



N°08/2009
VG-YDC, février 2009

● Réflexion sur la nouvelle pratique de la CNDA et risque d'ordonnance « nouvelle »

Cette note vise à revenir sur une pratique nouvelle de la Cour nationale du droit d'asile suite à une décision récente du Conseil d'Etat se prononçant sur le respect du contradictoire en cas de rejet par ordonnance.

La CNDA envoie désormais un courrier au demandeur l'informant que son recours est susceptible de donner lieu à une ordonnance. Cette nouvelle manière de fonctionner risque d'avoir une incidence sur notre méthode de travail tant au niveau de l'élaboration des recours que de l'envoi de mémoire complémentaire.

Les recommandations de cette note ne sont toutefois pas définitives puisque nous attendons encore quelques précisions de la part de la CNDA.

1. Présentation de la nouvelle pratique de la CNDA et de la décision du Conseil d'Etat du 10 décembre 2008

Pour rappel, depuis la loi du 10 décembre 2003 et son décret d'application du 14 août 2004, la CNDA peut rejeter par ordonnance sans audience tout recours entaché d'une irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en cours d'instance, notamment les recours manifestement infondés.

On distingue deux types d'ordonnance :

- les **ordonnances « classiques »** concernant les irrecevabilités manifestes de forme (recours ne contenant pas les noms, prénoms, état civil compte, domicile du requérant, recours en langue étrangère, recours non signé, recours non accompagné de la décision de rejet de l'OFPRA, recours non envoyé en AR, recours non enregistré dans un délai d'un mois) ;
- les **ordonnances « nouvelles »** concernant les irrecevabilités manifestes de fond (recours insuffisamment précis ou motivé, c'est-à-dire ne permettant pas de remettre en cause l'appréciation de l'OFPRA)

Avant de prendre l'une de ces ordonnances, la CNDA jusqu'ici n'en informait pas le demandeur (à l'exception des oublis de signature où la CNDA envoyait un courrier au demandeur l'invitant à régulariser son recours dans les 15 jours).

Par une **décision en date du 10 décembre 2008**, le Conseil d'Etat a condamné l'ancienne CRR qui avait rejeté par ordonnance en 2005 le recours d'un demandeur sans que celui n'ait pu avoir accès à son dossier de recours (comprenant le dossier

administratif de l'OFPRA) alors même qu'il avait demandé à le consulter.

Le Conseil d'Etat a estimé dans cette affaire que la CRR avait méconnu la règle générale de procédure selon laquelle le requérant doit être mis en mesure de prendre connaissance des pièces du dossier qu'il n'a pas lui-même produites, en l'occurrence le dossier OFPRA. Cette règle vise à garantir le respect du principe du contradictoire.

Depuis cette décision, la CNDA a modifié sa pratique.

Elle envoie depuis le début du mois de février un courrier au requérant l'informant que son recours est susceptible de donner lieu à une ordonnance, que son dossier est à disposition au greffe de la CNDA et que le demandeur doit informer le greffe de sa venue dans les 15 jours de la réception de ce courrier.

Le recours cité en référence étant susceptible de donner lieu à une ordonnance, je vous informe que le dossier de l'OFPRA et celui de la CNDA sont à votre disposition sur demande écrite au greffe de la Cour (service de l'accueil des parties, Rez-de-chaussée).

Dans les quinze jours suivant la réception de ce courrier, vous voudrez bien prévenir de votre venue à la cour pour consulter les dossiers, 48 heures à l'avance, par télécopie 01 48 18 41 97 ou 01 48 18 41 40 ou par courrier.

D'après les informations obtenues à la CNDA¹, ce courrier est adressé aux requérants dont les recours ont été présélectionnés pour être rejetés par ordonnance dite « nouvelle » car ils sont considérés comme manifestement infondés.

Ces derniers mois, l'inquiétude de l'augmentation du nombre d'ordonnances nouvelles a déjà pu être soulignée : lors de l'envoi systématique des notes d'entretien avec la décision de rejet de l'OFPRA ; lors de l'ouverture de l'aide juridictionnelle à tout requérant et l'impact financier que cela peut avoir.

La présente note propose la méthode suivante.

2. Recommandations quant à nos pratiques d'accompagnement à Forum réfugiés

Pour éviter tout risque d'ordonnance sur le fond, il convient de rappeler qu'**au niveau de l'élaboration du recours** : celui-ci doit être des plus précis et répondre aux motifs de rejet de la décision de l'OFPRA. Depuis l'envoi des notes d'entretien en même temps que la décision de rejet de l'OFPRA, il s'agit évidemment d'y répondre et de les intégrer dans le recours.

Concernant la Maison du réfugié, la complexification dans l'élaboration des recours implique de s'interroger sur la compatibilité entre la durée prévue pour réaliser un entretien de recours (1/2 journée), la qualité de celui-ci et le risque d'ordonnance. Sans doute conviendra-t-il de s'interroger sur l'organisation actuelle.

¹ Rapporteur, service ordonnances, accueil (manque la confirmation du service juridique)

En tout état de cause, **en cas de réception d'un courrier de la CNDA tel que décrit plus haut, dans le doute et en attendant plus de précision sur cette pratique, il conviendrait d'envoyer un mémoire complémentaire** pour éviter le rejet par ordonnance que ce courrier pourrait laisser présager.

A défaut, et dans l'immédiat, il conviendrait d'adresser dans les plus brefs délais un fax : 1. Demandant à la CNDA la communication par courrier du rapport d'entretien de l'officier de protection relatif à l'établissement des faits et à l'actualité des craintes (en effet le demandeur est domicilié en province et ne peut se déplacer sur Paris) ; 2. Informant la CNDA que le requérant s'apprête à déposer un complément à son recours ou à régulariser son recours (cas du défaut de signature) ; et 3. (Re)demandeur à être entendu par la CNDA.

Voir modèle ci-dessous :

Nom Prénom
Née le à
Pays
Adresse

N°AGDREF/OFPPRA et CNDA

Cour Nationale du Droit d'Asile
35 rue Cuvier
93558 Montreuil sous Bois cedex

Lyon, le 05/02/2009

*Objet : réponse à votre courrier d'information en date du xxx ; communication des pièces du dossier et envoi ultérieur d'un mémoire complémentaire
Envoi par fax et AR*

Madame le Président,

Je suis Nom Prénom (revenir sur son état civil et sa situation familiale)

*Je suis arrivée en France le xxx (revenir sur les étapes de sa procédure d'asile)
J'ai formé un recours contre la décision de rejet du DG de l'OFPPRA. Ce recours a été enregistré en date du xxx sous le n°xxx.*

Par un courrier daté du xxxx, vous m'indiquer que mon recours est susceptible de donner lieu à une ordonnance.

*Aussi, je me permets de vous demander **de me communiquer dès que possible les pièces transmises par l'OFPPRA, plus particulièrement le rapport d'entretien de l'officier de protection relatif à l'établissement des faits et l'actualité des craintes**, lequel n'est pas joint aux notes adressées avec la décision de rejet de l'Office. Résidant en province et ne disposant pas de ressource suffisante pour venir sur la région parisienne, je vous remercie de me l'envoyer à l'adresse mentionnée plus haut.*

*Par ailleurs, je me permets de revenir vers vous afin de vous informer **que je vais, à toutes fins utiles, procéder dans les meilleurs délais à un complément** afin que vous puissiez obtenir l'ensemble des informations quant à ma demande de protection.*

*En tout état de cause, je vous demande de **bien vouloir m'entendre et par conséquent me fixer une date d'audience** afin que je puisse vous exposer les raisons de ma demande de protection et les raisons pour lesquelles j'exerce un recours contre la décision de l'OFPRA.*

Je vous demande de bien vouloir me convoquer à une audience afin que je puisse apporter toutes les précisions nécessaires à l'étude de ma demande d'asile.

Je vous remercie de l'intérêt et vous prie de croire, Madame le président, en l'expression de ma considération.

Nom prénom Signature

Par ailleurs, une remarque sur une autre irrecevabilité, la forclusion ou le hors délai :
Si le recours n'a pas pu ou ne peut être envoyé dans le délai d'un mois, il faut préciser dans le recours ou adresser dès que possible un mémoire complémentaire, expliquant les raisons pour lesquelles celui-ci a été déposé tardivement (force majeure, erreur dans l'adresse, notification irrégulière de la décision, etc.)

CONSEIL D'ETAT

statuant
au contentieux

N° 284159

M. [REDACTED]

M. Jean-Luc Matt
Rapporteur

M. Julien Boucher
Commissaire du gouvernement

Séance du 24 septembre 2008
Lecture du 10 décembre 2008

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 10^{ème} et 9^{ème} sous-sections réunies)

Sur le rapport de la 10^{ème} sous-section
de la section du contentieux

Vu le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 17 août et 22 décembre 2005 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour M. [REDACTED], demeurant chez M. [REDACTED], [REDACTED] à Pantin (93500) ; [REDACTED] demande au Conseil d'Etat d'annuler l'ordonnance du 27 janvier 2005 par laquelle le président de la Commission des recours des réfugiés a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision du 22 octobre 2004 par laquelle le directeur de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides a rejeté sa demande d'admission au statut de réfugié ;

.....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et le protocole signé à New York le 31 janvier 1967 ;

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

Vu la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 ;

Vu le décret n° 2004-814 du 14 août 2004 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Jean-Luc Matt, chargé des fonctions de Maître des Requêtes,
- les observations de la SCP Richard, avocat de M. [REDACTED] et de Me Foussard, avocat de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides,
- les conclusions de M. Julien Boucher, Commissaire du gouvernement ;

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi ;

Considérant qu'aux termes du V de l'article 5 de la loi du 25 juillet 1952 alors en vigueur, devenu l'article L. 733-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, et relatif à la Commission des recours des réfugiés : « Le président et les présidents de section peuvent, par ordonnance, régler les affaires dont la nature ne justifie pas l'intervention d'une formation collégiale. A ce titre, ils peuvent donner acte des désistements, constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur un recours et rejeter les recours entachés d'une irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en cours d'instance. Ils peuvent également statuer sur les demandes qui ne présentent aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause les motifs de la décision du directeur général de l'office » ; qu'aux termes de l'article 22 du décret du 14 août 2004 alors en vigueur, devenu l'article R. 733-16 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « Lorsque, en application du V de l'article 5 de la loi du 25 juillet 1952 susvisée, le président de la commission et les présidents statuent, par ordonnance, sur les demandes qui ne présentent aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause les motifs de la décision du directeur général de l'office, cette ordonnance ne peut être prise qu'après étude du dossier par un rapporteur » ;

Considérant que la Commission des recours des réfugiés, devenue la Cour nationale du droit d'asile, qui est une juridiction administrative, doit observer toutes les règles générales de procédure dont l'application n'est pas écartée par une disposition formelle ou n'est pas incompatible avec son organisation ; que si aucune de ces règles de procédure n'impose que le président de la commission et les présidents de section ne puissent rejeter par ordonnance un recours pour les motifs prévus par l'article 5 de la loi du 25 juillet 1952 sans que le juge ait tenu une audience publique et que la décision rendue ait été lue en audience publique, les dispositions législatives et réglementaires précitées ne font pas obstacle à l'application de la règle générale selon laquelle l'auteur du recours doit être mis en mesure de prendre connaissance des pièces du dossier qu'il n'a pas lui-même produites ; que si le président de la commission ou un président de section entend prendre une ordonnance sur le fondement de l'article 5 de la loi du 25 juillet 1952 et de l'article 22 du décret du 14 août 2004, il lui appartient, lorsqu'il se prononce, non pas au vu de la seule requête, mais aussi au vu du dossier administratif de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, d'informer préalablement le requérant de la présence de ce dossier et de le lui communiquer à sa demande ; qu'il suit de là que le président de la commission, qui a rendu son ordonnance après étude du recours par un rapporteur mais sans communiquer au requérant avant le jugement de l'affaire les pièces du dossier qu'il avait demandé de consulter, notamment le compte rendu de son entretien à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides qui a fondé l'appréciation portée par le juge, a méconnu cette règle générale de procédure ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. ██████ est fondé à demander l'annulation de l'ordonnance du 27 janvier 2005 du président de la Commission des recours des réfugiés ;

DECIDE :

Article 1^{er} : L'ordonnance du 27 janvier 2005 du président de la Commission des recours des réfugiés est annulée.

Article 2 : L'affaire est renvoyée devant la Cour nationale du droit d'asile.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à M. ██████ et à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides. Copie en sera adressée pour information au ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.