

N°s 416032-416121 – M. K... et OFPRA
N° 422740 – OFPRA c/ M. A...
N° 425231 – M. KH...

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 12 juin 2020
Lecture du 19 juin 2020

CONCLUSIONS

M. Alexandre LALLET, rapporteur public

Le droit de la révocation du statut de réfugié ne peut être simple. Il doit appréhender des situations complexes et diverses, et s'efforcer de concilier la protection des personnes persécutées avec celle de l'Etat qui les accueille ainsi qu'avec une forme de « moralité internationale ». Hélas, le degré de raffinement que ce régime juridique a atteint doit aussi beaucoup aux rédacteurs des textes, avec l'aimable contribution du juge.

Revenons aux fondamentaux. L'article 1^{er} de la convention de Genève, qui s'intitule « Définition du terme « réfugié », comporte trois séries de stipulations distinctes :

- les paragraphes A et B posent cette définition à proprement parler ;
- le paragraphe C énumère les cas où la Convention cesse d'être applicable, parce que le réfugié ne remplit plus les conditions posées – c'est ce qu'on appelle communément les « **clauses de cessation** » ;
- enfin, les paragraphes D à F sont des **clauses dites d'« exclusion »** qui énumèrent les situations dans lesquelles la Convention ne s'applique pas à certaines personnes, soit qu'elles bénéficient déjà d'une protection ou d'une assistance, comme certains « réfugiés palestiniens », soit qu'elles ne sont pas ou plus dignes de bénéficier de la protection internationale en raison d'agissements gravement répréhensibles.

Dans un registre différent, qui concerne la possibilité ou non d'éloigner un réfugié, le paragraphe 2 de son article 33 exclut du bénéfice du principe de non-refoulement celui qu'il y a des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté de ce pays.

La directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011, dite « directive qualification », s’inspire très directement de ces stipulations, comme elle le précise elle-même, mais les restitue selon une architecture légèrement différente et, à dire vrai, assez déficiente.

Son article 11 reprend fidèlement les clauses de cessation du paragraphe C de l’article 1^{er} de la convention de Genève. Son article 12 de la directive, quant à lui, reproduit, avec quelques précisions de détail, les clauses d’exclusion des paragraphes D à F¹. Les points 1 et 3 de l’article 14 font obligation aux Etats de révoquer le statut de réfugié des personnes qui relèvent d’une telle clause de cessation ou d’exclusion.

Mais le paragraphe 4 du même article 14 ajoute que les Etats peuvent révoquer le statut octroyé à un réfugié lorsqu’il existe des motifs raisonnables de le considérer comme une menace pour la sécurité de l’Etat membre dans lequel il se trouve ou lorsque, ayant été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave, il constitue une menace pour la société de cet Etat membre. On retrouve ici les deux hypothèses dans lesquelles la convention de Genève écarte l’application du principe de non-refoulement, mais elles ont été, en quelque sorte, transmutes en causes de révocation du statut de réfugié. Mais une révocation spéciale. Car le paragraphe 6 du même article précise que les personnes qui ont perdu leur statut de réfugié sur ce fondement continuent de jouir d’un certain nombre de droits prévus par la convention de Genève ou de droits analogues, « *pour autant qu’elles se trouvent dans l’Etat membre* », notamment le droit à ne pas être refoulées, prévu à l’article 33 de la convention de Genève. On ne peut que s’étonner, en conséquence, que, dans le chapitre relatif au contenu de la protection internationale, figure un article 21 relatif à la protection contre le refoulement, dont le paragraphe 2 prévoit que, « *lorsque cela ne leur est pas interdit en vertu des obligations internationales qui s’imposent* » à eux, les Etats peuvent refouler un réfugié, qu’il bénéficie ou non de ce statut, dans les deux mêmes hypothèses – menace contre la sécurité de l’Etat ou personne condamnée pour un crime grave et constituant une menace pour la société d’accueil.

Ce joli sac de nœuds a été déposé sur le plateau du Kirchberg et la Cour de justice de l’Union européenne l’a partiellement démêlé par un arrêt de grande chambre du 14 mai 2019 (C-391/16, C-77/17 et C-78/17).

Cet arrêt repose principalement sur la **distinction, classique, entre la qualité de réfugié et le statut de réfugié**. On sait que l’octroi du statut de réfugié présente un caractère purement recognitif de la qualité de réfugié. Lorsque s’applique une clause de cessation ou d’exclusion

¹ On notera que si l’article 11 précise que la personne qui relève d’une des situations qu’il énumère « *cesse d’être réfugié* » alors que l’article 12 évoque l’exclusion du « *statut de réfugié* », cette distinction ne se retrouve pas dans d’autres versions linguistiques de la directive et a été totalement neutralisée par la Cour de justice (cf. infra son arrêt du 14 mai 2019, C-391/16, pt. 87-88).

à un réfugié ayant obtenu le statut, la mesure de révocation lui fait perdre le statut par voie de conséquence de la perte de la qualité. Tel n'est pas le cas lorsque s'applique le paragraphe 4 de l'article 14. Sur ce fondement, l'Etat peut seulement mettre fin au statut de réfugié. Il ne remet pas en cause la qualité. Contrairement aux clauses d'exclusion visant certains criminels, il ne s'agit pas tant de sanctionner l'indignité de la personne à la protection internationale que sa dangerosité pour l'Etat qui l'accueille. Mais cette dangerosité ne peut faire oublier que, par définition, dès lors qu'elle peut toujours se prévaloir de la qualité de réfugié, cette personne serait elle-même en danger si elle retournait dans son pays d'origine. Par conséquent, la Cour considère qu'elle ne peut être privée de toute protection internationale et qu'il y a lieu d'interpréter la directive de telle sorte qu'elle assure le niveau de protection minimal prévu par la convention de Genève, afin que celle-ci ne soit pas méconnue, comme l'exigent l'article 78 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux.

En conséquence, la protection due à ces personnes comprend deux volets :

- d'une part, **un Etat ne saurait éloigner un réfugié ayant « seulement » perdu son statut sur ce fondement, lorsqu'il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'il encourra dans le pays de destination un risque réel de subir des traitements prohibés par les articles 4 et 19 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne** (pt. 94). Dans un tel cas, le principe de non-refoulement joue à plein (pt. 95), ce qui permet à la Cour de claironner que la directive est, en définitive, plus protectrice encore que la convention de Genève² ;

² Si protectrice qu'on peut sérieusement se demander ce qu'il reste du paragraphe 2 de l'article 21 qui fait échec au principe de non-refoulement lorsque l'intéressé représente une menace pour la sécurité de l'Etat ou la société d'accueil. Car toutes choses égales par ailleurs, l'intéressé a toujours la qualité de réfugié. Par construction, il craint donc avec raison de faire l'objet d'un ou plusieurs actes de persécution pour les raisons énumérées par les textes, c'est-à-dire, selon l'article 9 de la directive, d'un acte suffisamment grave du fait de sa nature ou de son caractère répété pour constituer une violation grave des droits fondamentaux de l'homme, soit d'une accumulation de diverses mesures, y compris des violations des droits de l'homme, qui sont suffisamment graves pour affecter l'individu de façon comparable. En pratique, donc, la personne qui se voit « seulement » retirer le statut de réfugié dans le cadre prévu par le paragraphe 4 de l'article 14 de la directive, tout en continuant à jouir de la qualité de réfugié, sera largement à l'abri de l'éloignement, si ce n'est dans un Etat distinct de son pays d'origine qu'il fuit. La CJUE avait auparavant jugé que « *le refoulement d'un réfugié, s'il est en principe autorisé par la disposition dérogatoire de l'article 21, paragraphe 2, de la directive 2004/83, ne constitue que l'ultima ratio à laquelle un Etat membre peut recourir lorsqu'aucune autre mesure n'est possible ou suffisante pour faire face à la menace que ce réfugié fait courir à la sécurité ou à la société de cet Etat membre* » et que, dès lors que ce refoulement conduit potentiellement à la renvoyer vers un pays où elle pourrait courir un risque de persécution, la directive pose des conditions rigoureuses et en fait une simple faculté pour les Etats membres (CJUE, 24 juin 2015, *HT vs Baden Wurtemberg*, C-373/13, pts. 71-72). Mais pour admettre la possibilité même d'un tel refoulement, encore faut-il, à la lumière de l'arrêt de 2019, qu'il existe une différence de portée entre la notion de « **traitements inhumains et dégradants** », **faisant obstacle au refoulement, et celle de « persécutions** ». L'existence d'un tel écart semble se déduire de l'article 9 de la directive, qui ne réduit pas les actes de persécution aux violations des droits « indérogeables » de la convention EDH (notamment l'article 3 prohibant les traitements inhumains et dégradants). On en trouve aussi trace dans un arrêt du 5 septembre 2012 (C-71/11 et C-99/11, pt. 67), dans lequel la CJUE indique qu'une violation du droit à la liberté de religion est

- d'autre part, aussi longtemps que la personne se trouve sur le territoire de l'Etat membre – et on vient de dire que ce sera en général le cas – elle bénéficie d'une sorte de « protection internationale dégradée », de « para-statut de réfugié ». Ce **socle de droits** comprend, en premier lieu, les droits qu'énumère le paragraphe 6 de l'article 14 : non-discrimination, liberté religieuse, droit au recours, droit à l'éducation, protection contre les sanctions pénales en cas d'entrée ou de séjour irrégulier, encadrement des limitations de leur liberté d'aller et venir, protection contre l'expulsion et le refoulement. Il inclut, en second lieu, selon la Cour de justice, tous les droits que la Convention de Genève reconnaît aux réfugiés indépendamment du caractère régulier ou non de leur séjour³ et tous les droits fondamentaux reconnus par la Charte à toute personne se trouvant sur le territoire d'un Etat membre, en situation régulière ou non, comme le respect de la vie privée et familiale, la liberté professionnelle, les droits relatifs à la sécurité sociale et à l'aide sociale, ainsi que la protection de la santé. Pour résumer, par la négative, **l'intéressé perd essentiellement la protection juridique et administrative attachée au statut de réfugié et son droit au séjour en qualité de réfugié, ainsi que les droits attachés à la résidence régulière dans l'Etat.**

Vous l'aurez compris : peu ou prou, la Cour a identifié, sinon créé, une nouvelle catégorie de « ni-ni ». Et concrètement, la protection de la société d'accueil est sacrifiée au profit de celle de l'individu qui la menace...

susceptible de constituer une persécution lorsque le demandeur court un risque réel, notamment, « *d'être poursuivi **ou** d'être soumis à des traitements ou à des peines inhumains ou dégradants* » (c'est nous qui soulignons). Le guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié du HCR évoque aussi le cas du demandeur qui « *peut avoir fait l'objet de mesures diverses qui en elles-mêmes ne sont pas des persécutions (par exemple, différentes mesures de discrimination), auxquelles viennent s'ajouter dans certains cas d'autres circonstances adverses (par exemple une atmosphère générale d'insécurité dans le pays d'origine). En pareil cas, les divers éléments de la situation, pris conjointement, peuvent provoquer chez le demandeur un état d'esprit qui permet raisonnablement de dire qu'il craint d'être persécuté pour des « motifs cumulés »* » (pt. 53) ou encore celui qui fait l'objet de mesures discriminatoires qui, si elles ne sont « *pas graves en elles-mêmes, (...) peuvent néanmoins amener l'intéressé à craindre avec raison d'être persécuté si elles provoquent chez lui un sentiment d'appréhension et d'insécurité quant à son propre sort.* » (pt. 54). Or dans ces deux cas, il est difficile de parler de traitement inhumain ou dégradant. Cela étant, au vu de la pratique décisionnelle en matière d'asile, le champ des persécutions qui ne seraient pas des traitements inhumains ou dégradants apparaît singulièrement étroit. Dans la zone de recoupement, le refoulement pourrait rester possible en raison du **différence de standard de preuve** entre les « *motifs sérieux et avérés de croire que [l'intéressé] encourra dans le pays de destination un risque réel de subir* » des traitements inhumains et dégradants, faisait obstacle au refoulement, et les craintes suffisamment crédibles et étayées de persécutions (à la lumière des exigences posées par l'article 4 de la directive). Mais là encore, l'espace semble très ténu...

³ Ce qui inclut, outre les droits énumérés au paragraphe 6 de l'article 14, le droit à la propriété mobilière et immobilière (article 13) et le droit à la propriété intellectuelle et industrielle (article 14).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Voyons à présent comment ces normes supra-nationales sont traduites dans notre législation. Deux dispositions législatives du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile fondent les mesures de révocation du statut de réfugié :

- sur le fondement de l'article L. 711-4, l'OFPRA met fin à ce statut lorsque la personne concernée tombe sous le coup d'une clause de cessation ou d'exclusion. Ces dispositions transposent ainsi les articles 11 et 12, ainsi que les paragraphes 1 et 3 de l'article 14 de la directive ;
- l'article L. 711-6 transpose quant à lui le paragraphe 4 de cet article 14. Il prévoit qu'il est mis fin au statut de réfugié lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que la présence en France de l'intéressé constitue une menace grave pour la sûreté de l'Etat ou lorsqu'elle a été condamnée en dernier ressort pour un crime ou un délit grave et que sa présence constitue une menace grave pour la société française. C'est sur ce fondement que l'OFPRA a révoqué le statut de réfugié de MM. K..., KH... et A....

Cet article L. 711-6 souffre de trois défauts d'ordre légistique, terminologique et substantiel :

- d'une part, il figure dans un chapitre consacré à la « qualité de réfugié », alors qu'il ne traite et, comme on l'a dit, ne peut légalement traiter que du statut de réfugié ;
- d'autre part, il comporte plusieurs écarts rédactionnels fâcheux avec la directive, que nous vous avons décrits dans les conclusions que nous avons prononcées peu avant le confinement, dans le dossier *OFPRA c/N...* (n° 428140) ;
- enfin, il laisse entendre – et les travaux préparatoires de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 qui a introduit ces dispositions le confirment - que la révocation du statut de réfugié prise sur son fondement aurait la même portée que celle qui est prononcée sur celui de l'article L. 711-4, alors qu'il n'en est rien. Le CESEDA fait ici purement et simplement l'impasse sur le socle de droits que « le réfugié sans le statut » peut exiger et dont nous avons précédemment rappelé la consistance.

Pour autant, ce dernier problème ne réside pas dans l'article L. 711-6 lui-même mais dans l'absence, quelque part dans le CESEDA, de ce « statut de substitution ». Il n'y a donc pas lieu de paralyser la mise en œuvre du dispositif de révocation du statut mais simplement, pour garantir la conformité du droit national au droit de l'Union, d'obliger l'administration, même sans texte, à accorder à ceux qui en font l'objet les droits découlant de la directive. Il n'y a là rien de plus audacieux que ce que vous avez fait dans la vénérable décision d'Assemblée *V...*⁴.

Il en résulte que, contrairement à ce qui est soutenu dans les affaires KH... et K..., l'article L. 711-6 ainsi interprété, qui ne consiste pas à ajouter une clause d'exclusion, ne méconnaît ni l'article 14 de la directive de 2011, ni la convention de Genève⁵.

⁴ CE, Ass., 29 juin 2001, *V...*, n° 213229, au Rec.

Les considérations qui précèdent vous aideront aussi à régler une question sensible touchant à **l'office de la CNDA**. Dans les trois affaires inscrites au présent rôle, celle-ci a jugé qu'il n'est possible, ni pour l'OFPRA, ni pour elle-même, de mettre fin au statut de réfugié sur le fondement de l'article L. 711-6 du CESEDA sans avoir préalablement vérifié que l'intéressé ne relève pas, plus radicalement, d'une clause de cessation ou d'exclusion. Autrement dit, il existerait un ordre logique d'application des articles L. 711-4 et L. 711-6. Sur ce point, la CNDA a réussi l'exploit, rare voire inédit, de mettre les réfugiés et l'OFPRA d'accord contre elle.

A ce jour, vous avez seulement donné le mode d'emploi de l'examen par la Cour, juge de plein contentieux de l'asile, des recours contre une mesure de révocation prise sur le fondement de **l'article L. 711-4**. Et vous n'avez pas manqué d'audace dans cet exercice.

En premier lieu, lorsqu'elle considère que la clause de cessation ou d'exclusion mobilisée par l'OFPRA ne pouvait s'appliquer au cas d'espèce, la Cour doit examiner **d'office** et à peine d'erreur de droit si, au vu du dossier et des échanges à l'audience, une autre clause de même nature est susceptible de s'appliquer (CE, 28 décembre 2017, *OFPRA*, n° 404756, aux T.). La solution n'a rien d'évidente car il s'agit ni plus ni moins d'une substitution de motifs, qui ne peut en principe émaner du juge mais doit être sollicitée par une partie. Mais vous avez sans doute été sensible à l'idée développée par notre collègue Guillaume Odinet selon laquelle la question posée à la CNDA est unique, et symétrique de celle à laquelle elle doit répondre lorsqu'elle se prononce sur l'octroi du statut de réfugié : l'intéressé relève-t-il ou non du champ d'application de la convention de Genève ?⁶

En second lieu, vous admettez, dans la situation symétrique à la nôtre, que l'OFPRA puisse, en cours d'instance devant la CNDA, changer de pied et **se prévaloir de ce que le statut de**

⁵ Sur ce dernier point, vous n'êtes pas juridiquement lié par ce que la Cour de justice a jugé, pour ce qui concerne la compatibilité du principe de l'article L. 711-6 avec la convention de Genève. En effet, le paragraphe 4 de l'article 14 de la directive de 2011 se borne à ouvrir une faculté aux Etats membres, et vous pourriez, au bénéfice d'une interprétation autonome de la convention de Genève, fermer cette possibilité, pour ce qui concerne la France, sans pour autant heurter le droit de l'Union (pour cette raison, d'ailleurs, vous n'avez pas à vous prononcer ici sur la question, réservée par la décision d'Assemblée *Association des américains accidentels* du 19 juillet 2019, n° 424216-424217, au Rec., de l'opérance du moyen tiré de ce qu'une disposition nationale prise pour la transposition de dispositions précises et inconditionnelles d'une directive méconnaîtrait un engagement international de la France d'effet direct). Vous avez d'ailleurs déjà jugé que l'article 33 de la convention de Genève n'impliquait pas que le bénéfice du statut de réfugié puisse, sur son fondement, être retiré (CE, 21 mai 1997, *P...*, n° 148997, au Rec.). Mais le législateur a, depuis, fait un autre choix dont il convient de prendre acte. Compte tenu des garde-fous posés par la Cour de justice et qui, eux, s'imposent à vous dès l'instant que ce choix a été fait, il n'y a pas de difficulté au regard de la convention de Genève.

⁶ On relèvera aussi que l'article 45 de la directive « procédure » garantit à l'intéressé le droit d'être informé des motifs du réexamen de la situation du réfugié et de la possibilité de présenter, lors d'un entretien personnel, les motifs pour lesquels il n'y a pas lieu de lui retirer la protection internationale. Ce texte aurait pu être interprété comme interdisant la substitution de motifs devant le juge. Mais l'instruction des dossiers et le déroulement de l'audience devant la Cour offrent il est vrai des garanties de substitution suffisantes.

réfugié devait être révoqué sur le fondement de l'article L. 711-6 (CE, 30 janvier 2019, *OFPRA*, n° 416013, aux T. sur un autre point mais aux conclusions très explicites d'Aurélie Bretonneau, qui excluait en revanche que la CNDA puisse y procéder d'office). Là encore, la solution est hardie. D'une part, parce qu'en principe, l'administration n'est pas recevable à demander au juge, y compris en défense⁷, de prendre des mesures qui sont en son propre pouvoir. Mais cette objection doit céder eu égard à l'intérêt de régler le sort de la personne concernée dans le cadre d'une seule et même instance, plutôt que d'obliger l'OFPRA à édicter, en-dehors de celle-ci, une nouvelle mesure de révocation sur un nouveau fondement, que le réfugié devra de nouveau attaquer. D'autre part et surtout, parce que « passer du L. 711-4 au L. 711-6 », ce n'est pas seulement procéder à une substitution de base légale ou faire droit à une substitution de motifs. C'est admettre la substitution entre deux décisions qui n'ont tout simplement pas la même portée. Cela étant, la pleine juridiction est le lieu de la réformation des décisions et il n'y a rien d'aberrant à admettre qu'une personne dont la qualité de réfugié était en jeu, ainsi que l'ensemble des droits attachés au statut, fasse finalement l'objet d'une simple « rétrogradation » dans ce « para-statut de réfugié » auquel aboutit l'application de l'article L. 711-6.

Le raisonnement de la CNDA s'inscrit par anticipation dans la logique de la première jurisprudence, ce qui n'a rien d'incongru. Il est assez intuitif, en effet, de vérifier au préalable si l'intéressé relève toujours du champ d'application du droit de l'asile, avant d'examiner, le cas échéant, s'il y a tout de même lieu de le priver de son statut de réfugié au profit du régime de protection internationale « dégradée » ouvert au bénéfice des « réfugiés sans le statut ». Dit autrement, la qualité de réfugié étant une condition du bénéfice du para-statut découlant de la mise en œuvre de l'article L. 711-6, on comprend que la Cour ait recherché si elle était encore satisfaite. Son raisonnement fait aussi écho à l'obligation dans laquelle se trouve l'OFPRA de révoquer le statut lorsqu'une clause de cessation ou d'exclusion s'applique. Cette obligation résulte des termes mêmes de la directive de 2011 et la Cour de justice n'admet d'ailleurs pas que les Etats refusent d'appliquer les clauses de cessation ou d'exclusion⁸. Du reste, depuis la loi immigration de 2018⁹, l'article L. 711-4 prescrit à l'OFPRA de mettre fin au statut lorsque les conditions sont réunies. La démarche de la Cour permet de garantir le respect de cette

⁷ La jurisprudence *Préfet de l'Eure* s'applique aussi dans le cadre reconventionnel (CE, 4 février 1955, *M...*, au Rec.).

⁸ V. à propos des clauses d'exclusion : CJUE, Gde Chambre, 9 novembre 2010, *Allemagne c/ B. et D.*, C-57/09 et C-101/09. Il en va logiquement de même des clauses de cessation dès lors que la Cour de justice juge qu'il serait contraire à l'économie générale et aux objectifs de la directive 2011/95 de faire bénéficier des statuts qu'elle prévoit des ressortissants de pays tiers placés dans des situations dénuées de tout lien avec la logique de la protection internationale (CJUE, 18 décembre 2014, *M'B...*, C-542/13, pt. 44).

⁹ Selon les travaux préparatoires de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, il s'est agi, tant pour l'article L. 711-4 que pour l'article L. 711-6, de placer l'OFPRA en situation de « compétence liée », c'est-à-dire de l'obliger à mettre fin au statut dès lors qu'il estime qu'une clause de cessation ou d'exclusion peut jouer (« dès lors que l'OFPRA a qualifié les faits, il n'y a aucune raison qu'il n'en tire pas les conséquences » - intervention du sénateur F.-N. Buffet).

obligation lorsque le dossier fait ressortir que l'intéressé n'a plus vocation à revendiquer la qualité de réfugié¹⁰.

Pour autant, nous ne vous proposerons pas de valider ce raisonnement. D'une part, parce qu'il nous paraît inopportun de pousser l'office de la CNDA, déjà très exigeant pour une juridiction si encombrée, jusqu'à l'obliger à substituer d'elle-même une décision à une autre, *a fortiori* compte tenu de leur différence de portée. D'autre part, parce que cette solution se heurte à la prohibition de l'*ultra petita* puisqu'aucune partie n'a jamais demandé la remise en cause de la qualité de réfugié. Vous pourriez, il est vrai, ajouter aux rares entailles que vous avez déjà pratiquées dans ce principe cardinal du procès administratif, au bénéfice de l'idée que la CNDA est saisie de la **situation d'ensemble du réfugié**, comme le juge électoral est saisi de l'ensemble des opérations électorales¹¹, le juge du référé précontractuel de la légalité de l'ensemble d'une procédure de passation¹² ou, anciennement, le juge des établissements insalubres, qui pouvait ajouter aux mesures prises par le préfet pour remédier à une situation d'insalubrité¹³. Mais nous pensons que tel n'est pas, ou ne doit pas être, le rôle du juge de l'asile, tout juge de plein contentieux qu'il est. Selon les termes de l'article L. 731-2 du CESEDA, la CNDA est d'abord saisie de recours formés contre les décisions de l'OFPRA. Elle se prononce sur une contestation. Si l'OFPRA a décidé de circonscrire le débat au statut de réfugié, sans discuter la qualité, la loyauté de ce débat exige qu'il ne soit pas déplacé d'autorité par la Cour sur ce dernier terrain. L'article L. 733-5 du CESEDA, qui prévoit que la CNDA, saisie d'un recours contre une décision de l'OFPRA, statue, en qualité de juge de plein contentieux, sur « *le droit du requérant à une protection au titre de l'asile* », vise seulement à marquer que la CNDA ne peut, sauf exceptions limitativement énumérées, se contenter d'annuler la décision de l'OFPRA et lui renvoyer le dossier. Elle doit purger le litige tel qu'il se présente à elle. **Tout ce litige, mais rien que ce litige**, tel que les parties se sont implicitement accordées à le définir.

On peut même hésiter à admettre un tel déplacement du débat contentieux **lorsque l'OFPRA le demande**. L'objection de l'*ultra petita* est certes levée. Mais contrairement à la solution symétrique que vous avez adoptée en 2019, le recours de l'intéressé est ici susceptible de lui préjudicier, puisque n'était en jeu, initialement, que son statut de réfugié, et non sa qualité. Cela étant, aucun principe général ne s'oppose à cet effet boomerang¹⁴. La possibilité de

¹⁰ Ajoutons que ce pouvoir, et ce devoir, que la CNDA s'est reconnu ne peut être exercé que si les parties en ont été préalablement informées, puisque l'article R. 733-16 du CESEDA exige d'avertir les parties des moyens d'ordre public que la cour entend soulever, notamment celui tiré de ce que le demandeur relèverait d'une clause d'exclusion. Le demandeur ne tomberait donc pas des nues en découvrant, à la lecture de l'arrêt, qu'il n'est tout simplement plus un réfugié.

¹¹ CE, 18 mai 1889, *Elections de Béguéy*, p. 637 ; CE, 18 octobre 1972, *Elections municipales de Saint-Germain d'Esteuil*, p. 652 ; CE, 7 juillet 1976, *Elections au conseil régional de l'ordre des architectes Provence Côte d'Azur Corse*, n° 89875-90036-94408-96175, aux T. ; CE, 25 septembre 1995, *Elections cantonales de Béthune-Nord*, n° 163111, aux T.

¹² CE, 20 octobre 2006, *Commune d'Andeville*, n° 289234, au Rec.

¹³ CE, Section 19 juin 1959, *L...*, p. 387.

présenter des conclusions reconventionnelles dans le cadre d'un même litige¹⁵, à laquelle une telle demande s'apparente, découle au contraire des règles générales de procédure applicables à toute juridiction¹⁶ et vous ne l'écartez qu'en considération des caractéristiques particulières de certains recours¹⁷. **Nous pensons donc qu'il y a lieu de permettre à l'OFPRA d'opter en cours d'instance pour le terrain de l'article L. 711-4.**

A notre sens, la seule chose que la Cour puisse faire d'office lorsqu'elle est saisie d'une révocation fondée sur l'article L. 711-6, c'est se placer sur l'item de cet article applicable à la situation dont elle est saisie, comme elle doit le faire pour les clauses de cessation et d'exclusion¹⁸. **En résumé, dans notre esprit, la CNDA pourrait d'office « naviguer au sein du L. 711-4 ou au sein du L. 711-6 » ; en revanche, elle ne pourrait passer de l'un à l'autre que si l'OFPRA le lui demande.** Cet équilibre, respectueux du rôle respectif de l'administration et du juge, présenterait l'avantage d'unifier le traitement procédural des recours dirigés contre les mesures de révocation, quel qu'en soit le fondement. Quelques grammes de rusticité dans un monde de raffinement.

La CNDA a donc méconnu son office en recherchant de sa propre initiative, sans faire suite à une demande de l'Office, si les requérants devaient être privés de cette qualité en application de l'article L. 711-4, alors qu'elle était seulement saisie d'un recours contre une « révocation L. 711-6 ». Si vous nous suivez, vous n'en tirerez toutefois pas la même conséquence dans les trois affaires :

- dans le dossier K..., cet examen préalable a conduit la Cour à juger que l'intéressé devait se voir retirer la qualité de réfugié sur le fondement de l'article L. 711-4, ce qui l'a amenée à annuler la décision de l'OFPRA fondée sur l'article L. 711-6. L'arrêt doit donc être cassé purement et simplement ;
- dans le dossier A..., ce vice n'affecte que l'article 2 de l'arrêt par lequel la Cour, après avoir annulé la décision de l'OFPRA mettant fin au statut de réfugié dans son article 1^{er}, a déclaré que l'intéressé « *est maintenu dans sa qualité de réfugié* ». Comme en matière d'*ultra petita*, il n'y a pas lieu à renvoi en pareil cas ;

¹⁴ La prohibition de la *reformatio in pejus* applicable en matière pénale a été déclinée en principe général du droit dans la matière répressive (CE, Section, 16 mars 1984, M..., au Rec.).

¹⁵ La recevabilité des conclusions reconventionnelles, comme celle du recours incident, est subordonnée à la condition qu'elles ne soulèvent pas un litige distinct (CE, 26 octobre 2011, *Société d'architecture Bical-Courcier-Martinelli et Sté Michel Forgue*, n° 334098, aux T.).

¹⁶ CE, 26 mars 1931, *Société des moteurs et automobiles Zedel*, p. 358

¹⁷ Excès de pouvoir, contentieux électoral, contraventions de grande voirie...

¹⁸ Dans la mesure où l'article L. 711-6 fait obligation à l'OFPRA de prononcer la mesure lorsque l'une ou l'autre des conditions est remplie, où il ne s'agit plus d'une substitution de décisions de natures différentes, et où les hypothèses du 1° et du 2° sont assez poreuses (à tout le moins les notions de « menace contre la sûreté de l'Etat » et de « menace pour la société »), il nous semble justifié de transposer à cet article la jurisprudence rendue pour l'article L. 711-4.

- enfin, dans le dossier KH..., elle a estimé que l'intéressé ne relevait pas d'une clause de cessation ou d'exclusion mais n'en a tiré aucune conclusion dans son dispositif de rejet. Par suite, ce motif doit être regardé comme surabondant et dépourvu d'autorité de la chose jugée. Il n'y a donc pas lieu, en tout état de cause, de soulever d'office le moyen tiré de la méconnaissance de son office¹⁹.

Il vous reste à examiner les autres moyens soulevés dans ces deux derniers dossiers.

Nous commencerons par celui de M. KH....

En premier lieu, le moyen tiré de ce que la procédure devant l'OFPRA a été viciée par le refus de l'Office de lui communiquer, en vue de l'entretien, une lettre du directeur général des étrangers en France et une note des services de renseignement, était doublement inopérant devant la juridiction du fond. D'une part, parce qu'aucune disposition du CESEDA ou de la directive « procédure » de 2013 ne prévoit une telle communication, l'intéressé devant seulement être informé des motifs de la mesure envisagée afin de pouvoir la contester utilement²⁰. D'autre part, parce que ce vice allégué n'est pas au nombre de ceux énumérés à l'article L. 733-5 du CESEDA²¹ justifiant que la CNDA se contente d'annuler la décision de l'OFPRA et de lui renvoyer le dossier au lieu de se prononcer elle-même sur les droits du requérant. La Cour n'a donc commis aucune erreur de droit en écartant le moyen sur ces deux terrains.

En second lieu, nous pensons que la Cour, dont l'arrêt est particulièrement charpenté et circonstancié, n'a pas inexactement qualifié les faits de l'espèce²² en jugeant qu'il existait des raisons sérieuses de regarder M. KH... comme une menace grave pour la sûreté de l'Etat au sens du 1° de cet article.

Il est reproché à ce réfugié d'origine bangladaise d'avoir prêté la main à des activités de recrutement, de propagande et de collecte de fonds en vue du djihad armé, au profit du Forum

¹⁹ Même si l'*ultra petita* ne se soulève pas d'office en cassation (CE, Section, 13 octobre 1961, *Ville de Marseille*, au Rec.), on pourrait sans peine ranger ce moyen dans l'hypothèse où la juridiction ne remplit pas la mission qui lui est dévolue, qui s'apparente à l'incompétence, soit qu'elle ne se prononce pas elle-même sur le bien-fondé des demandes dont elle est saisie : CE, 6 octobre 1995, *H...*, n° 157309, aux T., soit qu'elle se méprend sur la nature – excès de pouvoir ou plein contentieux – du recours dont elle est saisi : CE, 27 avril 2007, *L...*, n° 274992, aux T.), soit – cas qui se rapproche le plus du vice en cause – qu'elle a méconnu l'étendue de sa compétence en aggravant la sanction infligée en première instance alors qu'elle n'était saisie que de l'appel de la personne sanctionnée, en méconnaissance de la prohibition de la *reformatio in pejus* (CE, 17 juillet 2013, *D...*, n° 362481, au Rec.).

²⁰ L'article 45 de la directive « procédure » de 2013 ne l'envisage pas.

²¹ Absence d'examen individuel de la demande, absence d'entretien personnel obligatoire, et, depuis la loi immigration de 2018 (non applicable en l'espèce), impossibilité de se faire comprendre lors de l'entretien pour des raisons imputables à l'OFPRA.

²² Pour ce contrôle : CE, 17 avril 2019, *OFPRA*, n° 419722, aux T.

islamique France – le FIF, émanation du mouvement sunnite radical *Jamaat-e-Islami* au Bangladesh, au sein de la mosquée de Stains gérée par le Centre culturel islamique bangladais de France. Face aux constatations très précises des services de renseignement, sur les liens entre ces différentes organisations, sur les dérives idéologiques constatées au sein de cette mosquée et dont M. KH... a été l'un des vecteurs d'expression entre 2013 et 2015, y compris en légitimant l'attentat dans les locaux de *Charlie Hebdo*, sur les fonctions de direction du FIF qu'il a assurées, sur les liens qu'il entretenait avec l'imam qui officiait dans ce lieu de culte jusqu'à ce qu'il fasse l'objet d'un arrêté d'expulsion en raison de ses prêches virulents, ou encore sur l'activité de collecte de fonds au profit du djihad qui s'y est déployée jusqu'en 2013 et qui a justifié le prononcé d'une mesure de gel de fonds à l'encontre du centre culturel gestionnaire, l'intéressé s'est réfugié dans une posture de déni global, prétendant, en résumé et contre toute évidence, ne rien savoir, ne connaître personne, et adhérer à une vision modérée de l'islam, qui serait aussi, selon lui, celle qui a toujours animé la mosquée de Stains et ses dirigeants. Les contradictions internes des propos qu'il a successivement tenus confirment sa volonté manifeste de dissimuler ses convictions et la véritable nature de ses activités, et attestent de sa dangerosité. Le fait qu'il n'ait pas lui-même commis d'acte terroriste et que le *Jamaat-e-Ilsmi* ne soit pas considérée comme une organisation terroriste au niveau international n'empêche pas qu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'il constitue une menace grave pour la sûreté de l'Etat. Cette qualification étant clairement distincte de celle d'« agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies », qui emporte, elle, privation de la qualité de réfugié au titre des clauses d'exclusion, la CNDA n'a entaché son arrêt d'aucune contradiction de motifs en retenant la première tout en écartant la seconde.

S'agissant maintenant de M. A..., l'OFPPRA s'est fondé sur le 2° de l'article L. 711-6. Il est constant qu'il remplit la première condition posée par ce texte, dès lors qu'il a été condamné en 2015 pour tentative d'assassinat sur la personne de son beau-frère, qui est une infraction de nature criminelle. En revanche, nous pensons que la CNDA n'a pas inexactement qualifié les faits de l'espèce²³ en jugeant qu'il ne représentait pas une menace grave pour la société à la date de son arrêt.

Il ne s'agit certes pas de minimiser la gravité de son crime, qui lui a valu dix ans de prison alors qu'il encourait la réclusion criminelle à perpétuité. Il a été commis en 2012, soit six ans seulement avant l'arrêt de la CNDA et un an avant la levée d'écrou. Cette infraction révèle la dangerosité potentielle d'un homme qui avait par ailleurs déjà été condamné en 2010 pour des faits de vol avec destruction ou dégradation et dont son épouse s'est séparée en raison, semble-t-il, de son comportement violent. Cela étant, nous sommes sensible au caractère unique de l'infraction, à sa nature et au contexte particulier dans lequel elle a été commise, et qui a justifié le relèvement de la période de sûreté en 2016. Alors qu'il traversait une passe très difficile sur le plan professionnel et financier, que son fils avait été victime d'un accident

²³ Pour ce contrôle : CE, 17 avril 2019, *OFPPRA*, n° 419722, aux T.

de voiture qui a par ailleurs plongé son frère dans le coma et qu'il souffrait de dépression sur fond d'addiction pour l'alcool, son épouse a demandé le divorce et M. A... a suspecté son beau-frère d'être l'instigateur de cette démarche. Il s'agit ainsi d'une tentative de meurtre avec préméditation visant une personne précise de son entourage, dans le cadre d'un différend familial. A l'instar du crime dit « passionnel », il nous semble que le risque de récidive est ici plus limité qu'en présence d'actes terroristes motivés par une idéologie profondément ancrée ou d'une pathologie mentale générant des pulsions meurtrières aveugles ou un comportement de prédateur sexuel. Elle caractérise moins aisément une menace grave pour la société dans son ensemble. Par ailleurs, il n'a pas tenté d'abattre son beau-frère de sang-froid et sans préavis puisque, ce jour de février 2012, il l'a menacé de mort à plusieurs reprises au téléphone avant de le rencontrer, et c'est seulement après l'avoir intimidé et au cours de l'altercation que le coup est parti. Il est vrai que, selon ses propres déclarations, l'intéressé n'a pas immédiatement exprimé des regrets et n'a pris conscience de la gravité de ses actes qu'après son incarcération. Cela étant, le temps et les soins dont il a bénéficié lui ont, semble-t-il, permis de s'amender. Son comportement exemplaire en détention, qui lui a valu près de trois ans de réduction de peine au total, les garanties de réinsertion qu'il présente et son souhait réaffirmé de retrouver une vie normale sans être séparé de ses enfants, avec lesquels il a gardé le contact, donnent à penser qu'il a tourné cette page sombre de son histoire personnelle. Dans les circonstances de l'espèce, on peut à tout le moins lui accorder le bénéfice du doute.

L'argument sur lequel insiste l'OFPPRA, selon lequel il s'est procuré l'arme du crime avec une grande facilité, ne nous ébranle pas. M. A... a expliqué fréquenter à l'époque un bar de Pierrefitte où grenouillaient des délinquants et criminels. Il savait donc à qui s'adresser pour obtenir un revolver. Mais il n'appartenait pas lui-même à la criminalité en bande organisée et le fait qu'il ne détienne pas à titre habituel une arme et ait été contraint de se la procurer par cette voie, et à des fins précisément définies, nous conforte dans l'idée qu'il n'est pas un « criminel de carrière », ce que l'OFPPRA reconnaît dans une décision à la rédaction très balancée, pour ne pas dire étrangement sinieuse.

PCMNC :

- **1° à l'admission de l'intervention de l'association ELENA France dans le dossier 416032 et, dans ce dossier, ainsi que dans l'affaire croisée n° 416121, à l'annulation de l'arrêt de la CNDA, au renvoi de l'affaire à celle-ci et au rejet des conclusions présentées au titre des frais irrépétibles ;**
- **2° dans le dossier n° 422740, à l'annulation de l'article 2 de l'arrêt et au rejet du surplus des conclusions du pourvoi.**
- **3° au rejet du pourvoi n° 425231.**