

N° 467595

M. K...

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

Séance du 11 octobre 2023

Décision du 13 novembre 2023

## CONCLUSIONS

### M. Laurent DOMINGO, rapporteur public

Ce pourvoi pose une question simple et certes circonstanciée mais qui n'en présente pas moins un intérêt pratique évident : le délai de demande d'aide juridictionnelle devant le bureau d'aide juridictionnelle de la CNDA est-il un délai franc ?

Les faits de l'espèce sont les suivants : par une décision du 10 juin 2021, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a mis fin au statut de réfugié M. G K..., ressortissant russe d'origine tchéchène, sur le fondement du 1° de l'article L. 511-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ie au motif qu'il existe des raisons sérieuses de considérer que sa présence en France constitue une menace grave pour la sûreté de l'Etat. Cette décision a été notifiée à M. K..., alors incarcéré, le 17 juin 2021.

En vue de la contester devant la CNDA, M. K... a déposé une demande d'aide juridictionnelle devant le BAJ de la CNDA le 5 juillet. Sa demande a été rejetée pour tardiveté.

M. K... a saisi la CNDA le 11 août 2021. Son recours a été rejeté par une ordonnance d'irrecevabilité. La présidente désignée a relevé que la demande d'AJ était en effet tardive, qu'elle n'a donc pas suspendu le délai de recours contentieux, qui a expiré le 19 juillet, si bien que le recours introduit le 11 août était tardif.

Comme l'explique M. K... dans son pourvoi, si le délai de demande d'AJ est un délai franc, le premier jour de ce délai serait le lendemain du jour de son déclenchement et le dernier jour serait le lendemain du jour de son échéance. Il commencerait donc à courir le lendemain de la notification, soit le 18 juin, son échéance serait le vendredi 2 juillet à minuit, si bien que le recours serait encore recevable le samedi 3 juillet, mais, par application de l'article 642 du code civil, le terme serait reporté au lundi 5 juillet. Sa demande d'AJ ne serait alors pas tardive et sa requête serait recevable.

Il soutient que l'ordonnance, pour ne pas avoir retenu cette solution, est entachée d'une erreur de droit.

Rappelons que les demandes d'AJ devant le BAJ de la CNDA relève, depuis la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile et dans sa version résultant de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile

effectif et une intégration réussie, d'une disposition particulière de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, son article 9-4 selon lequel : « *Devant la Cour nationale du droit d'asile, le bénéfice de l'aide juridictionnelle est de plein droit, sauf si le recours est manifestement irrecevable. L'aide juridictionnelle est sollicitée dans un délai de quinze jours à compter de la notification de la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides. Lorsqu'une demande d'aide juridictionnelle est adressée au bureau d'aide juridictionnelle de la cour, le délai prévu au premier alinéa de l'article L. 731-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile<sup>[1]</sup> est suspendu et un nouveau délai court, pour la durée restante, à compter de la notification de la décision relative à l'admission au bénéfice de l'aide juridictionnelle. Ces délais sont notifiés avec la décision de l'office. Le bureau d'aide juridictionnelle de la cour s'efforce de notifier sa décision dans un délai de quinze jours suivant l'enregistrement de la demande* ».

Quatre différences notables avec le régime applicable aux juridictions administratives de droit commun : l'AJ devant la CNDA est de plein droit, alors qu'en droit commun, elle est en principe subordonnée à une condition de ressources ; devant la CNDA, elle est refusée seulement si le recours est manifestement irrecevable alors qu'en droit commun l'AJ n'est pas accordée si l'action apparaît manifestement irrecevable, dénuée de fondement ou abusive ; l'AJ devant la CNDA doit être demandée dans un délai de 15 jours alors que le délai de recours contentieux est d'un mois, tandis qu'en droit commun l'AJ est demandée avant l'expiration du délai de recours contentieux (article 43 du décret d'application n° 2020-1717 du 28 décembre 2020) ; devant la CNDA, la demande d'AJ est suspensive du délai de recours contentieux, ie à compter de la notification de la décision du BAJ, le délai de recours contentieux court à nouveau, mais pour la durée restante, alors que devant les juridictions administratives de droit commun la demande d'AJ est interruptive du délai de recours contentieux : un nouveau délai, entier, court à nouveau à la fin de la procédure d'AJ (article 43 préc.).

Dans cet article 9-4, il n'est cependant rien dit sur le caractère du délai de 15 jours pour présenter la demande d'AJ devant le BAJ de la CNDA.

Devant les juridictions administratives de droit commun, la question ne se pose pas, ou plutôt trouve une réponse évidente : le délai de demande d'AJ étant aligné sur le délai de recours contentieux et le délai de recours contentieux étant un délai franc, le délai de demande d'AJ est un délai franc.

Pour résoudre le cas de la demande d'AJ devant le BAJ de la CNDA, qui n'est désormais plus aligné sur le recours contentieux, vous pourrez vous référer à votre jurisprudence selon laquelle :

- les délais de procédure contentieuse sont francs (Section, 4 juin 1954, Commune de Décines-Charpieu, p. 336 ; 11 mai 2001, V..., n° 211912, p. 231)

- tandis que les délais de procédure administrative ne sont pas francs : 5 juin 1981, Consorts G..., n° 9738, p. 606 ; 20 octobre 1993, Paré, n° 146136, p. 297 ; 11 février 2004, SARL de jardinage Castelli Nice, n°242849, p. 64 ; 28 avril 2006, F... et autres, n° 288593, T. p. 696 ;

---

<sup>1</sup> L. 532-1 actuel du CESEDA.

23 mars 2009, Caisse primaire d'assurance maladie de Montpellier-Lodève, n° 299534, T. p. 930 et encore, récemment, Section, avis, 28 juin 2013, D..., n° 363460, p. 185).

Indiquons que ces principes n'ont cependant rien d'absolu et comportent au contraire des exceptions :

- vous jugez par ex. que ne sont pas francs les délais de recours en matière électorale (13 décembre 1989, Elections d'un adjoint au maire de Matemale, n°108278, B ; 16 novembre 1998, Elections régionales d'Ile-de-France (département de Seine-et-Marne), n° 195648, B ; Section, 30 novembre 2011, M. T..., n°348161, Rec. p. 595) ; le délai de contestation d'une décision de transfert d'un demandeur d'asile (1<sup>er</sup> juillet 2020, S..., n°438152, B) ; ou, à l'époque, les délais de recours contre les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière (27 mars 2000, Préfet des Hauts-de-Seine, n° 212902, A ; le délai de recours de 15 jours contre les OQTF est en revanche franc : 30 juillet 2021, M. H..., n°452878, B) ;

- tandis que vous jugez qu'un délai de recours administratif de deux mois, établi par référence au délai de recours contentieux, doit être considéré comme un délai franc (19 septembre 2014, Société Ortec Meca, n°362568, T. pp. 781-888).

Il faut alors, c'est un point essentiel, déterminer la nature de la demande devant le BAJ et déterminer si elle s'inscrit dans le principe ou relève de l'exception.

Parce qu'elle est formulée en vue d'une action contentieuse et qu'elle suspend le délai de recours contentieux, et qu'elle est donc étroitement liée à la procédure contentieuse, on peut estimer que la demande d'AJ comporte, au moins pour une part, une forte dimension contentieuse.

Mais il n'en demeure pas moins que derrière cette finalité contentieuse, il y a une demande qui est fondamentalement administrative. Le BAJ est une instance administrative, il n'a pas de caractère juridictionnel. La décision rendue n'a pas ce caractère et vous avez même indiqué que les recours ouverts par l'article 23 de la loi du 10 juillet 1991 pour contester les décisions des bureaux d'aide juridictionnelle n'ont pas un caractère juridictionnel (Section, avis du 28 juin 2013, M. D..., n° 363460, p. 185), si bien que la décision par laquelle le président de la juridiction auprès de laquelle est établi un bureau d'aide juridictionnelle (BAJ) ou son délégué statue sur un recours formé contre une décision de ce bureau n'est pas non plus une décision de nature juridictionnelle (9 Ch. JS, 23 décembre 2016, M. R..., n° 404361, B).

Dès lors que la demande d'AJ relève de la procédure administrative, il y a donc lieu de considérer que son délai de présentation n'est pas franc.

Il faut alors ajouter qu'aucun argument ne conduit à néanmoins interpréter le délai de présentation de cette demande administrative comme étant franc ; au contraire :

Le législateur a entendu, en 2015, décorréliser le délai de demande d'AJ du délai de recours contentieux, en le fixant à 15 jours, puis, en 2018, conférer à la demande d'AJ un effet suspensif du délai de recours et non plus un effet interruptif, afin de parer aux situations où la demande d'AJ, devenue quasiment systématique, avait pour effet, en pratique, de doubler le délai de recours contentieux, alors que l'objectif poursuivi, notamment avec un délai de

recours contentieux d'un mois, est d'assurer un traitement si ce n'est rapide, du moins diligent, des recours contre les décisions de l'OFPRA afin de trancher dans les meilleurs délais la situation des demandeurs d'asile.

Le délai de 15 jours a été retenu parce qu'il était bref tout étant suffisant pour présenter une demande d'AJ, sachant que c'est la date d'envoi de la demande qui est prise en compte, ce qui, déjà, assoupli la contrainte que peut représenter un délai de 15 jours.

L'objectif de célérité vous a déjà conduit à juger que des délais de procédure contentieuse peuvent ne pas être francs (v. décisions précitées en contentieux électoral ou à propos des APRF). Cet objectif justifie à plus fortes raisons qu'un délai de procédure administrative, qui n'est par principe pas franc, ne soit pas considéré comme étant, par exception, franc.

En outre, on relèvera que depuis 2015, la CNDA, dans ses supports d'information comme dans les décisions qu'elle rend (v. par ex. CNDA, 16 février 2017, C... c/ OFPRA, n°16029246, C+), considère que le délai de demande de l'AJ n'est pas franc, à la différence du délai de recours contentieux, et cette interprétation n'a pas été contestée par les acteurs de l'asile. La pratique est donc, depuis 8 ans maintenant, celle d'un délai qui n'est pas franc.

Tous ces éléments pris ensemble nous conduisent à vous proposer de juger que le délai de présentation des demandes d'AJ devant le BAJ de la CNDA n'est pas un délai franc et que donc, en le jugeant ainsi, la CNDA, dans l'ordonnance attaquée, n'a pas commis d'erreur de droit.

Accessoirement, le pourvoi de M. K... reproche à cette ordonnance d'être entachée d'une autre erreur de droit : celle consistant à avoir opposé au requérant un délai, tant de demande d'AJ que de recours devant la CNDA, alors que la décision de l'OFPRA ne mentionnait pas que ces demandes pouvaient être déposées auprès du greffe de la maison d'arrêt où M. K... était détenu et que la version russe de la mention des voies et délais de recours, la seule qui pouvait lui être opposée, ne comportait pas la précision selon laquelle la CNDA pouvait être saisie par télécopie.

Cependant, en premier lieu, aucune règle ne prévoit le dépôt régulier d'une demande d'AJ ou d'un recours contre une décision de l'OFPRA auprès du chef d'un établissement pénitentiaire, ni même auprès de l'autorité chargée d'une rétention administrative (pour les situations visées à l'article L. 542-5 du CESEDA).

Cette règle existe en matière d'éloignement des étrangers (article R. 776-19 du CJA pour la rétention administrative ; R. 776-31 pour la détention). Et vous avez jugé qu'à compter de l'entrée en vigueur de ces dispositions (soit en 1990 pour la rétention<sup>2</sup> et en 2016 pour la détention<sup>3</sup>), la mention des voies et délais de recours doit, pour les décisions d'éloignement avec un délai de recours bref, notamment les décisions portant obligation de quitter le territoire sans délai (délai de recours de 48h), comporter l'indication de la possibilité de

---

<sup>2</sup> Décret n° 90-93 du 25 janvier 1990 relatif au contentieux des arrêtés préfectoraux de reconduite d'étrangers à la frontière et complétant le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

<sup>3</sup> Décret n° 2016-1458 du 28 octobre 2016 pris pour l'application du titre II de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France et portant notamment modification du code de justice administrative.

déposer le recours auprès de l'autorité chargée de la rétention administrative ou du chef de l'établissement pénitentiaire (10 juin 2020, M. A..., n°431179, T. pp. 785).

Mais, dans le contentieux de l'asile, il ne peut y avoir d'obligation pour l'administration de faire figurer dans la mention des voies et délais de recours une règle qui n'existe pas.

En second lieu, dans la version française de la mention des voies et délais de recours, l'OFPRA, qui n'y était pas obligé, a fait le choix d'indiquer les coordonnées de télécopie de la CNDA. La mention des voies et délais de recours sont aussi traduites dans 21 langues, dont le russe : n'y figurent que les mentions légalement requises (y compris celles de l'article R. 531-18 du CESEDA, notamment le 2° : le délai prévu à l'article 9-4 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique pour demander le bénéfice de l'aide juridictionnelle) et la télécopie n'en fait pas partie.

Les voies et délais de recours notifiés à M. K... étaient donc complètes et suffisantes et la CNDA n'a pas commis d'ED en opposant l'expiration du délai de recours à M. K....

PCMNC Rejet du pourvoi