

NOTE D'ACTUALITE

Cessation de la protection subsidiaire sans condamnation pénale : l'autonomie du droit de l'asile réaffirmée

par **Jade BOULANT**

étudiante du M2 Droit des libertés (2025-2026)

Affaire : [Conseil d'Etat, 31 décembre 2025](#), n° 498184

I.- TEXTES

- [Convention de Genève du 28 juillet 1951](#) relative au statut des réfugiés
- [Protocole de New York du 31 janvier 1967](#) relatif au statut des réfugiés
- Le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) : [art. L. 512-3 3°](#) ; [art. L.512-2 2° et 4°](#)
- Le Code de procédure pénale (CPP) : [art. 80-1](#)

II.- CONTEXTE

Le régime international de protection des réfugiés est organisé par [la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés](#), complétée par [le Protocole de New York de 1967](#). Il vise à assurer une protection aux personnes contraintes de quitter leur pays d'origine en raison de craintes fondées de persécutions pour des motifs déterminés.

Toutefois, la Convention de Genève ne prévoit que le statut de réfugié. La protection subsidiaire a été consacrée ultérieurement par le droit de l'Union européenne dans le cadre de la construction du régime d'asile européen commun. Elle est issue de [la Directive n° 2004/83/CE du 29 avril 2004](#), dite « directive Qualification », remplacée par [la Directive n° 2011/95/UE du 13 décembre 2011](#).

Ces dispositions ont été transposées en droit français au sein du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), qui distingue ainsi le statut de réfugié et la protection subsidiaire.

La protection subsidiaire, prévue à [l'article L. 512-1](#) dudit code, constitue une protection complémentaire. Elle est accordée à l'étranger qui ne peut se voir reconnaître la qualité de réfugié, mais qui établit qu'il serait exposé à la peine de mort, à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants, ou encore à une menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne résultant d'une violence indiscriminée dans le cadre d'un conflit armé.

À l'instar du statut de réfugié, la protection subsidiaire confère à son bénéficiaire un ensemble de droits, sans pour autant présenter un caractère intangible. Le CESEDA prévoit en effet plusieurs hypothèses permettant d'y mettre fin, notamment lorsque l'intéressé doit en être exclu pour l'un des motifs énumérés à [l'article L. 512-2](#) du code. Figurent parmi ceux-ci le cas dans lequel il existe des raisons sérieuses de penser que le bénéficiaire a commis un crime grave, ainsi que l'hypothèse dans laquelle sa présence constitue une menace grave et actuelle pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'État.

Conformément à [l'article L. 512-3 du CESEDA](#), l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) peut mettre fin au bénéfice de la protection subsidiaire, notamment lorsque le bénéficiaire relève des motifs d'exclusion énumérés à [l'article L. 512-2](#) du même code. Le 1° vise l'hypothèse dans laquelle ces motifs existaient déjà lors de l'octroi, de sorte que la protection n'aurait jamais dû être accordée, tandis que le 3° permet d'y mettre fin lorsqu'ils résultent de faits postérieurs à celui-ci.

L'interprétation de la notion de « raisons sérieuses de penser », issue de [l'article 1.F de la Convention de Genève de 1951](#) et reprise par le droit de l'Union européenne, ainsi que son articulation avec l'existence ou non d'une condamnation pénale, se trouvent dès lors au cœur du litige soumis au Conseil d'État.

III.- ANALYSE

En l'espèce, un ressortissant syrien s'est vu accorder le bénéfice de la protection subsidiaire par une décision du directeur général de l'OFPRA du 14 avril 2020.

Par une décision du 9 octobre 2023, l'OFPRA a mis fin à cette protection sur le fondement de [l'article L. 512-3, 3° du CESEDA](#), estimant qu'il existait des raisons sérieuses de penser que l'intéressé avait commis un crime grave au sens du 2° de [l'article L. 512-2](#), celui-ci ayant été mis en examen pour tentative de meurtre, et que son comportement

constituait de même une menace grave et actuelle pour l'ordre public au sens du 4° du même article.

Par une décision du 29 juillet 2024, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) a annulé cette décision au motif que l'intéressé n'avait fait l'objet d'aucune condamnation pénale et bénéficiait dès lors de la présomption d'innocence.

Saisi d'un pourvoi de l'OFPRA, le Conseil d'État, par un arrêt du 31 décembre 2025, annule la décision de la CNDA et renvoie l'affaire devant celle-ci. Il rappelle qu'il appartient au juge de l'asile de rechercher si les éléments issus de l'instruction permettent de fonder de sérieuses raisons de penser que l'intéressé a été personnellement impliqué dans un crime grave.

Le juge estime qu'en se fondant exclusivement sur l'absence de condamnation pénale, alors qu'une mise en examen suppose, en vertu de [l'article 80-1 du Code de procédure pénale](#), l'existence d'indices graves ou concordants contre l'intéressé, la CNDA a entaché sa décision d'une erreur de droit ainsi que d'une erreur de qualification juridique des faits.

IV.- PORTÉE

L'arrêt du Conseil d'État du 31 décembre 2025 illustre l'office du juge de cassation en matière d'asile et ne consacre pas de principe nouveau mais s'inscrit dans une jurisprudence constante relative à la notion de « raisons sérieuses de penser ». Le juge censure la CNDA lorsqu'elle refuse de reconnaître l'existence d'un crime grave malgré des faits d'une particulière gravité. Tel est notamment le cas en présence d'une condamnation pour agression sexuelle sur mineur, même en l'absence du prononcé de la peine maximale encourue ([CE, 31 juillet 2025](#), n° 494057). Elle sanctionne également la CNDA lorsque celle-ci procède à une appréciation incomplète du dossier, notamment lorsqu'elle omet de tenir compte du comportement violent ou du profil inquiétant de l'intéressé ([CE, 23 oct. 2025](#), n° 460596).

L'arrêt commenté s'inscrit dans une jurisprudence constante du Conseil d'État selon laquelle une condamnation pénale n'est pas nécessaire pour caractériser des « raisons sérieuses de penser ». En effet, le juge administratif admet que l'autorité compétente peut se fonder sur des éléments suffisamment sérieux pour établir l'implication personnelle de l'intéressé, indépendamment de toute condamnation pénale ([CE, 18 janv. 2006](#), n° 255091). Dans la présente affaire, le juge confirme que la mise en examen, fondée sur des indices graves ou concordants, peut suffire à cette appréciation.

Ce raisonnement s'inscrit dans la lignée de la jurisprudence européenne, notamment celle de la Cour de justice de l'Union européenne, qui juge que l'exclusion de la protection internationale ne suppose pas l'existence d'une condamnation pénale préalable, mais

repose sur une appréciation individualisée de faits précis permettant d'imputer personnellement une part de responsabilité au demandeur ([CJUE, GC, 9 nov. 2010, Bundesrepublik Deutschland](#), C-57/09 et C-101/09).

La solution retenue met en lumière la distinction entre la logique du droit pénal et celle du droit de l'asile : le juge administratif n'apprécie pas la culpabilité pénale de l'intéressé, mais l'existence d'éléments suffisamment crédibles pour justifier son exclusion de la protection internationale, la présomption d'innocence ne faisant pas obstacle à l'appréciation de soupçons graves dès lors que le seuil des « raisons sérieuses de penser » est atteint.

Cette autonomie du droit de l'asile n'est toutefois pas exempte de critiques. La mise en œuvre de la notion de « raisons sérieuses de penser », combinée à l'absence de définition précise de la notion de « crime grave », confère aux autorités administratives une marge d'appréciation particulièrement étendue. Cette appréciation, indépendante des qualifications du droit pénal français, repose sur des critères largement casuistiques, tels que la nature de l'acte, la gravité des faits ou encore les dommages causés, notamment dégagés par [l'Agence de l'Union européenne pour l'asile](#).

Si ces critères permettent une appréciation individualisée des situations, ils peuvent néanmoins soulever des interrogations quant à la prévisibilité des décisions et à la sécurité juridique des demandeurs, dans un domaine où les mesures prises sont susceptibles d'emporter des conséquences particulièrement graves pour l'intéressé.

Jade Boulant.