

N° 433970
OFPRA c/ M. M B...

2^e et 7^e chambres réunies
Séance du 5 mai 2021
Lecture du 28 mai 2021

CONCLUSIONS

M. Guillaume Odinet, rapporteur public

Ayant vocation à « compléter la protection des réfugiés consacrée par la convention de Genève », la protection subsidiaire, reconnue en droit de l'Union par la directive « qualification »¹ et régie en droit national par les articles L. 512-1 et suivants du CESEDA (anciens articles L. 712-1 ss.), obéit aux mêmes principes que la reconnaissance de la qualité de réfugié. Comme elle, l'attribution de la protection subsidiaire présente un caractère reconnaissant (v. 30 décembre 2014, OFPRA c. M. Mohammed N... et Mme Saïd H..., n°s 363161, 363162, T. pp. 525-565) et fait en principe obstacle à ce que celui qui en bénéficie soit livré à son pays d'origine (30 janvier 2017, M. Gjini, n° 349172, Rec. p. 15). Et, comme la protection accordée sur le fondement de la convention de Genève, la protection subsidiaire cesse dans des conditions symétriques à celles dans lesquelles elle est attribuée.

1. L'article L. 712-3 du code, devenu l'article L. 512-3, prévoit ainsi que l'OFPRA met fin, de sa propre initiative ou à la demande de l'autorité administrative, au bénéfice de la protection subsidiaire lorsque celle-ci n'est plus requise, en raison d'un changement significatif et durable ou d'une disparition des circonstances qui avaient justifié son attribution². Il est également mis fin à la protection lorsque son bénéficiaire aurait dû (*ab initio*) ou doit désormais en être exclu parce qu'il entre dans une des causes d'exclusion prévues par l'article L. 712-2, devenu L. 512-2. Et il y est mis fin lorsque cette protection a été obtenue par fraude.

Dans un arrêt Bilali du 23 mai 2019 (aff. C-720/17), la Cour de justice de l'Union européenne a par ailleurs déduit de la lecture conjointe des articles 16 et 19 de la directive « qualification » qu'au-delà des différentes hypothèses de cessation de la protection qu'ils prévoient (et qui sont transposées en droit national à l'article L. 712-3, devenu L. 512-3), un

¹ Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection

² Sauf à ce que le bénéficiaire de la protection justifie de raisons impérieuses tenant à des atteintes graves antérieures pour refuser de se réclamer de la protection de son pays.

État membre doit mettre fin au statut conféré par la protection subsidiaire lorsqu'il a octroyé ce statut sans que les conditions pour cet octroi soient réunies, même s'il ne peut être reproché à la personne concernée d'avoir induit en erreur les autorités de cet État membre. En d'autres termes, la Cour a ajouté l'hypothèse de l'erreur à celle de la fraude, au motif qu'il serait contraire à l'économie générale et aux objectifs de la directive « qualification » 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 internationale³.

Compte tenu de ce motif très général, il nous semble peu douteux que la solution de la Cour de justice, qui concernait le cas d'une erreur sur les faits, se transpose au cas d'une erreur sur le droit : fondamentalement, il s'agit de remédier à la circonstance qu'une personne bénéficie de la protection subsidiaire alors qu'elle ne le devrait pas.

Cette jurisprudence, qui complète ainsi les motifs de l'article L. 712-3 devenu L. 512-3, dont vous devez faire une interprétation conforme à la directive⁴, renforce le parallélisme des examens d'attribution et de révocation de la protection subsidiaire : dans les deux cas, il s'agit, en somme, de rechercher si l'intéressé est une personne pouvant bénéficier de la protection.

2. D'un point de vue procédural, en droit national, c'est en principe à l'OFPPRA qu'il revient de mettre fin à la protection ; ses décisions relèvent alors du contrôle de la CNDA, dont vous avez défini l'office par une décision OFPPRA c/ M... du 28 décembre 2017 (n° 404756, T. pp. 476-478-768). Vous avez jugé qu'eu égard à son office de plein contentieux, il appartient à la CNDA, saisie d'une décision de l'OFPPRA mettant fin au statut de réfugié sur le fondement de l'article L. 711-4 du code, de se prononcer elle-même sur le droit de l'intéressé à la reconnaissance de la qualité de réfugié ou au bénéfice de la protection subsidiaire ; si elle estime que le motif retenu par l'OFPPRA pour mettre fin à la protection est infondé, elle doit donc rechercher, au vu du dossier qui lui est soumis et des débats à l'audience, si l'intéressé relève d'une autre hypothèse de cessation⁵.

Eu égard à l'identité des principes qui gouvernent la reconnaissance de la qualité de réfugié et l'attribution de la protection subsidiaire, cette solution, qui mentionne d'ailleurs déjà la protection subsidiaire, est naturellement transposable à l'hypothèse dans laquelle la CNDA est saisie d'une décision de l'OFPPRA mettant fin à la protection subsidiaire sur le fondement de l'article L. 712-2 devenu L. 512-2.

Par exception à cette procédure, lorsque la protection a été attribuée par la CNDA ou par le Conseil d'État et que le motif de cessation de cette protection conduit à remettre en cause l'autorité de chose jugée, c'est alors la juridiction, saisie par l'OFPPRA ou par l'autorité

³ V., en ce sens, CJUE, 18 décembre 2014, M'Bodj, aff. C-542/13.

⁴ V., pour un rappel en la matière, 19 juin 2020, M. K... et OFPPRA, n°s 416032 416121, Rec. p. 218.

⁵ A l'exception des cas de cessation prévus par l'article L. 711-6, dont vous savez le caractère très particulier (v. 19 juin 2020, K..., n°s 416032 416121, Rec. p. 218 ; du même jour, OFPPRA c/ M. Nguyen, n° 428140, à mentionner aux Tables).

administrative, qui est compétente pour décider de la cessation, en vertu des articles L. 711-5 (asile) et L. 712-4 (protection subsidiaire)⁶, devenus respectivement L. 511-9 et L. 512-4. Tel est le cas lorsque la cessation est fondée sur la circonstance que l'intéressé s'est vu reconnaître à tort la protection, parce qu'il relevait d'une clause d'exclusion ou parce que l'octroi de la protection a résulté d'une fraude – ou, donc, d'une erreur.

Coexistent ainsi deux procédures, selon que la remise en cause de la protection se heurte ou non à l'autorité de chose jugée : si tel n'est pas le cas, parce que la cessation se fonde sur un changement de circonstances, l'OFPRA peut la décider lui-même ; si tel est le cas, en revanche, le législateur a prévu que seul le juge peut revenir sur l'autorité de chose jugée.

Si la compétence de l'OFPRA est ainsi strictement limitée à certains motifs de cessation de la protection, votre décision OFPRA c/ M... nous paraît avoir opté pour une approche transversale de la compétence de la CNDA. En jugeant que celle-ci, lorsqu'elle est saisie d'une décision de l'OFPRA mettant fin à la protection au motif qu'elle n'est plus justifiée, doit, si elle infirme le motif de l'OFPRA, rechercher si l'intéressé est encore dans le champ du droit à protection ou s'il existe une autre cause de cessation, vous avez, en quelque sorte, jeté un pont, au niveau juridictionnel, entre les deux procédures. En n'énonçant aucune exception, vous avez jugé, croyons-nous, que la CNDA devait examiner tous les motifs de cessation⁷, y compris, le cas échéant, ceux susceptibles de remettre en cause l'autorité de chose jugée dans l'hypothèse où le droit à protection résultait d'une décision juridictionnelle.

En d'autres termes, eu égard, d'une part, à son office de plein contentieux, qui la conduit à se prononcer directement sur le droit à protection, d'autre part, à la compétence que le législateur a conférée au juge pour revenir sur des droits reconnus par la voie juridictionnelle, la CNDA n'est pas limitée comme l'est l'OFPRA au seul examen des cas de cessation ne remettant pas en cause l'autorité de chose jugée – elle cumule les pouvoirs dont elle dispose dans les deux procédures.

Une telle conclusion n'est peut-être pas la plus orthodoxe à l'examen de la lettre du texte⁸. Mais elle n'est pas illogique compte tenu de l'office de la CNDA et du fait que le législateur est intervenu pour lui permettre, quant à elle (et à la différence de l'OFPRA), de n'être pas définitivement tenue par l'autorité de ce qu'elle avait jugé. Elle a en outre le mérite de la simplicité et œuvre assurément à une bonne administration de la justice en évitant l'introduction de procédures successives ou parallèles⁹.

⁶ Adoptés pour lever l'obstacle résultant de votre jurisprudence Ovet (Section, 5 décembre 1997, Ovet, n° 159707, Rec. p. 459).

⁷ A l'exception de ceux de l'article L. 711-6.

⁸ Qui avait isolé et canalisé dans une procédure particulière le réexamen des droits attribués en vertu d'une décision revêtue de l'autorité de chose jugée.

⁹ En allant jusqu'au bout de cette logique, il faudrait probablement admettre – au prix d'un effort supplémentaire mais qui ne nous paraît pas hors de votre portée – que, saisie d'une décision de l'OFPRA, la CNDA peut aussi, le cas échéant, retenir une hypothèse de cessation de la protection qui remet en cause l'autorité de chose jugée par le Conseil d'État. La question est très théorique, car vous ne vous prononcez jamais au fond en matière

3. Ces précisions – dont vous devrez tirer toutes les conséquences dans le litige qui vous est soumis – étant faites, il nous faut en venir à ce litige, qui se présente quant à lui en des termes assez simples. M. M B..., ressortissant de la République démocratique du Congo, s'est vu attribuer la protection subsidiaire par une décision de la CNDA du 2 octobre 2008, en application du principe d'unité de la famille.

Cette décision procédait d'une erreur : comme vous le savez, le principe d'unité de la famille ne s'applique pas à la protection subsidiaire (vous l'avez jugé peu après : 18 décembre 2008, OFPRA c/ Mme X... épouse W..., n° 283245, T. p. 775 ; et confirmé récemment : v. 21 janvier 2021, OFPRA, n° 439248, à mentionner aux Tables) ; mais la Cour ne connaissait pas encore votre jurisprudence, et a donc fait une application erronée du principe.

Plus de dix ans plus tard, par une décision du 11 janvier 2019, le directeur général de l'OFPRA a mis fin à la protection dont bénéficiait M. M B..., au motif que l'intéressé s'était rendu à plusieurs reprises dans son pays et que les circonstances ayant présidé à l'octroi de la protection avaient cessé d'exister.

Saisie par l'intéressé, la CNDA a annulé cette décision au motif que la protection subsidiaire n'avait pas été accordée en raison de risques d'atteintes graves auxquels M. M B... serait exposé dans son pays, mais sur le fondement de l'unité de la famille ; elle en a déduit que la circonstance que l'intéressé se soit rendu dans son pays n'avait pas d'incidence sur le bénéfice de la protection subsidiaire (car il n'affectait pas l'application du principe d'unité de la famille).

4. Le pourvoi lui reproche, au titre de l'erreur de droit, d'avoir jugé que la circonstance que le bénéficiaire de la protection subsidiaire se réclame volontairement de la protection de son pays n'était pas de nature à justifier qu'il soit mis fin à la protection, alors qu'en vertu du C de l'article 1^{er} de la Convention de Genève, cette circonstance est une cause de cessation de la qualité de réfugié.

Ce n'est pas ce moyen qui a justifié l'inscription de l'affaire au rôle de votre formation de jugement. Car vous ne pourriez que répondre à ce moyen que la Cour n'a pas jugé ce que le pourvoi lui reproche et qu'en toute hypothèse, les causes de cessation de la qualité de réfugié ne sont pas directement et mécaniquement transposables à la protection subsidiaire, puisque les critères de reconnaissance de l'une ou l'autre qualité diffèrent et que la cessation de la protection conduit à rechercher, nous vous le disions, si ces critères sont encore remplis¹⁰. La

d'asile. Mais il nous semble que les articles L. 711-5 et L. 712-4 doivent être lus, au-delà de leur lettre stricte et compte tenu de leur objet, comme ayant entendu permettre au juge administratif de revenir, dans les cas de cessation de la protection, sur une décision revêtue de l'autorité de chose jugée, quelle que soit la juridiction qui l'a rendue. Si vous l'admettiez, la solution de votre décision OFPRA c/ M... s'appliquerait de façon générale, indépendamment de la nature et de l'auteur de la décision attribuant la protection.

¹⁰ Le fait de se réclamer de la protection du pays dont on a la nationalité, qui figure au 1 du C de l'article 1^{er} de la convention de Genève, est ainsi le miroir de la condition d'impossibilité de se réclamer de la protection de ce

circonstance que l'intéressé se réclame à nouveau de la protection de son pays n'est assurément pas neutre dans l'examen de la question de savoir si la protection subsidiaire est encore requise ; mais elle n'est pas, par elle-même et systématiquement, un motif de fin de protection – précisément parce que l'impossibilité de se réclamer de la protection du pays n'est pas, par elle-même et systématiquement, une condition d'attribution de la protection.

Quoi qu'il en soit, cette question était, en l'espèce, et comme l'a relevé la Cour, inopérante, car la protection subsidiaire n'avait pas été accordée sur le fondement de risques d'atteintes graves dans le pays d'origine mais au titre de l'unité de la famille.

5. La question qui a justifié que vous examiniez cette affaire et à laquelle vous devez maintenant répondre est double : il s'agit de savoir, d'une part, si la Cour pouvait (ou devait) persévérer, en 2019, dans son erreur de 2008 quant au champ d'application du principe d'unité de la famille et, d'autre part, si, en le faisant, elle a commis une erreur de droit qu'il vous revient de relever d'office.

Si vous nous avez suivi dans notre exposé liminaire, vous répondrez négativement à la première question. Nous tirons en effet deux conclusions des textes, de la jurisprudence de la Cour de justice et de votre jurisprudence sur l'office de la CNDA :

- la première est que la protection doit être révoquée non seulement lorsque son octroi a résulté d'une fraude mais aussi lorsqu'il a résulté d'une erreur, notamment d'une erreur sur le droit ;
- la seconde est que la CNDA, saisie d'une décision de l'OFPRA mettant fin à la protection, doit, lorsqu'elle l'infirmé, examiner s'il existe un autre motif de fin de protection, y compris un motif qui la conduirait à revenir sur l'autorité de chose jugée par la décision juridictionnelle qui avait accordé la protection, ce que le législateur l'a autorisée à faire.

Si vous croisez ces deux conclusions, vous en déduirez, d'abord, qu'il appartenait à la CNDA, après avoir infirmé le motif retenu par l'OFPRA, d'examiner – comme elle l'a fait – s'il existait un autre motif justifiant qu'il soit mis fin à la protection ; vous en déduirez, ensuite, que la Cour devait, au terme de cet examen, juger qu'il devait être mis fin à la protection au motif que celle-ci avait été attribuée par erreur. M. M B... n'aurait jamais dû se voir attribuer le bénéfice de la protection subsidiaire, parce que ni l'OFPRA ni la CNDA n'avaient estimé qu'il risquait d'être exposé à des atteintes graves dans son pays et qu'il ne pouvait bénéficier du principe d'unité de la famille, inapplicable à cette protection.

La CNDA nous paraît donc avoir commis une erreur de droit en maintenant M. M B... dans sa protection subsidiaire.

Et nous pensons qu'il vous appartient de relever d'office cette erreur. En effet, comme nous vous l'expliquons, il appartient à la CNDA, saisie d'une décision de l'OFPRA qui met fin à

pays qui figure au A du même article.

la protection, de rechercher si l'intéressé a ou non cessé d'être une personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire – voire n'a jamais été une telle personne. Elle ne se borne donc pas à se prononcer sur la légalité des motifs de la décision de l'OFPRA, elle statue pleinement à nouveau sur le droit à protection.

La décision attaquée, qui exerce bien cet office, nous paraît donc commettre à nouveau l'erreur commise par la Cour en 2008 : en décidant, selon les termes du dispositif, de maintenir le requérant dans sa protection subsidiaire, elle lui fait à nouveau application du principe d'unité de la famille : elle juge que, en 2019 comme en 2008, M. M B... est en droit de bénéficier de la protection subsidiaire sur ce fondement.

Or cette erreur dans le champ d'application du principe d'unité de la famille est une erreur de droit qu'il vous revient de relever d'office en cassation (v. par ex., sur le caractère d'ordre public en cassation de l'erreur commis par les juges du fond sur le champ d'application de la loi, 22 octobre 2010, B... et Mme T..., n° 326949, T. pp. 920-931) : en ne le faisant pas, vous seriez conduits, comme juges de cassation, à commettre vous-mêmes la même erreur en vous plaçant à tort dans le champ du principe d'unité de la famille.

Votre deuxième chambre ayant averti les parties que votre décision était susceptible d'être fondée sur le moyen tiré de cette erreur de droit, nous vous invitons à accueillir ce moyen.

Si vous nous avez suivi jusqu'ici, vous annulerez donc l'arrêt de la Cour et pourrez lui renvoyer l'affaire.

Tel est le sens de nos conclusions.