

N°s 460094, 460095, 460097 et 460099

M. I L...

Mme K A...

M. S I...

Mme N A...

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 4 janvier 2023

Décision du 25 janvier 2023

CONCLUSIONS

M. Philippe RANQUET, Rapporteur public

Par plusieurs décisions rendues au cours des dix dernières années, vous avez apporté des réponses à une question dont on imagine à son énoncé même qu'elle est délicate : quelles sont les règles applicables à une demande d'asile formée en France par une personne qui s'est déjà vu reconnaître une protection internationale de la part d'un autre Etat ? Si les affaires qui viennent d'être appelées ont été inscrites au rôle de votre formation de jugement, c'est que la position qu'y a adoptée la CNDA révèle la nécessité, non de modifier cet édifice, mais d'en rappeler la logique et les implications, ainsi que de clarifier l'articulation entre ses différents aspects.

1. Trois décisions en particulier en ont tracé le plan. D'abord la décision d'assemblée du 13 novembre 2013, *CIMADE et M. O...*, n° 349735-349736, A, qui consacre l'impossibilité de demander l'asile dans un Etat partie à la convention de 1951 quand l'on s'est déjà vu reconnaître le statut de réfugié par un autre Etat partie à cette convention – à une condition, que le statut soit « *effectivement garanti* » par cet Etat, la décision consacrant également une présomption, réfragable, que cette condition est remplie s'il s'agit d'un Etat membre de l'UE ; et avec une réserve, le cas où l'intéressé a été « *préalablement admis au séjour* » par l'Etat où il dépose une nouvelle demande d'asile.

Ce cadre a ensuite été étendu à l'étranger bénéficiaire de la protection subsidiaire accordée par un Etat membre de l'UE par la décision du 17 juin 2015, *OFPRA c/ M. S...*, n° 369021, B. Lui non plus ne peut « *normalement* » pas revendiquer le bénéfice d'une protection « *conventionnelle ou subsidiaire* » auprès d'un autre Etat membre. Mais dès lors qu'il a été admis au séjour par cet Etat, quel que soit le motif de cette admission, il lui est toujours loisible d'y déposer une demande d'asile ; ainsi, s'il a été admis au séjour en France à l'un quelconque des titres prévus par le CESEDA, l'OFPRA est tenu d'examiner sa demande au regard des persécutions qu'il invoque craindre dans son pays d'origine et, s'il y a lieu, de lui reconnaître le statut de réfugié ou à défaut le bénéfice de la PS.

Enfin, la décision du 18 juin 2018, *M. K...*, n° 415335, A, a précisé le régime applicable quand on se trouve, justement, dans cette hypothèse du bénéficiaire d'une protection accordée par un autre Etat et que la France a admis au séjour sur le fondement du droit commun des étrangers – une hypothèse pour laquelle l'OFPRA et la CNDA avaient déjà développé une pratique dite de « *transfert* » de la protection. Mais la décision *K...* tranche seulement la question du régime procédural – la demande de « *transfert* » prend la même forme qu'une demande d'asile ordinaire – et elle ne traite que le cas qui était alors en cause, celui d'une demande de transfert du statut de *réfugié* ; le cas de la PS n'est pas abordé.

2.1. Tel est le cadre qui a été appliqué, mais nous l'avons dit d'une manière qui soulève de réelles interrogations, à la présente espèce.

Celle-ci concerne, contrairement à ce que pourraient laisser penser les différences de graphie entre les noms des requérants, quatre membres d'une même famille, M. I I..., son épouse et ses deux enfants, qui déclarent avoir fui en 2012 leur pays, la Syrie, par crainte des persécutions auxquelles ils y seraient exposés. Ils se sont d'abord établis en Espagne où la PS leur a été accordée en 2014, mais au début de l'année 2015, ils ont quitté ce pays, où ils estimaient les conditions de prise en charge insatisfaisantes, pour la France. Les demandes d'asile qu'ils y ont déposées ont alors été rejetées, d'abord par l'OFPRA puis par une décision de la CNDA de 2016 devenue définitive, au motif de l'effectivité de la protection déjà accordée par l'Espagne – soit la stricte application de la jurisprudence que nous avons rappelée.

2.2. Fin 2017, toutefois, les quatre membres de la famille se voient délivrer, par la préfecture de l'Hérault, des cartes de séjour temporaires d'un an portant la mention « *vie privée en familiale* ». Faisant valoir cette admission au séjour, ils sollicitent immédiatement après le réexamen de leurs demandes d'asile, auquel l'office procède au fond – en d'autres termes, il n'estime plus pouvoir leur opposer l'irrecevabilité de leurs demandes à raison de la PS en Espagne. Il les rejette en revanche, en 2020, au motif que les craintes alléguées ne sont pas établies.

Les conjoints Issa saisissent alors la CNDA qui rejette leurs recours, mais pour un tout autre motif.

Ses décisions rappellent d'abord que le bénéfice effectif de la PS dans un autre Etat membre de l'UE fait obstacle au dépôt d'une demande d'asile en France – soit la jurisprudence *OFPRA c/ M. S...* – mais sans reprendre, de cette jurisprudence, la réserve tenant à l'admission au séjour. Puis elle se prononce sur les demandes de réexamen exclusivement sous l'angle de l'effectivité de la protection en Espagne : les requérants n'apportent aucun élément de nature à renverser la présomption qui prévaut sur ce point, la circonstance que les titres de séjour délivrés initialement en Espagne n'aient pas été renouvelés depuis étant en particulier sans incidence puisque la protection persiste même en l'absence d'un tel titre – ce que vous jugez en effet de manière constante, voir 30 décembre 2014, *OFPRA c/ M. N... et Mme H...*, n° 363161-363162, B et 25 mai 2022, *OFPRA c/ M. KH...*, n° 451863, B. La cour en déduit que les demandes ne peuvent être accueillies, et ce, précise-t-elle, sans que les

requérants puissent se prévaloir de leur admission au séjour en France, celle-ci ne permettant de « *bénéficier d'un transfert de protection* » que « *dans le cas où le demandeur d'asile s'est vu reconnaître la qualité de réfugié* » par un autre Etat partie à la convention de Genève.

Tels sont les décisions contre lesquelles les consorts Issa forment des pourvois en termes identiques, que vous pourrez joindre.

3. Ceux-ci soulèvent en premier lieu un moyen de régularité, lequel déjà nous paraît fondé. Le motif retenu par les décisions attaquées, à savoir l'existence d'une protection effective par un autre Etat, n'avait été invoqué par l'OFPRA à aucune étape de la procédure, ni lorsqu'il s'est prononcé sur les demandes de réexamen comme nous l'avons dit, ni dans le débat contentieux devant la cour. Il faut donc considérer que la cour l'a soulevé d'office, ce qu'elle pouvait faire, la question étant d'ordre public, mais pas sans en avoir au préalable informé les parties en application de ce qui était alors l'article R. 733-16 du CESEDA, devenu son article R. 532-26 (voir, sur ces deux points, 10 décembre 2020, *M. W...*, n° 435910, B). Or aucune information de cette nature ne figure au dossier, et la circonstance que la question ait été discutée oralement à l'audience, comme en témoigne une note en délibéré sur laquelle nous reviendrons, n'est pas de nature à couvrir cette irrégularité, puisqu'une telle information doit évidemment intervenir *avant* l'audience.

L'OFPRA fait certes valoir en défense que la question de la protection assurée par l'Espagne est « dans le débat » depuis les *premières* demandes d'asile, de sorte qu'au stade des réexamens, il n'y avait pas lieu à information des parties. Mais si nous recommandons en général une approche pragmatique du contradictoire en matière d'asile, nous ne pensons pas qu'elle puisse aller jusque-là. Le litige sur le réexamen constitue bien un litige distinct du litige initial, dans lequel la question de la protection existante était absente jusqu'à que la cour l'y introduise. Et concluant dans l'affaire *W...*, Alexandre Lallet estimait même que l'irrecevabilité à raison de la protection devait être « mopée », comme on dit, quand le demandeur a vu sa demande rejetée par l'office sur un terrain de fond, y compris si ce motif d'irrecevabilité avait été discuté au stade de l'entretien personnel mais n'avait finalement pas été retenu.

4. C'est cependant davantage le second moyen qui doit selon nous vous retenir, celui par lequel les pourvois critiquent le raisonnement de la cour sur le fond. Ils le font en des termes peut-être maladroits : ils lui reprochent de ne pas avoir recherché si les éléments qu'ils présentaient pour étayer leurs craintes de persécutions en Syrie constituaient des « *éléments nouveaux augmentant de façon significative la probabilité* » qu'ils y soient effectivement exposés – donc, en toute rigueur, d'avoir arrêté le traitement de la demande de réexamen dès le stade initial de l'examen préliminaire, alors que ce n'est pas ce qu'a fait la cour. Elle a expressément admis qu'il fallait dépasser ce stade, comme l'OFPRA l'a au demeurant fait avant elle, et a seulement estimé que l'invocation des risques de persécution était inopérante dès lors que le maintien de la PS par l'Espagne faisait obstacle à ce que la France fasse droit à la demande.

Il nous semble cependant que sans consentir un trop grand effort, vous pourrez donner une portée utile au moyen en le lisant comme contestant en réalité la solution que nous venons d'énoncer : les requérants font bien valoir que si leurs craintes de persécution devaient être examinées, c'est parce qu'ils avaient été admis au séjour en France et qu'en ce cas la protection accordée par un autre Etat, à la supposer effective, est sans incidence. Bref, ils réclament le bénéfice de la jurisprudence *OFPRA c/ M. S...*, dont les décisions attaquées prennent clairement le contrepied. Aussi la question qui vous est posée est-elle la suivante : y a-t-il lieu de la remettre en cause ?

4.1. A la lecture des décisions attaquées et des dossiers, on identifie en tout cas deux considérations qui semblent avoir emporté l'opinion de la cour. Pour notre part, toutefois, elles ne nous convainquent pas.

La première est discutée dans la note en délibéré dont nous avons déjà parlé et semble donc l'avoir été lors de l'audience. Elle tient au fait que cette jurisprudence a été dégagée dans un état du droit antérieur à l'entrée en vigueur de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, qui a transposé une prescription de la directive « procédures » de 2013 en faisant du bénéfice d'une « *protection effective au titre de l'asile dans un autre Etat de l'UE* » un nouveau cas où l'OFPRA peut prendre une décision d'irrecevabilité (1° de ce qui était alors l'article L. 723-11 du CESEDA, maintenant son article L. 531-32). La réserve de l'admission au séjour, c'est un fait, n'apparaît pas. Mais il est difficile d'y lire une intention du législateur de la faire disparaître, qui ne s'exprime nulle part dans les travaux préparatoires. Au demeurant, s'il fallait lire la modification législative ainsi, ce serait alors à la fois pour les bénéficiaires d'une protection conventionnelle et d'une protection subsidiaire (sont mentionnées toutes les protections « au titre de l'asile »), or cette modification ne vous a pas retenus de maintenir expressément la réserve de l'admission au séjour, pour les réfugiés statutaires, dans la décision *K...* de 2018.

4.2. Il est vrai qu'on pourrait lire cette décision elle-même comme ne maintenant la réserve *que* dans leur cas ; *a contrario*, elle serait abandonnée pour les bénéficiaires de la PS. Les termes des décisions attaquées que nous avons cités donnent à penser que c'est là une autre considération qui a déterminé la cour. Toutefois, la problématique du *transfert* de la protection, qui était en cause dans l'affaire *K...*, nous semble tellement propre aux réfugiés statutaires qu'il est difficile d'en déduire quoi que ce soit pour les autres bénéficiaires d'une protection internationale.

Le transfert implique de se voir reconnaître le *même* statut de réfugié qu'un autre Etat a déjà reconnu, au point qu'on peut se demander si, une fois l'intéressé admis au séjour, cette reconnaissance n'est pas acquise sans qu'il soit besoin de démontrer à nouveau la réalité des craintes invoquées – la décision *K...*, qui porte on l'a dit sur la procédure, laisse cette question ouverte sur le fond. Le bénéficiaire de la PS ne peut entrer dans cette logique de transfert, ne serait-ce que pour préserver sa possibilité d'obtenir s'il y a lieu l'asile conventionnel plutôt que la PS, l'Etat qui l'a admis au séjour ne peut donc en toute hypothèse pas faire l'économie d'un examen entier, pour son compte, au regard des conditions de fond.

4.3. En réalité, si la jurisprudence *OFPRA c/ M. S...* soulève des questions, ce sont les mêmes depuis votre décision de 2015 – elles ressortent notamment des conclusions contraires d'Edouard Crépey – et leurs termes n'ont pas changé. En particulier, au regard des règles du droit de l'UE relatives à l'Etat responsable de l'examen des demandes d'asile, il ne va pas de soi qu'un ressortissant de pays tiers admis au bénéfice de la PS dans un Etat de l'Union puisse, s'il est admis au séjour dans un autre Etat, s'y voir reconnaître la qualité de réfugié, alors que l'octroi de la PS par le premier Etat implique nécessairement qu'il a examiné le droit à protection conventionnelle et l'a écarté.

Mais il s'agit là d'une tension qui est inhérente aux normes européennes elles-mêmes : le règlement du 26 juin 2013 dit « Dublin III » pose à la fois le principe de l'unicité de l'Etat d'examen (article 3.1) et celui selon lequel l'Etat qui a admis l'étranger au séjour est responsable de l'examen de sa demande (article 12). Cette admission se comprend ainsi comme une « renationalisation » du dossier. Et dans la mesure où le séjour selon le droit commun est davantage à la main de chaque Etat membre, ceux-ci gardent ici la maîtrise des flux, ils sont donc en principe en mesure de prévenir une utilisation abusive de la règle qui irait à l'encontre des objectifs de la politique commune de l'asile. La solution d'*OFPRA c/ M. S...* nous paraît demeurer la plus équilibrée, en l'absence de dispositions précises dans le droit de l'UE sur le cas du bénéficiaire d'une protection venant s'établir dans un autre Etat membre.

5. Nous vous proposons donc de confirmer cette jurisprudence en tous ses termes, ce qui nous semble déjà être le sens du fichage de la récente décision *OFPRA c/ M. KH...* que nous avons mentionnée (« cf. *OFPRA c/ M. S...* »).

Pour ce qui est justement de l'office, sa défense dans la présente affaire ne remet d'ailleurs pas en cause la jurisprudence de 2015, et se borne à soutenir qu'elle ne trouverait pas à s'appliquer dans le cas d'une demande de réexamen, comme en l'espèce. Mais ne nous voyons pas pourquoi la réserve de l'admission au séjour, une fois celle-ci posée, bénéficierait seulement aux demandes initiales. Au contraire, quand une demande a été rejetée à raison de la protection assurée par un autre Etat et que l'intéressé se voit ensuite admis au séjour, cela nous semble constituer par excellence un fait nouveau de nature à permettre que son cas soit réexaminé. Si vous nous suivez sur la question de principe, vous pourrez donc aussi utilement préciser que la solution est la même quand la demande présentée après l'admission au séjour prend la forme d'une demande de réexamen

PCMNC :

- A l'annulation des décisions attaquées de la CNDA ;
- Au renvoi des affaires devant cette cour ;
- Et à ce que la somme globale de 3 000 € soit mise à la charge de l'OFPRA, à verser pour l'ensemble des affaires à l'avocat des consorts Issa, au titre des articles L. 761-1 du CJA et 37 de la loi du 10 juillet 1991.