

N° 444469  
OFPRA c. M. A...

10<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 22 septembre 2021  
Lecture du 14 octobre 2021

## CONCLUSIONS

**M. Arnaud SKZRYERBAK, rapporteur public**

M. A... est un ressortissant syrien dont la demande d'asile a été rejetée comme irrecevable au motif qu'il bénéficiait de la protection subsidiaire en Espagne. Il s'est tourné vers la CNDA qui lui a accordé la protection subsidiaire en raison de la situation de violence généralisée en Syrie.

Le pourvoi de l'OFPRA conteste d'abord la régularité de la décision de la CNDA. Le 16 septembre 2019, la cour a pris une mesure d'instruction demandant à l'office de produire tout document émanant du ministère de l'intérieur espagnol et permettant d'établir qu'une protection avait été octroyée par l'Espagne à M. A... et que cette protection était toujours actuelle. L'audience publique s'est tenue le 24 septembre 2019 et ce n'est que le 26 septembre que l'OFPRA a répondu à la mesure d'instruction, en rappelant qu'il s'était fondé sur un message électronique de la préfecture du Rhône qui devait être regardé comme fiable et probant et en indiquant qu'il allait chercher des compléments d'information mais que la CNDA pouvait toujours saisir le ministère de l'intérieur. La Cour n'a pas été satisfaite par cette réponse. Elle a ordonné un supplément d'instruction après audience en application de l'article R. 733-29 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Il n'a pas été répondu à ce supplément d'instruction.

L'OFPRA reproche à la CNDA de n'avoir ni visé ni pris en compte sa production du 26 septembre 2019.

Le juge n'a l'obligation de tenir compte d'une production tardive que lorsqu'elle contient l'exposé d'une circonstance de fait ou d'un élément de droit dont la partie qui l'invoque n'était pas en mesure de faire état avant la clôture de l'instruction. En revanche, il appartient au juge, dans tous les cas, de prendre connaissance de cette production avant de rendre sa décision et de la viser<sup>1</sup>. Il résulte de votre décision B... de 2005<sup>2</sup> que le défaut de visa d'un mémoire produit après la clôture de l'instruction est une irrégularité

---

<sup>1</sup> Section, 5 décembre 2014, M. Lassus, n° 340943, au recueil

<sup>2</sup> 27 juillet 2005, B..., n° 258164, aux tables

justifiant l'annulation du jugement. Il en va ainsi même lorsque le mémoire n'apportait aucun élément nouveau, à l'inverse de la solution retenue pour les productions antérieures à la clôture, pour lesquelles, vous jugez qu'un défaut de visa n'entache pas la décision d'irrégularité<sup>3</sup>. Ces principes sont applicables à la Cour nationale du droit d'asile<sup>4</sup>.

Un tempérament a été apporté à cette jurisprudence sévère par la décision Société RD Machines Outils<sup>5</sup> : lorsque la production est une simple pièce, la juridiction atteste avoir satisfait à son obligation d'en prendre connaissance en la visant au nombre des « autres pièces du dossier ». Mais la production du 26 septembre 2019 n'est pas une pièce, il s'agit d'observations de l'OFPRA, qu'il convenait de viser spécifiquement, quand bien même elles faisaient suite à une mesure d'instruction.

Le supplément d'instruction ordonné par la cour nous paraît sans incidence sur cette obligation. Certes, l'article R. 733-14 du CESEDA, alors applicable, dispose que : « Les mémoires et pièces produits après la clôture de l'instruction ne donnent pas lieu à communication. / Toutefois, en cas de réouverture de l'instruction écrite, les mémoires et les pièces qui auraient été produits dans l'intervalle sont communiqués aux parties ». Une règle identique s'applique devant les tribunaux administratifs en vertu des articles R. 613-3 et R. 613-4 du code de justice administrative et vous jugez que les mémoires produits pendant la période comprise entre la clôture et la réouverture de l'instruction peuvent ne pas être communiqués s'ils ne contiennent aucun élément nouveau<sup>6</sup>. En l'espèce, la production du 26 septembre 2019 ne contenait aucun élément nouveau et à suivre cette jurisprudence la CNDA n'avait donc pas à en tenir compte. Quant au défaut de visa, on pourrait être tenté d'appliquer aux productions reçues entre la clôture et la réouverture de l'instruction le même régime qu'à celles reçues avant la clôture et de ne pas retenir une irrégularité en l'absence d'élément nouveau.

Cependant, l'instruction n'a été rouverte que de manière ciblée. La mesure par laquelle le juge invite une partie à produire des éléments ou des pièces en vue de compléter l'instruction postérieurement à la clôture de celle-ci n'a pour effet de rouvrir l'instruction qu'en ce qui concerne ces seuls éléments<sup>7</sup>. Dans le cas spécifique du supplément d'instruction ordonné sur le fondement de l'article R. 733-29 du CESEDA, cette mesure n'a pour effet de rouvrir l'instruction que pour permettre aux parties d'y répondre et au juge de tenir compte de leurs observations sans avoir à tenir de nouvelle audience<sup>8</sup>. Elle est sans incidence sur les productions antérieures. Leur régime reste déterminé par la date à laquelle elles ont été reçues, avant ou après clôture.

---

<sup>3</sup> 2 juin 2006, C..., n° 263423, aux tables

<sup>4</sup> 3 juillet 2009, OFPRA c/ BB..., n° 320295, aux tables

<sup>5</sup> 6 juin 2012, Société RD machines outils, n° 342328, au recueil

<sup>6</sup> 19 mars 2008, Mme M..., n° 300335, aux tables

<sup>7</sup> 24 juillet 2019, M. et Mme BBA..., n° 419598, aux tables

<sup>8</sup> 5 février 2021, OFPRA c. M. H..., n° 431131, aux tables. Par dérogation au principe selon lequel une mesure d'instruction ordonnée après la clôture et l'audience a pour effet de rouvrir l'instruction et commande la tenue d'une nouvelle audience : 4 mars 2009, Elections cantonales de Belle-Île-en-mer, n°s 317473, 317735, aux tables.

L'absence de visa de la production du 26 septembre 2019 entache donc la décision attaquée d'irrégularité.

Deux autres moyens conduisent à nos yeux à l'annulation. Ils portent tous deux sur l'office du juge de l'asile.

En premier lieu, la cour a commis une erreur de droit en accordant à M. A... une protection sans statuer au préalable sur le motif d'irrecevabilité sur lequel était fondé la décision de l'OFPRA.

Aux termes de l'article L. 733-5 du CESEDA « la Cour nationale du droit d'asile statue, en qualité de juge de plein contentieux, sur le droit du requérant à une protection au titre de l'asile au vu des circonstances de fait dont elle a connaissance au moment où elle se prononce ». Cet office de plein contentieux qui remonte à votre décision Aldana Barrena<sup>9</sup> implique que la cour examine, le cas échéant d'elle-même, tous les cas d'ouverture d'une protection mais également les clauses d'exclusion<sup>10</sup> ou de cessation de la protection<sup>11</sup>. Elle doit en particulier relever d'office le moyen tiré de ce que la demande est irrecevable parce que l'intéressé bénéficie déjà d'une protection dans un autre Etat membre de l'Union européenne<sup>12</sup>.

Pour autant, sa décision n'est pas tenue de porter la trace de cet examen. Vous appliquez à la CNDA le principe selon lequel les juges du fond peuvent écarter implicitement les moyens d'ordre public et vous avez ainsi admis que, si le juge de l'asile a l'obligation de rechercher d'office l'existence d'une situation de conflit armé caractérisant une violence généralisée, il peut écarter implicitement ce cas d'ouverture de la protection subsidiaire s'il n'est pas invoqué devant lui<sup>13</sup>. Il est néanmoins arrivé à votre dixième chambre jugeant seule d'annuler une décision de la CNDA pour n'avoir pas procédé à l'examen des autres clauses de cessation du statut de réfugié que celle qui fondait la décision de l'OFPRA<sup>14</sup>.

Quoiqu'il en soit, un moyen ne peut être rejeté par prétériorité que s'il n'a pas été invoqué devant le juge. En particulier, le juge ne peut faire droit à une demande sans avoir écarté explicitement les moyens invoqués en défense, qu'il s'agisse d'une fin de non-recevoir<sup>15</sup> ou d'un moyen de fond<sup>16</sup>.

Ce qui vaut pour les moyens en défense vaut a fortiori pour le motif de la décision attaquée. Quand bien même la CNDA ne juge pas de la légalité de la décision attaquée mais

<sup>9</sup> Section, 8 janvier 1982, n° 24948, au recueil

<sup>10</sup> 14 mars 2011, Ahmad, n° 329909, au recueil

<sup>11</sup> 23 décembre 2017, OFPRA c. M. MO..., n° 404756, aux tables.

<sup>12</sup> 10 décembre 2020, M. Y... Hussein, n° 435910, aux tables.

<sup>13</sup> 28 décembre 2017, M. S..., n°404768, aux tables.

<sup>14</sup> 20 décembre 2019, OFPRA c. Mme L-D..., n° 417917

<sup>15</sup> 7 juin 2017, Min. c. Commune de Gouvieux, n° 383048, aux tables sur un autre point

<sup>16</sup> 6 février 1998, Min. c. Mmes L..., R... et T..., n° 146114

du droit de l'intéressé à une protection<sup>17</sup>, elle ne peut se dispenser de statuer sur le motif retenu par l'OFPPRA, sauf éventuellement à lui substituer un autre motif.

Le cas d'un motif tiré de l'irrecevabilité de la demande est certes un peu particulier car l'OFPPRA n'est jamais tenu de l'opposer au demandeur. L'article L. 723-11 du CESEDA indique que l'office conserve la faculté d'examiner au fond une demande irrecevable. Mais les textes ne reconnaissent pas cette faculté à la CNDA et vous jugez au contraire, comme nous vous l'avons dit, que la cour a l'obligation de relever d'office une irrecevabilité qui ressort des pièces du dossier, quand bien même l'OFPPRA aurait rejeté la demande au fond.

La CNDA devait donc se prononcer sur l'irrecevabilité opposée par l'OFPPRA à la demande de M. A... Hormis une mention cursive dans un considérant exposant les faits de l'espèce, la décision ne dit rien de la protection subsidiaire octroyée par les autorités espagnoles. Elle est entachée d'erreur de droit.

En second lieu, la CNDA a commis une autre erreur de droit en octroyant la protection subsidiaire le 25 juillet 2020 au vu de documents relatifs à la situation qui prévalait en Syrie en 2018.

La Cour s'est fondée sur le rapport mondial de 2019 de l'organisation Human Rights Watch recensant les attaques subies par les civils au cours de l'année précédente. Elle en a déduit que le niveau de violence aveugle en Syrie était, à la date de sa décision, d'une intensité exceptionnelle, ce qui justifiait l'octroi de la protection subsidiaire à M. A... sur le fondement du c) de l'article L. 712-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

La CNDA doit statuer sur la demande « au vu des circonstances de fait dont elle a connaissance au moment où elle se prononce ». Se placer à la date à laquelle le juge statue implique d'actualiser les éléments figurant au dossier. Cette charge est spécialement lourde pour le juge de l'asile compte tenu d'une part de ses pouvoirs très étendus pour régler définitivement le litige et d'autre part des exigences qui pèsent sur lui dans l'exercice de son pouvoir d'instruction et qui doivent le conduire, selon votre décision MM...<sup>18</sup>, à « rechercher, afin d'établir les faits sur lesquels reposera sa décision, tous les éléments d'information utiles ». A cet égard, l'article 10 de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013, dite directive « procédure », prévoit que la demande de protection doit être examinée au vu d'informations précises et actualisées obtenues auprès de différentes sources, telles que le Bureau européen d'appui en matière d'asile et le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés ainsi que les organisations internationales compétentes en matière de droits de l'homme. La directive exige que ces informations soient accessibles aux juridictions chargées des recours en matière de protection internationale.

---

<sup>17</sup> décision Aldana Barrena précitée

<sup>18</sup> 22 octobre 2012, n° 328265, au recueil

Il serait malvenu d'alourdir la charge du juge en se montrant excessivement pointilleux sur la fraîcheur des éléments sur lesquels ils se fonde. Mais en l'espèce, comme le démontre l'OFPRA, il existait d'autres éléments d'information plus récents, librement accessibles au public et émanant de sources fiables et indépendantes, en particulier les rapports publics du Bureau européen d'appui en matière d'asile de novembre 2019 et mai 2020 relatifs à la situation sécuritaire en Syrie. Et quand bien même des rapports publics plus récents n'auraient pas été disponibles, la CNDA ne pouvait se contenter d'informations remontant à près de deux ans. Un tel écart est d'autant moins acceptable lorsqu'est en cause l'appréciation d'une situation de violence aveugle, par nature très évolutive. Il appartenait au besoin à la cour de diligenter une mesure d'instruction auprès de l'OFPRA pour obtenir des informations plus récentes et d'apprécier la réalité des risques invoqués par le demandeur dans le cadre fixé par votre jurisprudence Balasingam<sup>19</sup>.

Nous vous proposons donc de juger que la CNDA a commis une erreur de droit à s'être fondée sur des informations trop anciennes, erreur dans laquelle a pu jouer le délai anormalement long qui s'est écoulé entre l'audience, le 24 septembre 2019, et la lecture de la décision le 25 juillet 2020.

Les autres moyens vous retiendront moins longtemps. Le courrier électronique de la préfecture du Rhône n'est pas une preuve suffisante qu'une protection subsidiaire a été accordée par les autorités espagnoles à M. A.... Vous l'avez déjà jugé et le moyen de dénaturation soulevé par l'OFPRA n'est donc pas fondé à supposer qu'il soit opérant puisque la CNDA n'a pas statué sur la protection subsidiaire espagnole. Il en va de même du moyen tiré de ce que la CNDA aurait méconnu son office en n'interrogeant pas le ministère de l'intérieur pour vérifier ce qu'il en était de la protection subsidiaire espagnole dès lors que l'OFPRA aurait tout aussi bien pu s'en charger. Enfin, si la décision de la CNDA est suffisamment motivée sur l'existence d'une situation de violence aveugle d'une exceptionnelle intensité, elle n'est pas loin de l'erreur de qualification juridique, qui est désormais votre contrôle<sup>20</sup>. Les rapports publics cités par l'OFPRA montrent en effet que le conflit syrien s'est atténué au cours de l'année 2019 et que le nombre de décès civils a significativement baissé.

**PCMNC à l'annulation de la décision de la CNDA et au renvoi de l'affaire devant cette Cour.**

---

<sup>19</sup> 10 avril 2015, n° 372864, aux tables

<sup>20</sup> Consacrant ce niveau de contrôle : 9 juillet 2021, M. Moradi, n° 448707, au recueil