

N° 466248
M. B...

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies
Séance du 13 mars 2024
Lecture du 02 avril 2024

CONCLUSIONS
Mme Esther de MOUSTIER, rapporteure publique

Le pourvoi de M. B... va vous permettre de vous prononcer pour la première fois sur l'une des clauses d'exclusion de la protection subsidiaire prévues par le CESEDA et par la directive « qualifications » de 2011, qui concerne les personnes fuyant la justice dans leur pays.

Le requérant, de nationalité congolaise, vivait à Goma, au bord du lac Kivu, près de la frontière avec le Rwanda, où il a participé en 2014 et 2015 avec des complices, en qualité de chauffeur, à un trafic illicite de minerais rares dont les commanditaires étaient d'anciens généraux de l'armée de RDC. Il a été arrêté en 2015 par les autorités qui l'ont maltraité. Il aurait alors accepté de renseigner les autorités, en particulier l'Agence nationale du renseignement, sur les trafics auxquels il participait. Il aurait été libéré grâce à l'intervention de certains des commanditaires des trafics, craignant ces divulgations, qui l'auraient exhorté à quitter le pays, lui signalant que d'autres anciens généraux commanditaires souhaitaient le faire exécuter. Il a donc quitté la RDC en avril 2015 pour s'installer au Mozambique, où il aurait vainement déposé une demande d'asile. Se disant menacé par l'époux d'une femme qui l'avait pris pour amant, il a quitté le Mozambique pour la France avec un faux passeport mozambicain et un vrai visa portugais.

Il a alors demandé l'asile, se prévalant du risque de persécution auquel il serait exposé au Congo du fait de son activité de trafiquant de minerais rares, mais aussi de son appartenance à un parti politique d'opposition, qui aurait été découverte par la police lors de son arrestation et qui aurait motivé les mauvais traitements qui lui ont été infligés.

L'OFPRA n'a pas cru à son récit, rejetant sa demande au motif que ses déclarations ne permettaient pas de tenir pour établis les faits allégués et pour fondées ses craintes.

Quant à la CNDA, elle a également rejeté sa demande mais en se fondant sur un tout autre terrain. En effet, si elle a rejeté sa demande de protection conventionnelle au motif que ses déclarations relatives à son engagement politique étaient dépourvues de toute crédibilité, elle a estimé qu'il était éligible à la protection subsidiaire puisqu'il pouvait craindre avec raison d'être exposé à une atteinte grave de la part des anciens généraux commanditaires du trafic auquel il participait, sans pouvoir bénéficier de la protection effective des autorités congolaises. Elle a toutefois ensuite fait application de la clause d'exclusion prévue par le 5°

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.

de l'article L. 512-2 du CESEDA en jugeant que M. B... avait commis dans son pays d'origine un crime passible d'une peine de prison s'il avait été commis en France et avait fui dans le seul but de se soustraire à la justice congolaise avec laquelle il n'avait finalement pas collaboré.

L'article L. 512-2 du CESEDA comporte cinq clauses d'exclusions de la protection subsidiaire, dont l'Ofpra et, le cas échéant la CNDA sont tenues¹ de faire application lorsque leurs conditions d'application sont réunies, c'est-à-dire lorsqu' « il existe des raisons sérieuses de penser » que le demandeur a commis les agissements qu'elles visent.

Les trois premières sont le pendant des clauses d'exclusion de la qualité de réfugié prévues par le F de l'article 1^{er} de la Convention de Genève dont elles sont directement inspirées² : elles visent les hypothèses dans lesquelles le demandeur est suspecté d'avoir commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, d'avoir commis un crime grave ou de s'être rendu coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations-Unies. Le 2^o de l'article L. 512-2 du CESEDA a toutefois un champ d'application plus vaste que le b) du F de l'article 1^{er} de la Convention de Genève puisqu'à la différence de cette stipulation, il vise tout « crime grave » sans reprendre la double restriction tenant à ce que ces crimes soient des crimes de droit commun, excluant les crimes politiques et militaires, et à ce qu'ils aient été commis hors du pays d'accueil avant d'y être admis comme réfugié.

La quatrième de ces clauses concerne l'hypothèse dans laquelle l'activité du demandeur sur le territoire national constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat. Il s'agit du pendant, avec un champ élargi, de la clause d'exclusion ou de révocation du statut (et non de la qualité) de réfugié prévue par le 1^o de l'article L. 511-7 du CESEDA qui transpose l'article 14 de la directive qualifications et fait écho aux exceptions à l'application du principe de non-refoulement prévues par l'article 33 de la Convention de Genève³.

Enfin, la cinquième ne trouve pas d'équivalent dans le régime conventionnel et concerne l'hypothèse dans laquelle l'intéressé aurait commis des crimes ne relevant pas des quatre clauses précédentes mais passibles, s'ils avaient été commis en France d'une peine de prison. L'exclusion est alors subordonnée à une condition supplémentaire tenant à ce que le demandeur n'ait quitté son pays que dans le but d'échapper aux sanctions résultant de ces crimes.

¹ Depuis la loi n°2018-778 du 10 septembre 2018, le CESEDA prévoit que la PS « est refusée » et non plus « peut être refusée ». La rédaction de la décision litigieuse fait écho à cet état antérieur du droit mais sans que cela n'ait d'incidence sur le raisonnement de la CNDA.

² V. en ce sens la décision du Conseil constitutionnel n° 2003-485 DC du 4 décembre 2003, considérant 21, et l'arrêt de la CJUE du 13 septembre 2018, Ahmed, C-369/17

³ V. sur ce point les très éclairantes conclusions d'Alexandre Lallet sur CE, 10/9 CHR, 19 juin 2020, M. C... c/ OFPRA, n°416032, 416121, 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.

Cette dernière disposition est issue de la transposition par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile du « paquet asile » composé notamment de la directive « qualification » de 2011 dont l'article 17, relatif aux clauses d'exclusion de la protection subsidiaire, comporte un paragraphe 3 qui ouvre la faculté pour les Etats membres d'ajouter aux quatre clauses d'exclusion du paragraphe 1, une clause permettant d'exclure du bénéfice de la protection subsidiaire les personnes qui ont quitté leur pays pour échapper à la justice.

Ainsi que le relève le guide pratique de l'EASO sur l'exclusion pour crimes graves (d'octobre 2021), cette clause d'exclusion vise, de même que la clause d'exclusion pour crime grave prévue par le point b) du paragraphe 1, « à contribuer à la lutte contre l'impunité de ceux qui commettraient des crimes avant de demander une protection internationale ». Elle s'applique aux crimes commis par le demandeur qui n'atteignent pas le seuil de gravité requis par l'article 17, paragraphe 1, point b) mais sont néanmoins sanctionnés par une peine d'emprisonnement conformément au droit pénal national de l'Etat membre. Ainsi, en France, elle s'applique notamment, conformément à votre décision du 13 novembre 2020, *M. D...*, n° 428582, aux tables, rendue au sujet de la clause d'exclusion pour crime grave, à des faits constitutifs en droit pénal français de simples délits lorsqu'ils sont passibles d'une peine d'emprisonnement. A la différence également de la clause d'exclusion pour crimes graves, elle ne s'applique qu'aux crimes commis avant l'admission du demandeur sur le territoire national.

Enfin, comme le souligne l'EASO, cette disposition a un champ d'application limité en ce qu'elle s'applique uniquement lorsque la personne « n'a quitté son pays d'origine que dans le but d'échapper à des sanctions résultant de ces crimes ». Ainsi, une personne qui a fui pour différents motifs, parmi lesquels figure peut-être l'intention d'échapper à des sanctions, ne relève pas de son champ d'application⁴. Si en l'espèce la Cour nous paraît avoir insuffisamment caractérisé la sanction encourue en droit pénal national pour les faits commis par *M. B...*, c'est cette dernière condition, tenant au motif de la fuite, qui est au cœur du présent litige. Le motif de fuite ainsi visé fait, par construction, échos aux craintes de persécution invoquées pour revendiquer le bénéfice d'une protection internationale. En pratique, il nous semble que cette condition a pour effet de restreindre la possibilité d'opposer un refus sur le fondement de cette clause à deux hypothèses : d'une part, celle dans laquelle après la fuite de l'intéressé en vue d'échapper à la justice de son pays, ce pays serait en proie à une violence aveugle justifiant l'octroi de la protection subsidiaire sur le fondement du 3° de l'article L. 512-1 du Ceseda, d'autre part, celle dans laquelle l'intéressé ne craindrait avec raison d'être persécuté que du fait des autorités dans le cadre des procédures engagées à son encontre pour les crimes qu'il est suspecté d'avoir commis, en raison des actes de torture et

⁴ Guide EASO de janvier 2016 « Exclusion: articles 12 et 17 de la Directive Qualification (2011/95/UE) Une analyse juridique »

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.

traitements inhumains et dégradants qu'il risque de subir dans le cadre de la procédure judiciaire ou en cas de condamnation.

A cet égard, il convient de préciser, tout d'abord, que lorsque le texte mentionne « le but d'échapper à des sanctions résultant [des crimes commis] », il ne vise à l'évidence que les sanctions édictées par les autorités judiciaires du pays, et non, les éventuelles représailles auxquels pourraient être exposés les demandeurs par ailleurs du fait de ces crimes comme, en l'espèce, les menaces d'atteintes graves auxquelles M. B... craint d'être exposé de la part des trois anciens généraux commanditaires du trafic illégal auquel il participait.

Or la Cour a relevé, pour établir l'éligibilité de M. B... à la protection subsidiaire, qu'il pouvait craindre avec raison, en cas de retour dans son pays d'origine, d'être exposé à une atteinte grave de la part des commanditaires du trafic auquel il prêtait main forte, sans pouvoir bénéficier de la protection effective des autorités congolaises. Elle a ainsi admis qu'il avait fui, au moins pour partie, pour échapper à cette atteinte, contre laquelle les autorités n'étaient pas en mesure de le protéger, relevant notamment que son chef d'équipe et complice avait été assassiné. Autrement dit, la Cour a implicitement considéré qu'à supposer qu'il collabore avec la justice en dénonçant les généraux, il n'en serait pas moins exposé à un risque de persécution de la part de ces derniers.

Pourtant, examinant ensuite l'applicabilité de la clause d'exclusion du 5° de l'article L. 512-2 du CESEDA, elle a déduit des circonstances, d'une part, que l'intéressé avait participé à un trafic de minerais rares dont il n'ignorait pas le caractère illégal, d'autre part, qu'il avait fait le choix de quitter son pays sans dénoncer les anciens généraux à la tête de ce trafic qu'il avait fui dans le seul but de se soustraire à la justice congolaise avec laquelle il n'a finalement pas collaboré. L'Ofpra tente de justifier cette motivation en faisant valoir en défense que c'est bien dans le but exclusif de ne pas avoir à dénoncer les commanditaires devant un juge, donc d'échapper à la justice, que M. B... a fui la RDC. Mais cette appréciation entre en délicatesse avec la motivation par laquelle la Cour a justifié l'éligibilité de l'intéressé à la protection subsidiaire, dont il se déduit nécessairement qu'il a fui son pays pour échapper aux persécutions dont il craint faire l'objet de la part des généraux et desquelles les autorités seraient impuissantes à la protéger.

Ainsi, en estimant tout à la fois, d'une part, que M. B... craignait avec raison d'être persécuté par les commanditaires du trafic de minerais, qu'il les dénonce ou non à la justice congolaise, d'autre part, que, faute d'avoir collaboré avec la justice, le motif exclusif de sa fuite était de s'y soustraire, la Cour a bien commis l'erreur de raisonnement que lui reproche le pourvoi.

Après avoir censuré cette erreur de droit, vous devrez répondre à la substitution de motifs sollicitée par l'Ofpra devant vous. Celui-ci vous demande en effet de substituer au motif⁵

⁵ Il s'agit bien là de procéder à une substitution de motifs et non une substitution de base légale, la seconde constituant, pour reprendre les termes de Francis Donnat et Didier Casas dans leur chronique sur la décision El F... (CE, Sect. 3 déc. 2003, n° 348967), « un simple changement d'étiquette », tandis que la première, qui va

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.

erroné retenu par la Cour pour confirmer le refus de la protection subsidiaire, celui tiré de ce que la demande d'asile du requérant était irrecevable puisqu'il avait obtenu au Mozambique le statut de réfugié. Le 2° de l'article L. 531-32 du CESEDA permet en effet à l'Ofpra de rejeter une demande par une décision d'irrecevabilité écrite et motivée, sans vérifier si les conditions d'octroi de l'asile sont réunies, lorsque le demandeur bénéficie du statut de réfugié et d'une protection effective dans un Etat tiers et y est effectivement réadmissible.

En l'espèce, l'Ofpra fait valoir qu'ainsi que la CNDA l'avait relevé d'office, il ressortait du document établi le 9 août 2017 par le ministère mozambicain des affaires étrangères et de la coopération et versé au dossier, que M. B... s'était, contrairement à ce qu'il avait déclaré, vu accorder le bénéfice d'une protection internationale par les autorités mozambicaines et qu'il avait, de ce fait, été mis en possession, par ces autorités, d'un titre de séjour valable jusqu'en août 2020. Si les parties ont été mises à même de présenter leurs observations sur cette question devant la CNDA comme devant vous, les conditions de la jurisprudence *E...*⁶ ne nous paraissent pas remplies puisque subsiste un doute sur la question de savoir si M. B... bénéficiait d'une protection internationale effective au Mozambique et y serait réadmissible. A cet égard, l'Ofpra lui-même avait répondu au moyen d'ordre public soulevé par la Cour, d'une part, que s'il avait déposé une demande d'asile au Mozambique, il n'y avait pas obtenu le statut de réfugié, le document des autorités mozambicaines versé au dossier étant seulement une carte d'identification de demandeur d'asile, d'autre part, qu'aucun élément ne permettait de considérer qu'il serait réadmissible dans ce pays. L'examen de ce motif nécessite donc l'appréciation de circonstances de fait qui ne ressortent pas des pièces du dossier soumis aux juges du fond, de sorte que vous ne pourrez qu'écarter la demande de substitution que vous soumet l'Ofpra.

PCMNC à l'annulation de la décision de la CNDA et au renvoi devant elle de l'affaire.

plus loin, revient à « prêter à l'administration une intention différente ».

⁶ Sect. 6 févr. 2004, n° 240560, au Recueil

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.