

Conseil d'Etat

Avis n° 367615 du 30 décembre 2013

NOR : CETX1400086V

Le Conseil d'Etat (section du contentieux),

Sur le rapport de la 2^e sous-section de la section du contentieux,

Vu le jugement n^{os} 1203522 et 1203527 du 9 avril 2013, enregistré le 11 avril 2013 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, par lequel le tribunal administratif de Rouen, avant de statuer sur la demande de Mme B. A. tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 2 juillet 2012 par laquelle le préfet de la Seine-Maritime lui a refusé l'admission provisoire au séjour, a décidé, par application de l'article L. 113-1 du code de justice administrative, de transmettre le dossier de cette demande au Conseil d'Etat en soumettant à son examen les questions suivantes :

1^o Eu égard au stade auquel intervient la décision sur la demande d'autorisation provisoire de séjour et à sa portée dans la procédure d'examen d'une demande d'asile par les autorités compétentes, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions du dernier alinéa de l'article R. 741-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile peut-il être utilement invoqué à l'appui de la contestation du refus d'admission provisoire au séjour ?

2^o Dans l'affirmative, doit-on considérer que le demandeur d'asile a été privé d'une garantie entachant d'illégalité la décision de refus d'admission provisoire au séjour ou doit-il ressortir des pièces que ce vice a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision ?

3^o Dans le cas où le moyen mentionné au 1^o serait regardé comme opérant, l'annulation du refus d'admission provisoire au séjour entache-t-elle d'illégalité une obligation de quitter le territoire français intervenant après la notification du rejet par l'Office de protection des réfugiés et apatrides de la demande d'asile traitée dans le cadre de la procédure prioritaire ?

4^o Quelles sont les conséquences à tirer de l'annulation du refus d'admission provisoire au séjour en ce qui concerne l'usage par le juge du pouvoir d'injonction, y compris dans le cas du rejet par l'office et, éventuellement, la Cour nationale du droit d'asile de la demande d'asile ?

Vu les observations, enregistrées le 14 mai 2013, présentées par Mme B. A. ;

Vu les observations, enregistrées le 30 mai 2013, présentées par le ministre de l'intérieur ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 23 décembre 2013, présentée par le ministre de l'intérieur ;

Vu la directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Vu le code de justice administrative, notamment son article L. 113-1 ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. David Gaudillère, maître des requêtes ;
- les conclusions de M. Xavier Domino, rapporteur public.

Rend l'avis suivant :

1. Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile organise la procédure d'examen des demandes d'asile susceptibles d'être présentées par des étrangers, présents sur le territoire français sans être déjà admis à y séjourner.

Sauf à ce que l'admission au séjour soit refusée pour l'un des motifs énumérés par l'article L. 741-4 du code, l'étranger qui demande l'asile est, en vertu de l'article R. 742-1, mis en possession d'une autorisation provisoire de séjour d'une validité d'un mois dans un délai de quinze jours après avoir fourni les pièces exigées par l'article R. 741-2. Il lui appartient alors de formuler sa demande d'asile en saisissant l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) dans le délai de vingt et un jours prévu par l'article R. 723-1. L'étranger est mis en possession d'un récépissé valant autorisation provisoire de séjour d'une durée de validité de trois mois renouvelable jusqu'à la notification de la décision de l'office. Dans le cas où la décision prise par l'OFPRA sur la demande d'asile est négative, l'étranger dispose d'un recours devant la Cour nationale du droit d'asile, qui doit être exercé dans un délai d'un mois. Conformément aux dispositions de l'article R. 742-3, sur présentation de l'accusé de réception d'un recours devant la cour nationale du droit d'asile, le demandeur d'asile obtient le renouvellement du récépissé de la demande d'asile mentionné à l'article R. 742-2, d'une durée de validité de trois mois renouvelable jusqu'à la notification de la décision de la cour.

Si l'admission au séjour est refusée pour l'un des motifs énumérés aux 2° à 4° de l'article L. 741-4, l'étranger qui demande à bénéficier de l'asile peut saisir l'Office français de protection des réfugiés et apatrides qui statue alors par priorité, conformément aux dispositions du second alinéa de l'article L. 723-1. L'intéressé bénéficie du droit de se maintenir en France jusqu'à la notification de la décision de l'office, aucune mesure d'éloignement ne pouvant être mise à exécution avant cette décision. En cas de rejet de la demande par l'OFPRA, le recours susceptible d'être formé devant la Cour nationale du droit d'asile ne présente pas de caractère suspensif.

Selon l'article L. 742-7, l'étranger auquel la reconnaissance de la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire a été définitivement refusé et qui ne peut être autorisé à demeurer sur le territoire à un autre titre doit quitter le territoire français, sous peine de faire l'objet d'une mesure d'éloignement.

2. En vertu de l'article R. 741-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, l'étranger présent sur le territoire français qui, n'étant pas déjà admis à séjourner en France, sollicite son admission au séjour au titre de l'asile est informé par les services de la préfecture des pièces à fournir en vue de cette admission et doit se voir remettre un document d'information sur ses droits et sur les obligations qu'il doit respecter ainsi que sur les organisations susceptibles de lui procurer une assistance juridique, de l'aider ou de l'informer sur les conditions d'accueil offertes aux demandeurs d'asile. Cette information doit être faite dans une langue dont il est raisonnable de penser que l'intéressé la comprend.

Ces dispositions ont été adoptées pour assurer la transposition en droit français des objectifs fixés par l'article 10 de la directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres, lesquels précisent que les informations en cause sont communiquées aux demandeurs d'asile « à temps » pour leur permettre d'exercer leurs droits et de se conformer aux obligations qui leur sont imposées par les autorités en vue du traitement de leur demande.

3. Eu égard à l'objet et au contenu de ce document d'information sur les droits et obligations des demandeurs d'asile sa remise doit intervenir au début de la procédure d'examen des demandes d'asile, pour permettre aux intéressés de présenter utilement leur demande aux autorités compétentes.

L'article R. 741-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile fait obligation aux services de la préfecture de remettre ce document d'information lorsque l'étranger, qui demande à bénéficier de l'asile, sollicite son admission au séjour au titre de l'asile. Le moyen tiré de l'omission, par les services de la préfecture, de la remise à l'intéressé du document d'information prévu au dernier alinéa de l'article R. 741-2 peut ainsi être utilement invoqué à l'encontre de la décision du préfet portant refus d'admission provisoire au séjour au titre de l'asile.

4. Si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou s'il a privé les intéressés d'une garantie.

L'obligation de remise à l'intéressé du document d'information prévu au dernier alinéa de l'article R. 741-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est constitutive d'une garantie. Par suite, il appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi d'un tel moyen à l'appui de conclusions dirigées contre un refus d'admission au séjour au titre de l'asile, d'apprécier si l'intéressé a été, en l'espèce, privé de cette garantie ou, à défaut, si cette irrégularité a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de cette décision.

5. L'annulation du refus d'admission provisoire au séjour au titre de l'asile pour ce motif n'implique pas nécessairement que le juge enjoigne de délivrer une autorisation provisoire de séjour en vertu de l'article L. 911-1 du code de justice administrative.

Elle peut seulement conduire le juge, saisi de conclusions en ce sens, à enjoindre au préfet d'informer l'étranger conformément aux dispositions du dernier alinéa de l'article R. 741-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et de réexaminer la demande de l'intéressé tendant à son admission provisoire au séjour au titre de l'asile.

6. L'illégalité d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, ne peut être utilement invoquée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure que si cette dernière décision a été prise pour l'application du premier acte ou s'il en constitue la base légale. S'agissant d'un acte réglementaire, une telle exception peut être formée à toute époque, même après l'expiration du délai du recours contentieux contre cet acte. S'agissant d'un acte non réglementaire, l'exception n'est, en revanche, recevable que si l'acte n'est pas devenu définitif à la date à laquelle elle est invoquée, sauf dans le cas où l'acte et la décision ultérieure constituant les éléments d'une même opération complexe, l'illégalité dont l'acte serait entaché peut être invoquée en dépit du caractère définitif de cet acte.

Les décisions par lesquelles le préfet refuse, en fin de procédure, le séjour à l'étranger dont la demande d'asile a été rejetée par l'OFPRA et l'oblige à quitter le territoire français ne sont pas prises pour l'application de la décision par laquelle le préfet statue, en début de procédure, sur l'admission provisoire au séjour. La décision prise sur l'admission au séjour ne constitue pas davantage la base légale du refus de séjour et de l'obligation de quitter le territoire français.

Par suite, le moyen invoquant, par voie d'exception, l'illégalité du refus d'admission provisoire au séjour opposé à un demandeur d'asile, notamment pour défaut de remise du document d'information prévu au dernier

alinéa de l'article R. 742-1, ne peut être utilement invoqué à l'appui d'un recours dirigé contre les décisions par lesquelles le préfet, après la notification du rejet par l'OFPRA de la demande d'asile traitée dans le cadre de la procédure prioritaire, refuse le séjour et oblige l'étranger à quitter le territoire français.

7. En raison des effets qui s'y attachent, l'annulation pour excès de pouvoir d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, emporte, lorsque le juge est saisi de conclusions recevables, l'annulation par voie de conséquence des décisions administratives consécutives qui n'auraient pu légalement être prises en l'absence de l'acte annulé ou qui sont en l'espèce intervenues en raison de l'acte annulé. Il en va ainsi, notamment, des décisions qui ont été prises en application de l'acte annulé et de celles dont l'acte annulé constitue la base légale.

Il incombe au juge de l'excès de pouvoir, lorsqu'il est saisi de conclusions recevables dirigées contre de telles décisions consécutives, de prononcer leur annulation par voie de conséquence, le cas échéant, en relevant d'office un tel moyen qui découle de l'autorité absolue de chose jugée qui s'attache à l'annulation du premier acte.

Seule l'intervention préalable d'un refus d'admission provisoire au séjour au titre de l'asile est de nature à conduire à la mise en œuvre de la procédure prioritaire et à permettre au préfet de prendre les décisions refusant à un demandeur d'asile le séjour et obligeant l'intéressé à quitter le territoire français avant que la Cour nationale du droit d'asile, en cas de recours formé devant elle contre la décision négative de l'OFPRA, n'ait statué sur ce recours. De telles décisions du préfet ne peuvent ainsi légalement être prises en l'absence de décision initiale refusant l'admission provisoire au séjour.

Par suite, il incombe au juge de l'excès de pouvoir, saisi de conclusions recevables contre les décisions de refus de séjour et d'obligation de quitter le territoire français, de prononcer, en cas d'annulation du refus d'admission provisoire au séjour, l'annulation par voie de conséquence de ces décisions.

Le présent avis sera notifié au tribunal administratif de Rouen, à Mme B. A. et au ministre de l'intérieur. Il sera publié au *Journal officiel* de la République française.