

Conseil d'État

N° 340250

Publié au recueil Lebon

Juge des référés

M. Stirn, président

M. Bernard Stirn, rapporteur

SCP VIER, BARTHELEMY, MATUCHANSKY, avocats

Lecture du mercredi 16 juin 2010

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la requête, enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 4 juin 2010, présentée par Mme Assetou A, élisant domicile à la ... ; Mme A demande au juge des référés du Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'ordonnance en date du 21 mai 2010 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif d'Orléans, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, a rejeté sa requête tendant à ce qu'il soit enjoint au préfet du Loiret de réexaminer sa situation dans un délai de quinze jours, sous astreinte de 100 euros par jour de retard ;

2°) d'enjoindre au préfet du Loiret de réexaminer la situation de Mme Assetou A dans un délai de quinze jours à compter de la notification de l'ordonnance à intervenir, sous astreinte de 100 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

elle soutient qu'en prenant la décision contestée, le préfet du Loiret a porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile, dès lors qu'il n'a pas procédé à l'examen individuel de sa situation, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 741-4 2° du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; que le refus de séjour exclut la possibilité de former un recours suspensif contre l'éventuelle décision de rejet de sa demande d'asile par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, en méconnaissance de l'article 39 de la directive du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres ; qu'enfin, n'étant pas admise au séjour, elle ne peut bénéficier des conditions matérielles d'accueil prévues par la directive du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres ;

Vu l'ordonnance attaquée ;

Vu le mémoire distinct, enregistré le 4 juin 2010 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté par Mme A, en application de l'article 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ; Mme A demande au juge des référés du Conseil d'Etat de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de l'article L. 742-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

elle soutient que ces dispositions, applicables au litige, méconnaissent le droit constitutionnel à un recours effectif ; qu'elles ne sont pas conformes aux dispositions des articles 53-1 et 88-1 de la Constitution, dès lors qu'elles méconnaissent également celles de l'article 39 de la directive du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres en ce qu'elles ne prévoient pas la possibilité d'une voie de droit ou de mesures conservatoires ayant pour effet de permettre aux demandeurs d'asile, qui relèvent de la procédure prioritaire, de rester dans l'Etat membre concerné dans l'attente de l'issue du recours introduit contre une décision de rejet de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ;

Vu le mémoire, enregistré le 10 juin 2010, présenté par le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire ; il soutient que les conditions posées par l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 ne sont pas remplies, et en particulier que les dispositions contestées ont déjà été jugées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel et que la question posée est dépourvue de caractère sérieux ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 10 juin 2010, présenté par le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, qui conclut au rejet de la requête ; il soutient que la requête est irrecevable dès lors qu'elle ne présente pas de moyen d'appel ; que la condition d'urgence particulière n'est pas remplie, dès lors qu'aucune mesure d'éloignement n'a été prise à l'encontre de Mme A ; que, dès lors que celle-ci bénéficie d'un hébergement d'urgence, les conditions minimales d'accueil sont satisfaites ; que, malgré le refus d'admission au séjour qui lui a été opposé, Mme A a pu déposer une demande d'asile ; que le moyen tiré de l'absence d'examen individuel doit être écarté, dès lors qu'un tel examen sera effectué dans le cadre de la procédure d'examen de la demande d'asile ; que Mme A n'est pas, en raison de la procédure prioritaire, privée d'un droit au recours effectif ; qu'enfin, elle bénéficie des conditions d'accueil minimales ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, Mme A et, d'autre part, le Premier ministre et le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire ;

Vu le procès-verbal de l'audience publique du 10 juin 2010 à 12 heures au cours de laquelle ont été entendus :

- Me Barthélemy, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de Mme A ;
- le représentant de Mme A ;

- les représentants du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire et du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution, notamment le Préambule et les articles 53-1 et 61-1 ;

Vu la convention de Genève relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 ;

Vu la directive 2003/9 du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres ;

Vu la directive 2005/85 du Conseil du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, notamment son article L. 742-6 ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;

Vu les décisions du Conseil constitutionnel n° 93-325 DC du 13 août 1993 et n° 2003-485 DC du 4 décembre 2003 ;

Vu le code de justice administrative ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures. ; qu'en vertu de l'article L. 523-1 de ce code, les ordonnances rendues en application de l'article L. 521-2 sont, à moins que le juge des référés se soit prononcé sans instruction ni audience selon la procédure prévue à l'article L. 522-3, susceptibles d'appel devant le juge des référés du Conseil d'Etat ;

Considérant que Mme A, de nationalité malienne, est entrée en France le 17 février 2010 ; qu'elle a sollicité son admission au séjour auprès du préfet du Loiret afin de présenter une demande d'asile auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ; que, par une décision du 29 avril 2010, le préfet du Loiret a rejeté sa demande d'admission au séjour, au motif que le Mali était regardé comme un pays d'origine sûr, en vertu de la décision du conseil d'administration de l'OFPRA du 30 juin 2005 modifiée, et a transmis son dossier à l'OFPRA en vue d'un examen selon la procédure prioritaire ; qu'estimant que cette décision portait une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile, Mme A a saisi le juge des référés du tribunal administratif d'Orléans d'une demande présentée sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ; qu'elle fait appel de l'ordonnance qui a rejeté sa demande ; qu'au soutien de son appel, elle soulève, en application de l'article 61-1 de la Constitution, une question prioritaire de constitutionnalité tendant à ce que le juge des référés du Conseil d'Etat renvoie au Conseil constitutionnel l'appréciation de la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 742-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Sur la question prioritaire de constitutionnalité :

Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, dans la rédaction que lui a donnée la loi organique du 10 décembre 2009 : Le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution peut être soulevé (...) à l'occasion d'une instance devant le Conseil d'Etat (...) ; qu'il résulte des dispositions de ce même article que le Conseil constitutionnel est saisi de la question prioritaire de constitutionnalité à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et qu'elle soit nouvelle ou présente un caractère sérieux ; qu'aux termes de l'article 23-1 de la même ordonnance : (...) le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution (...) peut être soulevé pour la première fois en cause d'appel. (...) ; que l'article 23-3 de cette ordonnance prévoit qu'une juridiction saisie d'une question prioritaire de constitutionnalité peut prendre les mesures provisoires ou conservatoires nécessaires et qu'elle peut statuer sans attendre la décision relative à la question prioritaire de constitutionnalité si la loi ou le règlement prévoit qu'elle statue dans un délai déterminé ou en urgence ;

Considérant qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions organiques avec celles du livre V du code de justice administrative qu'une question prioritaire de constitutionnalité peut être soulevée devant le juge administratif des référés statuant, en première instance ou en appel, sur le fondement de l'article L. 521-2 de ce dernier code ; que le juge des référés peut en toute hypothèse, y compris lorsqu'une question prioritaire de constitutionnalité est soulevée devant lui, rejeter une requête qui lui est soumise pour défaut d'urgence ; que, lorsqu'il est saisi d'une telle question, il peut prendre toutes les mesures provisoires ou conservatoires nécessaires et, compte tenu tant de l'urgence que du délai qui lui est imparti pour statuer, faire usage, lorsqu'il estime que les conditions posées par l'article L. 521-2 du code de justice administrative sont remplies, de l'ensemble des pouvoirs que cet article lui confère ; qu'enfin il appartient au juge des référés de première instance d'apprécier si les conditions de transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'Etat sont remplies et au juge des référés du Conseil d'Etat, lorsqu'il est lui-même saisi d'une telle question, de se prononcer sur un renvoi de la question au Conseil constitutionnel ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 742-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : L'étranger présent sur le territoire français dont la demande d'asile entre dans l'un des cas visés aux 2° à 4° de l'article L. 741-4 bénéficie du droit de se maintenir en France jusqu'à la notification de la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, lorsqu'il s'agit d'une décision de rejet. En conséquence, aucune mesure d'éloignement mentionnée au livre V du présent code ne peut être mise à exécution avant la décision de l'office. ; qu'il résulte de ces dispositions et de celles de l'article L. 741-4, d'une part, que l'étranger dont la demande d'asile entre dans l'un des cas mentionnés aux 2° à 4° de l'article L. 741-4 bénéficie du droit de se maintenir en France jusqu'à la notification de la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), d'autre part, qu'un recours formé par l'intéressé contre une éventuelle décision de rejet de l'OFPRA ne présente pas un caractère suspensif ; que le 2° de l'article L. 741-4 concerne les étrangers qui ont la nationalité d'un pays d'origine sûr ;

Considérant que les dispositions codifiées à l'article L. 742-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile sont issues de dispositions législatives insérées dans

l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France par l'article 24 de la loi n° 93-1027 du 24 août 1993 et dans la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile par l'article 6 de la loi n° 2003-1076 du 10 décembre 2003 ; que, par ses décisions n° 93-325 DC du 13 août 1993 et 2003-485 DC du 4 décembre 2003, le Conseil constitutionnel a, dans ses motifs et son dispositif, déclaré ces dispositions des lois du 24 août 1993 et du 10 décembre 2003 conformes à la Constitution ; qu'aucun changement de circonstances survenu depuis ces décisions n'est de nature à justifier que la conformité de ces dispositions à la Constitution soit à nouveau examinée par le Conseil constitutionnel ; qu'ainsi les conditions d'un renvoi au Conseil constitutionnel d'une question prioritaire de constitutionnalité ne sont pas remplies ;

Sur les autres moyens :

Considérant qu'un moyen tiré de l'incompatibilité de dispositions législatives avec les règles du droit de l'Union européenne n'est de nature à être retenu, eu égard à son office, par le juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, qu'en cas de méconnaissance manifeste des exigences qui découlent du droit de l'Union ; que les dispositions de l'article L. 742-6 du code de l'entrée et du séjour ne font pas apparaître une méconnaissance manifeste des directives communautaires invoquées par la requérante et n'ont été déclarées incompatibles avec les règles du droit de l'Union européenne ni par le juge saisi au principal ni par le juge compétent à titre préjudiciel ; que le moyen tiré de leur incompatibilité avec ces règles ne peut donc être retenu ;

Considérant qu'en décidant de transmettre, par application des articles L. 741-4 et L. 742-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, la demande de Mme A à l'OFPRA en vue d'un examen selon la procédure prioritaire, le préfet du Loiret n'a pas commis d'illégalité manifeste ; que l'inscription du Mali, par le conseil d'administration de l'OFPRA, sur la liste des pays d'origine sûrs n'est pas non plus entachée d'une illégalité manifeste ; que la requérante n'a pas été privée de manière grave et manifestement illégale de la possibilité d'exercer un recours juridictionnel effectif ; qu'il résulte enfin de l'instruction que Mme A bénéficie, avec sa fille, d'un hébergement social d'urgence, qu'elle perçoit l'allocation temporaire d'attente et a reçu une aide versée par le département ; qu'aucune méconnaissance manifeste des obligations qui s'imposent en matière d'accueil des demandeurs d'asile ne peut, dans ces conditions, être retenue ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin ni de statuer sur la fin de non-recevoir opposée par le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, ni de se prononcer sur la condition d'urgence, que Mme A n'est pas fondée à demander l'annulation de l'ordonnance attaquée ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que les dispositions de cet article font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente espèce, la partie perdante, la somme que Mme A demande ;

ORDONNE :

Article 1er : La requête de Mme A est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à Mme Assetou A, au Premier ministre, au ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire et au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Copie en sera transmise au Conseil constitutionnel.