

N° 408398

M. A...

10ème et 9ème chambres réunies

Séance du 23 mai 2018

Lecture du 6 juin 2018

## CONCLUSIONS

**Mme Aurélie BRETONNEAU, rapporteur public**

Cette affaire pose une petite question de procédure en matière d'asile – ou plutôt en matière de retrait de la qualité de réfugié. Il s'agit de préciser le point de départ du délai de deux mois dont dispose l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra), lorsqu'il découvre que les déclarations sur la base desquelles la CNDA a accordé la qualité de réfugié étaient en réalité frauduleuses, pour saisir la CNDA d'une demande de révision de sa décision initiale.

La procédure désormais dite « de révision » en matière d'asile a des racines jurisprudentielles : par une décision CE Section, 12 décembre 1986, *T...*, n°s 57214, 57789, p. 279, la Section du contentieux a jugé que le retrait du statut de réfugié était possible, en application des principes gouvernant le retrait des actes administratifs, au cas où les circonstances révéleraient que la demande au vu de laquelle il a été accordé par l'Ofpra est entachée de fraude. Mais par une décision CE Section 5 décembre 1997, *M. O...*, n° 159707, p., la Section du contentieux a refusé, malgré les conclusions du Président Combexelle, de transposer cette solution au cas où le bénéficiaire du statut avait été accordé par la Commission de recours des réfugiés : il faut dire que c'était un cas plus difficile, puisqu'il ne s'agissait plus de retirer un acte administratif, mais de revenir sur une décision juridictionnelle, et que vous n'aviez pas encore jugé, comme vous l'avez fait ensuite par une décision *S...* (CE Section, 16 mai 2012, n° 331346, p.), que la voie du recours en révision était ouverte sans texte devant les juridictions administratives ne relevant pas du CJA. Le législateur est donc intervenu pour créer cette voie de recours dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Désormais, le 2° de l'article L. 711-4 du code permet à l'Ofpra de mettre fin au statut de réfugié lorsque sa décision de reconnaissance de la qualité de réfugié a résulté d'une fraude ; et l'article L. 711-5 permet à l'Ofpra ou au ministre de saisir la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) d'une demande tendant à ce qu'elle mette fin au statut lorsque c'est elle qui a accordé le statut mais que sa décision a été surprise par la fraude du demandeur, pour reprendre la jolie expression que l'on emploie en procédure civile (J. Vincent, S. Guinchard, Procédure civile, Dalloz 1996, n° 1497). L'article R. 733-36 organise l'exercice de cette voie de rétractation par l'Ofpra ou le ministre en l'enserrant dans un délai de « deux mois après que la fraude a été constatée » - dans sa version postérieure à celle applicable au litige, il parle de deux mois après la constatation des faits de nature à (...) caractériser une fraude. »

C'est le point de départ de ce délai franc de deux mois qui est en cause aujourd'hui.

La question se pose à propos de M. A.... Celui-ci s'était vu reconnaître la qualité de réfugié par une décision de la Commission de recours des réfugiés du 28 avril 2005. Il déclarait alors se prénommer Gevorog, être de nationalité azerbaïdjanaise, ce qui était compliqué compte tenu de ses origines arméniennes, et surtout, être né le 26 octobre 1986, avec pour conséquence qu'il était mineur lors de son entrée en France en 2003. La Commission, ayant accordé l'asile à son père, lui avait également octroyé le statut en vertu du principe d'unité de la famille applicable, comme chacun sait, aux enfants de réfugiés qui étaient mineurs lors de leur arrivée en France (CE Assemblée, 2 décembre 1994, *Mme G...*, n° 112842, p. 523 et surtout CE, 21 mai 1997, *S...*, n° 172161, p.).

Mais voilà que près de dix ans plus tard, une demande d'extradition de M. A... présentée par les autorités arméniennes à la France est venue ébranler les prémisses du raisonnement de la Commission. D'éléments transmis dans ce cadre au procureur général près la cour d'appel d'Amiens, il résultait que M. Gevorog A... présentait une ressemblance confondante avec un certain M. Gevorg A..., dont une demande de passeport et une fiche Interpol figuraient au dossier. Or ce Gevorg, qui se trouvait également avoir les mêmes parents et le même jour de naissance que Gevorog, était pour sa part né en 1981 en Arménie. Gevorog a eu beau expliquer que tout cela était un coup-monté par vengeance par l'ex-compagnon de sa femme, il n'a pas réussi à ôter à l'Ofpra, auquel le procureur avait transmis le dossier les 25 juin et 20 août 2014, l'idée qu'il ne formait avec Gevorg qu'une seule et même personne ayant menti sur son âge et son lieu de naissance pour obtenir la qualité de réfugié. Il faut dire que ne plaidaient pour sa cause ni la circonstance que l'intéressé avait obtenu un permis de conduire russe le 7 mai 2002, alors qu'à le croire il n'avait pas atteint les 16 ans fatidiques à cette date, ni que des titres de voyage attestent qu'il avait fait en 2005 et 2006 deux déplacements en Turquie et en Géorgie pile au moment où son prétendu jumeau maléfique s'y trouvait lui-même à coup sûr. L'Ofpra a alors procédé en deux temps : le 20 octobre 2014, il a convoqué Gevorog pour qu'il vienne le 7 novembre suivant faire part à l'Office de ses explications ; le 8 janvier 2015, peu convaincu par le résultat de l'entretien, il a saisi la CNDA d'une demande de révision de sa décision initiale. Et la CNDA, par la décision attaquée, a fait droit à la demande de révision, et refusé la protection à M. Gevorog, alias Gevorg A....

L'Ofpra et la CNDA sont partis du principe que le délai de deux mois imparti pour l'exercice du recours en révision courait à compter de l'entretien décevant du 7 novembre 2014. Mais M. A..., qui soutient que ce délai courait à compter de la transmission à l'Ofpra des pièces par le procureur général, estime que la Cour a commis une erreur de droit en ne soulevant pas d'office la tardiveté, découlant de l'expiration de ce délai le 21 octobre 2014, du recours exercé le 8 janvier 2015.

Il y a, au vrai, de bons arguments dans les deux sens, de sorte que nous allons vous proposer une voie médiane, dont nous n'essayerons pas de cacher qu'elle est au moins aussi acrobatique qu'opportune à nos yeux.

Précisons d'abord que si la question de savoir à quelle date le constat de la fraude a eu lieu relève du contrôle de dénaturation (CE, 27 décembre 2017, *M. D...*, n° 394321, inédite ; v. aussi, côté Cour de cassation, Cass. civ. 2<sup>ème</sup>, 26 février 1997, 94-22068), vous pouvez toujours vous en saisir sous l'angle de l'erreur de droit, en vertu de la jurisprudence qui veut que commet une erreur de droit le juge du fond qui omet de soulever une tardiveté qu'il était mis à même de soulever d'office. C'est même une question d'ordre public dans le cas où, comme en l'espèce, le juge du fond a fait droit au recours potentiellement irrecevable.

Précisons ensuite que la seule décision que vous ayez prise s'agissant du délai d'exercice du recours en révision devant la CNDA (la décision *D...* n° 394321 précitée) indique que vous accordez une certaine souplesse à l'Office en admettant que la constatation des faits caractérisant la fraude ne soit elle-même caractérisée non pas dès toute la première information de l'Office sur les faits, mais à compter de la date à laquelle il peut être regardé comme en prenant pleinement la mesure : en l'occurrence, vous aviez admis que le délai de deux mois ne coure qu'à compter de la prise de connaissance par l'Ofpra d'une condamnation du demandeur pour usage de faux documents d'identité, et pas dès l'intervention de l'Office dans la procédure judiciaire ayant mené à cette condamnation. Cette décision conforte une ligne jurisprudentielle marquée du côté de la CNDA, qui fait partir le délai non du signalement de la fraude à l'Office, mais de la date à laquelle il reçoit l'ensemble des éléments établissant cette fraude (v. CNDA, 25 février 2008, *Mme L...*, n° 611981 ; 30 mars 2017, *Ofpra c. M. N...*, n° 16005537 ; 2 novembre 2017, *Ofpra c. Mme I...*, n° 17026995).

Cette ligne est plus coulante que celle de la Cour de cassation qui, s'agissant du recours en révision de l'article 596 du code civil, fait partir le délai de deux mois de la date à laquelle l'auteur du recours a pu raisonnablement suspecter l'existence des éléments frauduleux (Jurisclasseur : Procédure civile, Recours en révision, n° 15 ; pour un exemple d'application stricte au recours en révision pour cause de recouvrement postérieur au jugement de pièces décisives, Cass. civ. 2<sup>ème</sup>, 28 novembre 1984, 8314459, qui répute la pièce recouverte dès la date où l'auteur a eu connaissance de son existence). Cette différence d'approche s'assied toutefois sur une différence de texte, celui de l'article 596 du code civil faisant partir le délai de la simple connaissance des faits par l'auteur du recours et celui de l'article R. 733-36 du CESEDA de la date a été constatée et même caractérisée, ce qui suppose une appropriation des faits par l'auteur du recours. Cette différence fait d'ailleurs que ce que vous jugeriez dans le champ du recours en révision de droit commun des juridictions administratives, calé sur celui du code civil, ne vaudrait pas nécessairement pour le recours en révision du CESEDA ; mais de toute façon, il n'y a à ce jour pas de jurisprudence exploitable sur le point de départ du délai du recours en révision de droit commun.

Tenir cette souplesse pour acquise permet très certainement d'estimer que le délai de recours ne courait pas à compter de la première information de l'Ofpra sur l'existence d'un dénommé Gevrog A... – ce qui était l'objet d'un premier courrier du procureur près la cour d'appel d'Amiens adressé à l'Ofpra le 30 juin 2014, mais au plus tôt à compter de la réception par l'Ofpra d'une copie des pièces détenues par l'autorité judiciaire portant sur l'identité de ce dernier et permettant d'étayer les dires du procureur, adressées le 20 août 2014. Cela ne permet pas de régler la question de savoir si l'Ofpra pouvait encore reporter ce point de départ à l'issue de l'entretien avec le demandeur.

De bons arguments invitent à laisser cette souplesse à l'Ofpra. La procédure de révision du statut de réfugié est lourde de conséquences pour l'étranger et lourdes d'implications logistiques pour l'Ofpra et la CNDA. Il est sans doute de bon aloi, en termes de pratique administrative, que l'Ofpra ne s'engage dans cette voie qu'avec circonspection. La précaution consistant, dans un domaine où tout est affaire de faits et même de récit dont il convient d'examiner la cohérence à l'épreuve des faits, à recevoir le réfugié pour recueillir ses explications éventuelles quant à la fraude soupçonnée est assurément de nature à dissiper des malentendus. Pour le réfugié, l'avantage en est l'évitement, pour peu que ses explications soient convaincantes, d'une procédure juridictionnelle potentiellement longue et fastidieuse.

Pour la Cour, le gain est soit l'évitement d'une procédure vouée à l'échec, ce qui, dans les conditions d'engorgement que l'on sait, n'est pas négligeable, soit, au cas où l'Ofpra s'engagerait finalement dans la procédure, l'assurance d'être saisie d'emblée d'un dossier mieux instruit.

Simplement, cette solution emporte aussi l'inconvénient de vider de sa substance le délai dans lequel le pouvoir réglementaire a tenu à encadrer l'exercice du recours en révision. Car puisque la réalisation d'un entretien préalable avec le demandeur d'asile n'est pas prévue par les textes, sa réalisation ou non est totalement à la main de l'Office (de votre côté, vous ne contrôleriez d'ailleurs son caractère nécessaire ou non que sous l'angle très distant de la dénaturation). Et comme cet entretien n'est, faute d'être prévu par les textes, encadré par aucun délai, sa réalisation est susceptible d'intervenir à tout moment. On voit alors poindre la possibilité pour l'Office, chaque fois qu'il aurait laissé passé le délai de deux mois à compter de la prise de connaissance des éléments caractérisant la fraude, de convoquer le réfugié à un entretien dont il prétendrait qu'il est nécessaire pour affermir sa conviction, pour pouvoir décaler d'autant le point de départ du délai de deux mois. Il nous semble que, ce faisant, il dénaturerait l'économie du dispositif prévu par le pouvoir réglementaire, au détriment de la sécurité juridique du réfugié, et sans que le gain pour ce dernier soit de nature à contrebalancer cette atteinte. Car s'il est assurément bénéfique pour le réfugié que l'Ofpra l'entende avant de se lancer dans une procédure de révision, la non-réalisation de cet entretien ne fait pour lui que reporter l'instruction contradictoire, puisque de toute façon, si une procédure est ouverte, il devra être entendu par la CNDA.

Compte tenu de ce risque, il nous semble que deux solutions sont possibles.

La première solution est de camper fermement sur les textes en jugeant que si l'Ofpra souhaite entendre le réfugié dont il a appris au préalable que le statut avait vraisemblablement été acquis par fraude, alors il doit se débrouiller pour faire entrer cet entretien dans le délai de deux mois qui court quoi qu'il arrive à compter de la constatation des faits préalable à l'entretien. Concrètement, une telle option risque bien de tarir la pratique des entretiens préalables à l'engagement des recours en révision, compte tenu des délais de convocation des intéressés, et du calendrier d'entretien déjà chargé des officiers de protection et des interprètes nécessaires, qui ne sont pas nécessairement compatibles avec la réalisation d'un entretien dans des délais contraints : en l'espèce, l'intéressé ayant été interpellé et placé sous main de justice dans le cadre de la procédure d'extradition, l'entretien qui nécessitait une extraction n'a pu être réalisé que près de trois semaines après la convocation.

La seconde solution est plus constructive, mais vise à concilier les avantages attachés à la réalisation d'un entretien préalable en termes de bonne administration sans pour autant transformer la borne temporelle de l'article R. 733-36 en délai totalement glissant. Elle consisterait à admettre que l'Ofpra informé d'éléments laissant penser à une fraude puisse en toute hypothèse toujours réaliser un entretien du réfugié pour en avoir le cœur net, mais à la condition que la démarche consistant à convoquer le réfugié à cet entretien soit faite dans le délai de deux mois imparti par l'article R. 733-36. Cela reviendrait en quelque sorte à conférer à la convocation un effet sur le délai de recours comparable à celui d'un acte interruptif vis-à-vis d'un délai de prescription. Le coût en termes de sécurité juridique pour le réfugié serait fort limité, et gagé par la garantie de ne pas être attrait, grâce l'entretien préalable, dans la machine d'une procédure juridictionnelle alors même que l'Ofpra n'y tiendrait pas plus que cela. Les avantages pour l'Office et surtout pour la CNDA seraient entièrement préservés. Et

l'effort prétorien nous semble atteignable s'agissant d'un texte réglementaire dont l'objet est de faire en sorte que l'Ofpra ne puisse pas se « réveiller » au-delà d'un délai de deux mois.

En l'espèce, la convocation à l'entretien a été reçue par le demandeur le 20 octobre 2014, soit deux mois pile après la prise de connaissance par l'Ofpra des pièces révélant la fraude. Vous pourrez donc, si vous nous suivez, écarter le moyen d'erreur de droit à ne pas avoir relevé la tardiveté du recours en révision.

Les autres moyens doivent également être écartés.

La cour n'a commis ni erreur de droit ni dénaturation – c'est votre de gré de contrôle – s'agissant de la valeur probante des éléments avancés par l'Ofpra pour établir la fraude : elle a, au point 3, énuméré de façon détaillée tous les éléments que nous avons relatés établissant de façon convaincante cette dernière. La seule circonstance que, dans le cadre de la procédure d'extradition, la chambre de l'instruction de la cour d'appel d'Amiens ait demandé un supplément d'instruction le 24 mars 2017 n'est pas de nature à remettre en cause l'appréciation souveraine de la CNDA, d'abord parce qu'il est postérieur à sa décision, ensuite parce qu'à bien le lire, il revient surtout pour la chambre de l'instruction à surseoir à statuer en attendant votre propre décision, qui l'éclairera sur le statut de l'intéressé.

La cour n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que l'intéressé était finalement de nationalité arménienne et ce sans saisir le juge judiciaire d'une question préjudicielle sur ce point. De telles questions préjudicielles en matière de nationalité ne sont exigées qu'en cas de difficulté sérieuse. Or dès lors que la CNDA jugeait que l'intéressé était le Gevorog dont le procureur avait transmis les documents d'identité, alors la nationalité arménienne ne faisait aucun doute.

La cour n'a, enfin, commis aucune erreur de droit à n'avoir pas recherché les risques encourus en Arménie alors même qu'elle estimait que l'intéressé était de nationalité arménienne, et elle n'a non plus commis ni erreur de droit ni dénaturation en n'estimant pas qu'il encourait en Arménie de tels risques, compte tenu notamment du sort réservé aux détenus dans ce pays. Le silence de la cour sur ce point s'explique en réalité par une circonstance de pure espèce, tenant à ce que l'intéressé n'a fait valoir ni devant l'Ofpra ni devant la cour le moindre risque encouru en Arménie – les seuls risques invoqués étaient propres à l'Azerbaïdjan, où il disait risquer des discriminations du fait de ses origines arméniennes. La cour ne se trouvait pas dans l'une des situations où le risque se soulève d'office (comme dans le cas d'une situation de conflit armé avec climat de violence généralisé par exemple). L'ensemble de l'argumentation, au demeurant bien documentée, sur les conditions de détention en Arménie, est entièrement nouvelle en cassation, ce qui justifie le silence de la cour sur ce point.

PCMNC – Rejet.