

N° 445688

M. A...

2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 1<sup>er</sup> décembre 2021

Décision du 21 décembre 2021

## CONCLUSIONS

### M. Philippe RANQUET, Rapporteur public

La présente affaire est à notre connaissance la première où vous aurez à vous prononcer sur une question concernant spécifiquement ce qu'on appelle les *réfugiés sur place*.

1. La notion est pourtant ancienne. On en trouve en particulier une définition précise dans le guide des procédures et critères établi par le HCR pour l'application de la convention de 1951. Dans sa dernière version publiée, de 1992, les § 94 à 96 sont consacrés au sujet. On y lit qu'« *une personne qui n'était pas réfugié lorsqu'elle a quitté son pays, mais qui devient réfugié par la suite, est qualifiée de réfugié sur place* ». L'acquisition de la qualité de réfugié peut alors avoir deux causes. L'une est indépendante de la volonté de la personne, c'est un changement de situation dans le pays d'origine – on pense naturellement à un changement de régime politique. L'autre cause est au contraire du propre fait de l'intéressé. Pour reprendre la citation du guide du HCR, c'est le cas où la personne devient réfugié « *en raison des rapports qu'elle entretient avec des réfugiés déjà reconnus comme tels ou des opinions politiques qu'elle a exprimées dans le pays où elle réside* ».

Ces faits nouveaux imputables au comportement une fois dans le pays d'accueil doivent bien entendu être de nature à fonder, autant que s'ils s'étaient produits dans le pays d'origine, une crainte de persécution au sens du 2 du A de l'article 1<sup>er</sup> de la convention de Genève en cas de retour. Le guide invite cependant à se prononcer sur cette question après un examen « *particulièrement approfondi des circonstances* », notamment en vérifiant si les actes de l'intéressé « *sont arrivés à la connaissance des autorités du pays d'origine et de quelle manière ils pourraient être jugés par elles* ». Cette prudence se comprend sans peine. Pour l'Etat d'accueil, il s'agit d'éviter de devoir accorder sa protection à un étranger qui se serait opportunément découvert des convictions d'opposant politique une fois hors de son pays, alors qu'il ne court plus les mêmes risques à les exprimer et en réalité à la seule fin de se voir reconnaître la qualité de réfugié.

Mais comment distinguer militantisme sincère et militantisme de façade ? Le droit de l'UE et le droit interne ont assez récemment consacré des dispositions expresses au cas des réfugiés sur place, où cette préoccupation transparait, à savoir l'article 5 de la directive dite « qualification » de 2011<sup>1</sup> et l'article L. 713-4 ancien du CESEDA, devenu l'article L. 513-4.

*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.*

Ces textes font entrer en jeu une considération, celle du lien entre les actes de l'intéressé une fois dans le pays d'accueil et les opinions qu'il avait exprimées dans son pays d'origine. C'est la portée et le maniement de cette considération qui sont ici en cause.

2. Si vous ne vous êtes encore jamais prononcés spécifiquement sur la question de la qualité de réfugié sur place, la CNDA, quant à elle, l'a reconnue à plusieurs reprises ces dernières années, notamment dans le cas de ressortissants tchadiens qui ont développé en France un mouvement d'opposition au président Idriss Déby, à l'origine d'actions visibles comme l'occupation de l'ambassade du Tchad le 26 mars 2019.

Elle ne l'a en revanche pas reconnue dans le cas de M. A..., qui forme contre cette décision le pourvoi dont vous êtes saisis.

M. A... soutient avoir quitté le Tchad en 2008 pour la Libye, être entré en France en 2018 et, surtout, s'être engagé dans les mêmes mouvements d'opposition, en participant notamment à l'occupation de l'ambassade. La cour relève qu'il produit des éléments attestant de son militantisme et constate qu'il fait l'objet d'une procédure pénale devant les tribunaux français, avec constitution de l'Etat tchadien en tant que partie civile, à raison de sa participation à l'occupation de l'ambassade. Elle en conclut qu'il apparaît *« crédible qu'il puisse être connu des autorités tchadiennes comme un opposant politique en raison de ses activités militantes »*. Mais elle ajoute : *« il ressort de l'instruction que son militantisme actuel n'est pas le prolongement ni l'expression d'opinions affichées dans son pays d'origine »*. Elle rejette finalement son recours contre la décision de l'OFPRA lui refusant l'asile.

3. Les moyens du pourvoi tirés d'irrégularités dans la procédure devant la cour ou de dénaturation des pièces du dossier ne sauraient vous retenir. Il n'en va pas de même du moyen d'erreur de droit par lesquels il reproche à la CNDA d'avoir considéré que par principe, l'absence de continuité entre les convictions affichées dans le pays d'origine et les activités dans le pays d'accueil invoquées par un étranger pour justifier de son droit à protection fait obstacle à l'octroi d'une telle protection. Tel nous semble en effet bien être la position prise la cour en l'espèce, et nous ne pouvons l'approuver.

En effet, une fois relevé cette absence de lien en l'espèce, la cour poursuit dans les termes suivants, que nous pensons utile de citer : *« Or, s'il résulte de l'article 5, paragraphe 2 de la [directive qualification] qu'une « crainte fondée d'être persécuté ou un risque réel de subir des atteintes graves peut s'appuyer sur des activités exercées par le demandeur depuis son départ du pays d'origine, en particulier s'il est établi que les activités sur lesquelles cette demande se fonde constituent l'expression et la prolongation de convictions ou d'orientations affichées dans le pays d'origine », il résulte du paragraphe 3 de ce même article que, « sans préjudice de la convention de Genève, les États membres peuvent déterminer qu'un demandeur qui introduit une demande ultérieure ne se voit normalement pas octroyer le statut de réfugié si le risque de persécutions est fondé sur des circonstances que le demandeur a créées de son propre fait depuis son départ du pays d'origine »*.

---

<sup>1</sup> Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011

*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.*

La cour a ainsi estimé qu'elle avait à appliquer les paragraphes 2 et 3 de l'article 5 de la directive et que leur combinaison conduisait à refuser l'octroi de la protection quand le risque de persécution ne se fonde que sur des circonstances créées par le demandeur depuis son départ du pays d'origine. Ce faisant, elle a perdu de vue que le paragraphe 3 ouvre seulement une faculté aux Etats membres (ils « peuvent déterminer »), et qu'à défaut d'user de cette faculté, ils doivent transposer le paragraphe 2. Or c'est précisément le choix qu'a fait la France. L'article L. 713-4 ancien du CESEDA, issu de la loi du 29 juillet 2015<sup>2</sup>, ne reprend que les termes du paragraphe 2, sous la seule réserve que la loi française écrit : « *notamment s'il est établi que les activités sur lesquelles cette demande se fonde constituent l'expression et la prolongation de convictions ou d'orientations affichées dans le pays d'origine* » au lieu de : « *en particulier* ».

La portée de ces termes n'est éclairée ni par les considérants de la directive, ni par la jurisprudence de la CJUE qui ne nous paraît pas avoir été saisie de la question, ni par les travaux préparatoires de la loi de transposition. Mais elle n'en a selon nous pas besoin car elle est claire par elle-même. Si les mots ont un sens, dire que la protection peut être accordée à raison d'activités dans le pays d'accueil « *en particulier* » ou « *notamment* » si elles sont le prolongement de convictions exprimées dans le pays d'origine, c'est dire qu'il s'agit d'un critère important mais pas exclusif. Et c'est justement confirmé par l'existence du paragraphe 3 qui ouvre la seule faculté d'aller plus loin en excluant « *normalement* » – une formule elle-même assez prudente – la prise en compte d'activités sans lien avec le passé dans le pays d'origine.

Pour les raisons que nous avons exposées à titre liminaire, il est sûr que la reconnaissance de la qualité de réfugié sur place sera plus difficile quand le demandeur ne pourra pas justifier d'un tel lien : cela ouvrira la voie à une vérification exigeante des motivations réelles qui l'ont conduit à s'engager politiquement une fois dans le pays d'accueil. Mais cela ne saurait conduire, à soi seul, à un refus de principe. Nous vous proposons donc de juger qu'en se fondant sur le motif qu'elle a retenu, la CNDA a commis une erreur de droit.

4. En défense, l'OFPRO vous invite il est vrai à une autre lecture de la décision attaquée, qui en éviterait la censure. La cour aurait en réalité procédé à l'examen *in concreto* de la sincérité de l'engagement politique revendiqué par M. A..., et elle lui aurait dénié la qualité de réfugié non par principe, mais en raison de circonstances propres à son cas, comme la longue durée écoulée entre la date alléguée de son départ du Tchad et ses premiers actes effectifs de militantisme. Après avoir énoncé le motif dont nous avons discuté, elle ajoute d'ailleurs qu'en tout état de cause, M. A... n'établit pas la réalité de ses craintes personnelles en cas de retour au Tchad.

Mais nous ne sommes pas convaincus par cet argumentaire. Les termes que nous avons cités de la décision indiquent que l'absence de continuité entre convictions exprimées par le passé et engagement actuel a bien été regardée comme suffisante, ce qui en fait à tout le moins l'un des motifs déterminants de la décision. En outre, si la cour avait procédé à l'examen *in concreto* qui lui incombait, il aurait porté sur d'autres éléments que ceux qui apparaissent

---

<sup>2</sup> Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile

dans sa décision : non pas sur les risques encourus en cas de retour au Tchad – dont elle a en partie reconnu la réalité en relevant que M. A... est désormais identifié comme militant d'opposition par les autorités de son pays – mais sur la question de savoir si ces risques sont vraiment la conséquence de ses opinions politiques. C'est là que les éléments de fait invoqués par l'OFPRA auraient toute leur place, or on n'en trouve aucune mention dans la décision.

Nous pensons donc davantage justifié que vous vous en teniez à une censure sur la question de principe et laissez le soin à la cour de réexaminer l'affaire selon cette méthode. PCMNC :

- À l'annulation de la décision attaquée ;
- Au renvoi de l'affaire devant la CNDA ;
- Et à ce que l'OFPRA verse à l'avocat de M. A... la somme de 3 000 € au titre des articles L. 761-1 du CJA et 37 de la loi du 10 juillet 1991.

*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.*