

CONCLUSIONS

M. Guillaume Odinet, rapporteur public

La Convention de Genève repose sur deux éléments essentiels, la définition du réfugié – celui qui se trouve hors du pays dont il a la nationalité et ne peut se réclamer de sa protection à cause des persécutions qu’il craint avec raison d’y subir (art. 1^{er}) – et le principe de non-refoulement¹ – l’interdiction quasi-absolue d’éloigner un réfugié vers les territoires où il est menacé (art. 33). Elle articule ainsi la qualité de réfugié, qui ne dépend que de la situation d’une personne qui, à un moment donné, entre dans le champ d’application du A de l’article 1^{er} de la Convention²³ et la protection due à celui qui a cette qualité⁴.

Le passage de l’un à l’autre, c’est-à-dire l’attribution de la protection à un réfugié, se fait par la reconnaissance de ce qu’il est réfugié et le placement concomitant sous le statut de réfugié – qui donne le droit d’asile. Bien que recognitive, cette attribution suppose donc une décision, administrative – de l’OFPRA, en France – ou juridictionnelle – de la CNDA, juge de plein contentieux qui statue directement sur la reconnaissance de la qualité de réfugié et le droit d’asile⁵ (voire du Conseil d’État statuant au contentieux).

Symétriquement, la cessation de la protection suppose aussi de passer de la fin de la situation qui conférerait la qualité de réfugié à une personne à la fin du statut et des droits qu’il confère. Vous le savez, la Convention de Genève définit, au C de l’article 1^{er}, des hypothèses de cessation de la qualité de réfugié qui sont, fondamentalement, le miroir des hypothèses d’existence de cette qualité prévues au A. Et les articles L. 711-4 et 5 du CESEDA prévoient que l’OFPRA ou la CNDA peut mettre fin au statut de réfugié, c’est-à-dire au droit à protection, lorsque l’intéressé est, en vertu de l’article 1^{er} de la Convention⁶, hors de son

¹ Auxquels elle n’admet aucune réserve des États parties.

² Pour reprendre les mots du pt. Genevois (*in* « Le Conseil d’État et le droit de l’extradition », EDCE n° 34, 1982-1983).

³ Tel qu’il est précisé par les B à F de l’article 1^{er}.

⁴ La directive qualification (2011/95/UE) distingue ainsi nettement, dans les définitions (art. 2), la protection internationale, c’est-à-dire le statut (a et e), et le réfugié, c’est-à-dire celui qui, par sa situation, a vocation à en bénéficier (d).

⁵ V. Section, 8 janvier 1982, Aldana Barrena, n° 24948, Rec. p. 9.

champ d'application – ou lorsqu'il a obtenu le statut par fraude, ce qui revient au même⁷. L'OFPRA statue alors par décision écrite et motivée, après que l'intéressé a été mis à même de présenter ses observations (prévues aux articles L. 724-1 ss.). Quant à la CNDA, elle statue comme juge de plein contentieux, selon un office analogue à celui qui lui revient lorsqu'elle est saisie d'un refus de protection (v. 28 décembre 2017, OFPRA c/ M. M..., n° 404756, T. pp. 476-478-768).

En somme, si la qualité de réfugié d'une personne naît et cesse du seul fait de sa situation, la protection qui lui est accordée naît et cesse en vertu de décisions, administratives ou juridictionnelles.

En va-t-il autrement dans l'hypothèse où la personne qui s'est vu reconnaître le statut de réfugié en France est par la suite naturalisée ? Telle est la principale question que pose l'affaire qui a été appelée.

1. Mme D... était serbe ; elle s'était vu reconnaître la qualité de réfugiée en vertu d'une décision du 15 juillet 2008 de la CNDA. Son époux s'était vu reconnaître la même qualité, par application du principe d'unité de la famille, par une décision de la Cour du même jour.

Mme D... a été naturalisée par un décret du 7 septembre 2011. M. D... l'a été, lui aussi, par un décret du même jour, qui a cependant été retiré au motif que l'intéressé, n'étant pas de bonnes vie et mœurs, ne satisfaisait pas aux conditions légales pour être naturalisé. Par une décision du 5 décembre 2014, l'OFPRA a alors mis fin à son statut de réfugié.

Saisie par l'intéressé, la CNDA a annulé cette décision ; elle a jugé qu'en l'absence de décision expresse de l'OFPRA, Mme D... était, même après sa naturalisation, demeurée réfugiée ; ce dont elle a déduit que M. D... continuait à bénéficier du principe d'unité de la famille et qu'il ne pouvait donc être mis fin à son statut.

Le pourvoi régulièrement formé par l'OFPRA conteste la prémisse de ce raisonnement, en soutenant que la naturalisation avait pour effet de mettre fin au statut de réfugié de Mme D..., en l'abrogeant ou en le rendant caduc.

2. La solution de la CNDA a pour elle de solides arguments juridiques.

Au regard de la Convention de Genève, l'obtention de la nationalité de l'État d'asile est une cause de cessation de la qualité de réfugié qui relève du 3) du C de l'article 1^{er}, au même titre que l'acquisition de toute nationalité d'un État dont l'intéressé peut jouir de la protection. Elle ne fait pas l'objet d'un traitement spécial mais relève de l'hypothèse générale d'obtention d'une protection nationale à travers une nouvelle nationalité.

⁶ Que cela résulte du C, du D, du E ou du F de cet article.

⁷ L'article L. 711-6 y ajoute une hypothèse très particulière, qui fait écho à l'article 33 de la Convention.

Le législateur français ne lui a pas non plus expressément réservé de traitement particulier. L'article L. 711-4 renvoie, de façon générale, aux clauses de cessation prévues à la section C de l'article 1^{er} de la Convention de Genève. Et, comme l'a relevé la Cour, alors que l'article 45 de la directive « procédures »⁸ permet aux États membres de prévoir une caducité de la protection internationale en cas de naturalisation de son bénéficiaire par l'État de protection (§5), le législateur n'a pas expressément transposé cette disposition.

C'est sur la base de ces considérations, et forte d'un appui dans les conclusions d'A. Bretonneau sur votre décision OFPRA c/ M. K... (21 septembre 2015, 364589, inédite et qui ne se prononce pas sur la question) que la CNDA a estimé que la protection accordée ne pouvait jamais cesser par caducité, seule une décision pouvant y mettre fin, y compris lorsque le réfugié est naturalisé français.

3. En dépit de ces arguments, et malgré le déchirement qu'il y a à s'écarter de toute position qu'A. Bretonneau exprima jadis à ce pupitre, nous croyons que l'acquisition de la nationalité française par une personne bénéficiant du statut de réfugié en France doit faire l'objet d'un traitement particulier.

3.1. La naturalisation du réfugié est en effet un cas particulier de cessation de la qualité de réfugié.

C'est, d'abord, un cas qu'encourage expressément la Convention de Genève. Celle-ci prévoit, en son article 34, que « les États contractants faciliteront, dans toute la mesure du possible, l'assimilation et la naturalisation des réfugiés ». La Convention donne ainsi expressément aux réfugiés l'horizon de la naturalisation dans le pays d'asile ; et la réalité ne dément pas cet énoncé de principe.

Pour une personne bénéficiant du statut de réfugié en France, l'acquisition de la nationalité française se distingue par ailleurs fondamentalement de l'acquisition de la nationalité d'un autre État dont elle pourrait obtenir la protection. En effet, pour justifier qu'il soit mis fin au statut, l'acquisition de la nationalité d'un autre État suppose de vérifier, non seulement que l'intéressé détient effectivement cette nationalité, mais encore qu'il peut jouir, du fait de cette nationalité, d'une protection effective ; et cette vérification justifie pleinement qu'il ne soit mis fin au statut que par une décision motivée. En d'autres termes, l'acquisition de la nationalité d'un État tiers n'emporte pas nécessairement cessation de la qualité de réfugié au sens de la Convention de Genève, et ne doit donc pas systématiquement emporter cessation du statut.

Au contraire, il existe, en vertu des termes mêmes de la Convention de Genève, une incompatibilité radicale entre la protection par l'État de la nationalité et la qualité de réfugié : nous vous le disions, le réfugié est précisément celui qui est hors de l'État dont il a la nationalité et qui ne peut se réclamer de la protection de cet État. Ainsi, dès l'instant où une

⁸ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale

personne réfugiée en France devient française, c'est-à-dire dès l'instant où elle acquiert la nationalité de l'État qui la protège, elle n'est plus – de ce seul fait et sans exception – dans le champ d'application du A de l'article 1^{er} de la Convention de Genève – elle n'est plus réfugiée. Corollairement, il n'existe aucune vérification à faire pour que cesse, non pas seulement la qualité de réfugié, mais encore le statut, c'est-à-dire le droit à protection : par construction, la nationalité de l'État d'asile confère au réfugié une protection suffisante, puisqu'elle ne peut lui conférer une protection moindre que celle dont il bénéficiait en vertu de son statut de réfugié dans le même État. En d'autres termes, et pour prendre la situation française, l'OFPRA ne peut remettre en cause le fait qu'un Français bénéficie en France d'une protection suffisante.

Cette particularité conduit le HCR⁹, le bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO)¹⁰ et la *Court of Appeal*¹¹ à relever, dans les mêmes termes, qu'il est clair que lorsqu'un réfugié a acquis la nationalité du pays d'asile par le biais de la naturalisation, le statut de réfugié prend fin.

En vérité, si l'acquisition, par le réfugié, de la nationalité de l'État d'asile est si particulière, c'est que, contrairement à l'acquisition de la nationalité d'un État tiers, elle affecte à la fois sa situation, factuelle, de réfugié et le statut juridique qui lui confère une protection. Nous vous le disions, la naturalisation dans l'État d'asile conduit, par elle-même, à priver d'objet le statut de réfugié puisqu'elle offre, par nature, une protection suffisante, l'État d'asile ne pouvant remettre en cause la protection offerte par l'État de naturalisation lorsque l'un et l'autre ne font qu'un.

En somme, nul n'est, nul ne peut être réfugié en son propre pays.

Pour ces raisons, la naturalisation du réfugié nous semble un cas très particulier de cessation de la qualité de réfugié, de nature à justifier une hypothèse particulière de cessation du statut, selon une forme de caducité.

3.2. Juridiquement, nous croyons que vous pouvez lire dans l'article 22 du code civil, selon lequel « la personne qui a acquis la nationalité française jouit de tous les droits et est tenue à toutes les obligations attachées à la qualité de Français, à dater du jour de cette acquisition » l'énoncé d'un principe qui suffit à assurer la transposition des dispositions de l'article 45 de la directive « procédures », qui permettent de prévoir une caducité du statut en cas de naturalisation. Vous en déduiriez que le décret de naturalisation emporte, par lui-même, dès la date de sa signature, la fin du statut de réfugié, sans qu'il soit nécessaire à l'OFPRA d'adopter une décision expresse en ce sens.

⁹ V. Note sur les clauses de cessation EC/47/SC/CRP.30, 30 mai 1997.

¹⁰ Ending International Protection : Articles 11, 14, 16 and 19 Qualification Directive (2011/95/EU), A judicial analysis, December 2016

¹¹ 18 décembre 2008, DL (DRC) v. Entry Clearance Officer ; ZN (Afghanistan) v. Entry Clearance Officer, [2008] EWCA Civ 1420

La circonstance que le statut ait pu être accordé par une décision juridictionnelle n'y fait nullement obstacle, puisque sa remise en cause, dans une telle hypothèse, résulte nécessairement de circonstances de droit nouvelles, de sorte que l'autorité de chose jugée cesse de produire effet.

Une telle solution ne crée par ailleurs aucune difficulté pratique. Tant l'OFPRA que le ministre de l'intérieur, dont votre 2^e chambre a sollicité les observations, vous exposent que le bénéfice de la protection nationale assurée par l'Office peut cesser automatiquement dès la naturalisation. Au contraire, une telle solution permet d'éviter la situation paradoxale dans laquelle une personne relèverait à la fois de la protection des autorités civiles françaises de droit commun et de celle de l'OFPRA.

Nous vous invitons donc à juger qu'à la différence de l'acquisition de la nationalité d'un État tiers, la naturalisation en France d'une personne qui y bénéficie du statut de réfugié met fin, par elle-même, à ce statut, dès la date à laquelle elle intervient, sans qu'il soit nécessaire que l'OFPRA adopte une décision en ce sens sur le fondement de l'article L. 711-4 du code et dans les conditions prévues aux articles L. 724-1 et suivants. Si vous nous suivez, vous censurerez donc le motif retenu par la Cour.

4. Cela n'épuisera cependant pas les questions que pose la présente affaire. Restera, en effet, à déterminer les conséquences de la naturalisation d'un réfugié sur son conjoint, bénéficiaire du même statut en vertu du principe d'unité de la famille.

Bien que vous n'ayez pas nécessairement à traiter cette question pour solder le litige de cassation qui vous est soumis, il nous paraît utile que vous éclairiez la Cour sur ce point.

La question est complexe, principalement pour deux raisons. Elle l'est, d'une part, parce que l'attribution de l'asile en vertu du principe de l'unité de la famille repose à la fois sur la protection de la vie familiale du réfugié et sur la protection des membres de sa famille contre les risques de persécution « par ricochet » auxquels ils sont exposés en cette seule qualité. La question est complexe, d'autre part, parce que la naturalisation est un cas de cessation de la qualité et du statut de réfugié qui ne résulte pas de la disparition des risques de persécution dans le pays d'origine mais de l'intégration dans le pays d'asile.

Il vous faut donc articuler le maintien de la protection de la vie familiale de la personne hier réfugiée, aujourd'hui française et le maintien de la protection contre les persécutions de son conjoint et ses enfants mineurs, dont la situation n'a, au regard du pays d'origine, pas changé du seul fait de la naturalisation du réfugié.

De telles considérations affectent autant l'asile que le séjour.

4.1. Au regard du droit d'asile, la question est simple : le bénéfice du principe de l'unité de la famille cesse-t-il lorsqu'il est mis fin au statut du réfugié, quelle que soit la raison pour laquelle il y est mis fin, y compris, donc, en cas de naturalisation ?

Si l'on y répond positivement, la situation du conjoint et des enfants mineurs du réfugié naturalisé doit être examinée dans un cadre analogue à celui que vous avez précisé par votre récente décision M. X... (29 novembre 2019, n° 421523, à mentionner aux Tables), qui visait l'hypothèse du divorce du réfugié et de son conjoint bénéficiaire du statut au titre de l'unité de la famille. Vous avez jugé qu'il devait alors être procédé à un examen de la situation propre de ce conjoint, pour apprécier s'il doit continuer à bénéficier de la même protection, non plus en application du principe d'unité de la famille – puisqu'il n'en remplit plus les conditions – mais en raison cette fois des risques de persécution auxquels il est personnellement exposé. En d'autres termes, il y a lieu de rechercher si celui qui bénéficiait du statut au titre de l'unité de la famille ne doit pas en bénéficier en propre, en raison des craintes de persécutions qu'il peut légitimement avoir, y compris du fait de son ancienne union. De la même manière, dans l'hypothèse de la naturalisation du réfugié, comme dans toute autre hypothèse de cessation de son statut, il ne pourrait être mis fin à la protection du conjoint qu'après vérification de l'absence de risques personnels de persécution, y compris du fait de son mariage.

Vous pourriez, en sens inverse, faire exception à ce cas général en jugeant que le conjoint et les enfants mineurs d'un réfugié qui perd ce statut du fait de l'acquisition d'une nouvelle nationalité, ou du moins de la nationalité française, doivent continuer à bénéficier du principe de l'unité de la famille tant que, abstraction faite de sa nouvelle nationalité, celui qui était réfugié demeure dans le champ d'application de l'article 1^{er} de la Convention de Genève¹². De cette façon, la naturalisation du réfugié n'aurait aucune conséquence négative sur son conjoint et ses enfants mineurs, dont le statut serait maintenu dans des conditions absolument identiques à celles qui s'appliqueraient en l'absence de naturalisation : il n'y serait mis fin que si, au terme d'une forme de reconstitution fictive de la situation du naturalisé s'il n'était pas devenu français, il pouvait être affirmé que, même sans la naturalisation, celui qui était réfugié n'aurait plus cette qualité¹³.

Cette seconde solution permet d'éviter complètement que la naturalisation du réfugié, qui lui est favorable et marque, en quelque sorte, une sortie « par le haut » du statut, soit susceptible de préjudicier en retour à son conjoint et ses époux mineurs, en les faisant, quant à eux, sortir « par le bas » du statut, vers une moindre protection.

Deux considérations nous conduisent cependant à ne pas vous la proposer. D'une part, elle nous paraît reposer sur une approche excessivement complexe et par trop éloignée de la réalité ; il est un peu vain, à nos yeux, de continuer, *a fortiori* sur une longue période, à examiner si la personne naturalisée serait, en l'absence de naturalisation, toujours réfugiée¹⁴, pour définir ensuite si son conjoint doit le demeurer. Cette complexité nous paraît d'autant moins justifiée que l'hypothèse à laquelle vous êtes confrontés demeure, semble-t-il, rare, la pratique la plus courante étant la naturalisation simultanée des deux conjoints – telle qu'elle

¹² Compte tenu des clauses d'exclusion et sous réserve de l'article L. 711-6 du CESEDA.

¹³ Une troisième hypothèse pourrait consister à maintenir définitivement le statut de réfugié au conjoint et aux enfants mineurs (du moins tant qu'ils demeurent conjoint et enfants mineurs), mais elle aurait l'effet inversement paradoxal de favoriser les bénéficiaires du principe de l'unité de la famille ; et l'idée d'une attribution définitive du statut est assez incompatible avec la Convention de Genève.

¹⁴ Et, en sens inverse, il serait paradoxal de ne pas faire cette recherche et de maintenir.

avait initialement eu lieu en l'espèce. D'autre part, votre jurisprudence X... nous paraît suffire à garantir la pleine prise en compte des risques de persécutions du conjoint, y compris du fait de son mariage ; il en résulte que votre jurisprudence ne conduit à aucun abaissement de la protection au titre de l'asile.

4.2. La réelle question, en vérité, est relative au séjour. Votre jurisprudence X..., nous vous l'avons dit, conduit à maintenir au conjoint du réfugié naturalisé le statut de réfugié lorsqu'il risque lui-même d'être persécuté (le cas échéant du fait de son mariage) ; elle permet ainsi de remplir pleinement l'objet de protection du conjoint à l'égard des persécutions « par ricochet » qui inspirait la jurisprudence Agyepong.

En revanche, lorsque le conjoint du nouveau Français n'entre pas lui-même, indépendamment du principe de l'unité de la famille, dans le champ de l'article 1^{er} de la Convention, il perd alors la protection qui lui était conférée *via* l'unité de la famille, ce qui peut ensuite affecter la protection dont bénéficiait la vie familiale du réfugié. Ainsi, des deux éléments sous-jacents du principe d'unité de la famille, c'est la protection qu'il offre à la vie familiale du réfugié qui se trouve potentiellement remise en cause du seul fait de la naturalisation de celui qui avait le statut : si le conjoint n'est pas menacé de persécutions dans son pays d'origine, il perd en effet la protection qui lui était conférée dans le but de garantir l'unité de la famille du réfugié – et il la perd du seul fait que celui-ci est devenu Français. En résulte le paradoxe que soulignait A. Bretonneau dans ses conclusions précitées, qui tient à ce qu'une protection accrue accordée au réfugié – par la naturalisation – conduise à une protection moindre des membres de sa famille ; ce qui peut placer le réfugié dans une situation où il doit arbitrer entre obtenir un statut « supérieur » pour lui seul et conserver un statut protecteur pour sa famille.

Au regard du séjour en effet, tandis qu'un réfugié se voit délivrer de plein droit une carte de résident (v. 8° de l'art. L. 314-11 du CESEDA), valable dix ans, le conjoint d'un ressortissant français ne bénéficie quant à lui de plein droit que d'une carte de séjour temporaire (v. 4° de l'art. L. 313-11 du code), d'une durée d'un an maximum (et, à son terme, d'une carte pluriannuelle de quatre ans – v. art. L. 313-17 ss.). Par un curieux paradoxe, l'assimilation d'un réfugié le conduisant à être naturalisé peut ainsi faire perdre à son conjoint le bénéfice d'un droit de séjour durable pour ne plus lui conférer qu'un droit de séjour (plus) précaire.

En réalité, comme le souligne le ministre de l'intérieur dans les observations qu'il a produites devant vous, cette situation est rare. D'une part, en vertu de l'article L. 313-8-1 du code, dès lors que l'étranger est en situation régulière depuis plus de 5 ans, la carte de résident dont il bénéficiait en tant que réfugié ne peut plus lui être retirée s'il perd la protection. D'autre part, le conjoint de réfugié naturalisé sera le plus souvent éligible à l'attribution de plein droit d'une carte de résident sur le fondement du 3° de l'article L. 314-9 du code, qui vise l'étranger marié depuis au moins trois ans avec un Français.

Ainsi, le plus souvent, la simple application des textes conduira à ce que la naturalisation du réfugié, non seulement ne prive pas son conjoint de protection au titre de l'asile, mais encore n'affecte pas son droit au séjour.

Et nous pensons que dans les cas – *a priori* rares – où la naturalisation interviendrait dans des conditions telles que serait affecté le droit au séjour du conjoint et, à travers lui, la protection de la vie familiale du réfugié devenu français, il y aurait en réalité nécessairement une erreur manifeste d'appréciation à ne pas conserver, bien que le texte ne le prévoie pas expressément, le bénéfice de la carte de résident au conjoint du réfugié naturalisé. Il serait, en d'autres termes, manifestement erroné de se fonder sur la seule circonstance que son conjoint a été naturalisé pour refuser de maintenir une carte de résident, au titre de la vie familiale, à celui qui en bénéficiait au titre de l'asile, *via* le principe d'unité de la famille. Car la naturalisation du conjoint ne peut justifier, par elle-même, une remise en cause du droit au séjour.

Cette dernière réserve permet de lever complètement le paradoxe que nous soulignons en évitant que la naturalisation d'un réfugié puisse préjudicier par ricochet à son conjoint. Elle conduit à ce qu'en aucune hypothèse, la naturalisation du réfugié ne puisse, à elle seule, affecter le droit au séjour de son conjoint.

Et c'est bien au bénéfice de cette observation, qui permet de garantir que la naturalisation du réfugié n'affecte ni la protection de son conjoint au titre de l'asile, ni la protection de sa vie familiale – c'est-à-dire aucun des deux éléments qui fondent la jurisprudence *Agyepong* – que nous pensons que la protection du conjoint peut être remise en cause dans le cadre de droit commun de votre jurisprudence *X...*, sans qu'il soit nécessaire d'y faire une exception propre à la naturalisation.

En somme, si nous avons fait ces longs détours par le droit au séjour pour traiter une question d'asile, c'est parce que l'un et l'autre sont liés dans la consécration du principe d'unité de la famille, et que l'un et l'autre nous paraissent en conséquence devoir être appréhendés ensemble dans la détermination des conséquences, pour le conjoint, de la naturalisation du réfugié. Aussi nous paraîtrait-il souhaitable que votre décision, elle aussi, fasse un détour pour souligner que, si le droit à protection du conjoint doit être réexaminé dans le cadre de votre jurisprudence *X...*, son droit au séjour ne peut être affecté du seul fait de la naturalisation.

Et par ces longs motifs nous concluons à l'annulation de la décision attaquée et au renvoi de l'affaire devant la Cour nationale du droit d'asile.