

N° 459513
OFPRA c. M. K...

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 24 octobre 2022
Lecture du 18 novembre 2022

CONCLUSIONS

M. Clément MALVERTI, Rapporteur public

L'entretien personnel entre le demandeur d'asile et l'officier de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), parce qu'il permet de s'assurer « *que le demandeur a été invité à fournir (...) tous les éléments pertinents pour apprécier (...) le bien-fondé de sa demande de protection internationale* »¹, constitue, ce sont vos termes, une « garantie essentielle »² pour le demandeur d'asile.

Pour ce motif, vous avez jugé, par votre décision *Y...* du 10 mai 2013, qu'en dépit de l'office de plein contentieux du juge de l'asile, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) était tenue de renvoyer l'examen de l'affaire à l'OFPRA lorsque ce dernier, bien que non dispensé par la loi de le faire, n'avait pas procédé à l'audition du demandeur, à condition néanmoins qu'un tel défaut soit imputable à l'office³.

Cette solution a été consacrée par le législateur en 2015⁴, et est aujourd'hui codifiée à l'article L. 532-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

Vous avez par la suite complété la solution *Y...* en jugeant que la CNDA était tenue de renvoyer l'affaire à l'OFPRA non seulement lorsque l'entretien personnel n'a pas eu lieu mais également dans des hypothèses que vous estimez équivalentes, notamment lorsque le demandeur a été dans l'impossibilité de se faire comprendre faute d'avoir bénéficié d'un interprète⁵ — solution consacrée par le législateur⁶ et codifiée à l'article L. 532-3 —, lorsque l'entretien personnel du demandeur n'a pas porté sur l'application à sa situation personnelle

¹ CJUE, 16 juillet 2020, *Milkiyas Addis c. Bundesrepublik Deutschland*, C-517/17, pt. 70

² CE, 10 octobre 2013, *OFPRA c/ Y...*, n°s 362798 362799, A

³ Ibid.

⁴ Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile

⁵ CE, 22 juin 2017, *M. H...*, n° 400366, B

⁶ Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie

du motif d'irrecevabilité qui lui a été opposé⁷ ou encore lorsque le demandeur d'asile mineur n'a pas bénéficié de l'assistance de son représentant lors de son entretien⁸. En dehors de ces hypothèses, le moyen tiré de ce que l'entretien personnel du demandeur d'asile à l'OFPRA se serait déroulé dans de mauvaises conditions n'est pas, en l'état de votre jurisprudence, de nature à justifier que la CNDA annule une décision du directeur général de l'Office et lui renvoie l'examen de la demande d'asile⁹.

L'affaire qui vient d'être appelée vous permettra de préciser les conditions dans lesquelles le défaut d'adaptation des modalités de l'entretien devant l'OFPRA en présence d'un demandeur d'asile vulnérable justifie que la CNDA annule une décision du directeur général de l'Office et lui renvoie l'examen de la demande.

1. M. K... est un ressortissant turc, d'origine kurde, né en 1987.

Il est entré en France en juin 2019 pour y demander l'asile, craignant d'être persécuté en raison de son engagement pour le parti démocratique des peuples (HDP).

Le directeur général de l'OFPRA a, par une décision du 4 novembre 2021, rejeté sa demande au motif que ses déclarations ne permettaient pas d'établir la réalité de son engagement politique.

Par une décision du 15 octobre 2021, la CNDA a annulé la décision du directeur général (DG) de l'OFPRA et lui a renvoyé l'examen de la demande, en estimant que M. K... n'avait pas bénéficié d'un examen individuel de sa demande d'asile en raison d'un dysfonctionnement de l'Office, lequel aurait dû aménager les conditions de l'entretien pour tenir compte des troubles du langage dont souffre l'intéressé, décrit par la Cour comme « *un grave problème d'élocution apparenté à un bégaiement, qui l'empêche de s'exprimer normalement* ».

L'Office se pourvoit devant vous contre cette décision et soulève deux moyens d'erreur de droit que nous pensons fondés et qui, si vous nous suivez, pourraient vous conduire, pour plus de clarté, à retenir deux motifs d'annulation de la décision attaquée.

2. Le premier est tiré de ce que la décision attaquée a été prise au terme d'une procédure irrégulière, la cour ayant relevé d'office, pour annuler la décision du DG de l'OFPRA, les mauvaises conditions dans lesquelles l'entretien individuel s'était déroulé.

Il ressort en effet des pièces du dossier qu'à l'appui de son recours devant la CNDA, M. Kadadayi ne s'est à aucun moment plaint de la manière dont l'entretien s'était déroulé.

C'est donc bien d'office que la cour a soulevé le moyen tiré de ce que l'intéressé, du fait des conditions de déroulement de son entretien personnel, devait être regardé, non pas

⁷ CE, 10 décembre 2020, *OFPRA*, n° 441376, B

⁸ CE, 24 février 2022, *OFPRA*, n° 449012, B, et la chronique de D. Pradines et T. Janicot, « Petit guide de la régularité de l'audition des demandeurs d'asile », *AJDA* 2022.746

⁹ CE, 22 juin 2017, *M. H...*, op. cit.

d'ailleurs, ce que laissent entendre les termes utilisés par la cour, comme ayant été privé d'un examen individuel, cette exigence renvoyant uniquement à l'obligation minimale d'apprécier de manière individualisée le bienfondé d'une demande, mais comme ayant été privé d'un entretien personnel effectif, ce qui justifiait l'annulation de la décision du DG de l'OFPRA et le renvoi à celui-ci de l'affaire.

Or, nous pensons qu'un tel moyen n'est pas d'ordre public.

Plaident d'abord en ce sens les termes de l'article L. 532-3 du CESEDA qui, s'agissant certes uniquement de l'hypothèse du défaut d'interprétariat, précise que le requérant ne peut s'en prévaloir « *que dans le délai de recours* », ce qui suppose nécessairement que cette irrégularité doit être soulevée par le requérant. Votre décision du 24 février dernier mentionnée tout à l'heure relative au défaut d'accompagnement d'un demandeur mineur est dans le même sens, qui précise que la CNDA doit être « *saisie d'un moyen en ce sens* »¹⁰. Précisons à cet égard, car l'objection est souvent formulée devant vous, que la décision du 23 octobre 2017, citée par le pourvoi, de votre 10^e chambre jugeant seule n'a nullement entendu juger l'inverse : dans cette affaire en effet, si le moyen tiré du défaut d'entretien a pu être présenté pour la première fois en cassation, c'est parce qu'il a été regardé comme étant né de la décision attaquée, qui avait constaté que l'irrecevabilité opposée à la demande de réexamen n'était pas justifiée sans pour autant renvoyer l'examen de la demande à l'OFPRA¹¹.

Ensuite, et surtout, le défaut d'entretien personnel et les hypothèses qui s'y rattachent ne nous semblent pas satisfaire les conditions pour être reconnus comme d'ordre public devant le juge de l'asile.

Rappelons qu'en contentieux administratif, l'existence de moyens d'ordre public trouve sa justification dans le souci de protéger un certain ordre public contentieux, une forme de « *minimum légal du débat juridictionnel* »¹². Dans cette perspective, le moyen d'ordre public se définit comme « *une question d'une importance telle que le juge méconnaîtrait lui-même la règle de droit qu'il a pour mission de faire respecter si la décision juridictionnelle rendue n'en tenait pas compte* »¹³.

Fidèle à cette approche, vous avez, dans le contentieux qui nous intéresse, toujours déterminé le caractère d'ordre public d'une question au prisme de l'office particulier du juge de l'asile, lequel, plein contentieux oblige, est tenu de « *se prononcer [lui-même] sur le droit de l'intéressé à la qualité de réfugié ou au bénéfice de la protection subsidiaire d'après l'ensemble des circonstances de fait et de droit qui ressortent du dossier soumis à son examen et des débats à l'audience* »¹⁴. Ainsi, parce qu'il a vocation à examiner complètement la

¹⁰ CE, 24 février 2022, *OFPRA*, op. cit.

¹¹ CE, 12 juin 2020, *M. O...*, n° 434971, C

¹² J.-F. Lachaume, Préface, à C. Debouy, *Les moyens d'ordre public dans la procédure administrative contentieuse*, PUF, 1980, p. X

¹³ R. Odent, *Contentieux administratif*, réimpr. Dalloz, 2007, p. 958

¹⁴ CE, 28 mai 2021, *OFPRA c/ M. MB...*, n° 433970, A

situation dont il est saisi afin de prendre parti sur le droit subjectif du demandeur à une protection internationale, le juge de l'asile doit pouvoir même d'office mobiliser les règles et principes qui déterminent la reconnaissance ou non d'un tel droit. Vous avez par exemple jugé que sont d'ordre public et doivent donc être relevées d'office les clauses d'exclusion¹⁵, l'existence d'une situation de conflit armé caractérisant une violence généralisée¹⁶ ou encore l'application du principe d'unité de la famille au conjoint d'un demandeur qui s'est vu reconnaître la qualité de réfugié par la CNDA¹⁷.

Or, l'examen des conditions de déroulement de l'entretien personnel ne nous semble pas à ce point inhérent à l'office du juge de l'asile qu'il mériterait un examen d'office. Certes, nous l'avons dit, l'exigence d'un entretien personnel présente « un caractère essentiel » pour le demandeur d'asile¹⁸. Reste que la vocation du juge de l'asile, juge de plein contentieux, n'est pas, vous en conviendrez, de censurer les décisions de l'OFPRA pour irrégularité et de lui renvoyer l'examen de la demande. De sorte que nous peinons à considérer que la CNDA méconnaîtrait sa mission même en ne relevant pas d'office un vice affectant l'entretien personnel et justifiant le renvoi de l'affaire à l'OFPRA. Relevons d'ailleurs que, comme le précise l'article L. 532-3 du CESEDA, même en présence d'un tel vice, il est encore loisible à la CNDA, si les éléments établis devant elle la mettent en mesure de le faire, « *de prendre immédiatement une décision positive sur la demande de protection* », ce qui à nos yeux constitue une ultime concession à l'office de pleine juridiction qui lui est reconnue.

Enfin, et en opportunité, faire des vices affectant l'entretien personnel des moyens d'ordre public risquerait d'alourdir significativement le travail de la cour. En effet, votre jurisprudence puis le législateur ayant élargi les hypothèses dans lesquelles de tels vices sont de nature à entraîner l'annulation de la décision du DG de l'OFPRA, cela conduirait à imposer au juge de l'asile non pas d'examiner systématiquement si un entretien a eu lieu, ce qui pourrait se concevoir, mais, de manière plus fine, d'examiner les conditions dans lesquelles l'entretien s'est déroulé, ce qui est susceptible de constituer une importante surcharge de travail.

Pour toutes ces raisons, nous pensons qu'en l'espèce la cour a commis une erreur de droit en soulevant d'office le moyen tiré de ce que les conditions irrégulières dans lesquelles l'entretien personnel s'était déroulé justifiait d'annuler la décision du DG de l'OFPRA et de lui renvoyer l'examen de la demande.

3. Le second moyen soulevé par le pourvoi, tout aussi fondé à nos yeux, est tiré de ce que la cour a commis une erreur de droit en jugeant que l'absence de mise en place d'un accompagnement ou de mesures adaptées pour tenir compte des troubles du langage du demandeur lors de son entretien est assimilable à un défaut d'entretien.

¹⁵ CE, 14 mars 2011, M. Ahmad, n° 329909, A

¹⁶ CE, 28 décembre 2017, M. S..., n° 404768, B

¹⁷ CE, 11 mai 2016, Mme I..., n° 385788, B

¹⁸ CE, 10 octobre 2013, OFPRA c/ Y..., préc.

3.1. Il est vrai que le droit de l'Union comme le droit national font obligation à l'OFPRA d'adapter si besoin les conditions de l'entretien personnel afin de tenir compte de l'éventuelle situation de handicap dans laquelle se trouve le demandeur.

Ainsi, l'article 15 de la directive dite « procédure » du 26 juin 2013¹⁹ prévoit que « *les Etats membres : / veillent à ce que la personne chargée de mener l'entretien soit compétente pour tenir compte de la situation personnelle et générale dans laquelle s'inscrit la demande, notamment (...) la vulnérabilité du demandeur (...)* ». L'article 24 précise quant à lui que « *lorsque des demandeurs ont été identifiés comme étant des demandeurs nécessitant des garanties procédurales spéciales, les États membres veillent à ce qu'un soutien adéquat leur soit accordé pour qu'ils puissent, tout au long de la procédure d'asile, bénéficier des droits et se conformer aux obligations prévus par la présente directive* ».

Dans le même sens, l'article L. 531-10 du CESEDA dispose que « *pendant toute la durée de la procédure d'examen de la demande, [l'OFPRA] peut définir les modalités particulières d'examen qu'il estime nécessaires pour l'exercice des droits d'un demandeur en raison de sa situation particulière ou de sa vulnérabilité* », laquelle vulnérabilité a pu notamment être évaluée et identifiée en amont par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) (art. L. 522-1 et s.). Et l'article L. 531-18 précise encore que « *lorsque cela est justifié pour le bon déroulement de l'entretien, le demandeur d'asile en situation de handicap peut, à sa demande et sur autorisation du directeur général de [l'OFPRA], être accompagné par le professionnel de santé qui le suit habituellement ou par le représentant d'une association d'aide aux personnes en situation de handicap* ».

Il résulte de ces dispositions qu'il appartient à l'OFPRA de tenir compte, dans l'instruction de la demande d'asile, de la situation spécifique des personnes vulnérables, au nombre desquelles se trouvent les personnes handicapées, et ce, afin de s'assurer que le demandeur soit mis à même de fournir tous les éléments pertinents pour permettre à l'office d'apprécier le bienfondé de sa demande de protection internationale. Lorsque le handicap du demandeur suppose nécessairement, afin de lui permettre de s'exprimer librement et de se faire comprendre, que les modalités de l'entretien personnel soient adaptées, l'OFPRA est tenu de procéder à une telle adaptation. Comme le suggère le guide des procédures à l'OFPRA, ces adaptations peuvent notamment consister à prévoir un temps d'entretien plus long, le cas échéant organisé sur plusieurs jours, à recourir à l'écrit ou encore à solliciter la présence d'un tiers²⁰.

3.2. Il s'en déduit nécessairement à nos yeux que, contrairement à ce qu'a jugé en l'espèce la CNDA, lorsque le demandeur présente un handicap, la circonstance que l'office n'a pas adapté les conditions de l'entretien personnel ne saurait à elle seule justifier l'annulation de la décision du DG de l'OFPRA et le renvoi de l'affaire à l'office.

¹⁹ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale

²⁰ *Guide des procédures à l'OFPRA*, 2019, pp. 27 et s.

En effet, d'une part, la solution retenue en l'espèce par la Cour revient à juger que le seul constat que le demandeur présente un handicap oblige l'OFPRA à adapter les modalités de l'entretien. Or, nous l'avons vu, il résulte des textes applicables que cette obligation n'existe que lorsqu'elle est nécessaire à la finalité qu'elle poursuit, c'est-à-dire mettre le demandeur à même de s'exprimer librement et de se faire comprendre.

D'autre part, et en lien avec ce qui vient d'être dit, l'absence d'adaptation des conditions de l'entretien ne saurait justifier l'annulation de la décision du DG de l'OFPRA et le renvoi de l'affaire à la cour que lorsque l'intéressé a été, du fait de cette absence, privé de la garantie que constitue cet entretien. C'est le sens de votre jurisprudence, qui, nous l'avons vu, n'admet de déroger à l'office de plein contentieux du juge de l'asile que dans les hypothèses où l'entretien a été entaché d'une irrégularité telle qu'elle a vidé cette garantie de sa substance, c'est-à-dire dans des situations d'effet équivalent à une absence d'entretien.

En définitive, nous vous proposons de juger que le seul constat de l'absence d'adaptation procédurale en cas de vulnérabilité avérée du demandeur ne saurait emporter automatiquement l'annulation par la CNDA de la décision de l'OFPRA et le renvoi de l'affaire. Une telle dérogation à l'office de pleine juridiction ne saurait être admise que lorsque l'intéressé a été privé de la garantie même que constitue l'exigence d'un entretien personnel, c'est-à-dire, pour reprendre les termes de votre décision *H...* relative au défaut d'interprétariat et aujourd'hui repris à l'article L. 532-3, lorsque le demandeur a été dans l'impossibilité de se faire comprendre lors de cet entretien faute d'avoir pu bénéficier de modalités d'examen adaptées à sa situation particulière, et à condition que cette circonstance ne lui soit pas imputable.

En l'espèce, en se fondant, pour annuler la décision du directeur général de l'OFPRA, sur la seule circonstance que M. K... souffrait d'un grave problème d'élocution et n'avait pas bénéficié d'un accompagnement ou de conditions particulières d'examen de sa demande d'asile, sans rechercher si l'intéressé avait été dans l'impossibilité de se faire comprendre, la Cour a donc commis une seconde erreur de droit.

PCMNC à l'annulation de la décision attaquée, au renvoi de l'affaire à la CNDA et au rejet des conclusions présentées par M. K... sur le fondement des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991.