

CONCLUSIONS

M. Alexandre Lallet, rapporteur public

Avant même la signature de la convention de Genève en 1951, le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a reçu mandat de protéger les réfugiés répondant à une définition qui figure aux articles 6 et 7 de son statut adopté en 1950¹. Cette définition a très largement inspiré celle de la convention², y compris en ce qui concerne les clauses dites de « cessation », qui visent les cas dans lesquels il n’y a plus lieu à protection internationale car l’intéressé peut ou est réputé pouvoir prétendre à une protection nationale, et les clauses d’« exclusion », qui couvrent ceux dans lesquels ce dernier s’est rendu indigne de la protection internationale en raison du caractère gravement répréhensible de ses agissements.

Le HCR n’étant pas un Etat et n’ayant pas vocation à s’y substituer, la protection qu’il accorde aux plus de 20 millions de réfugiés relevant de son mandat³ est d’une nature très différente du statut de réfugié octroyé par les Etats parties à la convention de Genève. L’article 8 de son statut lui confie des missions générales, de « *soft power* » en quelque sorte, notamment la promotion des conventions internationales relatives à la protection des réfugiés, la recherche d’accords particuliers avec les gouvernements pour prendre des mesures de protection, le soutien au rapatriement ou à l’assimilation, l’encouragement à l’admission des réfugiés sur le territoire des Etats ainsi que la coordination et le financement des acteurs publics et privés compétents. Il apporte en outre une assistance matérielle et administrative aux réfugiés et personnes déplacées dans les camps qu’il administre. Le HCR est aussi amené à intervenir devant les administrations et les juridictions pour défendre son point de vue, avec toute l’autorité morale qui s’attache à un organe international aussi expérimenté que

¹ Résolution 428 (V) du 14 décembre 1950

² On relève toutefois plusieurs différences, dont certaines sont rédactionnelles, et d’autres plus substantielles. Notamment, le HCR s’est vu d’emblée confier compétence pour protéger les réfugiés quelle que soit la date et quel que soit le lieu des persécutions, alors qu’il a fallu attendre le protocole de 1967 pour que la condition d’origine européenne et la limitation à des événements survenus avant 1951 soient remises en cause. Par ailleurs, certaines formulations diffèrent, ce qui s’explique par le fait que la convention de Genève est le fruit de discussions et de compromis postérieurs à l’adoption du statut du HCR. Mais en substance, les clauses de cessation et d’exclusion sont les mêmes.

³ UNHCR, *Refugee data finder*, <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=E1ZxP4>.

spécialisé. En revanche, ni son statut, ni la convention de Genève, dont l'article 35 se borne à imposer aux autorités nationales une simple obligation de coopération avec le HCR, ne précise l'articulation de la protection qu'il accorde avec l'admission au statut de réfugié par chaque Etat. Comme le HCR l'admet lui-même⁴, c'est à chaque **législateur national** d'en décider⁵.

La France a dégainé rapidement puisqu'avant même la ratification de la convention de Genève, la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952, qui a créé l'OFPRA, a prescrit à ce dernier de reconnaître la qualité de réfugié « à toute personne qui relève du mandat du haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (...) »⁶.

Au fil du temps et au gré des résolutions des Nations Unies, le mandat du HCR a été étendu pour inclure notamment des personnes déplacées et relevant de ce qu'on appelle, dans l'Union européenne, la protection subsidiaire⁷. Mais le législateur français n'a pas souhaité conférer de portée à cet élargissement. La loi dite Pasqua du 24 août 1993⁸ a donc modifié la loi de 1952 pour limiter la reconnaissance de la qualité de réfugié aux personnes sur lesquelles le HCR exerce son mandat tel qu'il est défini par les articles 6 et 7 de son statut – c'est ce qu'on appelle le « mandat strict », par opposition au « mandat élargi »⁹. Ces dispositions ont été

⁴ V. *infra* l'arrêt de la Cour suprême du Royaume-Uni de 2014 qui fait état de cette doctrine du HCR.

⁵ Le HCR « *does not formally review State party performance, does not consider individual applications alleging breach of Convention provisions, does not possess the necessary legal standing to pursue its protection mandate by initiating proceedings against States, and does not claim to be, and is not accepted as, the final authority on the meaning of words. UNHCR must therefore employ other means, for example, through arguing its case at the diplomatic level, or in forums such as the Executive Committee, or by intervening in litigation, issuing guidelines, or giving advice* » (G. S. Goodwin-Gill, *The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and the sources of international refugee law*, International and Comparative Law Quarterly, 13 janvier 2020, pp. 1-41).

⁶ En conséquence, la commission de recours des réfugiés jugeait que la personne sur laquelle le HCR exerçait effectivement son mandat pouvait prétendre de plein droit au statut de réfugié en France (CRR, 27 mars 1958, *M... Y...*, n° 3210, Rec. CRR 1961, p. 100). En revanche, lorsque le HCR annule ou révoque le placement sous mandat strict, ce dernier ne peut plus produire d'effet (CRR, 12 avril 2005, *S...*, n° 375214).

⁷ Le HCR est compétent pour protéger les personnes qui ne peuvent ou ne veulent retourner dans leur pays d'origine en raison de « *menaces graves et indiscriminées contre leur vie, leur intégrité physique ou leur liberté, résultant de la violence généralisée ou d'événements troublant gravement l'ordre public* ». Cette formulation figure dans la déclaration de Carthagène de 1984. Toutefois, l'origine exacte de l'élargissement du mandat du HCR est plus nébuleuse, celui-ci faisant référence à des « *évolutions récentes – notamment les résolutions adoptées par l'Assemblée générale et le Conseil économique et social (ECOSOC) [entre 1975 et 1995], la pratique de l'Organisation et celles des Etats* ».

⁸ Loi n° 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France.

⁹ Prenant acte de ce que certains pays ne confèrent d'effet qu'au mandat strict, le HCR, saisi d'une demande de protection, examine toujours, en premier lieu, si l'intéressé est éligible à la qualité de réfugié au regard de la convention de Genève (et des articles 6 et 7 de son statut) et, dans l'affirmative, le place sous mandat strict et, dans la négative, apprécie dans un second temps s'il peut bénéficier du mandat élargi (manuel de réinstallation du HCR, Chapitre 3, pt. 3.2.4, p. 89).

reprises telles qu'elles en 2005 à l'article L. 711-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)¹⁰ qui est au cœur du présent litige.

*

M. R..., qui a fui la Roumanie et le régime de Ceausescu, a été placé sous la protection du HCR au titre de son mandat strict en 1989. Il a rejoint le Canada et les Etats-Unis, dont il a été éloigné en 2011 avant d'atterrir en Allemagne puis d'entrer en France en 2014, où il a demandé l'asile.

Dans le cadre de la très longue instruction de sa demande, l'OFPRA a saisi le HCR, en 2016, afin qu'il lui indique si, en dépit des profonds changements que la Roumanie avait connus depuis plus de 25 ans, M. R... bénéficiait toujours de la protection onusienne. En octobre 2017, le HCR a informé l'office qu'il maintenait ce placement du fait de « raisons impérieuses » justifiant que le demandeur ne se prévale pas de la protection des autorités roumaines.

L'OFPRA en a pris acte en accordant le statut de réfugié à l'intéressé le 28 février 2018. Mais la joie de ce dernier fut de courte durée puisque, dès le lendemain, 1^{er} mars, l'office l'a informé de son intention de mettre fin à ce statut compte tenu de l'évolution de la situation politique en Roumanie depuis son départ du pays. C'est ce à quoi il a procédé quelques mois plus tard. La CNDA a toutefois annulé cette décision et maintenu M. R... dans la qualité de réfugié, en se fondant exclusivement sur la décision du HCR.

*

Vous devrez, à titre liminaire, trancher une triste question de procédure puisque vous avez été tout récemment informé que M. R... était décédé en avril 2020, en cours d'instance de cassation. Son avocat présente en conséquence des conclusions à fins de **non-lieu**.

Le mode d'emploi en cas de décès du requérant comporte trois étapes : il convient d'abord de déterminer – nous dirions plutôt, de décréter, car la rationalité de ce choix nous échappe – si l'action présente un caractère personnel – auquel cas il n'y a pas lieu de statuer - ou si elle pourrait être reprise par des ayants droit ; dans ce second cas, et plus classiquement, vérifier si

¹⁰ Vous en avez déduit qu'une personne reconnue réfugiée par le HCR au titre d'une convention régionale, comme la convention de l'Organisation de l'unité africaine, et non sur le fondement des articles 6 et 7 de son statut, ne pouvait prétendre automatiquement à la qualité de réfugié en France (CE, 12 mars 2014, *OFPRA*, n° 345188, aux T.). V. aussi CRR, 2 février 1996, *P...*, n° 252809 ; CRR, 3 septembre 2003, n° 434489, *B...*. En revanche, le juge de l'asile peut tenir compte de ce placement sous mandat élargi dans son appréciation du besoin de protection (CNDA, 12 décembre 2013, n° 12010400).

cette action conserve un objet en dépit du décès ; et enfin, dans l'affirmative, statuer si l'affaire est en état d'être jugée, ou prononcer un non-lieu en l'état dans le cas contraire¹¹.

A la différence des deux dernières étapes, la première ne nous paraît pas applicable en cas de décès du défendeur en appel ou en cassation. Si l'action est personnelle, alors elle doit s'éteindre complètement, ce qui suppose, le cas échéant, de faire table rase du jugement qui y avait fait droit. Mais en tout état de cause, nous ne pensons pas que vous soyez ici en présence d'une action de cette nature. Vous réservez cette qualification au **contentieux électoral**¹² et à la contestation des amendes réprimant les **contraventions de grande voirie** (CE, 24 février 1988, *Secrétaire d'Etat c/ A...*, n° 92525, aux T.). Vous avez constamment refusé d'étendre ce régime à d'autres matières (V. par ex. pour le recours contre une sanction disciplinaire infligée à un fonctionnaire disparaissant en cours d'instance : CE, 28 février 2007, *C... et C...*, n° 284858, aux T.)¹³, y compris dans celles dans lesquelles vous l'aviez initialement appliqué¹⁴, et même en le cantonnant dans le domaine électoral¹⁵. A l'aune de cette jurisprudence aussi résiduelle que contestable en ce qu'elle maintient cette poche d'intransmissibilité de l'action sans justification solide à nos yeux, nous vous invitons à écarter le caractère personnel de l'action engagée devant le juge de l'asile par le demandeur d'asile ou le réfugié privé de son statut.

On peut davantage hésiter quant à la **survivance d'un objet**. Le juge de l'asile, juge de plein contentieux, a pour mission de déterminer, au vu des circonstances de droit et de fait à la date de sa décision, si une personne peut ou non prétendre à la qualité de réfugié et se voir délivrer le statut correspondant. Evidemment, ce contentieux perd tout intérêt pour lui à son décès. Mais il n'est pas certain qu'il en aille de même de ses proches. Certes, ils ne peuvent plus revendiquer le statut dérivé de réfugié lorsque l'intéressé le perd, par exemple par

¹¹ Cette dernière étape s'applique y compris lorsque c'est le défendeur qui décède (CE, 13 janvier 2003, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ C...*, n° 244844, aux T.).

¹² En cette matière, la jurisprudence met clairement en lumière l'étanchéité entre la question du caractère personnel de l'action et celle de l'effet utile de l'intervention du juge, qui s'attache à l'objet du litige. Ainsi, vous regardez l'action comme personnelle (et prononcez en conséquence un non-lieu) non seulement dans le cas où c'est le candidat dont l'élection a été annulée qui décède après avoir formé appel (de sorte que le litige est aussi privé d'objet), mais aussi lorsque l'élection de toute sa liste a été annulée et que des colistiers entendraient poursuivre le combat engagé par la tête de liste décédée en cause d'appel (CE, 26 juin 1996, *Elections municipales d'Anse*, n° 172002, au Rec.), de même qu'en cas de décès de l'électeur protestataire (CE, 6 juillet 1966, *Elections municipales de Saint-Just*, T. p. 984), alors même que le litige conserve un objet.

¹³ Le caractère personnel de l'action a par ailleurs été écarté en matière d'autorisation de licenciement d'un salarié protégé (CE, 10 octobre 2018, *Sté Trane*, n° 400807, aux T. sur d'autres points).

¹⁴ V. en matière d'amende infligée par la CDBF : CE, 29 mars 1999, *L...*, n° 159445, aux T. qui revient sur CE, 21 juillet 1989, *A...*, n° 99258, aux T. sans que le curieux fichage en « Comp. » l'assume totalement ; en matière d'admission à la retraite d'office : CE, 17 décembre 1954, *Sieur S...*, au Rec. revenant sur CE, 27 mai 1898, *P...*, Rec. p. 436).

¹⁵ V. pour une déclaration d'inéligibilité, compte tenu de ses conséquences patrimoniales : CE, 30 octobre 1996, *Elections municipales de Boulogne-sur-Mer*, n° 176881 et a., au Rec.).

naturalisation (CE, 1^{er} juillet 2020, *OFPRA*, n° 423272, au Rec.). Le décès devrait logiquement emporter la même conséquence. Mais la jurisprudence de la CNDA est, en l'état, plus subtile puisqu'elle juge que le décès du réfugié n'entraîne pas la cessation du statut pour le conjoint si le mariage était antérieur à l'entrée en France (CRR, SR 9 janvier 2003 Mme M. A. veuve K. n° 410859) ni celle des enfants (CRR, SR, 1^{er} juillet 2005 M. A. n° 492120). Et le HCR estime quant à lui que le statut doit être maintenu en cas de décès, sauf application d'une clause de cessation¹⁶.

Quoiqu'il en soit, il ne faut pas perdre de vue l'un des traits fondamentaux de la reconnaissance de la qualité de réfugié : celui de son caractère **recognitif**¹⁷. Le « réfugié reconnu » est réputé l'être depuis son entrée en France. Et de ce caractère, vous avez déduit, en matière d'apatridie mais de façon tout à fait transposable au réfugié, que ce statut pouvait utilement être invoqué pour contester la légalité d'une décision administrative prise antérieurement à son intervention, comme une mesure d'éloignement visant un membre de la famille (CE, Sect., 9 novembre 2007, *C...*, n° 261305-261354, au Rec.)¹⁸. Le droit aux prestations familiales est logiquement ouvert de manière rétroactive à une personne reconnue comme réfugié (Cass. 2^{ème} civ., 23 octobre 2008, n° 07-11328, au Bull.)¹⁹. De même, et de façon plus intuitive au regard des habitudes en matière d'excès de pouvoir, l'annulation de la décision de révocation du statut de réfugié rétablit rétroactivement l'intéressé dans cette qualité, ce qui n'est pas sans conséquence juridique.

En l'occurrence, on peut douter que le rétablissement de la qualité de réfugié dont l'OFPRA a privé M. R... ait une réelle incidence pratique car il avait déclaré ne pas avoir de famille. Mais la seule circonstance, invoquée en cassation, que M. R... soit décédé ne prive pas mécaniquement le litige d'objet. Nous vous invitons en conséquence à y statuer. Nous reviendrons *in fine* sur la question après vous avoir proposé d'annuler la décision de la CNDA.

¹⁶ V. le point 187 de son guide : « 187. Lorsque l'unité de la famille d'un réfugié se trouvera détruite par divorce, séparation ou décès, les personnes à charge non réfugiées conserveront le statut de réfugié, à moins qu'elles ne retombent sous le coup d'une clause de cessation ou n'aient d'autres motifs que de convenance personnelle pour vouloir conserver le statut de réfugié ou ne veuillent plus garder ce même statut »

¹⁷ C'est notamment sur cette considération que s'appuie R. Abraham dans ses conclusions sur la décision B... du 20 septembre 1993, n° 116693, aux T., qui juge que l'octroi du statut de réfugié par l'OFPRA ou la CNDA rend sans objet le litige né d'un refus antérieur opposé par l'office. Toutefois, cette solution peut surtout être rattachée à la veine jurisprudentielle du « non-lieu d'expédient » lorsque l'intéressé qui conteste un refus a fini par obtenir satisfaction (notamment en matière d'urbanisme).

¹⁸ Il en résulte aussi que l'étranger ne peut être puni pour s'être soustrait à une mesure d'éloignement, puisqu'il doit être regardé, à la date de cette mesure, comme étant en situation régulière (Cass. Crim., 11 mars 2020, n° 19-81541).

¹⁹ La décision est toutefois ambiguë en ce qu'elle se réfère aussi à la date de la demande d'asile. Mais la doctrine administrative se réfère à la date d'entrée en France (circulaire CNAF n° 2008-030 du 29 octobre 2008). V. aussi Cass. 2^{ème} civ., 22 janvier 2015, n° 13-26785, au Bull., à propos des règles de prescription.

*

Avant d'en arriver là, il faut affronter la délicate question de la portée, en droit national, de la reconnaissance de la qualité de réfugié par le HCR.

Votre décision *OFPRA* du 12 mars 2014 (n° 345188, aux T.) n'éclaire pas le débat. Nous dirions même qu'elle l'obscurcit en jugeant que « *un réfugié placé sous mandat du haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés s'entend au sens de la loi et conformément au statut du Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés d'une personne s'étant vu reconnaître par un Etat partie à la Convention de Genève la qualité de réfugié sur son fondement* ». Nous ne comprenons pas cette affirmation :

- d'une part, elle ne trouve aucun appui dans les textes nationaux et internationaux ;
- d'autre part, elle est en porte-à-faux avec la doctrine du HCR. Dans son guide des procédures et critères (pt. 16), ce dernier indique qu'une personne qui « *répond aux critères du Statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés peut se réclamer de la protection de l'Organisation des Nations Unies, assurée par le Haut Commissaire, qu'elle se trouve ou non dans un pays qui est partie à la Convention de 1951 ou au Protocole de 1967 ou qu'elle ait été ou non reconnue par le pays d'accueil comme réfugié en vertu de l'un ou l'autre de ces instruments* » de sorte que, toujours selon ce guide, une personne peut être en même temps un réfugié relevant du mandat et un réfugié relevant de la Convention de 1951 ou du Protocole de 1967, mais elle ne l'est pas nécessairement ;
- enfin, la définition que donne la décision *OFPRA* aboutit à méconnaître l'article L. 723-11 du CESEDA, qui permet à l'office de rejeter une demande d'asile comme irrecevable lorsqu'elle émane d'une personne bénéficiant déjà d'une protection conventionnelle ou subsidiaire effective de la part d'un autre Etat. **L'irrecevabilité** ayant précisément pour objet de dispenser l'OFPRA d'examiner les mérites de la demande d'asile au fond, c'est-à-dire d'apprécier la qualité de réfugié et d'appliquer l'article L. 711-1, la protection onusienne dont pourrait bénéficier le demandeur est totalement neutre. C'est d'ailleurs le sens de la jurisprudence de la CNDA²⁰.

²⁰ CNDA, 10 novembre 2017, n°16012242, *M...* Précisons que cette solution est elle-même tenue en échec dans le cas où la personne a été admise au séjour en France à un titre quelconque : vous jugez qu'elle peut alors déposer une demande d'asile dans les conditions de droit commun (CE, 18 juin 2018, *K...*, n° 415335, au Rec.) et, le cas échéant, obtenir un transfert de protection. Naturellement, elle cède également si la protection accordée par l'Etat étranger s'avère ineffective.

Lorsqu'à l'inverse, comme en l'espèce, une personne relevant uniquement du mandat strict du HCR présente une demande d'asile en France²¹, il résulte des termes mêmes de l'article L. 711-1 que la « qualité de réfugié », au sens du droit national, doit lui être reconnue. Mais les implications d'une telle « compétence liée » - terme que la CNDA utilise parfois²² - ne sont pas évidentes à déterminer. Votre décision *F...* du 18 juillet 2011 (n° 343901, au Rec.), qu'invoque l'OFPRA, n'en dit rien, à notre avis, en ce qu'elle enjoint à l'OFPRA, qui avait traîné des pieds, de statuer sur la demande d'asile d'une personne placée sous mandat strict du HCR au terme d'un « *examen au fond* ». La consistance de cet examen n'est pas définie par la décision et il n'est pas exclu que vous ayez simplement entendu faire référence à la détermination de l'existence de ce mandat strict.

Notre conviction est que la portée des décisions du HCR ne peut être définie que de manière **restrictive**, pour deux raisons.

La première est qu'il est pour le moins atypique que la loi confère ce que nous appellerons par commodité une « autorité de chose décidée » aux décisions individuelles d'un organe d'une organisation internationale, sans y être contrainte par une convention ou un traité régulièrement ratifié ou approuvé. La conformité à la Constitution de l'article L. 711-1, qui n'est pas contestée ici, suppose du reste qu'il ne porte pas atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, dont relève la politique d'asile (Cons. Const., n° 97-394 DC du 31 décembre 1997)²³.

La seconde raison, plus déterminante, est qu'**aucune disposition du droit de l'Union, qui harmonise les conditions et modalités d'octroi du statut de réfugié par les Etats membres, ne reconnaît une quelconque autorité aux décisions du HCR.** Au contraire, elles investissent d'une plénitude de compétence pour attribuer et révoquer le statut de réfugié, sous le contrôle du juge, les « autorités responsables de la détermination », dont la définition qui figure au f) de l'article 2 de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013, dite directive « procédure », prévoit qu'il s'agit d'organes juridictionnels ou administratifs des Etats membres. A cet égard, l'article 14 de la directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011, dite directive « qualification », fait obligation à ces autorités de révoquer le statut lorsque le

²¹ Peut aussi se poser la question de l'application de la procédure Dublin aux personnes placées sous mandat strict. Une grande partie des Etats membres de l'Union l'estiment applicable dans ce cas (V. *Ad-hoc query on the Dublin procedure with regard to foreigners, recognized as refugees under the mandate of the United Nations High Commissioner for Refugees* du 26 mai 2009 : parmi les Etats ayant répondu publiquement, seules la République tchèque et la Slovaquie ont considéré que la procédure Dublin ne s'appliquait pas).

²² CNDA, 9 février 2012, n° 10015626, *H...*

²³ V. aussi Cons. Const., n° 98-399 DC du 5 mai 1998, cons. 13 à 15, qui fait obstacle à ce que le HCR soit majoritaire dans les formations de jugement de la CNDA. Dans sa décision n° 2003-485 DC du 4 décembre 2003, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution l'article 1^{er} de la loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003, qui a réécrit l'article 2 de la loi de 1952 en rappelant la portée du mandat strict du HCR. Mais aucun grief ne visait spécifiquement cette disposition.

réfugié relève d'une clause de cessation ou d'exclusion, ou lorsque le statut a été obtenu par fraude. L'article 29 de la directive « procédure », consacré au rôle du HCR, prévoit seulement, en son paragraphe 1, que celui-ci peut « *donner son avis (...) à toute autorité compétente en ce qui concerne chaque demande de protection internationale et à tout stade de la procédure* ». La compatibilité avec le droit de l'Union de l'effet automatique que confère l'article L. 711-1 du CESEDA au mandat strict n'a donc rien d'évident dans son principe même. Elle n'est toutefois pas discutée devant vous et nous nous bornerons donc à en prendre acte. Nous signalerons simplement, à titre de contexte, que la France est, avec la Bulgarie²⁴, le seul pays développé à attacher des effets automatiques au placement d'une personne sous le mandat strict du HCR²⁵.

*

La première question est celle de la portée matérielle de « l'autorité de la chose décidée » par le HCR. Autrement dit, à quoi le législateur s'est-il référé en évoquant la « qualité de réfugié » à l'article L. 711-1 et, en conséquence, qu'est-ce qui, dans la décision de cet organisme, est susceptible de lier l'OFPRA, exactement ?

Il est tout à fait certain que l'office ne saurait refuser la qualité de réfugié à une personne placée sous le mandat strict du HCR au motif que les **persécutions** dont elle se plaint ne seraient pas établies, sur la base des mêmes éléments que ceux qui ont déterminé le HCR. L'article L. 711-1 s'y oppose absolument puisqu'il place sur le même plan une telle personne et celle qui est persécutée en raison de son action en faveur de la liberté – c'est l'asile dit constitutionnel, et celle qui « *répond aux définitions de l'article 1er de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés* » - c'est l'asile dit conventionnel.

Le terme « définitions », au pluriel, qu'utilise le texte peut sembler curieux alors que l'article 1^{er} de la convention de Genève est intitulé : « *Définition du terme « réfugié »* », au singulier.

²⁴ Art. 10 de la loi sur l'asile et les réfugiés du 1^{er} décembre 2002, issu d'une loi du 29 juin 2007 (SG 52). Les enjeux ne sont toutefois pas les mêmes. La Bulgarie a enregistré environ 2150 demandes d'asile en 2019, contre plus de 135 000 en France.

²⁵ V. le benchmark produit par le HCR en 2013 devant la Cour suprême du Royaume-Uni dans l'affaire *I.A c/ Secretary of State for Home Department* qui a donné lieu à un arrêt du 29 janvier 2014 dans lequel la Cour a jugé que les décisions du HCR concernant le statut de réfugié sont dépourvues de force contraignante et n'instaurent ni présomption, ni renversement de la charge de la preuve, mais jouissent d'une forte autorité dont les autorités nationales doivent pleinement tenir compte et qu'elles ne peuvent contredire qu'en justifiant de raisons sérieuses ([2014] UKSC 6, UKSC 2012/0157). Tel est l'état de la pratique dans la plupart des pays figurant dans l'analyse du HCR, qui nous paraît toujours à jour. La loi Moureaux du 15 décembre 1980 en Belgique n'évoque pas le mandat strict du HCR. Nous n'en avons pas trouvé trace dans d'autres législations européennes (hormis la Bulgarie), notamment espagnole (Loi 12/2009 du 30 octobre 2009, article 3), allemande (AsylG, §3 *Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft*) ou encore luxembourgeoise (loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire) et grecque (Décret présidentiel n° 113/2013).

Il nous semble qu'il fait écho à la définition du réfugié, au sens strict, figurant au A. de l'article 1^{er} de la convention, c'est-à-dire aux deux hypothèses de qualification prévues par la convention, soit que l'intéressé a été reconnu réfugié par l'un des instruments internationaux énumérés au 1), soit qu'il craint à raison des persécutions de la nature de celles mentionnées au 2). Il serait donc cohérent de limiter la portée de la décision du HCR à la validation « automatique » de cette seule condition.

Nous pensons pour autant que l'OFPRA doit aussi être lié par l'appréciation éventuellement portée par le HCR sur l'application des **clauses de cessation**, reprises en substance à l'article 6 de son statut²⁶. En effet, celles-ci se rapportent incontestablement à la qualité de réfugié, comme le rappelle d'ailleurs l'article 11 de la directive « qualification ». Elles se présentent comme le symétrique des hypothèses de reconnaissance de la qualité et sont ainsi difficilement dissociables de la définition même du réfugié. Et la loi ne prévoit pas la possibilité pour l'OFPRA de refuser l'asile pour ce motif, mais seulement, à l'article L. 711-4, de mettre fin au statut antérieurement accordé.

L'OFPRA pointe certes une différence rédactionnelle et, dans une certaine mesure, substantielle, entre la clause de cessation de la convention de Genève en cause ici et celle qui figure dans son statut et qu'il est censé appliquer. Toutes deux prévoient la perte de la qualité de réfugié lorsque les risques de persécutions ont disparu du fait d'évolutions intervenues dans le pays d'origine. Mais alors que la première n'y fait exception que si des raisons impérieuses le justifient, la seconde est plus souple puisque la remise en cause de la qualité de réfugié n'est possible que si l'intéressé « *ne peut plus invoquer d'autres motifs que de convenance personnelle pour continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont [il] a la nationalité* ». Toutefois ce problème n'existe pas en pratique puisque, comme le montre le cas d'espèce et comme l'indique plus largement le guide du HCR sur les « *normes relatives aux procédures de détermination du statut de réfugié relevant du mandat du HCR* »²⁷, ce dernier applique en réalité les clauses de cessation de la convention de Genève.

Nous sommes d'un avis différent s'agissant des **clauses d'exclusion**. Certes, en dépit là encore de différences rédactionnelles, on peut considérer qu'elles ont la même portée dans le statut du HCR et la convention de Genève. Certes encore, la Cour de justice a considéré que ces clauses mettaient en jeu la qualité de réfugié au sens du droit de l'Union, au prix d'ailleurs d'une réécriture de l'article 12 de la directive « qualification » qui n'évoque que le statut de réfugié à propos des clauses d'exclusion, là où l'article 11, relatif aux clauses de cessation, traite quant à lui de la qualité de réfugié.

²⁶ Cette problématique se pose dans le cas particulier où, comme en l'espèce, le HCR a été re-saisi de la situation de l'intéressé après qu'il lui a délivré le statut de réfugié.

²⁷ Chapitre 11, pt. 11.1, p. 138.

Mais le droit national est construit différemment. Après avoir énuméré les trois catégories de personnes devant se voir reconnaître la qualité de réfugié, la dernière phrase de l'article L. 711-1 du CESEDA les soumet toutes aux stipulations de la convention de Genève. Puis l'article L. 711-2 explicite la nature des actes et motifs de persécution justifiant la reconnaissance de la qualité de réfugié. Enfin, la loi pose en règle, à l'article L. 711-3, que le statut de réfugié n'est pas accordé à une personne qui relève de l'une des clauses d'exclusion prévues aux sections D, E ou F de l'article 1^{er} de la convention de Genève, à laquelle, on vient de le dire, toutes les personnes mentionnées à l'article L. 711-1 sont soumises en vertu de la loi. Cette disposition implique nécessairement que les clauses d'exclusion ne font pas partie des « définitions » de la qualité de réfugié qui figurent dans la convention de Genève et auxquelles se réfère l'article L. 711-1. Et cet article L. 711-3²⁸ ne fait aucune exception pour les personnes sous mandat strict, qui doivent suivre le même régime que les deux autres catégories, sur la base de la convention de Genève²⁹. Nous ne voyons pas ce qui permettrait de passer outre ce texte clair³⁰ en jugeant que l'OFPRA serait liée par l'appréciation portée par le HCR sur ces clauses d'exclusion, alors surtout que, comme nous l'avons dit, le droit de l'Union fait obligation aux Etats membres de rejeter la demande d'asile d'une personne tombant sous le coup d'une telle clause. Vous pourrez le cas échéant réserver la question, qui ne se pose pas ici puisqu'est seulement en jeu une clause de cessation, de même que celle de **l'application de l'article L. 711-6** concernant les réfugiés représentant une menace grave, quoique la réponse est certaine ici dans la mesure où ce texte ne touche pas à la qualité de réfugié mais seulement au statut (CE, 19 juin 2020, *K... et OFPRA*, n° 416032-416121, au Rec.), de sorte que la reconnaissance automatique de la qualité de réfugié prévue à l'article L. 711-1 ne saurait priver l'OFPRA de la possibilité de mettre en œuvre ce mécanisme³¹.

*

Il vous faut à présent fixer la **portée temporelle** des décisions du HCR, c'est-à-dire déterminer si et dans quelles conditions l'OFPRA peut, postérieurement au placement de l'intéressé sous la protection des Nations Unies au titre du mandat strict, prendre une décision

²⁸ Issu de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile qui a transposé les directives de 2011 et 2013.

²⁹ Juger que l'article L. 711-3 ne s'applique pas aux réfugiés sous mandat strict du HCR conduirait à ne pas l'appliquer non plus à l'asile constitutionnel, ce qui serait assez inopportun.

³⁰ C'est sous l'empire des dispositions de la loi de 1952, moins prescriptives, que la CRR a jugé opposable à l'OFPRA l'appréciation portée par le HCR sur les clauses d'exclusion (décision *M... B...* du 5 juin 2000, n° 345064).

³¹ Par ailleurs, l'autorité de la chose décidée ne saurait logiquement s'attacher à des questions étrangères à l'examen auquel le HCR se livre. Or ni le statut du HCR, ni la convention de Genève ne lui permettent de dénier la qualité de réfugié à une personne constituant une telle menace. En effet, celle-ci n'est conçue, dans la convention de Genève, que comme une exception au principe du non-refoulement, et non comme une cause de refus ou de retrait du statut. C'est le droit de l'Union européenne qui a procédé à cette transmutation. Il n'y a dès lors aucune raison de créer un angle mort sécuritaire au profit des personnes relevant du mandat strict.

de refus ou de révocation du statut de réfugié par application de la définition du réfugié ou d'une clause de cessation³².

La doctrine de l'OFPRA est assez incertaine³³. Il n'y a, semble-t-il, rien à tirer à cet égard de la démarche qu'il a accomplie auprès du HCR en 2017. Dans notre compréhension, qui pourra être confirmée ou démentie à la barre, celle-ci n'avait pas pour objet de lui demander l'autorisation d'opposer une clause de cessation dont l'office n'aurait pu faire application de lui-même, mais de déterminer, conformément à ce que prévoit le guide des procédures de l'OFPRA³⁴, si l'intéressé relevait toujours du mandat strict. L'incertitude venait de la déclaration collective de cessation de la protection prononcée par le HCR le 1^{er} octobre 1997 (n° 71/97)³⁵ s'agissant des Roumains ayant fui les persécutions du régime de Ceausescu. Cette déclaration exclut justement, au titre des « raisons impérieuses », le cas des personnes ayant subi des formes de persécution particulièrement atroces et qui sont si affectées psychologiquement qu'on ne peut attendre d'elles qu'elles se prévalent de la protection des autorités roumaines, et qui peuvent donc continuer à revendiquer la qualité de réfugié. Il est donc logique que l'OFPRA ait sondé le HCR sur le point de savoir si M. R... avait fait les frais de cette déclaration ou s'il relevait de la soupape. Ce qui nous semble moins logique, en revanche, c'est que l'office soutienne devant vous qu'il ne serait pas du tout lié par la position prise par le HCR, alors qu'il semble pourtant avoir estimé le contraire en accordant le statut de réfugié à M. R..., avant, il est vrai, de le lui reprendre dans la foulée. Cette façon de procéder, au demeurant très cavalière, témoigne d'un certain embarras.

La question la plus délicate, que vous pouvez esquiver, est celle de savoir si l'OFPRA pourrait de lui-même remettre en cause la qualité de réfugié du demandeur sous mandat strict en raison de circonstances ou d'éléments révélés **entre la décision du HCR et celle par laquelle il se prononce sur la demande d'asile**.

Vous pourriez envisager de consacrer un **monopole du HCR** à cet égard. L'OFPRA devrait alors surseoir à l'instruction du dossier, se tourner vers cet organisme pour qu'il réexamine la situation de l'intéressé, avant de tirer mécaniquement les conséquences de sa position.

³² Et d'une clause d'exclusion si on estime que la décision du HCR lie également l'OFPRA sur ce point, contrairement à ce que nous proposons.

³³ Le bureau français du HCR, dont votre 10^{ème} chambre a recueilli les observations, ne s'est pas montré disert sur ce point. On ne saurait s'en étonner outre-mesure puisque, comme nous vous l'avons dit, la portée juridique de ses décisions résulte uniquement de la législation française.

³⁴ Ce dernier prévoit que, lorsque le demandeur d'asile fait état d'une protection du HCR, « *une demande d'information portant sur l'existence de cette reconnaissance sur la base du mandat et de son fondement est adressée, avec les pièces en possession du demandeur, par courrier et par mail à la Représentation du HCR à Paris* » (pt. 8.5, p. 37).

³⁵ Cf. [UNHCR Note on the Applicability of the Cessation Clauses of the UNHCR Statute and the 1951 Convention to Refugees From Bulgaria and Romania, oct. 1997](#).

Ce n'est pas la solution que nous privilégions, quoiqu'on puisse hésiter. A nos yeux, **vous ne pourriez reconnaître au HCR une telle mainmise sur la qualité de réfugié que si la loi la consacrait expressément**. Il faut d'ailleurs rappeler que, dans d'autres matières, vous admettez tout à fait que l'autorité administrative ne suive pas l'avis, pourtant conforme en vertu de la loi, d'une autre autorité, si elle l'estime illégal (CE, Ass., 26 octobre 2001, *E...*, n° 216471, au Rec.). Nous ne vous proposons pas d'aller jusque-là, ce qui ruinerait peu ou prou l'effet utile de l'article L. 711-1 du CESEDA, d'autant qu'il ne s'agit pas ici, à proprement parler, d'une question de légalité. Nous croyons en revanche que l'OFPRA doit pouvoir, au moment où il statue sur la demande d'asile dont il est saisi, « passer outre » la protection du HCR en cas de novation pertinente, ce qui vise deux cas :

- d'une part, l'« autorité de la chose décidée » céderait en cas **circonstances de droit ou de fait créant une situation nouvelle**, comme vous l'admettez d'ailleurs en matière d'autorité de la chose jugée³⁶. Tel peut être le cas si l'intéressé s'est entre-temps prévalu de la protection de son pays d'origine ou s'il a acquis une nouvelle nationalité. La commission de recours des réfugiés jugeait elle-même que le mandat strict cessait de produire ses effets de plein droit, sans qu'il y ait lieu de saisir le HCR, lorsque l'intéressé était revenu par la suite s'établir dans son pays d'origine, tombant ainsi sous le coup d'une clause de cessation (CRR, 3 octobre 1991, *P...*, n° 17792, p. 250 ; CRR, SR, 18 janvier 1995, *K...*, n° 265200, Tables décennales de jurisprudence du Conseil d'Etat et de la CRR (1988-1997), p. 250). Cette jurisprudence ne nous paraît pas avoir été remise en cause, notamment pas par la décision du 5 juillet 2000, *M... B...* (n° 345064) dont se plaint l'OFPRA, et qui juge que la décision du HCR s'impose à l'OFPRA dans un cas où aucun changement de circonstances n'était intervenu ;
- le second cas est celui d'**éléments nouveaux éclairant la situation à la date de la décision du HCR et remettant en cause son appréciation**, ce que vous n'admettez pas en matière de chose jugée³⁷, mais qui nous paraît admissible s'agissant d'une simple « autorité de chose décidée ». A ce titre, l'office doit pouvoir, par exemple, refuser ou révoquer le statut de réfugié s'il constate que ce dernier avait été obtenu par fraude, au vu d'une pièce nouvelle ou de déclarations de l'intéressé.

A supposer que vous ne partagiez pas notre sentiment ou si vous ne souhaitiez pas vous prononcer sur ce point aujourd'hui, **nous vous proposons à tout le moins de juger que les effets du mandat strict s'épuisent une fois que l'OFPRA a accordé le statut de réfugié à l'intéressé**.

³⁶ PSC, 10 novembre 1995, *Préfet du Val d'Oise*, n° 142993, aux T.

³⁷ CE, 12 octobre 2018, *Sté Néoen*, n° 412104, aux T.

Certes, la décision de l'OFPPRA ne met pas fin de plein droit à la protection du HCR. Seul ce dernier pourrait le décider. Or le guide dans lequel il définit les cas et conditions dans lesquels il peut annuler ou mettre fin pour l'avenir à la protection qu'il a lui-même accordée³⁸ n'en fait pas mention. C'est logique puisque, comme on l'a dit, le HCR considère qu'une personne peut cumuler sa protection avec une protection internationale accordée par un Etat, qui ne sont pas de même nature. On ne peut donc pas parler ici d'un « transfert de protection », comme on le fait lorsque la France accorde sa protection à un réfugié qui en bénéficiait de la part d'un autre Etat. Dans ce cas, cette protection étrangère s'éteint car une même personne ne peut bénéficier simultanément d'une protection internationale de la part de deux Etats différents.

Pour autant, l'existence de la protection du HCR, dont il est seul maître, doit être distingué des effets qui s'y attachent, en droit interne, qu'il vous appartient de définir, sur la base d'une interprétation de la seule loi française.

Nous pensons qu'en l'absence de disposition contraire, la situation du réfugié qui a fait le choix de se placer sous la protection de la France doit obéir aux règles de droit commun applicables aux réfugiés en France³⁹. Il doit se soumettre aux décisions de l'OFPPRA, qui exerce la protection juridique et administrative des réfugiés selon l'article L. 721-2 du CESEDA, sauf pour lui à saisir le juge de l'asile. D'une certaine manière, l'autorité de la chose décidée par l'office doit aussi jouer dans l'autre sens. La thèse inverse reviendrait à ériger le HCR en instance de recours parallèle, ce qui dépasserait manifestement les intentions du législateur.

Dans ce cadre, l'OFPPRA ne peut en principe revenir sur le statut qu'il a octroyé au terme d'une nouvelle appréciation du même dossier. Autrement dit, il ne saurait révoquer le statut du réfugié simplement parce qu'il ne partage pas ou plus l'appréciation du HCR quant à la réalité des persécutions ou à l'applicabilité d'une clause de cessation, toutes choses égales par ailleurs. **Cette appréciation du HCR s'impose à lui de la même façon que s'il l'avait portée lui-même.** Il est vrai que le 1° de l'article L. 711-4 du CESEDA envisage, parmi les hypothèses de révocation du statut, le cas dans lequel le réfugié aurait dû se voir opposer initialement une clause d'exclusion. Mais, en droit commun⁴⁰, cette disposition ne nous paraît

³⁸ Le HCR distingue la révocation du statut, qui consiste à y mettre fin pour l'avenir au vu de circonstances intervenues postérieurement à son octroi, et l'annulation du statut, qui consiste à le faire disparaître depuis l'origine dès lors que l'intéressé n'aurait jamais dû se voir reconnaître la qualité de réfugié. Mais cette distinction n'existe pas en droit national (qui se borne à prévoir que l'OFPPRA « met fin » au statut). Le droit de l'Union distingue formellement la « révocation » et la « fin » du statut de réfugié, mais ne semble pas y attacher d'importance

³⁹ Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs jugé que l'asile constitutionnel et l'asile conventionnel, bien que relevant de fondements juridiques distincts, requièrent un examen éclairé des mêmes circonstances de fait et tendront au bénéfice d'une protection identique.

pas ouvrir à l'OFPPRA un droit général de repentir en l'absence de tout élément nouveau⁴¹. Du reste, nous n'avons jamais rencontré cette situation en pratique ; c'est toujours au vu d'une circonstance nouvelle ou d'un élément nouveau que l'OFPPRA rouvre le dossier d'un réfugié placé sous sa protection, et c'est heureux pour la sécurité juridique des intéressés.

En revanche, l'OFPPRA doit pouvoir, dans les conditions que nous avons rappelées, révoquer le statut de réfugié en cas de circonstances nouvelles ou d'éléments nouveaux postérieurs à la délivrance de ce statut, comme il le fait pour tout réfugié, qu'il bénéficie ou non de la protection du HCR. Le législateur n'a nullement subordonné la révocation du statut de réfugié, dans les conditions prévues à l'article L. 711-4 du CESEDA, à un mécanisme de type « question préjudicielle » au HCR. Seule une disposition législative expresse pourrait le prévoir. On peut d'ailleurs douter qu'elle puisse étendre cette opposabilité des décisions du HCR à la CNDA, qui est une juridiction - étant précisé que l'obligation de coopération avec le HCR que prévoit l'article 35 de la convention de Genève ne s'applique pas aux juridictions nationales (CE, 9 juillet 2014, *S...*, n° 366578, aux T.).

Et, évidemment, il n'est pas concevable que les effets de la protection du HCR en France perdurent après la révocation du statut de réfugié par l'OFPPRA sur le fondement de l'article L. 711-4. Faute de quoi, il suffirait à l'intéressé de présenter, le lendemain de la révocation, une nouvelle demande d'asile et de se prévaloir de l'article L. 711-1 pour rétablir son statut, ce qui serait absurde⁴².

⁴⁰ Et s'agissant de la problématique spécifique du mandat strict, nous sommes d'avis, comme nous l'avons dit, que l'OFPPRA n'est de toute façon pas lié par l'appréciation portée par le HCR quant à l'application des clauses d'exclusion.

⁴¹ Le HRC lui-même est flottant sur le sujet. S'agissant des personnes relevant de son mandat, il estime que la procédure d'annulation (qui vise le cas dans lequel l'intéressé n'aurait pas dû se voir reconnaître la qualité de réfugié) ne doit pas être mise en œuvre uniquement sur la base d'un changement d'opinion concernant l'appréciation de la crédibilité des faits sur lesquels se fondait la décision de détermination du statut de réfugié. Toutefois, il admet que la crédibilité du récit puisse être réévaluée lorsqu'une erreur de fait ou de droit a été commise, sans qu'il y ait d'élément nouveau – par exemple, dans le cas où l'appréciation est clairement contredite par une information qui figurait dans le dossier (*Normes relatives aux procédures de détermination du statut de réfugié relevant du mandat du HCR*, chapitre 10, pt. 10.1, p. 129). En revanche, son guide des procédures et critères à appliquer pour la détermination du statut de réfugié au regard de la convention de 1951 n'envisage que le cas où des faits ne sont connus qu'après qu'une personne a été reconnue comme réfugié, justifiant l'annulation de la décision antérieure (§. 141).

⁴² Si on admet que l'OFPPRA puisse refuser (et non simplement révoquer) l'asile en raison d'une circonstance nouvelle ou d'un élément nouveau postérieurement à la décision du HCR, il nous semble qu'il faut également considérer que le mandat strict a épuisé ses effets lorsque ce refus devient définitif, et neutraliser une éventuelle décision du HCR désavouant l'OFPPRA sur la base du même dossier, le cas échéant sur saisine de l'intéressé. Autrement dit, l'autorité de la chose décidée doit aussi jouer dans l'autre sens. Tout au plus pourrait-on admettre de conférer des effets à une décision du HCR confirmant le mandat strict après un rejet définitif de l'OFPPRA, lorsqu'elle est à son tour fondée sur des circonstances nouvelles ou des éléments nouveaux. Et à supposer qu'on n'entende pas conférer une quelconque portée aux décisions de l'OFPPRA, il y aurait lieu, à tout le moins, de considérer que l'autorité de la chose jugée par la CNDA, lorsqu'elle confirme la décision de rejet ou de

*

En l'espèce, la CNDA n'a pas suivi ce mode d'emploi. Elle a déduit mécaniquement de la décision du HCR de 2017 l'illégalité de la décision de révocation et la qualité de réfugié de M. R... à la date de sa propre décision, en décembre 2018, sans rechercher si des circonstances ou éléments nouveaux étaient susceptibles de remettre en cause cette qualité que le HCR lui avait décernée.

Certes, à l'évidence, il ne s'est rien passé de bouleversant dans la vie de M. R... ou dans la situation politique roumaine dans la nuit du 28 février au 1^{er} mars 2018, de sorte que l'OFPRA ne pouvait s'aviser de reprendre d'une main ce qu'il avait donné de l'autre la veille. Et il n'a fait valoir aucune circonstance ou élément nouveau dans sa décision de révocation, pas plus que devant la CNDA – il a tout au plus reproché au requérant de ne pas avoir produit d'éléments médicaux attestant de la persistance du traumatisme psychologique dont il se plaignait. Nous vous invitons toutefois à envoyer à la CNDA un signal clair sur la portée des décisions du HCR et sur son office en **annulant sa décision pour erreur de droit**.

*

Le règlement au fond nous semble se réduire à un **donné acte du désistement de l'intéressé**. En effet, en dépit d'une doctrine perplexe, vous jugez que des conclusions à fins de non-lieu présentées par le requérant dans un cas où il n'est pas avéré que le litige est privé d'objet doivent être requalifiées en désistement (V. parmi de nombreuses décisions : CE, 11 juin 1993, *Commune de Clermont-Ferrand*, n° 128127, aux T. ; et en cas de décès du requérant : CE, 29 mars 1999, *L...*, n° 159445, aux T.)⁴³. Sans doute ces conclusions ont-elles été, en l'espèce, présentées et écartées au stade de la cassation. Mais cela ne change rien à nos yeux.

révocation de l'OFPRA sur recours du demandeur en constatant l'absence de qualité de réfugié fait obstacle, toutes choses égales par ailleurs, à ce que la reconnaissance éventuelle de la qualité de réfugié par le HCR postérieurement à cette décision de justice produise le moindre effet en droit national. Seule la loi pourrait attacher un tel effet aux décisions du HCR, et encore... En pratique, les conséquences seraient assez proches de la solution consistant à sanctuariser les décisions définitives de l'OFPRA elles-mêmes dans la mesure où plus de quatre décisions de l'office sur cinq font l'objet d'un recours et d'autant de décisions de la CNDA. Le taux de recours a même atteint 86,6 % en 2018 (rapport annuel du Conseil d'Etat, *Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2019*, p. 65).

⁴³ Il a pu être jugé, en référé, que la requalification était exclue lorsque les conclusions à fins de non-lieu ont été présentées à bon droit (CE, 10 novembre 2006, *M...*, n° 298272, aux T.). Mais ce précédent nous paraît en tout état de cause devoir être cantonné au cas où il ressort clairement des pièces du dossier que la demande est devenue sans objet. Il serait très inopportun d'obliger le juge à diligenter une mesure d'instruction pour s'en assurer et opter ainsi pour le bon terrain de règlement du litige. Or ici, même si M. R... a déclaré ne pas avoir de famille et qu'il est vraisemblable que la reconnaissance de la qualité de réfugié n'aurait aucune incidence concrète, nous n'avons pas cette certitude.

Car de deux choses l'une : soit le requérant, ou plutôt son conseil, estime que le litige ne présente plus aucun intérêt, quel que soit l'état de la procédure, et alors il ne peut se plaindre que vous y mettiez fin en donnant acte d'un désistement – nous observons à cet égard qu'il ne s'est pas plaint du sens de nos conclusions, alors que vous admettez que le requérant présente des conclusions subsidiaires à fins de rejet si le non-lieu n'est pas retenu⁴⁴ ; soit ses conclusions de cassation visaient en réalité à « arrêter les compteurs », pour empêcher une décision favorable de la CNDA, et alors ce sont des conclusions à fins de rejet du pourvoi qui auraient dû être présentées. Il est donc logique que vous vous regardiez comme ressaisi de ces conclusions en tant que juge de premier ressort et que vous en restituiez l'exacte portée⁴⁵.

PCMNC :

- **à l'annulation de la décision de la CNDA ;**
- **à ce qu'il soit donné acte du désistement présenté pour M. R...**

⁴⁴ CE, Sect., 9 octobre 1964, *M...*, Rec. p. 454 ; CE, 29 mars 1993, *R...*, n° 73216, aux T.

⁴⁵ Le requérant qui se désiste purement et simplement de sa demande est réputé renoncer au paiement des frais irrépétibles, sauf indication expresse contraire (CE, 7 mars 1994, *A...*, n° 105647, aux T.). En tout état de cause, ces conclusions nous paraissent avoir été abandonnées dans le mémoire présenté le 30 décembre dernier, qui se bornent à conclure au non-lieu.