

COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE

N° 21000991

M. D.

Mme Malvasio
Présidente

Audience du 29 mars 2021
Lecture du 29 avril 2021

C+

095-07-02
095-07-02-01

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La Cour nationale du droit d'asile

(2ème section, 3ème chambre)

Vu la procédure suivante :

- Par une requête enregistrée le 19 février 2021, M. D., représenté par Me Soulas, demande à la Cour de formuler un avis défavorable sur la décision du Préfet des Pyrénées-Atlantiques du 14 février 2021 le plaçant en rétention administrative, notifiée à la même date, et, en particulier sur la mise en œuvre de diligences vers la Fédération de Russie ayant pour objectif de l'expulser vers ce pays.

M. D., de nationalité russe, né le 11 septembre 1997 à Khassaviourt, soutient que :

- la Cour est compétente pour rendre un avis sur sa requête ;
- la présente requête qui a été enregistrée le 19 février 2021 est formulée dans les délais impartis par l'article L.731-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, soit dans le délai d'une semaine à partir de la date de notification de la décision critiquée, le 14 février 2021 ;
- il s'est vu reconnaître la qualité de réfugié par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) le 28 novembre 2003 et conserve cette qualité et ce même si l'Office lui a retiré son statut de réfugié le 28 février 2018 en application des dispositions de l'article L.711-6, 2° du code susmentionné ;
- la décision de placement en rétention administrative prise par le Préfet des Pyrénées-Atlantiques le 14 février 2021 constitue une mesure de restriction aux déplacements des réfugiés au sens de l'article 31-2 de la Convention de Genève ; de plus, la décision du Préfet précitée ne pourra être mise à exécution dès lors que le pays de renvoi fixé par le Préfet est son pays de nationalité, soit la Fédération de Russie.

Par un mémoire enregistré le 4 mars 2021 le ministre de l'intérieur fait part de ses observations concernant l'éloignement de M. D. vers la Fédération de Russie, son pays de nationalité. Il expose que la qualité de réfugié n'exclut pas toute possibilité de refoulement, il souligne la menace grave pour l'ordre public que représente l'intéressé et soutient qu'il n'établit pas être exposé à des risques de traitements prohibés par l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en cas de retour.

Par un mémoire enregistré le 11 mars 2021 et des observations complémentaires enregistrées les 22 et 24 mars 2021, la Cimade déclare former une intervention volontaire à l'appui du recours de M. D. . Elle demande à la Cour de déclarer son intervention recevable, de faire droit aux conclusions du requérant et de donner un avis défavorable à la mesure litigieuse.

Vu :

- la décision de placement en rétention administrative prise par le Préfet des Pyrénées-Atlantiques le 14 février 2021 ;
- l'acte de constitution de Me Soulas, enregistrée le 22 mars 2021 ;
- les autres pièces du dossier, notamment, le mémoire de l'Office enregistré le 24 mars 2021 portant sur la décision du 28 février 2018 par laquelle le Directeur général de l'OFPRA a cessé de lui reconnaître le statut de réfugié en vertu des dispositions de l'article L. 711- 6, 2° du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Vu :

- la convention de Genève du 28 juillet 1951 et le protocole signé à New York le 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés ;
- la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011, en particulier l'article 14 § 6 ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, en particulier les articles L.551-1 et L.731-3.

M. D., représenté par Me Soulas, a été régulièrement averti du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Wandji, rapporteure ;
- les observations de Me Soulas, M. D. n'étant pas présent ;
- et les observations du représentant de la Cimade.

REND L'AVIS SUIVANT :

Sur l'intervention :

1. La Cimade justifie, eu égard à l'objet et à la nature de la présente requête, d'un intérêt suffisant pour intervenir dans la présente instance au soutien des conclusions présentées par M. D. . Son intervention est, par suite, recevable.

Sur le fond :

2. Aux termes de l'article L. 731-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : *« la Cour nationale du droit d'asile examine les requêtes qui lui sont adressées par les réfugiés visés par l'une des mesures prévues par les articles 31, 32 et 33 de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et formule un avis quant au maintien ou à l'annulation de ces mesures. En cette matière, le recours est suspensif d'exécution. Dans ce cas, le droit au recours doit être exercé dans le délai d'une semaine dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat ».*

3. M. D. est arrivé en France le 26 mars 2002 et a présenté une demande de protection internationale auprès de l'Office le 11 juin 2002. Le 28 novembre 2003, il s'est vu reconnaître le qualité de réfugié par une décision de l'OFPRA en raison de ses origines ethniques.

4. Depuis son arrivée sur le territoire français, l'intéressé a fait l'objet de plusieurs condamnations pénales. En effet, le 19 décembre 2002, le tribunal correctionnel de Marseille l'a condamné à une peine de cinq mois d'emprisonnement avec sursis pour des faits de violence sur une personne chargée de mission de service public. Le 5 octobre 2004, le tribunal correctionnel de Marseille l'a condamné à une peine de cinq mois d'emprisonnement pour des faits de rébellion, violence avec usage ou menace d'une arme. Le 28 juin 2006, le tribunal correctionnel de Toulouse l'a condamné à une peine de cinq mois d'emprisonnement pour des faits de circulation avec un véhicule sans assurance, sans permis et délit de fuite après un accident de la route. Le 21 septembre 2007, il a été condamné par le tribunal correctionnel de Toulouse à une peine de six mois d'emprisonnement dont trois mois avec sursis assorti d'une mise à l'épreuve pendant deux ans pour des faits de transport, détention et acquisition non autorisés de stupéfiants, port et transport d'arme de catégorie 6, menace réitérée de délit contre des personnes et outrage à une personne dépositaire de l'autorité publique. Le 28 juillet 2008, le tribunal correctionnel de Saint-Gaudens l'a condamné à une peine de quatre mois d'emprisonnement dont deux mois avec sursis assortie d'une mise à l'épreuve pendant un an et six mois pour des faits de menaces de morts réitérées. Le 29 octobre 2008, la chambre des appels correctionnels près la Cour d'appel de Toulouse l'a condamné à une peine de trois mois d'emprisonnement pour des faits de conduite d'un véhicule sans permis et sans assurance. Le 24 février 2009, la même chambre l'a condamné à une peine d'emprisonnement, dont trois mois avec sursis, assortie d'une mise à l'épreuve pendant deux mois pour des faits de menaces de mort réitérée en récidive. Le 14 juin 2010, le tribunal correctionnel de Tarbes l'a condamné à une peine d'un an d'emprisonnement pour des faits de violence avec usage ou menace d'une arme en récidive et pour violence avec usage ou menace d'une arme. Le 17 janvier 2013, le même tribunal l'a condamné à une peine de trois mois d'emprisonnement pour des faits de menace de mort réitérés en récidive et appels téléphoniques malveillants réitérés. Le 27 mars 2014, l'Office a confirmé le maintien de son statut de réfugié et a permis le renouvellement de sa carte de résident pour dix ans, soit

jusqu'en 2024. Le 15 mars 2017, la chambre des appels correctionnels près la Cour d'appel de Toulouse l'a condamné à une peine d'un an d'emprisonnement pour des faits notamment de refus d'obtempérer à une sommation de s'arrêter de conduire, de conduite sans permis, de refus de se soumettre aux vérifications tendant à établir son état alcoolique et aux analyses ou examens en vue d'établir s'il conduisait en ayant fait usage de stupéfiants. Il a également été condamné pour des faits d'outrage, de menace de mort ou d'atteinte aux biens à une personne dépositaire de l'autorité publique à cette même date.

5. Par une décision du 28 février 2018, l'Office a mis fin à la protection internationale de M. D. sur le fondement de l'article L.711-6, 2° du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile à la suite de la réception d'un courrier adressé par la Préfecture de la Haute Garonne. Il y est indiqué que l'intéressé a été condamné en dernier ressort pour un délit puni de dix ans d'emprisonnement visé à l'article 222-37 du code pénal, et que sa présence constitue de ce fait une menace grave pour la société française. Le 13 juin 2019, le Préfet de la Haute-Garonne a pris à son encontre un arrêté portant refus de séjour et obligation de quitter le territoire français sans délais avec interdiction de séjour en France pendant trois ans. Le Préfet a en outre fixé comme pays de renvoi la Fédération de Russie. Par un jugement du 1^{er} octobre 2019, le Tribunal administratif de Toulouse a rejeté le recours en annulation de ces deux décisions, formé par l'intéressé. La Cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté son appel contre ce jugement par un arrêt du 1^{er} mars 2021. En outre, le Tribunal administratif de Pau a rejeté par une ordonnance du 2 mars 2021 sa demande de suspension de toutes les mesures d'éloignement prises à son encontre par les préfets des Pyrénées Atlantiques et de Haute Garonne. Et le Conseil d'Etat a rejeté son recours contre cette ordonnance par une ordonnance de référé du 27 mars 2021. Par ailleurs, le 13 juin 2019, le Préfet de la Haute-Garonne a pris à son égard un arrêté portant assignation à résidence pour une durée de quarante-cinq jours. Le 14 février 2021, il a été placé en rétention administrative. Elle a été prolongée de vingt-huit jours par le Juge des libertés et de la détention près le tribunal judiciaire de Bayonne. Cette ordonnance a été confirmée par la Cour d'appel de Pau le 19 février 2021. Le 15 février 2021, les autorités préfectorales ont saisi les autorités consulaires russes d'une demande de laissez-passer.

6. Par un recours enregistré le 19 février 2021, M. D. a saisi la Cour au titre des dispositions de l'article L. 731-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile d'une demande d'avis portant sur la décision du Préfet des Pyrénées-Atlantiques du 14 février 2021 le plaçant en rétention administrative, et en particulier sur les diligences effectuées par l'autorité préfectorale en vue de son expulsion vers la Fédération de Russie.

7. Il expose que la Cour est compétente pour rendre un avis sur sa requête et que son recours est recevable dès lors qu'il a la qualité de réfugié. Il indique à cet égard que si l'Office a mis fin à son statut de réfugié par une décision du 28 février 2018, il conserve sa qualité de réfugié et les droits qui lui sont attachés par les dispositions des articles 31, 32 et 33 de la Convention de Genève. Sa qualité de réfugié présuppose que les craintes de persécutions tenues pour fondées le 28 novembre 2003 demeurent actuelles, ce qui empêche *in fine* tout éloignement vers le pays dont il a nationalité. Partant, son placement en rétention administrative ayant pour seule finalité son éloignement vers la Fédération de Russie, il constitue une mesure d'éloignement en tant que telle, ce qui est une violation de la Convention de Genève. Au demeurant, la mesure prise par le Préfet n'ayant pas de perspective raisonnable, son placement en rétention administrative contrevient aux dispositions de l'article L.554-1 du code suscité qui dispose que « *Un étranger ne peut être*

placé ou maintenu en rétention que pour le temps strictement nécessaire à son départ. L'administration doit exercer toute diligence à cet effet ».

S'agissant de la recevabilité et la compétence de la Cour :

8. En premier lieu, la décision attaquée du 14 février 2021 a été notifiée à l'intéressé le même jour. La présente requête, enregistrée à la Cour le 19 février 2021 est, par suite, recevable.

9. En deuxième lieu, d'une part, aux termes de l'article 1^{er}, A, 2 de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole signé à New York le 31 janvier 1967, relatifs à la définition du terme « réfugié », doit être considérée comme réfugiée toute personne qui *« craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut, ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays »*. D'autre part, aux termes de l'article L. 711-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose : *« La qualité de réfugié est reconnue à toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté ainsi qu'à toute personne sur laquelle le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés exerce son mandat aux termes des articles 6 et 7 de son statut tel qu'adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 14 décembre 1950 ou qui répond aux définitions de l'article 1^{er} de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. Ces personnes sont régies par les dispositions applicables aux réfugiés en vertu de la convention de Genève susmentionnée. »*.

10. Aux termes de l'article 31 de la convention de Genève : *« 1. Les Etats contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée au sens prévu par l'article premier, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières. / 2. Les Etats contractants n'appliqueront aux déplacements de ces réfugiés d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires ; ces restrictions seront appliquées seulement en attendant que le statut de ces réfugiés dans le pays d'accueil ait été régularisé ou qu'ils aient réussi à se faire admettre dans un autre pays. En vue de cette dernière admission, les Etats contractants accorderont à ces réfugiés un délai raisonnable ainsi que toutes facilités nécessaires »*.

11. En application de l'article L. 711-4 du code susvisé, la qualité de réfugié prend fin lorsque la personne concernée relève de l'une des clauses de cessation prévues par le C de l'article 1er de la convention de Genève, de l'une des clauses d'exclusion prévues par le F du même article ou lorsque la reconnaissance de ce statut a été obtenue par fraude. En vertu du 2° de l'article L. 711-6 du même code, dans sa rédaction appliquée à M. D., il peut être mis fin au « statut de réfugié » de toute personne condamnée en dernier ressort en France soit pour un crime, soit pour un délit constituant un acte de terrorisme ou puni de dix ans d'emprisonnement, et dont la présence constitue une menace grave pour la société. Ces dispositions ont été adoptées pour assurer la transposition en droit français des paragraphes 4 et 5 de l'article 14 de la directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011, qui prévoient la possibilité pour les Etats membres de révoquer ou de refuser le statut de réfugié lorsqu'il existe des motifs raisonnables de considérer le réfugié comme une menace pour la sécurité de l'Etat membre dans lequel il se trouve, ou lorsque, ayant été condamné en dernier ressort pour

un crime particulièrement grave, il constitue une menace pour la société de cet État membre. Le paragraphe 6 de ce même article prévoit que les personnes auxquelles les paragraphes 4 et 5 s'appliquent ont le droit de jouir des droits prévus aux articles 3, 4, 16, 22, 31, 32 et 33 de la convention de Genève ou de droits analogues, pour autant qu'elles se trouvent dans l'État membre. Il résulte des dispositions de l'article 14, telles qu'interprétées par la Cour de justice de l'Union européenne par l'arrêt de grande chambre du 14 mai 2019 (affaires jointes C-391/16, C-77/17 et C-78/17) que bien que l'Union ne soit pas partie à la convention de Genève, l'article 78, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et l'article 18 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne lui imposent néanmoins le respect des règles de cette convention. À ce titre, l'article 2, sous e), de la directive 2011/95/UE définit le « statut de réfugié » comme « la reconnaissance, par un État membre, de la qualité de réfugié ». Cette reconnaissance a, ainsi qu'il ressort du considérant 21 de cette directive, un caractère déclaratif et non pas constitutif de la qualité de réfugié au sens de l'article 2, sous d) de la directive 2011/95/UE et de l'article 1^{er}, A de la convention de Genève. Ainsi, les personnes privées de leur statut de réfugié en application de l'article 14, paragraphes 4 et 5, de la directive 2011/95/UE ont, ou continuent d'avoir, la qualité de réfugié au sens, de l'article 1^{er}, A, 2 de la convention de Genève et continuent, par suite, de répondre aux conditions matérielles de cette qualité, relatives à l'existence d'une crainte fondée de persécution dans leur pays d'origine.

12. En l'espèce, par une décision du 28 février 2018 devenue définitive l'OFPRA a mis fin au statut de réfugié de M. D. sur le fondement de l'article L.711-6, 2^o du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile au motif en particulier que, eu égard au comportement récidiviste de l'intéressé et à la gravité des faits pour lesquels il a été condamné, sa présence constitue une menace grave pour la société. Cette décision n'a pas remis en cause la qualité de réfugié de M. D. et l'existence d'une crainte fondée de persécutions en cas de retour en Fédération de Russie en raison de ses origines ethniques que l'Office avait admises dans sa précédente décision du 28 novembre 2003. Ainsi, M. D. est un réfugié au sens et pour l'application de l'article L. 731-3 précité.

13. Le placement en rétention d'un réfugié constitue une mesure de restriction aux déplacements des réfugiés au sens de l'article 31-2 de la Convention de Genève, qui est au nombre des articles précisément mentionnés à l'article 14 de de la directive 2011/95/UE comme indiqué précédemment.

S'agissant du placement en rétention du requérant :

14. M. D. a été placé en rétention par une décision du préfet des Pyrénées Atlantiques du 14 février 2021, objet de la présente demande d'avis, prise sur le fondement de l'article L. 551-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, mesure dont les modalités de contestation, dont il a fait usage, sont prévues à l'article L. 512-1 du même code.

15. En premier lieu, le paragraphe 2 de l'article 31 de la Convention de Genève permet d'appliquer aux réfugiés des restrictions que les autorités de l'Etat estimeront nécessaires. Il s'entend que de telles mesures doivent respecter les principes de légalité et de proportionnalité et ne pas présenter de caractère arbitraire. Or, l'intéressé n'établit pas que la restriction appliquée à ses déplacements, qui résulte de son placement en rétention administrative, n'aurait pas été nécessaire et, partant, méconnaîtrait ces stipulations. En effet, il résulte de la décision précitée de l'Office du 28 février 2018, laquelle non contestée est devenue définitive, que la présence de M. D. sur le territoire français constitue une menace

grave et actuelle pour l'ordre public. De plus, l'intéressé, qui a fait l'objet d'un arrêté du préfet de la Haute-Garonne portant refus de délivrer un titre de séjour, obligation de quitter le territoire français et interdiction de retour sur le territoire français pour une durée de trois ans le 13 juin 2019, notifié le 26 septembre 2019, est à ce jour en situation irrégulière sur le territoire français. En outre, le placement en rétention administrative décidé le 14 février 2021 est justifié par le non-respect des conditions de son assignation à résidence, ainsi qu'il ressort de la fiche de renseignement administratif du 5 octobre 2019 versé au dossier. Aussi, ne présentant pas de garanties de représentations effectives et ayant fait l'objet de nombreuses condamnations pénales, une nouvelle mesure d'assignation à résidence n'a pu lui être accordée.

16. En deuxième lieu, le Juge des Libertés et de la Détention, au cas particulier le Tribunal judiciaire de Bayonne, au demeurant compétent, en vertu des dispositions de l'article L.512-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans leur rédaction issue de la loi du 7 mars 2016, pour apprécier la légalité et la proportionnalité des décisions de placement en rétention administrative prises par le Préfet, a rejeté par une ordonnance du 18 février 2021, le recours de l'intéressé contre cette mesure et validé la prolongation de celle-ci, étant relevé que M. D. n'a pas soulevé devant le Juge des Libertés et de la Détention l'inconventionnalité de la mesure le plaçant en rétention au regard de la Convention de Genève.

17. En troisième lieu, si l'intéressé soutient qu'il a été placé en rétention en vue de son éloignement vers la Fédération de Russie, la présente demande d'avis porte sur la seule décision de placement en rétention administrative, laquelle constitue une mesure distincte de la mesure d'éloignement et qui portant sur un objet différent est soumise à une autre forme de contrôle juridictionnel, précisément par le juge administratif de droit commun. Aussi, les modalités d'exécution évoquées de façon imprécise d'un éloignement vers la Fédération de Russie ne sauraient donner lieu à la présente demande d'avis.

18. Il résulte de tout ce qui précède que la mesure de placement en rétention, objet de la présente requête pour avis, ne méconnaît pas la Convention de Genève, en particulier son article 31-2. En conséquence, la Cour émet un avis favorable à la décision de placement en rétention administrative.

Le présent avis sera notifié à M. D. et au Ministre de l'intérieur.

Délibéré après l'audience du 29 mars 2021 à laquelle siégeaient :

- Mme Malvasio, présidente ;
- M. Eisemann, personnalité nommée par le haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés ;
- Mme Dreysse, personnalité nommée par le vice-président du Conseil d'Etat.

Lu en audience publique le 29 avril 2021.

La présidente :

Le chef de chambre :

F. Malvasio

F. Depoulon

Le présent avis peut faire l'objet d'un recours contentieux devant le Conseil d'Etat dans un délai de deux mois à compter de sa notification.