Conseil d'État, 14 octobre 2026, n° 510401

Conseil d'État | 2ème et 7ème chambres réunies | 14 octobre 2026

Résumé

095-05 1) Il résulte des articles 32 et 33 de la convention de Genève du 28 juillet 1951, des articles 14 et 21 de la directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011 et de l'article L. 631-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) que ni la qualité, ni le statut de réfugié ne font par eux-mêmes obstacle à ce que l'étranger qui en bénéficie fasse l'objet d'une décision d'expulsion prise sur le fondement d…

Chronologie de l'affaire

Tribunal administratif - Paris
19/11/2025
N° 2531630

Conseil d'État
2ème et 7ème chambres réunies
14/10/2026
N° 510401

Vu la procédure suivante :

M. Y... N... a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Paris de suspendre, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, d'une part, l'exécution des arrêtés des 29 et 31 juillet 2025 par lesquels le ministre de l'intérieur a prononcé son expulsion du territoire français assortie de l'obligation de remettre aux services de police et de gendarmerie ses documents d'identité et de voyage et l'a assigné à résidence et, d'autre part, le refus implicite du préfet du Bas-Rhin de lui délivrer une carte de résident en qualité de réfugié, ainsi que d'enjoindre à cette autorité de réexaminer sa situation et, dans l'attente, de lui délivrer une autorisation provisoire de séjour l'autorisant à travailler. Par une ordonnance nos 2531630, 2532029 du 19 novembre 2025, le juge des référés du tribunal administratif a fait droit à ses demandes.

Par un pourvoi et un nouveau mémoire, enregistrés les 4 décembre 2025 et 14 avril 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le ministre de l'intérieur demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cette ordonnance ;

2°) statuant en référé, de rejeter les demandes de M. N....

Il soutient que l'ordonnance qu'il attaque est entachée :

- d'insuffisance de motivation et de dénaturation des pièces du dossier, en ce qu'elle retient que l'urgence à suspendre la mesure d'expulsion attaquée est caractérisée, puisque celle-ci ne peut être mise en œuvre à brève échéance, que M. N... a tardé à présenter sa demande de suspension et qu'il représente une menace particulièrement grave pour l'ordre public ;

- d'erreur de droit, en ce qu'elle juge qu'est de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de la décision d'expulsion le moyen tiré de ce qu'elle méconnaît le champ d'application de l'article L. 631-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers au motif que le statut de réfugié de M. N... ne lui a pas été retiré ;

- d'erreur de droit, par voie de conséquence de l'erreur de droit entachant la suspension de l'exécution de la décision d'expulsion, en ce qu'elle suspend l'exécution de la décision implicite du préfet du Bas-Rhin refusant de délivrer à l'intéressé un certificat de résidence.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 28 avril et 15 septembre 2026, M. N... conclut au rejet du pourvoi et à ce que la somme de 3 000 euros soit versée à son avocat, la SCP Rocheteau, Uzan-Sarano & Goulet, au titre de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991. Il soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés ;

- la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 ;

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

- le code de justice administrative ;

- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991.

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Julia Flot, auditrice,

- les conclusions de M. Clément Malverti, rapporteur public,

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Rocheteau, Uzan-Sarano et Goulet, avocat de M. N... ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. »

2. Il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés que M. N..., ressortissant russe d'origine tchétchène, qui avait été rétabli par une décision du 6 février 2024 de la Cour nationale du droit d'asile dans le statut de réfugié auquel il avait été mis fin par une décision du 20 décembre 2022 du directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, a fait l'objet d'un arrêté du ministre de l'intérieur du 29 juillet 2025 prononçant son expulsion du territoire français et d'un arrêté du même ministre du 31 juillet 2025 l'assignant à résidence. Le ministre de l'intérieur se pourvoit en cassation contre l'ordonnance du 19 novembre 2025 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Paris a, à la demande de M. N..., suspendu l'exécution de ces deux arrêtés et, par voie de conséquence, celle de la décision refusant de lui délivrer une carte de résident.

3. Aux termes de l'article 32 de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés : « 1. Les États contractants n'expulseront un réfugié se trouvant régulièrement sur leur territoire que pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public. / 2. L'expulsion de ce réfugié n'aura lieu qu'en exécution d'une décision rendue conformément à la procédure prévue par la loi (...) ». Aux termes de l'article 33 de la même convention : « 1. Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. / 2. Le bénéfice de la présente disposition ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays ».

4. Aux termes de l'article 14 de la directive 2011/95/UE 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 : « (…) 4. Les États membres peuvent révoquer le statut octroyé à un réfugié par une autorité gouvernementale, administrative, judiciaire ou quasi judiciaire, y mettre fin ou refuser de le renouveler, / a) lorsqu'il existe des motifs raisonnables de le considérer comme une menace pour la sécurité de l'État membre dans lequel il se trouve ; / b) lorsque, ayant été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave, il constitue une menace pour la société de cet État membre. / 5. Dans les situations décrites au paragraphe 4, les États membres

peuvent décider de ne pas octroyer le statut de réfugié, lorsqu'une telle décision n'a pas encore été prise. / 6. 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 ». Aux termes de l'article L. 511-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « Le statut de réfugié est refusé ou il y est mis fin dans les situations suivantes : / 1° Il y a des raisons sérieuses de considérer que la présence en France de la personne concernée constitue une menace grave pour la sûreté de l'Etat (…) ».

5. Aux termes de l'article 21 de la même directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011 : « 1. Les États membres respectent le principe de non-refoulement en vertu de leurs obligations internationales. / 2. Lorsque cela ne leur est pas interdit en vertu des obligations internationales visées au paragraphe 1, les États membres peuvent refouler un réfugié, qu'il soit ou ne soit pas formellement reconnu comme tel : / a) lorsqu'il y a des raisons sérieuses de considérer qu'il est une menace pour la sécurité de l'État membre où il se trouve ; ou / b) lorsque, ayant été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave, il constitue une menace pour la société de cet État membre (...) ». Aux termes de l'article L. 631-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « L'autorité administrative peut décider d'expulser un étranger lorsque sa présence en France constitue une menace grave pour l'ordre public, sous réserve des conditions propres aux étrangers mentionnés aux articles L. 631-2 et L. 631-3. »

6. Il résulte des stipulations et dispositions citées aux points 2 à 4 que ni la qualité, ni le statut de réfugié ne font par eux-mêmes obstacle à ce que l'étranger qui en bénéficie fasse l'objet d'une décision d'expulsion prise sur le fondement des dispositions de l'article L. 631-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

7. Toutefois, la personne qui possède le statut de réfugié ou, si ce statut lui a été retiré, qui conserve la qualité de réfugié, ne peut être éloignée que si l'administration, au terme d'un examen approfondi de sa situation personnelle prenant particulièrement en compte ce statut ou cette qualité, conclut à l'absence de risque pour l'intéressé de subir, dans le pays de destination, un traitement prohibé par les stipulations de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou des articles 4 et 19 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

8. Il ressort des termes de l'ordonnance attaquée que, pour suspendre l'exécution de l'arrêté du 29 juillet 2025 prononçant l'expulsion de M. N... ainsi que, par voie de conséquence, celle de l'arrêté du 31 juillet 2025 portant assignation à résidence et de la décision implicite lui refusant une carte de résident, le juge des référés du tribunal administratif a jugé que le moyen tiré de ce que l'autorité administrative était tenue, lorsqu'elle envisage d'expulser une personne ayant le statut de réfugié, de saisir préalablement l'Office français des réfugiés et apatrides afin que celui-ci mette fin à ce statut, était de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité des décisions attaquées. Il résulte de ce qui a été dit au point 5 qu'en statuant ainsi, le juge des référés du tribunal administratif a commis, eu égard à son office, une erreur de droit.

9. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du pourvoi, l'ordonnance attaquée doit être annulée.

10. Il y a lieu, par application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, de régler l'affaire au titre de la procédure de référé engagée.

11. Pour demander la suspension de l'exécution des décisions litigieuses, M. N... soutient que la décision implicite lui refusant une carte de résident a été prise au terme d'une procédure irrégulière faute qu'ait été consultée la commission du titre de séjour, que cette décision et celle prononçant son expulsion sont entachées d'erreur de droit et portent une atteinte disproportionnée au droit d'asile dès lors qu'il bénéficie du statut de réfugié, que la décision d'expulsion fait une inexacte application de l'article L. 631-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile en retenant qu'il représente une menace grave pour l'ordre public en raison de son comportement en lien avec des activités à caractère terroriste et que la décision l'assignant à résidence doit être annulée par voie de conséquence de l'annulation de la décision prononçant son expulsion.

12. Aucun de ces moyens n'est, en l'état de l'instruction, de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité des décisions contestées. Par suite, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la condition d'urgence, la demande de M. N... doit être rejetée.

13. Les dispositions de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

D E C I D E :

Article 1er : L'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Paris du 19 novembre 2025 est annulée.

Article 2 : Les demandes présentées par M. N... devant le juge des référés du tribunal administratif de Paris sont rejetées.

Article 3 : Les conclusions présentées par la SCP Rocheteau, Uzan-Sarano & Goulet au titre de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée au ministre de l'intérieur et à M. Y... N....

Délibéré à l'issue de la séance du 16 septembre 2026 où siégeaient : M. Denis Piveteau, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Alain Seban, M. Olivier Japiot, présidents de chambre ; M. Gilles Pellissier, M. Jean-Yves Ollier, M. Frédéric Gueudar Delahaye, M. Pascal Trouilly, conseillers d'Etat, M. Jérôme Goldenberg, conseiller d'Etat en service extraordinaire et Mme Julia Flot, auditrice-rapporteure.

Rendu le 14 octobre 2026.

Le président :

Signé : M. Denis Piveteau

La rapporteure :

Signé : Mme Julia Flot

La secrétaire :

Signé : Mme Neriman Durmus

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne ou à tous commissaires 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.

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :

Composition de la juridiction

Président
- M. Denis Piveteau

Rapporteur
- Mme Julia Flot