

N° 439141

M. A...

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 5 février 2021

Lecture du 12 février 2021

CONCLUSIONS

M. Guillaume Odinet, rapporteur public

M. A..., désormais habitué de votre prétoire, s'était vu reconnaître le statut de réfugié ; par une décision du 23 juin 2016, le directeur général de l'OFPRA a mis fin à son statut sur le fondement du 1° de l'article L. 711-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), qui vise le cas où existent des raisons sérieuses de considérer que la présence en France de la personne concernée constitue une menace grave pour la sûreté de l'État.

A l'appui du pourvoi qu'il a formé contre la décision de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) qui a rejeté son recours, M. A... vous saisit de deux QPC dirigées contre des dispositions régissant la procédure devant cette cour.

1. La première conteste l'article L. 733-1-1 du code, qui pose le principe selon lequel les débats devant la CNDA ont lieu en audience publique mais prévoit que le huis clos est de droit à la demande du requérant et peut en outre être décidé par le président de la formation de jugement, avant l'audience ou à tout moment de celle-ci, « si les circonstances de l'affaire l'exigent ».

M. A... fait grief à cette disposition de méconnaître le principe de publicité des audiences, qui découle des articles 6 et 16 de la Déclaration de 1789, et d'être entachée d'incompétence négative, faute de définir les circonstances de nature à exiger la tenue d'une audience à huis clos.

Le Conseil constitutionnel a effectivement déduit – récemment – de la combinaison du principe d'égalité et de la garantie des droits un principe de publicité des audiences devant les juridictions civiles et administratives (v. Cons. Const., 21 mars 2019, n° 2019-778 DC). Ce principe n'est cependant pas absolu : le Conseil a jugé qu'il est loisible au législateur d'y apporter des limitations liées à des exigences constitutionnelles, justifiées par l'intérêt général ou tenant à la nature de l'instance ou aux spécificités de la procédure, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi (même décision). Et il a admis assez largement, d'une part, que le législateur prévoit la fixation, par voie

réglementaire, des matières relatives à l'état et à la capacité des personnes ou intéressant la vie privée dans lesquelles les débats ont lieu en chambre du conseil – et qui dérogent donc systématiquement au principe de publicité –, d'autre part, que le législateur permette au juge, d'office ou sur demande, de décider de tenir les débats en chambre du conseil lorsqu'il estime que cela est nécessaire à la protection du secret des affaires et ne porte pas une atteinte excessive aux droits de la défense (c'est toujours la même décision).

Dans le cadre ainsi précisé par le Conseil constitutionnel, la QPC qui vous est soumise ne nous semble ni nouvelle, ni sérieuse.

En matière d'asile, en effet, le jugement des affaires est susceptible d'exiger des débats non publics à un double égard. D'une part, en conduisant le juge dans l'intimité de la vie privée des requérants, voire dans l'examen d'éléments médicaux les concernant, il met en cause des secrets protégés par la loi. D'autre part, dès lors que son objet même est d'apprécier la réalité et l'actualité des menaces de persécutions dont le requérant fait état, il suppose de porter une attention toute spéciale à la confidentialité de l'existence et du contenu de la demande d'asile – confidentialité dont le Conseil constitutionnel a fait une garantie essentielle du droit d'asile (v. Cons. Const., 22 avril 1997, n° 97-389 DC ; Cons. Const., 4 décembre 2003, n° 2003-485 DC).

Aussi pensons-nous que le législateur aurait certainement pu, sans porter une atteinte disproportionnée au principe de publicité des audiences, prévoir, de façon générale, que les audiences en matière d'asile ne sont pas publiques¹.

Le choix qu'il a fait porte moins atteinte au principe de publicité des audiences ; mais M. A... lui reproche de laisser un pouvoir d'appréciation excessif au président de la formation de jugement en ne définissant pas les circonstances de nature à exiger le huis clos.

Il est vrai que les dispositions contestées, qui sont dérogatoires, auraient pu être plus précises. Mais, à la vérité, il nous semble peu douteux que les circonstances susceptibles de justifier le jugement à huis clos sont les mêmes que celles qui peuvent le justifier devant les juridictions administratives de droit commun et qui sont énumérées à l'article L. 731-1 du code de justice administrative – à savoir la sauvegarde de l'ordre public (qui s'apprécie non pas à la lumière de la menace que le requérant représente pour l'ordre public mais en fonction des risques qui s'attachent à la tenue d'une audience publique), le respect de l'intimité des personnes et le respect de secrets protégés par la loi.

En d'autres termes, si le législateur a renvoyé aux hypothèses dans lesquelles les « circonstances » exigent le huis clos, la nécessité du recours au huis clos qu'il a ainsi définie ne peut selon nous être causée que par la protection de l'ordre public ou de secrets protégés

¹ Il faut bien comprendre, en effet, que la garantie d'obtenir le huis clos sur demande n'est pas complètement suffisante, même pour les seuls besoins de la protection du demandeur : une personne menacée peut, du fait de cette menace, n'être pas en mesure de solliciter le huis clos indispensable à la présentation libre des risques de persécution qui pèsent sur elle.

par la loi – au premier rang desquels le secret de la vie privée et la confidentialité de la demande d’asile.

Nous notons, en ce sens, qu’en procédant à la recodification de la partie législative du CESEDA, le Gouvernement a expressément précisé, à l’article L. 532-11 qui remplacera l’article L. 733-1-1, les motifs susceptibles de justifier le huis clos devant la CNDA en transposant purement et simplement le CJA². Il nous semble que vous pouvez juger que le nouveau texte – qui entrera en vigueur le 1^{er} mai prochain – ne modifie pas la portée des dispositions applicables à la CNDA, c’est-à-dire que les dispositions en cause devant vous doivent être entendues comme réservant seulement les hypothèses dans lesquelles le huis clos est nécessaire pour assurer la préservation de l’ordre public ou le respect de secrets protégés par la loi.

Si vous nous suivez, vous constaterez alors que les motifs de recours au huis clos, tels qu’ils sont énoncés par le CJA et s’appliquent par analogie devant la CNDA, sont dans la droite ligne de la jurisprudence du Conseil constitutionnel – et, au demeurant, en harmonie avec la lettre de l’article 6, paragraphe 1, de la Convention EDH³.

Vous pourrez en déduire qu’il n’y a pas lieu de renvoyer cette première QPC au Conseil constitutionnel. Rappelons par ailleurs que le juge de cassation contrôle, au titre de la régularité des décisions de la CNDA, le choix de recourir au huis clos (v., s’agissant de la CRR, 8 novembre 2000, G..., n° 198432, T. pp. 1048-1167-1182 ; et, dans un cas analogue, s’agissant du CSM statuant comme juridiction, 21 octobre 2009, C..., n°s 312928 314791, T. pp. 821-921).

2. Vous en viendrez alors à la seconde QPC, qui est dirigée contre les articles L. 713-5 et L. 713-6 du CESEDA. Le premier de ces articles prévoit que l’autorité judiciaire communique, sur demande ou d’office, à l’OFPPA ou à la CNDA, « tout élément recueilli au cours d’une instance civile ou d’une information criminelle ou correctionnelle, y compris lorsque celle-ci s’est terminée par un non-lieu, de nature à faire suspecter qu’une personne qui demande l’asile ou le statut d’apatride ou qui s’est vu reconnaître le statut de réfugié, le bénéficiaire de la protection subsidiaire ou le statut d’apatride relève de l’une des clauses d’exclusion mentionnées aux articles L. 711-3 [pour l’asile] et L. 712-2 [pour la protection subsidiaire] ou à l’article 1^{er} de la convention de New York (...) relative au statut des apatrides ou d’un refus ou d’une fin de protection en application de l’article L. 711-6 [qui permet de priver du statut de réfugié celui qui constitue une menace grave pour la sûreté de l’État ou la société française].

² V. ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020 portant partie législative du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile.

³ Qui prévoit que « l’accès à la salle d’audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l’intérêt de la moralité, de l’ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l’exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice ».

L'article L. 713-6 prévoit quant à lui une obligation identique de communiquer au directeur général de l'OFII les éléments de nature à faire suspecter le caractère frauduleux d'une demande d'asile.

Ce second article n'est pas applicable au litige dont vous saisissez M. A..., qui ne met en cause ni l'OFII ni des éléments que l'autorité judiciaire lui aurait transmis. Il en va différemment de l'article L. 713-5, dont la Cour a refusé de faire usage dans le litige dont vous avez à connaître en cassation.

M. A... lui fait grief de méconnaître les droits de la défense, l'égalité devant la justice et le droit à une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties, principes qui découlent des articles 6 et 16 de la Déclaration de 1789. Le Conseil constitutionnel juge en effet, sur le fondement de ces deux articles, que le principe des droits de la défense implique en particulier l'existence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties (v. not. Cons. const., 27 janvier 2012, n° 2011-213 QPC ; Cons. Const., 23 novembre 2012, n° 2012-284 QPC).

En l'espèce, pour soutenir que cet équilibre est rompu par la disposition qu'il critique, M. A... expose que l'obligation de communication qu'elle prévoit ne porte que sur les éléments de nature à faire suspecter que l'intéressé doit être privé du statut protecteur qu'il demande ou qu'il a obtenu, et non les éléments de nature à lever une telle suspicion – en des termes un peu rapides, seuls doivent être communiqués les éléments à charge et non les éléments à décharge.

Il faut certainement saluer le regard acéré de M. A... sur l'œuvre du législateur et la sagacité – qui n'a rien à envier à celle de vos formations consultatives – avec laquelle il en souligne les faiblesses légistiques. Là encore, il nous paraît cependant pointer une imperfection rédactionnelle davantage qu'une réelle violation des droits et libertés garantis par la Constitution⁴.

Le législateur ne peut en effet être regardé comme ayant entendu que ne soient transmis à l'OFPRA ou à la CNDA que les éléments de nature à alimenter la suspicion que l'intéressé a commis un des « manquements » visés ou représente une menace, à l'exclusion des éléments de nature à écarter l'une et l'autre de ces conclusions. En dépit de la maladresse de la rédaction qu'il a retenue⁵, il nous semble – et les travaux préparatoires à l'adoption de la loi du 29 juillet 2015⁶ qui a créé l'article L. 713-5 ne vont pas en sens contraire – que le législateur a entendu que soient transmis à l'OFPRA ou la CNDA tous les éléments de nature à les éclairer dans l'appréciation qu'ils doivent porter sur l'application des clauses d'exclusion ou des dispositions de l'article L. 711-6 du CESEDA. Cela signifie, d'une part, évidemment, que l'autorité judiciaire, qu'elle agisse d'office ou sur demande, ne saurait procéder à un tri parmi les éléments pertinents, pour ne transmettre à l'OFPRA ou à la CNDA que ceux qui sont de nature à caractériser le manquement ou la menace, en écartant ceux qui sont de nature

⁴ Concédonsons tout de même que celle-ci peut être fille de celle-là.

⁵ V., pour une rédaction plus réfléchie de dispositions similaires, l'article 11-2 du code de procédure pénale.

⁶ Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile.

à exclure cette caractérisation. Mais cela signifie aussi, d'autre part, que lorsque l'autorité judiciaire a transmis, d'office ou sur demande, des éléments pertinents à l'OFPPRA ou à la CNDA et que, à la faveur de la poursuite de l'instance ou de l'information judiciaire, elle recueille d'autres éléments susceptibles d'éclairer l'Office ou la Cour, y compris des éléments conduisant à écarter les suspicions visées par l'article L. 713-5, il lui appartient de procéder à une nouvelle transmission.

Ainsi compris, l'article L. 713-5 ne peut être regardé comme portant atteinte à l'équilibre des droits des parties. En en précisant l'interprétation, vous le ramènerez à ce qu'il doit être : l'énoncé d'une simple obligation de transmission, objective et neutre, sans portée accusatoire ni quelconque prise de parti. Vous pourrez en déduire que la seconde QPC, qui n'est pas nouvelle, n'est pas non plus sérieuse, et qu'il n'y a donc pas lieu de la renvoyer au Conseil constitutionnel.

Tel est le sens de nos conclusions.