N° 464768
OFPRA c/ M. B...

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 12 mai 2023

Décision du 6 juin 2023

CONCLUSIONS

M. Laurent DOMINGO, Rapporteur public

Par une décision du 8 avril 2022, la CNDA a annulé la décision du 30 juin 2021 par laquelle l'OFPRA avait rejeté la demande d'asile de M. A B..., ressortissant malien, au motif que l'Office n'avait pas régulièrement convoqué l'intéressé à l'entretien individuel, auquel il ne s'était donc pas présenté, et que l'Office n'avait ainsi statué que sur la base des seules observations écrites du demandeur.

Conformément à votre jurisprudence (10 octobre 2013, OFPRA c/ Y..., n° 362798, 362799, p. 254 ; 27 février 2015, OFPRA c/ Z..., n° 380489, T. p. 561-835) et aux dispositions de l'article L. 532-3 du CESEDA (ancien article L. 733-5), la CNDA, qui a estimé que le défaut d'entretien individuel résultait d'un dysfonctionnement imputable à l'OFPRA (il n'était en tout état de cause pas imputable au demandeur, cf. 24 février 2022, OFPRA c/ K..., n° 453267, aux tables), a renvoyé M. B... devant l'OFPRA. L'OFPRA se pourvoit en cassation.

Ce pourvoi pose, pour la première fois devant vous, la question de la mise en œuvre des dispositions du CESEDA relatives à la dématérialisation de la procédure devant l'OFPRA.

Cette dématérialisation a été prévue par le décret n° 2018-1159 du 14 décembre 2018 pris pour l'application de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie et portant diverses dispositions relatives à la lutte contre l'immigration irrégulière et au traitement de la demande d'asile. Oubliée lors de la recodification du code, elle y a été réinjectée par un décret n° 2021-520 du 29 avril 2021 portant modification du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dans sa rédaction résultant du décret n° 2020-1734 du 16 décembre 2020.

Inscrite à l'ancien article R. 723-19 du CESEDA, elle figure maintenant à l'article R. 531-17.

En vertu de cet article, la décision de l'OFPRA est notifiée au demandeur par un procédé électronique garantissant une identification fiable de l'expéditeur et du destinataire, l'intégrité et la confidentialité des données transmises, et permettant d'établir de manière certaine la date et l'heure de la mise à disposition d'un document ainsi que celles de sa première consultation par son destinataire¹.

Le recours au procédé électronique n'est toutefois pas généralisé. La notification traditionnelle par lettre recommandée avec avis de réception demeure la règle dans trois hypothèses : 1°) la demande est déposée dans un département qui ne figure pas sur la liste des départements dans lesquels ce procédé est mis en place. C'est un arrêté du 29 avril 2021² modifié par un arrêté du 25 avril 2022 qui a dressé cette liste³. 2°) lorsque le demandeur établit qu'il n'est pas en mesure d'accéder au procédé électronique. 3°) lorsque l'office décide ne pas recourir à ce procédé notamment pour des motifs liés à la situation personnelle du demandeur ou à sa vulnérabilité.

Indiquons que, compte-tenu de ces exceptions, le recours à une procédure dématérialisée ne nous apparaît pas comme constituant, comparativement à la procédure matérialisée par des courriers, une régression dans les droits des demandeurs d'asile. Le plus souvent, ils disposent, avant même des conditions d'accueil matérielles, d'un terminal leur permettant des communications électroniques. Si ce n'est pas le cas, ils peuvent faire valoir qu'ils ne sont pas en mesure d'accéder au procédé électronique. Réciproquement, les courriers adressés en recommandé avec accusé de réception, à une domiciliation physique du demandeur d'asile, ont parfois du mal à atteindre effectivement leur destinataire, que l'intéressé ne soit plus présent à cette adresse ou que le courrier ait été réceptionné par un tiers (en centre d'hébergement notamment) et ne lui ait pas été remis à temps. Les décisions des 2^{ème} et 10^{ème} chambres jugeant seules témoignent régulièrement de ces cas, qui constituent des tardivetés dans l'exercice des voies de recours.

En vertu de l'article R. 531-11, qui renvoie à l'article R. 531-17, c'est également par ce procédé électronique que la convocation à l'entretien individuel est adressée au demandeur d'asile.

La CNDA a prononcé la censure de la décision de l'OFPRA pour un premier motif tiré de ce que les modalités de notification de la décision finale de l'OFPRA n'étaient pas applicables à la convocation à l'entretien individuel.

Ces modalités, prévues à l'article R. 531-17, sont les suivantes : La décision est réputée notifiée à l'intéressé à la date de sa première consultation. Cette date est consignée dans un accusé de réception électronique. A défaut de consultation de la décision par l'intéressé, la décision est réputée avoir été notifiée à l'issue d'un délai de quinze jours à compter de sa mise à disposition.

¹ Les caractéristiques du procédé sont conformes aux règles fixées par le référentiel général de sécurité prévu à l'article 9 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives.

² Relatif aux départements dans lesquels est mis en place le procédé technique mentionné à l'article R. 531-17 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

³ Hors procédures de réadmission, ces départements sont, depuis le 2 mai 2022, Les Alpes-Maritimes, les Bouches-du-Rhône, le Calvados, la Côte-d'Or, le Doubs, la Haute-Garonne, l'Hérault, l'Isère, la Loire-Atlantique, le Loiret, le Maine-et-Loire, la Marne, la Moselle, le Nord, l'Oise, le Puy-de-Dôme, le Bas-Rhin, le Haut-Rhin, le Rhône, la Saône-et-Loire, Paris, la Seine-Maritime, la Seine-et-Marne, les Yvelines, l'Essonne, les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne et le Val-d'Oise.

La CNDA a jugé que ces modalités de notification ne s'appliquaient pas à la convocation à l'entretien individuel au motif qu'il ressortirait de la rédaction de l'article R. 531-17 qu'il est seulement relatif à la notification de la décision finale de l'Office et non à la notification d'une convocation à un entretien devant l'Office. La cour en a alors déduit qu'il n'est donc pas prévu qu'à défaut de consultation de la convocation sur l'espace numérique, la convocation est réputée avoir été notifiée à l'issue d'un délai de quinze jours à compter de sa mise à disposition.

Mais cette lecture du CESEDA ne s'impose aucunement. Au contraire, l'article R. 533-11 sur la convocation à l'entretien individuel renvoie à l'article R. 533-17 sans restriction, et donc il renvoie y compris aux modalités de notification, ie à la première consultation ou, à défaut, à l'expiration d'un délai de quinze jours après la mise à disposition de la convocation dans l'espace numérique. Autrement, le pouvoir réglementaire aurait créé, pour la convocation et à la différence de la décision, un mécanisme incomplet et impraticable, ce qui n'a évidemment pas été son intention. Le renvoi aux « conditions prévues à l'article R. 531-17 » ne porte pas que sur l'utilisation du procédé électronique de notification, mais inclut aussi, nécessairement, les modalités de la notification.

Le moyen d'erreur de droit soulevé par l'OFPRA, qui est certes nouveau en cassation mais qui procède de la décision attaquée, est donc fondé.

La CNDA a également prononcé la censure de la décision de l'OFPRA pour un autre motif, tiré de ce que le requérant n'a pas reçu d'information sur la mise à disposition du courrier de convocation à l'entretien dans son espace numérique, que ce soit par courrier électronique ou par courrier postal.

Là aussi la Cour s'est méprise sur la portée des textes applicables. Un autre arrêté du 29 avril 2021, relatif aux caractéristiques et exigences techniques du procédé électronique, a prévu que le demandeur, qui est en tout état de cause invité à se connecter régulièrement à son espace numérique et au moins une fois tous les quinze jours, est avisé de la mise à disposition d'un document par une information appropriée sur son espace personnel numérique sécurisé (ce qui suppose qu'il s'y connecte) mais aussi qu'un message d'information relatif à cette mise à disposition est envoyé à l'adresse électronique et/ou au numéro de téléphone mobile que, le cas échéant, il a communiqué lors de l'introduction de sa demande d'asile ou sur son espace personnel numérique sécurisé.

Autrement dit, si la cour s'est préoccupée de la question de savoir si M. B... a bien été informé de ce que sa convocation à l'entretien personnel était disponible dans son espace numérique, elle n'a cependant pas procédé aux bonnes vérifications puisqu'elle a exigé un courrier électronique ou un courrier postal, là où il lui fallait rechercher un courrier électronique et/ou un message sur téléphone.

Sachant qu'il appartenait aussi à la Cour, au préalable, avant de contrôler que l'OFPRA avait accompli les diligences prévues les textes réglementaires, de s'assurer que M. B... avait bien renseigné une adresse électronique et/ou un numéro de téléphone. C'est le cas en l'espèce,

l'intéressé ayant saisi ces deux informations dans son espace numérique le 19 novembre 2020, la convocation étant de mai 2021. A défaut, si le demandeur ne renseigne pas ces informations, ou au moins l'une des deux, ou ne les met pas à jour, il ne nous semble pas possible de prendre en considération, pour s'assurer de la correcte notification de la convocation, la question de l'information du demandeur quant à l'existence de ce document versé dans son espace numérique autrement que par la seule alerte appropriée figurant dans son espace numérique.

Evidemment, il nous semble aussi nécessaire, quel que soit le canal d'information (alerte dans l'espace numérique, courrier électronique, message sur téléphone), de réserver l'hypothèse particulière où, pour une raison quelconque, alors même que la procédure a été dématérialisée notamment parce que le demandeur n'a pas fait valoir son impossibilité par principe d'accéder au procédé électronique, celui-ci a été empêché de se connecter à son espace numérique, que ce soit du fait d'une difficulté personnelle ou matérielle ou d'un dysfonctionnement du service numérique. Il se peut, par exemple, que le demandeur d'asile n'ait plus accès, pendant un temps assez long, à ses affaires personnelles, que son terminal mobile soit cassé ou volé et qu'il ne soit pas en mesure de récupérer ses identifiants de connexion à temps.

Si l'OFPRA produit l'accusé de réception automatiquement généré par l'application après quinze jours sans consultation d'un document versé dans l'espace numérique, le demandeur doit toujours pouvoir faire valoir, preuves suffisantes à l'appui, des circonstances particulières ayant fait obstacle à cette consultation, et il appartiendra alors à la CNDA, sous votre contrôle, d'apprécier dans quelle mesure ces circonstances ont effectivement empêché le demandeur, pendant les quinze jours impartis, de se connecter à son espace numérique.

C'est un contrôle qui apparaît nécessaire pour que la garantie que constitue l'entretien individuel du demandeur d'asile soit respectée et que, s'agissant de la décision finale, son droit au recours soit préservé, car la notification électronique de la décision déclenche le délai de recours devant la CNDA.

Dans ces conditions, le moyen de défense de M. B..., mettant en cause la légalité de l'article R. 531-17 ne peut qu'être écarté. Si l'article L. 531-12 du CESEDA dispose que l'Office français de protection des réfugiés et apatrides convoque le demandeur d'asile à un entretien personnel par tout moyen garantissant la confidentialité et la réception personnelle de cette convocation, le dispositif réglementaire de convocation par voie électronique ne méconnaît pas cette exigence de réception personnelle de la convocation : le demandeur est avisé de la disponibilité de la convocation ; il dispose d'un délai de quinze jours pour en prendre connaissance ; il peut toujours expliquer ne pas avoir été en mesure d'y accéder.

Sous réserve de ces précisions, l'autre moyen d'erreur de droit soulevé par l'OFPRA, qui procède lui aussi de la décision attaquée, est donc également fondé.

Nous concluons donc à l'annulation de la décision de la CNDA, au renvoi de l'affaire devant la cour et au rejet des conclusions du défendeur en ce qui concerne les frais d'instance.