N° 457524
M. J E...

10ème et 9ème chambres réunies

Séance du 17 janvier 2024
Décision du 30 janvier 2024

CONCLUSIONS

M. Laurent DOMINGO, Rapporteur public

M. Jamal E..., né à Gaza en 1981, a quitté ce territoire en 2017, pour se rendre en Turquie, puis en Grèce. Il explique avoir fui Gaza après avoir été, à plusieurs reprises, entre 2012 et 2016, arrêté et interrogé aussi bien par les services de renseignement israéliens que par le Hamas, les premiers cherchant à connaître le lieu de cache d'armes, le second voulant connaître les informations échangées avec les services israéliens.

Le 21 août 2018, les autorités grecques lui ont accordé l'asile. Mais M. E..., qui a séjourné dans des camps pour réfugiés, déclare avoir subi de mauvais traitements de la part de la police grecque. Il s'est rendu en France en février 2019. Sans y être admis à séjourner, il a présenté une demande d'asile. Un entretien a été organisé le 14 novembre 2019. Le lendemain, le 15 novembre 2019, le directeur général de l'OFPRA a pris une décision d'irrecevabilité de sa demande, sur le fondement de l'ancien article L. 723-11 alors applicable du CESEDA (L. 531-32 nouveau), au motif qu'il bénéficiait déjà d'une protection effective au titre de l'asile dans un Etat membre de l'Union européenne.

Saisi par M. E..., la CNDA, par une décision du 14 mai 2021, a rejeté son recours. La cour a notamment jugé que la présomption de protection effective au titre de l'asile par les autorités grecques, Etat membre de l'UE, n'était pas renversée par les arguments du requérant.

M. E... se pourvoit en cassation.

Il soulève en premier lieu une insuffisance de motivation et une série d'erreurs de droit qu'aurait commise la CNDA pour ne pas s'être prononcée, alors qu'elle confirmait que l'OFPRA avait pu prendre une décision d'irrecevabilité, sur le moyen tiré du dépassement du délai d'un mois prévu à l'article R. 723-11 alors applicable (R. 531-30 nouveau), à tout le moins d'un délai raisonnable compatible avec le délai de six mois de l'article 6 c) de l'accord du 15 décembre 1999 entre la France et la Grèce relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière[1], selon lequel l'obligation de réadmission n'existe pas à l'égard des

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.

ressortissants des Etats tiers qui séjournent depuis plus de six mois sur le territoire de la Partie contractante requérante.

Pour M. E..., passé ce délai d'un mois, ou à défaut un délai raisonnable inférieur à six mois, l'OFPRA ne peut plus opposer une irrecevabilité de la demande, mais doit en examiner le bien-fondé.

Pour rappel, l'OFPRA peut prendre, en vertu de l'article L. 531-32 nouveau du CESEDA, des décisions d'irrecevabilité, prévues par l'article 33 de la directive « procédures »[2], notamment : 1°) lorsque le demandeur bénéficie d'une protection effective au titre de l'asile dans un Etat membre de l'Union européenne ; et 2°) lorsque le demandeur bénéficie du statut de réfugié et d'une protection effective dans un Etat tiers et y est effectivement réadmissible[3].

Pour l'application de cette disposition, l'article R. 531-30 nouveau du CESEDA prévoit que lorsque l'Office français de protection des réfugiés et apatrides prend une décision d'irrecevabilité dans le cas prévu aux 1° ou 2° de l'article L. 531-32, il statue dans un délai d'un mois suivant l'introduction de la demande ou, si les motifs d'irrecevabilité sont révélés au cours de l'entretien, dans un délai d'un mois suivant cet entretien.

Le CESEDA a donc prévu un même délai d'un mois que le demandeur soit protégé par un autre Etat de l'Union européenne ou par un Etat tiers.

Pourtant, les conditions et la procédure à suivre ne sont pas identiques, car ce n'est que pour les Etats-tiers qu'il convient de vérifier en outre que le demandeur y est effectivement réadmissible. Dans ce cas, et seulement dans ce cas, l'article R. 531-31 du CESEDA prévoit que l'OFPRA saisit le préfet compétent, en lui communiquant tous les éléments nécessaires aux vérifications, afin de s'assurer que le demandeur est effectivement réadmissible dans le pays où il bénéficie du statut de réfugié. Cette saisine suspend le délai d'un mois. A défaut de réponse dans un délai de deux mois, l'office statue au fond.

En revanche, pour le demandeur qui bénéficie déjà d'une protection effective au titre de l'asile dans un autre Etat membre de l'Union européenne, il n'y a pas lieu de vérifier préalablement sa réadmissibilité.

Cette différence est conforme à l'article 33 de la directive « procédures », qui prévoit que les États membres peuvent considérer une demande de protection internationale comme irrecevable lorsqu'une protection internationale a été accordée par un autre État membre, et il

---

[1] V. Décret n° 2006-34 du 11 janvier 2006 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République hellénique relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière, signé à Athènes le 15 décembre 1999.

[2] 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.

[3] Auparavant, sur le fondement de la Convention de Genève, v. Ass., 13 novembre 2013, Cimade, M. O..., n°s 349735, 349736, p. 269, RFDA 2014 p. 67, concl. E. Crépey, AJDA 2013 p. 2427, chron. Mme A. Bretonneau et J. Lessi.

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.

n'est alors pas question de réadmission, ou lorsqu'un demandeur a la qualité de réfugié dans un pays qui n'est pas un État membre, qu'il peut encore se prévaloir de cette protection et à condition qu'il soit réadmis dans ce pays.

Cette différence est logique compte-tenu du système européen d'asile. En vertu de l'article 24 de la directive « qualification »[4], l'étranger à qui une protection internationale a été octroyée par un Etat membre doit se voir accorder par cet Etat un titre de séjour valable au moins trois ans et renouvelable pour les réfugiés et valable au moins un an et renouvelable pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent. La directive (article 33) prévoit que ce titre lui permet de circuler librement à l'intérieur du territoire de cet Etat, dans les mêmes conditions et avec les mêmes restrictions que celles qui sont prévues pour les ressortissants d'autres pays tiers résidant légalement sur ce territoire. La directive (article 25) prévoit aussi la délivrance de documents de voyage. Et lorsque le réfugié ou le bénéficiaire de la PS acquiert le statut de résident de longue durée, il peut séjourner sur le territoire des autres États membres (v. directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée)[5].

Il en résulte que la nouvelle demande d'asile qu'il formule dans un autre Etat membre est irrecevable, sans qu'il y ait lieu de s'interroger sur sa réadmission dans l'Etat membre qui lui a accordé une protection internationale et auprès de qui il bénéficie d'un droit au séjour.

A ce titre, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que la procédure de réadmission prévue par le règlement « Dublin » ne s'applique pas au ressortissant d'un pays tiers qui a introduit une demande de protection internationale dans un État membre après s'être vu octroyer le bénéfice de la protection subsidiaire par un autre État membre (ordonnance du 5 avril 2017, Daher Muse Ahmed, C-36/17). Dans ce cas, c'est l'irrecevabilité qui est opposée (l'article 33 de la directive « procédures » opérant d'ailleurs cette distinction entre réadmission et irrecevabilité).

A notre sens, il n'y a pas non plus de raisons, dans ce cas, de faire application d'un accord bilatéral de réadmission, comme l'accord franco-grec du 15 décembre 1999 qui est invoqué.

Vous avez au demeurant déjà jugé que le bénéficiaire d'une protection internationale dans un autre Etat membre a droit à bénéficier des effets liés à la protection qui lui a été accordée, notamment le droit au séjour dans cet Etat, et qu'était sans incidence sur l'existence et sur l'effectivité de cette protection la circonstance que cette personne n'a pas demandé le renouvellement de son titre de séjour auprès des autorités compétentes (30 décembre 2014, OFPRA c. M. M N... et Mme S W..., n° 363161 363162, B ; 25 mai 2022, OFPRA c. M.

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

[5] En France, le réfugié se voit délivrer une carte de résident d'une durée de dix ans (L. 424-1 du CESEDA), le bénéficiaire de la PS une carte de séjour pluriannuelle d'une durée maximale de quatre ans (L. 424-9).

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.

M K..., n° 451863, B). Vous avez cependant réservé la situation où cette personne a accompli en vain des démarches tendant au renouvellement de son titre de séjour ou à la délivrance d'un nouveau titre lui permettant de se maintenir sur le sol de ce pays et, ainsi, d'y bénéficier effectivement de la protection subsidiaire accordée (OFPRA c. M. M K..., préc.).

De l'ensemble de ces dispositions propres au système européen de l'asile, nous déduisons que le délai d'un mois prévu par l'article R. 531-30 nouveau du CESEDA, qui n'est pas imposé par le droit européen, ne peut qu'être indicatif et qu'il ne saurait faire obstacle à ce que l'OFPRA oppose une décision d'irrecevabilité à une demande présentée par une personne déjà protégée dans un autre Etat membre, dès lors qu'elle n'est pas admise préalablement au séjour en France[6].

Ce délai d'un mois ne peut d'autant moins être impératif que, comme l'a déjà admis la Cour de justice de l'Union européenne (25 juillet 2018, Serin Alheto, aff. C-585/16 ; 16 juillet 2020, Milkiyas Addis, C-517/17), vous avez reconnu que la CNDA peut juger une demande irrecevable, au besoin en soulevant d'office cette irrecevabilité, alors que l'OFPRA s'était prononcé sur le fond la demande (10 décembre 2020, Y H..., n° 435910, B). Il ne serait pas cohérent de refuser à l'OFPRA de pouvoir opposer une irrecevabilité passé un délai d'un mois alors que la CNDA pourrait le faire sans condition de délai.

Dans ces conditions, le délai d'un mois est sans incidence sur la faculté de l'OFPRA de prendre une décision d'irrecevabilité et sur la régularité de cette décision. La CNDA n'avait donc pas à se prononcer explicitement sur le moyen invoquant ce délai, ni un éventuel délai raisonnable.

A noter incidemment qu'en tout état de cause en l'espèce, s'il est exact que l'OFPRA n'a pas pris une décision d'irrecevabilité de la demande de M. E... un mois après la présentation de sa demande, elle a toutefois, après avoir exercé son pouvoir d'appréciation, pris cette décision dès le lendemain de l'entretien, qui peut constituer, ainsi que l'envisage l'article R. 531-30 nouveau du CESEDA, le point de départ du délai d'un mois si les motifs d'irrecevabilité apparaissent au cours de cet entretien. En effet, l'absence d'effectivité de la protection résultant de défaillances soit systémiques ou généralisées, soit touchant certains groupes de personnes peut être appréciée sur la base d'éléments objectifs, fiables, précis et dûment actualisés et au regard du standard de protection des droits fondamentaux garanti par le droit de l'Union, mais il ne saurait être entièrement exclu qu'un demandeur de protection internationale puisse démontrer l'existence de circonstances exceptionnelles qui lui sont propres et cette appréciation doit être effectuée après avoir offert au demandeur l'opportunité de présenter tous les éléments, notamment d'ordre personnel, susceptibles d'en confirmer l'existence (16 juillet 2020, Milkiyas Addis, préc.). C'est le cas en l'espèce, lors de l'entretien, compte-tenu de la situation et des arguments de M. E....

[6] En cas d'admission au séjour, l'OFPRA doit examiner la demande au fond dans les formes et selon les règles procédurales applicables aux demandes d'asile, v. 7 juin 2015, OFPRA c/ M. S.., n° 369021, B ; 18 juin 2018, M. Z..., n°415335, A.

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.

M. E... soutient par ailleurs que la CNDA a insuffisamment motivé sa décision, dénaturé ses écritures et commis une erreur de droit en ne répondant pas à son moyen et en ne censurant pas la décision de l'OFPRA au motif qu'il n'a pas examiné sa demande au fond, mais l'a déclarée irrecevable, alors qu'elle était présentée sur un autre motif que celui pour lequel il avait obtenu l'asile en Grèce, à savoir qu'il relève du D de l'article 1er de la Convention de Genève qui vise les personnes relevant de l'UNWRA et qui ne peuvent se réclamer de sa protection.

L'article L. 531-34 du CESEDA (ancien dernier alinéa de l'article L. 723-11) prévoit en effet que lorsque l'Office français de protection des réfugiés et apatrides prend une décision d'irrecevabilité dans les conditions prévues à l'article L. 531-32, il conserve la faculté d'examiner la demande présentée par un étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection pour un autre motif.

Mais en l'espèce, il ressort des pièces de la procédure devant l'OFPRA, notamment le formulaire de demande et le compte-rendu d'entretien, que M. E... n'a pas invoqué, à l'appui de sa demande, sa qualité de « réfugié palestinien ». Il a seulement expliqué ses craintes vis-à-vis des services israéliens et du Hamas et ses difficultés rencontrées en Grèce.

Dans ces conditions, dans le cadre de son office de juge d'une décision d'irrecevabilité, la cour n'était pas tenue de se prononcer sur ce moyen de M. E..., qui était sans incidence en l'espèce sur l'appréciation de l'irrecevabilité opposée par l'OFRPA. Les moyens de cassation doivent donc être écartés.

Enfin, M. E... soutient que la CNDA a commis une erreur de droit, dénaturé les pièces du dossier et inexactement qualifié les faits de l'espèce en jugeant que la protection dont il bénéficie de la part de la Grèce n'était pas ineffective.

Comme l'a rappelé la CNDA dans sa décision, l'effectivité de la protection dans les Etats de l'UE est présumée, cette présomption pouvant néanmoins être combattue par tout moyen (Ass. 13 novembre 2013, Cimade et M. O..., préc.). En l'espèce, M. E... n'a pas fait état d'une défaillance systémique de la Grèce en matière d'asile, mais de la situation particulière à laquelle il a été confrontée.

Lors de son entretien devant l'OFPRA, il a expliqué qu'il a, en vain, cherché du travail en Grèce, où il est resté un peu plus d'un an, et qu'outre l'insécurité qu'il a rencontrée dans la rue (des vols et des insultes, spécialement à Athènes), il a subi deux incidents avec la police grecque : un coup de pied à la cheville lors d'un contrôle à la sortie d'un camp pour réfugiés ; des insultes lors d'un transport dans un autre camp. Il a aussi expliqué que son passage en Grèce n'était, pour lui, qu'un transit avant de regagner la France et que son objectif est de s'installer en France.

Comme l'a relevé la CNDA, sans erreur en droit et en fait, ces circonstances sont insuffisantes pour établir que la protection internationale reconnue par la Grèce à M. E... ne serait pas effective.

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.

PCMNC rejet du pourvoi.

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.