



● Protection subsidiaire et unité de famille¹

Cette note vise à présenter et décrypter une décision récente du Conseil d'Etat se prononçant sur l'extension du principe de l'unité de famille aux bénéficiaires de la protection subsidiaire. Elle se découpe comme suit :

1. Présentation du principe de l'unité de famille applicable aux réfugiés
2. Extension aux bénéficiaires de la protection subsidiaire du principe de l'unité de famille
3. Présentation de la décision du Conseil d'Etat du 18 décembre 2008
4. Incidences de la décision du Conseil d'Etat

1. Présentation du principe de l'unité de famille applicable aux réfugiés

En droit français, les contours du principe de l'unité de famille et ses bénéficiaires ont été principalement définis par la jurisprudence de la Commission des recours des réfugiés (CRR), devenue Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et par la jurisprudence du Conseil d'Etat (CE).

En effet, la Convention de Genève sur le statut des réfugiés du 28 juillet 1951 ne contient aucune disposition spécifique relative à cette question. Seul l'article 12-2 indique que « *les droits précédemment acquis par le réfugié et découlant du statut personne, et notamment ceux du mariage, seront respectés par tout Etat contractant* ».

Néanmoins, l'Acte final de la conférence des plénipotentiaires des Nations-unies ayant conduit à l'adoption de la Convention de Genève soulignait, à sa recommandation B (adoptée à l'unanimité) que « *l'unité de la famille, cet élément naturel et fondamental de la société, est un droit essentiel du réfugié* » et « *recommande aux Gouvernements de prendre les mesures nécessaires pour la protection de la famille du réfugié* ».

Aussi, la CRR a rapidement tiré les conséquences de l'Acte final des plénipotentiaires de 1951 en décidant que « *la protection que la Convention de Genève a pour but d'assurer aux réfugiés serait vaine si elle ne s'étendait pas aussi à son conjoint* » (CRR, 12/03/1957, *Baselga*), à ses enfants mineurs (CRR, 27/03/1958, *Atanasio Mejias*) et à ses ascendants à charge (CRR, 3/12/1959, *Rubio*).

¹ Voir note technique sur l'unité de famille réalisée dans le cadre du pôle asile.

Puis dans une décision de principe (CE, ass., 2/12/1994, Agyepong), le Conseil d'Etat a jugé que « *les principes généraux du droit applicable aux réfugiés, résultant notamment des stipulations de la Convention de Genève, imposent, **en vue d'assurer pleinement aux réfugiés la protection prévue par ladite convention, que la même qualité soit reconnue à la personne de même nationalité qui était unie par le mariage à un réfugié à la date à laquelle celui-ci a demandé son admission au statut, ainsi qu'aux enfants mineurs de ce réfugié*** ».

A la suite de cette décision de principe, la CRR va poursuivre la construction jurisprudentielle pour préciser voire étendre le champ d'application du principe².

2. Extension aux bénéficiaires de la protection subsidiaire du principe de l'unité de famille

Prenant acte de la réforme du 10 décembre 2003 créant la protection subsidiaire et se basant sur la directive n°2004/83/CE du Conseil de l'Union européenne en date du 29 avril 2004, les sections réunies de la CRR ont étendu le principe de l'unité de famille aux bénéficiaires de la protection subsidiaire.

Dans une décision CRR, SR, 27/05/2005, n°487613, Mme Aranian ép Araké lian, la CRR, qui avait accordé la protection subsidiaire à l'époux de la requérante en janvier 2005, rejetait la demande de protection à titre personnel de Mme A. pour finalement lui reconnaître la protection subsidiaire sur le fondement de l'unité de famille.

Pour arriver à cette conclusion, la CRR considérait que « *tant la directive n° 2004/83 (directive dite Qualification) que le CESEDA ont pour objet l'institution d'un régime unique d'asile qui, s'il peut comporter des garanties et conférer des droits différents selon la nature juridique de la protection accordée à l'étranger, assure en tout état de cause à l'ensemble des personnes qui ont un réel besoin de protection, qu'elle soient détentrices du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire, les garanties effectives qui découlent des principes généraux du droit applicables aux réfugiés* ».

Depuis, ce principe a été largement appliqué tant par l'OFPRA que par la CRR/CNDA³.

Parallèlement néanmoins, l'OFPRA s'est pourvu en cassation devant le Conseil d'Etat. Après plus de trois ans d'instruction, le CE a rendu sa décision le 18 décembre 2008.

3. Présentation de la décision du Conseil d'Etat du 18 décembre 2008

Le CE a été saisi le 29 juillet 2005 d'un pourvoi de l'OFPRA demandant l'annulation de la décision de la CRR et, au fond⁴, de rejeter la demande d'asile de la requérante Mme A.

² Voir note technique sur l'unité de famille réalisée dans le cadre du pôle asile.

³ Il n'existe néanmoins aucune statistique officielle.

⁴ Quand il est saisi en dernier ressort (en cassation) et qu'il annule la décision litigieuse, le CE peut en effet soit renvoyer l'affaire devant la juridiction qui a pris cette décision, soit régler lui-même l'affaire au fond si l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie (L821-2 du code de justice administrative).

Dans sa décision CE, 10ème et 9ème sous-sections réunies, n°283245, 18 décembre 2008, Mme A, le Conseil d'Etat considère que la CRR a commis une erreur de droit en accordant le bénéfice de la protection subsidiaire sur le fondement de l'unité de famille, annule la décision et renvoie l'affaire devant la CNDA.

Le CE estime qu'il y a erreur de droit dans le raisonnement de la CRR.

En effet, la CRR s'est basée sur la Directive dite Qualification. Or selon le CE, l'article 23 de la Directive (relatif au maintien de l'unité familiale) n'indique pas que les membres de la famille du bénéficiaire de la protection subsidiaire ont également droit à la protection mais prévoit seulement qu'ils doivent pouvoir bénéficier des avantages listés par la Directive elle-même à savoir : titre de séjour, document de voyage, accès à l'emploi, accès à l'éducation, protection sociale, soins de santé, accès au logement, liberté de circulation à l'intérieur de l'Etat, accès au dispositif d'intégration, rapatriement (article 24 à 34 de la Directive).

Ensuite, la CRR s'est basée sur le CESEDA. Or selon le CE, le CESEDA ne prévoit pas davantage que les conjoint et enfants du bénéficiaire de la protection ont eux-aussi droit à la protection mais prévoit que le conjoint (si le mariage est antérieur à l'obtention du statut) et les enfants entrés mineurs peuvent prétendre à un titre de séjour : la carte de séjour temporaire vie privée et familiale (L313-13). Pour le CE, ces dispositions sont compatibles avec la Directive

Enfin, et surtout, la CRR s'est basée sur les principes généraux du droit applicables aux réfugiés. Or pour le Conseil d'Etat, ces principes, tels qu'ils résultent notamment de la convention de Genève, ne sont pas applicables aux bénéficiaires de la protection subsidiaire. Alors que la CRR considérait qu'il existait un régime unique d'asile, le Conseil souligne que le régime de la protection subsidiaire est bien distinct de celui de la convention de Genève/réfugiés.

Ainsi, le Conseil d'Etat donne droit à l'OFPRA, annule la décision de la CRR et fait le choix de renvoyer l'affaire devant la CNDA.

4. Incidences de la décision du Conseil d'Etat du 18 décembre 2008

Cette nouvelle décision du Conseil d'Etat est donc définitive. Aussi, pour l'OFPRA et la CNDA, il n'est pas nécessaire d'attendre que la CNDA se soit à nouveau prononcée pour considérer que l'unité de famille ne s'applique plus aux protégés subsidiaires.

D'autant que la CNDA devrait prendre acte de la décision du Conseil d'Etat et rejeter la demande de protection au titre de l'unité de famille de la requérante. C'est ce qu'il semble résulter de la position actuelle (au 7 janvier 2009) de la nouvelle présidente de la Cour (Mme Denis-Linton) qui n'a pas prévu de sections réunies sur cette question.

On pourrait regretter que la CNDA n'ajuste pas son raisonnement pour conserver le droit à l'unité de famille. En effet, s'agissant de ce principe applicable au départ aux réfugiés, le Conseil d'Etat semble oublié qu'il est de construction prétorienne, jurisprudentielle. Le CE perd une occasion d'élargir la protection.

En tout état de cause, les demandes de protection des conjoints ou enfants des bénéficiaires de la protection subsidiaire seront donc a priori rejetées si ces derniers n'invoquent pas d'éléments personnels.

Ainsi, les demandes d'asile (formulaire OFPRA et recours) ne devront pas se contenter de se référer aux motifs du demandeur au principal mais être des plus personnalisées et souligner les craintes personnelles, en tant que conjoint de ou enfant de, en cas de retour.

Par ailleurs, si nous ne connaissons pas encore la position de l'OFPRA sur cette question, l'Office pourrait procéder au retrait des protections subsidiaires indûment accordées ou, en tout cas, refuser le renouvellement des protections subsidiaires pour les conjoint et enfants.

Dans ces cas, les conjoint et enfants conserveraient leur droit à une carte de séjour temporaire (L.313-13). Par contre, n'étant plus placé sous la protection de l'OFPRA, ils devront alors s'adresser à leurs autorités pour obtenir tout document dont le passeport. Un refus de ces autorités (s'il résulte aux craintes du bénéficiaire de la protection au principal) pourrait alors être constitutif d'un élément nouveau et permettre le réexamen de l'affaire.

Il s'agira d'informer la Direction Accueil/Asile et la Direction Solidarité internationale en cas de refus de renouvellement de la protection pour envisager les démarches envisageables.

Au niveau des droits à certaines prestations (notamment droit RMI), nous ne pouvons pour l'heure savoir qu'elle sera la position retenue.

Il conviendra d'être particulièrement vigilant dans le suivi des dossiers présentés par les conjoints. En cas de rejet, il s'agira d'en informer la Direction Accueil/Asile et la Direction Solidarité internationale en cas de refus de renouvellement de la protection pour envisager les démarches envisageables. Un recours pourrait alors être déposé auprès de la CDAS du Rhône en invoquant l'application de la Directive européenne dite qualification qui prévoit que les proches d'un bénéficiaire de la protection subsidiaire ont droit aux mêmes avantages que lui.

ANNEXE

Décision du Conseil d'Etat du 18 décembre 2008

Conseil d'État

N° 283245

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

10ème et 9ème sous-sections réunies

M. Stirn, président

Mme Paule Dayan, rapporteur

Mme Burguburu Julie, commissaire du gouvernement

FOUSSARD, avocat(s)

lecture du jeudi 18 décembre 2008

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 29 juillet et 2 septembre 2005 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour l'OFFICE FRANÇAIS DES REFUGIES ET APATRIDES dont le siège est 201, rue Carnot, à Fontenay-sous-Bois (94136), représenté par son directeur général en exercice ; l'OFFICE FRANÇAIS DES REFUGIES ET APATRIDES demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la décision en date du 27 mai 2005 de la Commission des recours des réfugiés en tant que ladite commission a, d'une part, annulé la décision en date du 5 mars 2004 par laquelle le directeur de l'OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION DES REFUGIES ET APATRIDES a rejeté la demande présentée par Mme Nariné A, épouse B sur le fondement de la protection subsidiaire, et, d'autre part, accordé à l'intéressée le bénéfice de cette protection ;

2°) réglant l'affaire au fond en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, de rejeter la demande de Mme A, épouse B ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la convention de Genève relative aux réfugiés ;

Vu la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugiés ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Vu l'ordonnance n°45-2658 du 2 novembre 1945 ;

Vu le décret n°2004-814 du 14 août 2004 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Paule Dayan, Conseiller d'Etat,
- les observations de Me Foussard, avocat de l'OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION DES REFUGIES ET APATRIDES,
- les conclusions de Mme Julie Burguburu, Commissaire du gouvernement ;

Sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen de la requête ;

Considérant que Mme A épouse B, de nationalité arménienne, a déposé le 28 janvier 2004 une demande d'admission au statut de réfugié, tout comme son époux de même nationalité ; que cette demande a été rejetée pour chacun des époux le 5 mars 2004 par une décision du directeur général de l'OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION DES REFUGIES ET APATRIDES ; que la Commission des recours des réfugiés, saisie par les intéressés, a, d'une part, par décision du 26 janvier 2005, accordé à M. B, le bénéfice de la protection subsidiaire, et d'autre part, par décision du 27 mai 2005, décidé que Mme A, épouse B, était seulement fondée à se prévaloir de la protection subsidiaire en vertu du principe de l'unité de famille ;

Considérant qu'aux termes de l'article 1er A 2 de la convention de Genève du 28 juillet 1951, dans sa rédaction résultant du protocole de New York du 31 janvier 1967, la qualité de réfugié est reconnue à toute personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité ou 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 ; qu'aux termes des articles L. 712-1 et L. 712-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « Sous réserve des dispositions de l'article L. 712-2, le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé à toute personne qui ne remplit pas les conditions pour se voir reconnaître la qualité de réfugié mentionnées à l'article L. 711-1 et qui établit qu'elle est exposée dans son pays à l'une des menaces graves suivantes : a) La peine de mort ; b) la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants ; c) S'agissant d'un civil, une menace grave, directe ou individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé interne ou international (...). Le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé pour une période d'un an renouvelable. Le renouvellement peut être refusé à chaque échéance lorsque les circonstances ayant justifié l'octroi de la protection ont cessé d'exister ou ont connu un changement suffisamment profond pour que celle-ci ne soit plus requise (...) » ;

Considérant qu'aux termes du 2 de l'article 23 de la directive du Conseil en date du 29 avril 2004 : « les Etats membres veillent à ce que les membres de la famille du bénéficiaire (...) du statut conféré par la protection subsidiaire (...) puissent prétendre aux avantages visés aux articles 24 à 34, conformément aux procédures nationales et dans la mesure où cela est compatible avec le statut juridique personnel du membre de la famille. / En ce qui concerne les membres de la famille des bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire, les Etats membres peuvent fixer les conditions régissant ces avantages. / Dans ce cas, les Etats membres veillent à ce que les avantages accordés garantissent un niveau de vie adéquat » ; que le 2 de l'article 24 de la même directive prévoit qu'un titre de séjour valable au moins un an est délivré aux bénéficiaires de la protection subsidiaire et aux membres de leur famille à moins que des raisons impérieuses d'ordre public ne s'y opposent ;

Considérant que, conformément aux objectifs de la directive susvisée, le législateur a, par l'article 12 ter de l'ordonnance du 2 novembre 1945, applicable à la date de la décision attaquée, codifié ensuite à l'article L. 313-13 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, prévu que « sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, la carte de séjour temporaire prévue à l'article 12 bis est délivrée de plein droit à l'étranger qui a obtenu le bénéfice de la protection subsidiaire (...) ainsi qu'à son conjoint et à ses enfants mineurs ou dans l'année qui suit leur dix-huitième anniversaire lorsque le mariage est antérieur à la date de cette obtention ou, à défaut, lorsqu'il a été célébré depuis au moins un an, sous réserve d'une communauté de vie effective entre les époux » ;

Considérant que, pour accorder la protection subsidiaire à Mme A, épouse B, la Commission des recours des réfugiés s'est fondée sur ce que l'intéressée, en sa qualité d'épouse d'un compatriote à qui venait d'être octroyée la même protection, était fondée à se prévaloir du principe de l'unité de famille qui est au nombre des principes généraux du droit applicables aux réfugiés, tels qu'ils résultent notamment de la convention de Genève ; qu'en fondant sa décision sur ce motif alors qu'il résulte de l'ensemble des dispositions précitées que le droit des réfugiés résultant de cette convention n'est pas applicable aux personnes relevant du régime de la protection subsidiaire, défini tant par la directive du Conseil en date du 29 avril 2004 que par les dispositions de droit interne qui en assurent la transposition, la commission a entaché sa décision d'erreur de droit ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION DES REFUGIES ET APATRIDES est fondé à demander l'annulation de la décision en date du 27 mai 2005 de la Commission des recours des réfugiés en tant qu'elle a accordé à Mme A, épouse B le bénéfice de la protection subsidiaire en se fondant, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, sur un motif erroné en droit ; qu'il appartient à Mme A, épouse B de solliciter auprès du préfet territorialement compétent la délivrance d'une carte de séjour temporaire sur le fondement des dispositions de l'article L. 313-13 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; qu' il y a lieu enfin, de renvoyer l'affaire devant la Cour nationale du droit d'asile, à qui il reviendra de se prononcer, compte tenu des motifs de la présente décision, sur l'admission de Mme A, épouse B au bénéfice de la protection subsidiaire ;

D E C I D E :

Article 1er : les articles 1er et 2 de la décision en date du 27 mai 2005 de la Commission des recours des réfugiés sont annulés.

Article 2 : L'affaire est renvoyée devant la Cour nationale du droit d'asile.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à l'OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION DES REFUGIES ET APATRIDES et à Mme Nariné A, épouse B.