

n°24BX02517-Préfet de la Réunion

1. La question de droit posée par ce dossier peut se résumer simplement : les étrangers déboutés du droit d'asile entrant dans le champ du 1° de l'article L. 542-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile sont-ils privés du droit de se maintenir sur le territoire dès qu'est prise la décision de rejet de leur demande d'asile ou d'irrecevabilité par l'office de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ou seulement à compter de la notification régulière de celle-ci ?

2. Précisons que les déboutés du droit d'asile concernés sont ceux qui bénéficient déjà d'une protection effective au titre de l'asile dans un autre pays (a), ceux qui font une demande de réexamen et ne franchissent pas le stade de l'examen préliminaire (b), ceux placés en rétention ou assignés à résidence (c), ceux faisant l'objet d'une procédure prioritaire, notamment parce qu'ils viennent d'un pays d'origine sûr (d), enfin ceux qui ne se montrent pas diligents dans l'instruction de leur demande, notamment parce qu'ils refusent de fournir certaines informations (e). La jurisprudence est solidement orientée dans le sens de l'exigence d'une notification de la décision de l'OFPRA avant que l'étranger ne puisse faire l'objet d'une décision de refus de séjour (**CE, 16 juin 2010, Diakité, n°340250**). Mais cette solution était directement commandée par le texte de l'article L. 742-6 du CESEDA. La loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile a réécrit le chapitre du CESEDA relatif au maintien sur le territoire des demandeurs d'asile, et l'article L. 743-2 fait désormais uniquement référence à la « prise » des décisions d'irrecevabilité ou de clôture par l'OFPRA, sans référence à leur notification. La loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie a ajouté au 1° des catégories de décisions en reprenant la même formulation, et ces dispositions ont été transférées lors de la recodification du code, à l'article L. 542-2 du CESEDA. Prenant acte de cette nouvelle rédaction, la cour administrative d'appel de Nancy a jugé que le droit au maintien sur le territoire des demandeurs d'asile précédemment mentionnés prenait fin, par dérogation à l'article L. 542-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dès que l'OFPRA avait pris sa décision, et non à la date de la notification de cette décision (**CAA Nancy, 30 avril 2024, n°23NC03163**). La cour de Paris s'est également engagée dans cette voie (**CAA Paris, 4 juillet 2024, Kharoti, n°24PA00383**). Mais d'autres cours continuent d'annuler les décisions de refus de séjour ou les mesures d'éloignement intervenues avant la notification de la décision de l'OFPRA (**CAA Toulouse, 14 novembre 2023, Préfet de la Haute-Garonne, n°22TL22590**). Globalement les cours sont partagées, vous pouvez même trouver des décisions contradictoires entre les chambres d'une même

cour d'appel : **CAA Nancy, 27 décembre 2024, Margoshvili, n°23NC02988** ; **CAA Nancy, 5 novembre 2024, Diomande, n°23NC00674**. Trois séries d'arguments pourraient aller dans le sens du statu quo, mais aucune ne nous a convaincu.

3. En premier lieu, il est vrai que les dispositions de l'article L. 743-2 du CESEDA pouvaient être lues comme ayant pour unique objet de déroger au caractère suspensif du recours devant la Cour nationale du droit d'asile. Ces dispositions sont issues du projet de la loi de 2015, dont les motifs, pas davantage que les travaux parlementaires, ne font référence à une volonté de revenir sur la jurisprudence antérieure en matière de notification. L'obligation de notification des décisions de l'OFPRA est maintenue dans les dispositions réglementaires issues du décret n° 2015-1298 du 16 octobre 2015, qui résolvent les difficultés pratiques pour l'administration de la jurisprudence antérieure en prévoyant que les mentions figurant dans l'application Telemofpra font foi jusqu'à preuve du contraire (art. R. 723-19). Entre parenthèses, l'obligation de notification existe au demeurant encore aujourd'hui, la question qui vous est posée étant celle de ses effets. En outre, la rédaction de l'article L. 743-2 apparaissait comme une liste de dérogations à l'article L. 743-1 de ce code sans égard à leur rédaction ; c'est la recodification du code, en plaçant en dénominateur commun la formule « Dès que l'Office français de protection des réfugiés et apatrides a pris les décisions suivantes » qui a mis en exergue la notion de « prise » de décision et sa temporalité.

4. Seulement, il nous semble que cette lecture n'est plus aussi évidente, après l'intervention de deux autres modifications législatives :

- d'une part la loi déjà mentionnée du 10 septembre 2018 a modifié l'article L. 743-1 concernant le droit au maintien sur le territoire des demandeurs d'asile relevant de la procédure de droit commun. Alors que ces dispositions garantissaient ce droit jusqu'à la notification de la décision de la Cour nationale du droit d'asile, ce dont avait pris acte la jurisprudence du CE (**CE, 7 mars 2008, Mounkaila, n°289419** ; **CE, 1^{er} juillet 2015, Sunbull, n°386288**), le titre I de cette loi ayant notamment pour objet d' « accélérer le traitement des demandes d'asile » y a substitué la lecture en audience publique, la date de notification restant néanmoins valable pour les ordonnances ; signalons que le CE a écarté une QPC dirigé contre ces dispositions (**CE, 25 mai 2023, Guerrero Veliz, n°471735**) sans que vous ne puissiez trouver dans cette décision d'indications décisives ;

- d'autre part, la récente loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration a de nouveau modifié ces dispositions et mis fin au droit du demandeur de se maintenir sur le territoire français, s'il est statué par ordonnance, à la date de la signature de celle-ci, précisant néanmoins que l'exécution de l'obligation de quitter le territoire français du demandeur d'asile ne peut être engagée qu'à compter de la date de notification de l'ordonnance.

5. Certes, ces dispositions concernent une problématique assez différente, puisqu'il s'agit de l'opposabilité d'une décision de justice, et non d'une décision administrative. Et signalons qu'entre ces deux textes, on peut trouver une décision d'un juge des référés du conseil d'Etat qui, faisant application de l'article L. 743-2, fait toujours référence à la date de notification de la décision de l'OFPRA (**CE, 10 décembre 2020, n°447225**). Reste qu'en l'état actuel des textes, il y aurait une certaine incohérence à priver les demandeurs d'asile les mieux protégés de leur droit au maintien sur le territoire l'encre de la décision de justice rejetant leur demande de reconnaissance du statut de réfugié à peine sèche, alors que ceux dont la demande apparaît moins sérieuse devrait bénéficier de la garantie tenant à la notification de la décision de l'OFPRA. Autrement dit, il est plus difficile aujourd'hui de prêter sur ce point une intention libérale au législateur, contre la lettre du texte.

6. En deuxième lieu, cette lettre du texte est également en délicatesse avec le principe général du droit administratif selon lequel une décision individuelle expresse n'est opposable à la personne qui en fait l'objet qu'au moment où elle est notifiée. Forgé d'abord par la jurisprudence du CE, (**CE, 28 novembre 1952, Dame Lefranc, p.534** ; **CE, Sect., 3 février 1956, Dame Sylvestre dite Irène Brillant, p. 45** ; **CE 15 mars 1967, Sieur Lawrosky, n° 65135**), ce principe a été codifié d'abord à l'article 8 de la loi du 17 juillet 1978, puis à l'article 2 de la loi du 2 mars 1982 pour les collectivités locales (**CE, 2 mai 2018, commune de Plestin-les-grèves, n°391876**) et enfin à L. 221-8 du code des relations entre le public et l'administration. Or, un acte inopposable ne peut déployer d'effets juridiques ; notamment en principe aucune décision ne peut être prise sur son fondement ou au moins ne peut être mise à exécution (voir par ex illégalité du retrait d'un certificat de résidence à la suite d'un arrêté d'expulsion non encore notifié : **CE, 10 juillet 2013, Ferraz, n°359451**). Il n'est pas douteux qu'au regard de ce seul principe, nonobstant les dispositions particulières de l'article L. 542-2 du CESEDA, l'édition de la décision de refus de séjour ou la mesure d'éloignement, qui ne pourraient légalement être prises sans la décision de l'OFPRA, exigerait la notification de cette dernière à l'étranger intéressé.

7. Mais, ainsi que le rappellent ces dernières dispositions, ce principe cède devant des dispositions législatives ou règlementaires contraires. Ainsi, si en matière de permis de conduire, le CE a, dans un premier temps, réaffirmé le principe selon lequel la décision constatant la perte de points, qui doit être portée à la connaissance de l'intéressé par lettre simple, ne lui est opposable qu'à compter de la date à laquelle cette notification lui est parvenue (**CE, Sect, 20 juin 1997 Fety, n°185323**), il a néanmoins ensuite admis que le ministre de l'intérieur constate la caducité du permis sans établir la notification des retraits de points successifs dès lors que dans sa décision finale il récapitule les retraits antérieurs et les rend ainsi opposables (**CE, 5 décembre 2005, Martineau, n°280097**). Plus proche de nous, en matière de demande d'asile en rétention, l'article L. 754-5 prévoit que la décision d'éloignement ne peut être mise à exécution avant que l'OFPRA « ait rendu sa décision » (**CE, 16 novembre 2020, Ouattara, n°446464**). Vous pourriez donc admettre une nouvelle dérogation législative au principe.

8. Néanmoins, en dernier lieu, votre lecture de l'article L. 542-2 du CESEDA pourrait être guidée par la protection de principes d'une valeur supérieure, et particulier le droit d'asile. Ces dispositions mentionnent d'ailleurs expressément qu'elles s'appliquent « *sous réserve du respect des stipulations de l'article 33 de la convention de Genève du 28 juillet 1951, et de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ». Toutefois, la directive dite « procédure » du 2013/32/UE du 26 juin 2013 n'impose pas le maintien du demandeur d'asile jusqu'à la notification de la décision de l'OFPRA. Par ailleurs nous constatons, d'une part que le recours devant la CNDA n'étant pas suspensif, il n'y a pas d'intérêt immédiat à ce que le ressortissant étranger puisse contester la décision devant la CNDA ; d'autre part, le recours contre la mesure d'éloignement est lui suspensif, et l'étranger pourra alors contester l'existence de la décision rejetant sa demande d'asile ; en matière de procédure d'urgence, l'entier dossier doit d'ailleurs être produit par l'administration. Enfin, l'étranger peut également dans certains cas, dans le cadre du recours tendant à l'annulation de la mesure d'éloignement, obtenir que son exécution soit suspendue, lorsqu'il présente des éléments sérieux de nature à justifier son maintien sur le territoire jusqu'à la décision de la CNDA (voir art. L. 752-1 et suivants du CESEDA). Il nous semble donc qu'il n'existe pas d'enjeu réel en matière de droit d'asile, justifiant de s'éloigner de la lettre de l'article L. 542-2 du CESEDA. En conséquence, nous vous proposons de juger que le droit au maintien sur le territoire cesse pour le demandeur d'asile dès lors que l'OFPRA a pris une des décisions mentionnées au 1° de l'article L. 542-2 du CESEDA.

9. Et nous pouvons en venir aux faits de l'espèce : Mme Moutahida est une ressortissante comorienne née le 22 mai 2002. Elle est entrée à la Réunion le 25 novembre 2020, dans le cadre d'une évacuation sanitaire. Elle a fait l'objet d'un arrêté portant refus de séjour assorti d'une obligation de quitter le territoire dans un délai de 30 jours le 8 septembre 2021. Elle a été placée en rétention le 10 avril 2024 et a présenté sa demande d'asile en rétention. Même si le juge des libertés et de la détention a ordonné la mainlevée de la rétention, Mme Moutahida entrait dans le champ d'application du d) du 1° de l'article L. 542-2. L'OFPRA a rejeté sa demande par décision du 13 juin 2024. De nouveau interpellée le 4 octobre 2024, le préfet de la Réunion a pris à son encontre une nouvelle mesure d'éloignement, et l'a encore placée en rétention. Mais par un jugement du 10 octobre 2024 dont le préfet de la Réunion relève appel, le magistrat désigné par le président du TA de la Réunion a annulé l'arrêté au motif que la décision de l'OFPRA ne lui avait pas été régulièrement notifiée.

10. Si vous nous suivez, vous jugerez que le premier juge a retenu à tort un moyen inopérant (**CE, 3 août 2011, Craeye, n°326754**). Il vous faudra en informer les parties en application de l'article R. 611-7 du CJA. Dans le cadre de l'effet dévolutif, vous examinerez les autres moyens soulevés par Mme Moutahida en première instance, à savoir la méconnaissance de l'article 8 de la CEDH, les autres moyens tendant à la méconnaissance des articles L. 423-23 et L. 435-1 du CESEDA étant inopérants en l'absence de refus de séjour sur ces fondements. Mme Moutahida est célibataire et sans charge de famille à la Réunion, elle a entrepris des études mais ne réside sur le territoire que depuis moins de quatre ans. Si sa mère réside à la Réunion avec ses sœurs, dont l'une à la nationalité française, elle ne vit pas avec elles, et n'est pas dépourvue d'attachments familiaux aux Comores, où vit notamment son père. Il ne nous semble pas que l'arrêté porte au droit RVFP de Mme Moutahida une atteinte disproportionnée, ce que vous avez d'ailleurs déjà jugée pour elle en 2023.

PCMNC :

Annulation du jugement du TA de La Réunion du 10 octobre 2024

Rejet de la demande présentée par Mme Moutahida devant le TA.