

Lexbase Hebdo édition publique n°265 du 8 novembre 2012

[Droit des étrangers] Questions à...

Le principe du contradictoire s'impose à la Cour nationale du droit d'asile — Questions à Maître Thomas Haas, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation

N° Lexbase : N4233BTX



par Yann Le Foll, Rédacteur en chef de Lexbase Hebdo — édition publique

Réf. : CE 9° et 10° s-s-r., 22 octobre 2012, n° 328 265, publié au recueil Lebon (N° Lexbase : A7601IU3)

La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) se prononçant sur une demande d'asile doit fonder sa décision uniquement sur des pièces contenant des éléments d'information incontestables, tranche le Conseil d'Etat dans une décision rendue le 22 octobre 2012. Dans cette affaire, une personne s'était pourvue en cassation contre la décision par laquelle la CNDA avait rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision par laquelle l'Office français des réfugiés et apatrides (OFPRA) avait refusé de faire droit à sa demande de reconnaissance de la qualité de réfugié. La CNDA, saisie d'une demande d'asile à laquelle l'OFPRA a opposé un refus, doit y statuer à nouveau pour reconnaître ou refuser au demandeur la qualité de réfugié au titre de la protection conventionnelle ou subsidiaire. Il lui appartient, dans l'exercice de son pouvoir d'instruction, de rechercher, afin d'établir les faits sur lesquels reposera sa décision, tous les éléments d'information utiles. Elle peut, à ce titre, utiliser, sans les verser au dossier, les éléments d'information générale librement accessibles au public dont elle doit alors indiquer l'origine dans sa décision. La Haute juridiction précise en l'espèce qu'en revanche, elle ne peut se fonder sur des "*sources documentaires internationalement reconnues*" au risque d'entacher d'irrégularité sa décision pour non-respect du principe du contradictoire. Pour faire le point sur cet arrêt, Lexbase Hebdo — édition publique a rencontré Thomas Haas, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation et qui représentait le demandeur d'asile devant la Haute juridiction administrative.

Lexbase : En quoi cette décision revêt-elle une importance particulière selon vous ?

Thomas Haas : Tout d'abord, c'est une décision attendue de longue date car cette procédure court depuis plus de trois ans, un délai inhabituellement long pour une affaire portée devant le Conseil d'Etat. L'affaire était déjà venue à l'audience il y a un an et demi et le rapporteur public avait alors conclu à l'annulation de la décision attaquée. Elle avait, toutefois, été reportée, car les faits étaient apparus moins anodins qu'à première vue et méritaient d'être renvoyés devant une formation de jugement plus solennelle. La partie la plus saillante de l'arrêt se trouve dans son deuxième considérant, relatif aux pouvoirs d'instruction de la CNDA, quand celle-ci puise dans ses connaissances personnelles des éléments qui lui permettent de se déterminer sur l'affaire. La Cour a, en effet, l'obligation de se tenir informée de ce qui se passe dans le monde afin de pouvoir décider si, à la date où elle statue, le requérant peut toujours prétendre à la protection subsidiaire ou au statut de réfugié. La question centrale de la présente décision est celle de savoir comment elle doit procéder pour combiner cette documentation personnelle et le principe du contradictoire. En l'espèce, le rapporteur de la CNDA a fait un travail d'investigation personnelle qui va au-delà des simples éléments que lui donne l'OFPRA, alors que l'on aurait très bien pu imaginer que le débat soit limité aux éléments fournis par cette dernière.

Lexbase : Qu'en est-il de tous les "éléments d'information utiles" sur lesquels se fonde la Haute juridiction pour prendre sa décision ?

Thomas Haas : Ce sont habituellement les éléments qu'on trouve dans les rapports d'organisations internationales, d'ONG (Croix Rouge, Amnesty International), souvent très précis sur les situations des pays concernés, ou encore la consultation de sites internet. Pour qu'il y ait une transparence de la décision, la CNDA doit indiquer ses sources. La seule précision apportée ici était l'utilisation de "*sources documentaires internationalement reconnues dont l'examen aurait permis de démentir la véracité d'un fait individuel précis allégué par le requérant et justifiant sa demande d'asile*", ce qui est notoirement insuffisant. En effet, le principe du contradictoire s'impose à la Cour, comme à toute juridiction administrative (1). Une affaire ne peut donc être jugée si une partie n'a pas été mise à même de prendre connaissance des mémoires et documents produits par son adversaire (2) et le juge ne peut statuer au vu de pièces dont il a seul pu avoir connaissance (3).

Or, aucune communication de pièces à l'endroit du requérant n'avait été effectuée au cours de l'instruction devant la cour. Les visas de la décision illustrent, par exemple, l'absence totale de communication de ces prétendues "*sources documentaires internationalement reconnues*" qui n'ont donc pas fait l'objet, contrairement aux affirmations de la cour, d'un "*examen contradictoire*". En outre, l'article R. 733-19 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (N° [Lexbase : L0332IBW](#)) énonce que "*les décisions de la Cour [nationale du droit d'asile] sont motivées*" (4). La CNDA ne pouvait pas se référer à des "*sources documentaires internationalement reconnues*", sans en faire la moindre analyse. On en revient à une question plus générale, qui est celle de savoir comment le juge doit utiliser ses connaissances personnelles. La présente décision valide l'apport de celles-ci, à la condition que soit indiquée leur provenance pour que les parties puissent en discuter. Cette position n'était pas forcément évidente, car l'on pourrait aussi se dire que le juge n'a pas à rechercher lui-même d'informations et que le procès étant l'affaire des parties, il doit se contenter des éléments fournis par celles-ci sans aller au-delà. C'est une autre voie que le Conseil d'Etat choisit, qui est celle de laisser le juge apporter au débat des éléments, mais qui doivent être suffisamment précis pour permettre aux parties d'en débattre.

Lexbase : Avez-vous tout de même une réserve vis-à-vis de la décision du Conseil d'Etat ?

Thomas Haas : Mon seul regret est que n'ait pas été véritablement jugé le fond de l'affaire. En voici les principaux éléments : le requérant, de nationalité russe et d'origine ingouchie, avait été sous-officier au sein des forces spéciales de police en République d'Ingouchie. Son frère, qui avait dénoncé les méthodes violentes employées par certains officiers des forces spéciales de sécurité russes (FSB), avait trouvé la mort en novembre 2003 et le requérant lui-même et sa famille avaient été menacés, une grenade lancée dans la cour de leur maison ayant explosé en octobre 2007. L'on peut rappeler que le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé à toute personne "*qui ne remplit pas les conditions pour se voir reconnaître la qualité de réfugié*" et est exposée, dans son pays d'origine, à une menace grave, directe et individuelle (5). Cependant, aucune des ces dispositions ne renvoie, pour apprécier l'existence de persécutions ou de menaces graves, à la profession exercée par l'intéressé. Or, en l'espèce, pour refuser à l'intéressé tant le statut de réfugié que le bénéfice de la protection subsidiaire, la CNDA a considéré qu'il ne pouvait pas utilement se prévaloir de risques, certes bien réels, mais inséparables de l'exercice de sa profession de policier.

La CNDA a ici confondu l'exercice de la profession et la profession elle-même, puisque les risques allégués n'étaient pas encourus alors que cette personne exerçait des missions de maintien de l'ordre ou de police judiciaire, mais à raison de ses fonctions, du fait de sa profession de policier, par exemple lorsqu'elle rentrait à son domicile le soir après la fin de son service. Or, ni la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 (N° [Lexbase : L6810BHP](#)), ni l'article L. 712-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (N° [Lexbase :](#)

L5911G4P), ne permettent que le bénéfice de la protection puisse être refusé pour la simple raison du choix d'une profession, fût-elle d'un exercice par nature risqué. Le Conseil d'Etat a préféré se focaliser sur la question de forme, effectivement très importante, puisqu'elle concerne tous les procès qui se déroulent devant la CNDA. Ayant eu recours à la technique d'économie de moyens, laquelle consiste à se focaliser uniquement sur un moyen susceptible de casser entièrement la décision, l'examen du fond du dossier était, dès lors, dénué d'intérêt.

(1) CE 10° s-s., 10 avril 2009, n° 304 003, inédit au recueil Lebon (N° Lexbase : A0059EGB).

(2) CE Sect., 13 janvier 1988, n° 65 856, publié au recueil Lebon (N° Lexbase : A7542APZ).

(3) CE Sect., 4 juillet 1969, n° 62 293, publié au recueil Lebon (N° Lexbase : A2946B7A).

(4) CE 10° s-s., 30 décembre 2009, n° 316 069, inédit au recueil Lebon (N° Lexbase : A0403EQY).

(5) CE 9° et 10° s-s-r., 3 juillet 2009, n° 320 295, mentionné aux tables du recueil Lebon (N° Lexbase : A5657EID).