

COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE

N° 15003496

M. M.

Mme Malvasio
Présidente

Audience du 26 septembre 2018
Lecture du 28 novembre 2018

C+
095-04-02-01
095-04-02-01-01
095-04-02-01-02
095-04-02-01-06
095-04-02-01-06-01
095-08-05-02

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La Cour nationale du droit d'asile

(2ème section, 1ère chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une décision du 28 décembre 2017, le Conseil d'Etat a annulé la décision de la Cour nationale du droit d'asile du 30 août 2016.

Par un recours et un mémoire enregistrés le 3 février 2015 et le 21 septembre 2018, M. M. représenté par Me Reynolds demande à la cour :

1°) d'annuler la décision du 22 août 2014 par laquelle le directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a pris une décision de cessation de son statut de réfugié en application de l'article 1C1 de la convention de Genève.

2°) de mettre à la charge de l'OFPRA la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

M. M., qui se déclare de nationalité congolaise de la République démocratique du Congo (RDC), né le 16 décembre 1987 à Kinshasa, soutient que :

- il craint d'être exposé à des persécutions ou à une atteinte grave, en cas de retour dans son pays d'origine, en raison des opinions politiques qui lui sont imputées ;

- les dispositions de l'article 1C1 de la convention de Genève ne sauraient lui être appliquées car il ne s'est jamais réclamé de la protection des autorités de son pays d'origine, la République démocratique du Congo ;
- les dispositions de l'article 1C5 de la convention de Genève ne sauraient pas davantage lui être appliquées, aucun changement fondamental de circonstances ne s'étant produit en République démocratique du Congo depuis qu'il a été reconnu réfugié par une décision de l'OFPRA du 31 janvier 2005 ;
- il justifie au regard des faits à l'origine de son départ de RDC de raisons impérieuses tenant à des persécutions au sens de l'article 1C5 de la convention de Genève.

Par un mémoire en défense, enregistré le 20 septembre 2018, l'OFPRA conclut au rejet du recours. Il soutient que :

- il existe un faisceau d'éléments concordants et suffisants démontrant que M. M. s'est volontairement placé à nouveau sous la protection de son pays sans avoir agi sous la contrainte ou sous le coup d'une nécessité impérieuse ;
- les circonstances qui ont donné lieu à l'admission de M. M. au statut de réfugié du fait des accusations de rébellion portées à l'encontre de son père à la fin des années quatre vingt dix ont cessé d'exister et l'intéressé n'a pas d'autres raisons de craindre d'être persécuté en RDC ;
- l'article 1^{er} C 5 de la convention n'étant pas seulement utilisé comme une clause de cessation collective mais également comme une clause de cessation individuelle, il n'y a pas lieu de porter une appréciation in abstracto sur la fiabilité du système judiciaire du pays d'origine de l'intéressé, mais d'évaluer au cas par cas les risques auxquels il serait personnellement exposé après la cessation de son statut, cette évaluation devant être opérée au regard des dispositions de la directive 2011/95/UE et des critères posés par le Haut Commissariat pour les Réfugiés en matière d'éligibilité.

Vu :

- la décision attaquée ;
- le courrier en date du 28 mai 2015, M. M. déclare se désister purement et simplement de sa demande d'aide juridictionnelle formée le 17 janvier 2015 ;
- la décision du bureau d'aide juridictionnelle du 29 mai 2015 qui donne acte du désistement de la demande d'aide juridictionnelle de M. M. ;
- les autres pièces du dossier.

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 ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Quilliard, rapporteur ;

- les explications de M. M. ;
- et les observations de Me Reynolds.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes des dispositions 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, 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* ». Aux termes de la section C de l'article 1^{er} de la même convention : « *Cette convention cessera, dans les cas ci-après, d'être applicable à toute personne visée par les dispositions de la section A ci-dessus : 1) Si elle s'est volontairement réclamée à nouveau de la protection du pays dont elle a la nationalité ; (...) 5) Si, les circonstances à la suite desquelles elle a été reconnue comme réfugiée ayant cessé d'exister, elle ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont elle a la nationalité ; / Étant entendu, toutefois, que les dispositions du présent paragraphe ne s'appliqueront pas à tout réfugié visé au paragraphe 1 de la section A du présent article qui peut invoquer, pour refuser de se réclamer de la protection du pays dont il a la nationalité, des raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures* ».

2. L'article L.711-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit, pour l'application de ce paragraphe 5 de la section C, que « *le changement dans les circonstances ayant justifié la reconnaissance de la qualité de réfugié doit être suffisamment significatif et durable pour que les craintes du réfugié d'être persécuté ne puissent plus être considérées comme fondées. / L'office peut également mettre fin à tout moment, de sa propre initiative ou à la demande de l'autorité administrative, au statut de réfugié lorsque : 1° Le réfugié aurait dû être exclu du statut de réfugié en application des sections D, E ou F de l'article 1er de la convention de Genève, du 28 juillet 1951, précitée ;/ 2° La décision de reconnaissance de la qualité de réfugié a résulté d'une fraude ;/ 3° Le réfugié doit, compte tenu de circonstances intervenues après la reconnaissance de cette qualité, en être exclu en application des sections D, E ou F de l'article 1er de la convention de Genève, du 28 juillet 1951, précitée.* ».

3. Aux termes de l'article L.713-2 du même code : « *Les persécutions ou menaces de persécutions prises en compte dans la reconnaissance de la qualité de réfugié et les atteintes graves ou menaces d'atteintes graves pouvant donner lieu au bénéfice de la protection subsidiaire peuvent être le fait des autorités de l'Etat, de partis ou d'organisations qui contrôlent l'Etat ou une partie substantielle du territoire de l'Etat, ou d'acteurs non étatiques dans les cas où les autorités définies à l'alinéa suivant refusent ou ne sont pas en mesure d'offrir une protection. / Les autorités susceptibles d'offrir une protection peuvent être les autorités de l'Etat ou des partis ou organisations, y compris des organisations internationales, qui contrôlent l'Etat ou une partie importante du territoire de celui-ci. Cette protection doit être effective et non temporaire. / Une telle protection est en principe assurée lorsque les autorités mentionnées au deuxième alinéa prennent des mesures appropriées pour empêcher les persécutions ou les atteintes graves, en particulier lorsqu'elles disposent d'un système judiciaire effectif permettant de déceler, de poursuivre et de sanctionner les actes constituant*

de telles persécutions ou de telles atteintes, et lorsque le demandeur a accès à cette protection. ».

4. Il résulte de la lecture conjointe de l'ensemble de ces dispositions d'une part, qu'il appartient à la Cour nationale du droit d'asile, qui est saisie d'un recours de plein contentieux, de se prononcer elle-même sur le droit de l'intéressé à la qualité de réfugié ou au bénéfice de la protection subsidiaire d'après l'ensemble des circonstances de fait et de droit qui ressortent du dossier soumis à son examen et des débats à l'audience. Lorsque lui est déférée une décision par laquelle le directeur général de l'OFPRA a, en application de l'article 1^{er} C de la convention de Genève, mis fin au statut de réfugié dont bénéficiait un étranger, et qu'elle juge infondé le motif pour lequel le directeur général de l'OFPRA a décidé de mettre fin à cette protection, il appartient à la cour de se prononcer sur le droit au maintien de la qualité de réfugié en examinant, au vu du dossier et des débats à l'audience, si l'intéressé relève d'une autre des clauses de cessation énoncées à l'article 1^{er} C de cette convention ou de l'une des situations visées aux 1^o, 2^o et 3^o de l'article L. 711-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. De même, lorsque la cour juge fondé le motif de cette cessation, elle doit, avant de prononcer la fin de la protection, vérifier si, au vu des déclarations de l'intéressé et de la situation qui règne dans son pays d'origine, il y a lieu de maintenir une protection internationale pour d'autres raisons que celles pour lesquelles il avait été reconnu réfugié.

5. D'autre part, s'agissant de la mise en œuvre de l'article 1^{er} C 5 de la convention de Genève, la cour constate qu'une personne perd la qualité de réfugié lorsque, eu égard à un changement de circonstances ayant un caractère significatif et durable, intervenu dans son pays d'origine, les circonstances ayant justifié la crainte qu'elle avait d'être persécutée pour l'un des motifs visés par l'article 1 A 2 de la convention de Genève, à la suite desquelles elle a été reconnue comme réfugiée, ont cessé d'exister, et qu'elle n'a pas d'autres raisons de craindre d'être à nouveau persécutée, soit pour le même motif que celui en cause initialement, soit pour tout autre motif visé au même article. Pour apprécier ce changement de circonstances, il y a lieu de vérifier, au regard de la situation individuelle du réfugié, que le ou les acteurs de protection visés à l'article L. 713-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ont pris des mesures raisonnables pour empêcher la persécution. Pour que ce changement de circonstances puisse être regardé comme significatif et durable, il y a lieu de vérifier que les facteurs pouvant fonder des craintes de persécution dans le pays d'origine ont été durablement éliminés. Cela suppose, en particulier, d'examiner les conditions de fonctionnement des institutions, administrations et forces de sécurité et de tous groupes ou entités du pays susceptibles d'être à l'origine, par leur action ou par leur défaillance, d'actes de persécution commis sur la personne du bénéficiaire du statut de réfugié, en cas de retour dans ce pays. Il y a lieu notamment d'examiner les lois et les règlements du pays d'origine ainsi que la manière dont ils sont appliqués, d'évaluer dans quelle mesure le respect des droits fondamentaux de l'homme y est assuré et notamment si ce pays dispose d'un système judiciaire effectif permettant de déceler, de poursuivre et de sanctionner les actes constituant une persécution et si le ressortissant intéressé, en cas de cessation de son statut de réfugié, aura accès à cette protection.

6. M. M., ressortissant de la République démocratique du Congo (RDC), né le 16 décembre 1987 à Kinshasa, a été reconnu réfugié par une décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) du 31 janvier 2005 en raison des persécutions dont il a fait l'objet de la part des autorités du fait des activités de son père, commandant de bord de l'Office national des transports (ONATRA), chargé d'acheminer des armes et des

munitions dans la province de l'Equateur durant la deuxième guerre du Congo, son père ayant été accusé de rébellion après avoir abandonné son poste. Par une décision du 22 août 2014, le directeur général de l'OFPRA a cessé de lui reconnaître la qualité de réfugié en application de l'article 1^{er} C 1 précité de la convention de Genève aux motifs que les éléments du dossier révèlent que l'intéressé s'est rendu dans son pays d'origine sans nécessité impérieuse, partant qu'il s'est volontairement réclamé de la protection des autorités et qu'il ne justifie pas de craintes actuelles personnelles en cas de retour, se bornant à faire état de la situation générale et du manque de démocratie. Considérant que le retour effectif de M. M. en RDC n'était pas établi et qu'il ne pouvait donc être regardé comme s'étant volontairement placé sous la protection des autorités de son pays d'origine, la cour a annulé la décision de l'office par une décision du 30 août 2016. Sur pourvoi formé par l'OFPRA, le Conseil d'Etat a annulé la décision de la cour par décision susvisée du 28 décembre 2017 pour erreur de droit.

Sur l'application de la clause 1^{er} C, 1 :

7. Il ressort des pièces produites au dossier, précisément, d'une part, du jugement supplétif d'acte de naissance de la fille du requérant, Dezy Esther Mofenia, née le 19 janvier 2004 à Kinshasa, en date du 7 mars 2013, établi par le tribunal de grande instance de Kalamu (Kinshasa), que le requérant, dont ce jugement indique qu'il réside 9 avenue Bamango, quartier Yolo dans la commune de Kalamu (Kinshasa), a comparu en personne avec son avocat devant cette juridiction le 4 mars précédent et, d'autre part, de l'acte de naissance de la fille du requérant en date du 7 août 2013 établi par l'officier d'état civil de la commune de Kalamu à Kinshasa qu'il a comparu le même jour devant cette autorité. Cependant, pour contredire les mentions de l'acte de naissance, M. M. a produit un bordereau de situation de la Trésorerie d'Alençon concernant une amende qui lui a été infligée le 7 août 2013, à 10h10 à Bobigny, dans le métro par un agent de la Régie autonome des transports parisiens (RATP) en raison de son refus d'obtempérer. Par ailleurs, M. M. a exposé à l'audience, de façon précise et circonstanciée, avoir sollicité son avocat et sa belle-sœur pour l'obtention des documents concernant sa fille, soulignant le caractère très formel des mentions des actes en cause et le peu de rigueur présidant aux modalités de leur délivrance en RDC. L'intéressé, qui a admis avoir séjourné à Brazzaville en République du Congo entre le 7 janvier et le 8 avril 2013 afin d'effectuer les démarches pour reconnaître son enfant qu'il souhaitait faire venir en France, a toutefois fermement démenti avoir franchi la frontière de son pays d'origine, s'y estimant toujours en danger, et affirmé n'avoir en aucun cas voulu se réclamer de la protection des autorités de son pays de nationalité. Il a également produit un certificat médical du Centre de santé communautaire de la Croix Rouge départementale de Brazzaville daté du 16 mars 2013 attestant qu'il y a été reçu en consultation le 10 janvier précédent. Au vu de ces différents éléments et des déclarations constantes du requérant, qui démontre s'être trouvé en France en particulier le 7 août 2013, et qui a fermement contesté tout au long de la procédure être retourné en RDC, les seules mentions du jugement supplétif ne paraissent pas suffisantes pour établir tant sa comparution personnelle le 4 mars 2013 à une audience à Kinshasa, sa volonté de se réclamer de la protection des autorités de son pays au vu de l'objet de la démarche, visant à se procurer les pièces nécessaires au rapprochement familial de sa fille, auprès de lui en France, que l'effet produit par ces démarches, simple délivrance de documents administratifs ne démontrant pas l'octroi d'une protection effective par les autorités congolaises. Ainsi, il ne peut être considéré que M. M. se serait volontairement réclamé à nouveau de la protection du pays dont il a la nationalité. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de cesser de lui reconnaître la qualité de réfugié par application des stipulations précitées de l'article 1^{er}, C, 1 de la convention de Genève.

Sur l'application de la clause 1^{er} C, 5 :

8. Il ressort des sources publiquement disponibles que la République démocratique du Congo (RDC), ex-Zaïre, a connu des changements politiques, notamment à la suite de la chute du président Mobutu en mai 1997 et de l'arrivée au pouvoir de Laurent-Désiré Kabila, auquel a succédé son fils, Joseph Kabila, en 2001. Toutefois, les rapports internationaux, et notamment celui de l'organisation non gouvernementale (ONG) *Amnesty International* concernant la situation des droits humains dans le monde pour l'année 2017, constatent la dégradation des droits humains dans le pays, ainsi que l'augmentation des violences et de la répression politique. Ce rapport relève en particulier que Joseph Kabila s'est maintenu au pouvoir en dépit de l'expiration de son deuxième mandat en décembre 2016 et a repoussé à plusieurs reprises la tenue d'élections, cristallisant les tensions politiques. Ces tensions se sont manifestées par le biais de nombreuses manifestations de l'opposition, qui ont fait l'objet d'une violente répression de la part des autorités. Ainsi, un rapport de l'ONG *Human Rights Watch* publié le 28 août 2018 et intitulé « *RD Congo : L'opposition fait l'objet d'attaques* » relève que des manifestations pacifiques ont été dispersées par les autorités qui ont fait usage de balles réelles, et que des dizaines de partisans de l'opposition ont été arrêtés. Au surplus, et bien que M. Kabila ait finalement annoncé la tenue d'élections présidentielles auxquelles il ne se porterait pas lui-même candidat, plusieurs responsables majeurs de l'opposition ont vu leur candidature refusée par la Commission électorale nationale indépendante (CENI). A cet égard, il convient de noter que l'indépendance de la CENI a été largement remise en cause par plusieurs membres de l'opposition, comme le relève la note de l'OFPRA intitulée « *La Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI)* », publié le 6 septembre 2017. En outre, il convient de souligner que ces tensions, renforcées au cours des derniers mois par la perspective d'un potentiel départ de Joseph Kabila, s'inscrivent dans une longue tradition de répression politique organisée par ce dernier. Le rapport précité d'*Amnesty International* relève, en outre, que la violence continue de prévaloir sur une proportion importante du territoire, et notamment dans l'est du pays et dans la région du Kasai, où de nombreux civils ont été victimes d'exactions, dont certaines ont été commises par les forces de sécurité congolaises, et ont fait l'objet de déplacements forcés, sans qu'ils reçoivent le soutien des autorités. De même, la mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO), présente dans le pays depuis 1999, n'a pas permis la stabilisation de ces régions et n'a pas été en mesure d'assurer la protection de l'ensemble des civils concernés par le conflit. De façon générale, les rapports internationaux soulignent la forte prévalence de la corruption en RDC, ainsi que les déficiences du système judiciaire et carcéral. *Amnesty International* relève ainsi que plusieurs dizaines de prisonniers sont morts de faim ou de maladie en 2017. Ces éléments permettent de considérer que le régime politique actuellement en place en République démocratique du Congo conserve un caractère autoritaire, qui, non seulement, ne prend pas les mesures nécessaires afin d'offrir à ses ressortissants une protection effective contre les risques de persécutions, mais pratique lui-même à grande échelle la répression politique et fait volontairement obstacle à la mise en œuvre d'un système judiciaire effectif ainsi qu'au respect des droits humains les plus essentiels. En particulier, si l'OFPRA estimait que les seuls accords de paix de Sun City d'avril 2002 suffisaient à établir un changement significatif et durable de la situation de l'intéressé les sources publiques disponibles, notamment un rapport de la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH) intitulé « *République démocratique du Congo - La justice sacrifiée sur l'autel de la transition* » du 29 juin 2004 et un article de Radio

Okapi du 18 avril 2013 intitulé « *Évaluation de l'accord de Sun City 10 ans après sa signature* », soulignaient que les négociations politiques amorcées dès 1999 n'avaient pas mis un terme à la situation de crise dans l'ensemble du pays, voire de chaos dans certaines régions, ni permis d'enrayer les violations massives des droits de l'Homme. De plus, Si la République démocratique du Congo a ratifié les instruments internationaux et régionaux garantissant un procès équitable, en particulier, le 1^{er} novembre 1976 le Pacte international relatif aux droits civils et politiques conclu à New York le 16 décembre 1966 et, le 20 juillet 1987, la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples adoptée par les Etats africains membres de l'Organisation de l'Unité Africaine le 27 juin 1981 à Nairobi au Kenya, le système judiciaire dans son ensemble en RDC demeure marqué par des dysfonctionnements notables.

9. Ainsi, les craintes de persécutions pour un motif politique à l'origine de la reconnaissance par l'office de la qualité de réfugié à M. M. n'ont pas cessé d'exister en cas de retour en RDC et à la date de la présente décision, dès lors, d'une part, que les adversaires politiques du père de l'intéressé sont encore présents et politiquement actifs sur le territoire congolais et, d'autre part, que la situation prévalant actuellement dans ce pays en matière de fonctionnement des institutions, de mode de gouvernement et de respect des droits humains fondamentaux ne saurait être regardée comme constituant un changement significatif et durable de nature à rendre sans fondement les craintes originelles de persécutions de M. M.. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de cesser de lui reconnaître la qualité de réfugié par application des stipulations précitées de l'article 1^{er}, C, 5 de la convention de Genève. Par ailleurs, les pièces du dossier et les déclarations du requérant ne sauraient permettre d'appliquer en l'espèce aucune autre des clauses de cessation prévues par l'article 1^{er} C de la convention de Genève ni aucune des dispositions de l'article L. 711-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Dès lors, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens soulevés par le requérant, l'intéressé est fondé à demander l'annulation de la décision du 22 août 2014 par laquelle le directeur général de l'OFPRA a cessé de lui reconnaître la qualité de réfugié et à demander le maintien de son statut de réfugié.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L.761-1 du code de justice administrative :

10. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne s'appliquent pas à la cour. Les conclusions susvisées, présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 de ce code, doivent donc être regardées comme tendant à l'application des dispositions du I de l'article 75 de la loi du 10 juillet 1991, qui ont le même objet. Aux termes du I de l'article 75 de la loi du 10 juillet 1991 : « *dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés (...)* ». Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de l'OFPRA la somme demandée et les conclusions présentées à ce titre doivent être rejetées.

DECIDE :

Article 1^{er} : La décision du directeur général de l'OFPPA du 22 août 2014 est annulée.

Article 2 : M. M. est maintenu dans son statut de réfugié.

Article 3 : Le surplus des conclusions est rejeté.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à M. M. et au directeur général de l'OFPPA.

Délibéré après l'audience du 26 septembre 2018 à laquelle siégeaient :

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

Lu en audience publique le 28 novembre 2018.

La présidente:

La cheffe de chambre :

F. Malvasio

E. Schmitz

La République mande et ordonne au, ministre de l'intérieur en ce qui le concerne, et à tous huissiers de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Si vous estimez devoir vous pourvoir en cassation contre cette décision, votre pourvoi devra être présenté par le ministère d'un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation dans un délai de **deux mois**, devant le Conseil d'Etat. Le délai ci-dessus mentionné est augmenté d'**un mois**, pour les personnes qui demeurent en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises et de **deux mois** pour les personnes qui demeurent à l'étranger.