête du préfet tendant à ce qu'il soit sursis à statuer sur ce jugement.

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

13. Le préfet ayant, ainsi qu'il a été dit au point 4, enregistré la demande d'asile de Mme S le 11 décembre 2017, il n'y a pas lieu de lui enjoindre d'autoriser Mme S à enregistrer sa demande d'asile en France et de lui délivrer l'attestation de demande d'asile.

Sur les conclusions relatives aux frais non compris dans les dépens :

14. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 000 euros à verser à Me Petit avocat de Mme S au titre des dispositions combinées des articles 37 de la loi du 10 juillet 1991 et L. 761-1 du code de justice administrative, sous réserve que Me Petit renonce à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'Etat à la mission d'aide juridictionnelle qui lui a été confiée.

DECIDE :

Article 1^{er} : Il n'y a pas lieu de statuer sur la requête du préfet du Rhône enregistrée sous le numéro 17LY02181.

Article 2 : La requête du préfet enregistrée sous le numéro 17LY02184 est rejetée.

Article 3 : L'Etat versera la somme de 1 000 euros à Me Petit, sous réserve que Me Petit renonce à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'Etat à la mission d'aide juridictionnelle qui lui a été confiée.

Article 4 : Le surplus des conclusions de Mme S est rejeté.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié au ministre de l'intérieur, à Mme S et à Me Petit. Copie en sera adressée au préfet du Rhône.

Délibéré après l'audience du 13 mars 2018, à laquelle siégeaient :

M. Bourrachot, président,
Mme Terrade, première conseillère,
Mme Vinet, première conseillère.