

Voyage au centre de l'asile

Enquête sur la procédure
de détermination d'asile

Sommaire

INTRODUCTION	I
70 ANS D'ACTION DE LA CIMADE EN FAVEUR DES RÉFUGIÉS	2
AVANT-PROPOS : UNE PROCÉDURE EN PROFONDE MUTATION	3
I. DÉPOSER LA DEMANDE	9
1. Le passage obligé à la préfecture	10
2. Remplir le formulaire OFPPA	11
3. L'enregistrement	13
Chiffres clés	15
II. L'INSTRUCTION À L'OFPPA	17
1. La répartition des dossiers	18
2. La convocation à l'audition et ses exceptions	21
3. Les entretiens	23
4. La décision	27
Chiffres clés : les décisions de l'OFPPA	35
III. LE RECOURS DEVANT LA CNDA	37
1. Rédaction du recours	38
2. L'instruction des dossiers	40
3. Les audiences	45
4. Le délibéré et les décisions	53
IV LA PROCÉDURE DE RÉEXAMEN	57
1. L'obligation de quitter le territoire	58
2. Les conditions du réexamen : le fait nouveau	58
3. La procédure de réexamen quasi systématiquement en procédure prioritaire	58
4. Le formulaire de réexamen	58
5. L'examen par l'OFPPA : les réexamens, variable d'ajustement de la procédure ?	59
6. L'examen par la CNDA : des dossiers comme les autres	60
CONCLUSION : VERS UNE PROCÉDURE D'ASILE EUROPÉENNE ?	61
PROPOSITIONS DE LA CIMADE	62
ABRÉVIATIONS	64

Créée en 1939 pour venir en aide aux personnes déplacées par la guerre, la Cimade agit depuis pour l'accueil et l'accompagnement social et juridique des étrangers en France. La Cimade soutient des partenaires dans les pays du Sud autour de projets liés à la défense des droits fondamentaux, à l'aide aux réfugiés ou à l'appui aux personnes reconduites dans leur pays.

Pour plus d'informations : www.lacimade.org

Introduction

La France s'enorgueillit d'avoir formulé la première le sens moderne du droit d'asile. En effet, dans la Constitution de l'An I, figurait un article 120 qui disait : – *Il donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. – Il le refuse aux tyrans.* Cette constitution ne fut jamais appliquée et il fallut attendre 1946 pour que réapparaisse ce principe dans le préambule de la Constitution. Cet attachement fut de nouveau réaffirmé par la loi de 1952 qui créait l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et la Commission des recours des réfugiés.

Près de six décennies plus tard, l'OFPRA est placé sous la tutelle du ministre de l'Immigration et l'Identité nationale. Un ministre qui, dans un même discours, proclame que la France est championne d'Europe en matière d'accueil des demandeurs d'asile et annonce le renvoi par charter d'Afghans dont la demande d'asile a été examinée en quatre jours.

La France maintient-elle sa tradition de terre d'asile ou est-elle, à l'instar d'autres pays occidentaux, oublieuse des principes qui ont fondé son idéal républicain ? La procédure de détermination en France est-elle « la plus belle procédure d'asile au monde », permettant de reconnaître une protection à tous les réfugiés fuyant l'oppression et les mille violations des droits humains qu'engendre le nouveau désordre mondial ou est-elle une loterie ou une « machine à fabriquer des déboutés » ?

Après avoir examiné la façon dont les préfets traitaient les demandeurs d'asile puis la réforme du dispositif national d'accueil qui leur est dédié, La Cimade s'est intéressée à cette procédure. Au travers d'entretiens avec les différents acteurs de cette procédure (officiers de protection de l'Office de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), rapporteurs et juges de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), avocats, associations et *last but not least*, demandeurs d'asile et en assistant à la fois à des entretiens de l'OFPRA et aux audiences de la Cour nationale du droit d'asile, ce rapport décrit comment sont concrètement prises les décisions sur l'asile. En suivant le parcours du demandeur, nous verrons comment est rempli le formulaire OFPRA, puis comment est mené l'examen par les officiers de protection de l'OFPRA et enfin comment la CNDA instruit puis statue sur les recours formulés par les demandeurs.

Dans cet état des lieux, une attention particulière sera prise sur les évolutions récentes de la procédure. En effet, les directives adoptées par l'Union européenne entre 2003 et 2005 en matière d'asile ont progressivement été transposées dans la réglementation ou dans les pratiques des organes de détermination. Qu'il s'agisse des conditions d'entretien à l'OFPRA ou de la généralisation de l'aide juridictionnelle devant la CNDA, elles modifient sensiblement la façon dont sont examinées les demandes d'asile.

70 ans d'action de La Cimade en faveur des réfugiés

- 1940** La Cimade est dans les camps
1944 d'internement aux côtés des réfugiés espagnols et des juifs. Quand la déportation commence, elle organise un réseau de sauvetage et de passage vers la Suisse
- 1950** Accueil des réfugiés venant des camps et en transit vers les Etats-Unis
- 1951** Signature de la convention de Genève
- 1956** Insurrection hongroise et
1957 arrivée de 5000 réfugiés : La Cimade organise l'accueil avec l'ouverture de centres
- 1963** La Cimade est honorée de la Médaille Nansen avec d'autres organisations d'aide au réfugiés
- 1967** Accueil des Réfugiés grecs fuyant la dictature des Colonels. Soutien au mouvement de libération dans les pays du Sud
- 1971** Protocole de Bellagio universalisant la définition de réfugié de la convention de Genève. La Cimade participe à la création de l'association France Terre d'Asile
- 1972** La Cimade dénonce la circulaire Marcellin Fontanet qui interdit la régularisation des réfugiés
- 1973** Accueil des réfugiés chiliens
1976 Mise en place du Dispositif national d'accueil pour les *boat people* du sud-est asiatique
- et les réfugiés sud américains. La Cimade est chargée de la coordination de cours de français dans les centres provisoires d'hébergement et participe à la coordination réfugiés
- 1979** Le centre international de Massy devient principalement un foyer de réfugiés
- 1981** Au sein du comité de sauvegarde du droit d'asile, mobilisation « le droit d'asile en danger »
- 1982** Avec d'autres associations, La Cimade participe à la création du CRARDDA qui deviendra Forum réfugiés
- 1989** Crise de l'asile. Création de l'ANAFE regroupant associations et syndicats autour de la question de la frontière
- 1989** Mouvement des déboutés.
1991 La Cimade participe au comité de suivi des déboutés tout en continuant à participer à la coordination réfugiés
- 1994** La Cimade demande l'application de la convention de Genève pour les réfugiés algériens et bosniaques, persécutés par des agents non étatiques. Accueil des réfugiés rwandais au sein du Comité Asile Rwanda
- 1997** Réforme de la loi sur l'asile : La Cimade fait des propositions pour mettre fin aux restrictions de la convention de Genève
- 1999** Accueil des réfugiés Kosovars
- 2000** Création de la coordination pour le droit d'asile qui devient en 2003 coordination française pour le droit d'asile
- 2002** Ouverture du centre d'accueil de Béziers. La Cimade participe à la création d'une plate-forme d'accueil des demandeurs d'asile à Marseille
- 2003** Réforme du droit d'asile : La Cimade critique les restrictions apportées par le projet de loi. Création avec le Secours Catholique et d'autres associations chrétiennes de DOM Asile
- 2004** La Cimade conteste avec
2005 d'autres associations les décrets sur l'asile et la liste des pays d'origine sûrs. Mise en place d'une permanence dédiée aux femmes victimes de violence en Ile-de-France
- 2007** La Cimade publie le rapport *Main Basse sur l'Asile, le droit d'asile (mal) traité par les préfets*
- 2008** Publication du rapport *Un accueil sur surveillance* sur la réforme du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile. Sur requête de La Cimade, le conseil d'Etat annule partiellement le décret sur l'allocation temporaire d'attente

La Cimade œuvre quotidiennement à travers ses nombreuses permanences locales, pour le respect du droit d'asile. A chaque étape de leur parcours, La Cimade accueille, écoute, conseille et oriente les demandeurs, les aide à rédiger leur demande ou leur recours. Depuis plusieurs années, elle a développé un savoir-faire pour saisir les juges administratifs de référés afin de leur faire constater les atteintes multiples au droit d'asile

La Cimade ne se limite pas à une aide juridique mais accueille et héberge les demandeurs d'asile dans *le centre d'accueil pour demandeurs d'asile de Béziers* et les réfugiés dans *le centre international de Massy*. Cette action de terrain, et cette vision d'ensemble du processus et des enjeux de l'asile permettent à La Cimade de prendre part à divers débats et consultations à l'échelle nationale ou européenne. La Cimade participe à l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) et à la Coordination Française pour le Droit d'Asile (CFDA).

La Cimade s'efforce, avec ses partenaires associatifs, d'agir pour que l'esprit de la Convention de Genève, et notamment le devoir de protection qu'elle implique, reste au cœur des textes législatifs en préparation.

Avant-propos : une procédure en profonde mutation

La crise du système d'asile en France à l'orée des années 2000 a conduit à une profonde réforme de la procédure de détermination : réforme des statuts, des procédures et des organes de détermination qui s'est faite à l'aune des directives européennes. Le maître mot a été d'instaurer une procédure rapide et en même temps de qualité.

La crise de l'asile des années 2000 et les mesures d'assainissement

En 1999, en même temps qu'éclatait le conflit du Kosovo, le système d'asile en France est entré dans une grave crise : le nombre de demandes d'asile augmentait chaque année de 20% pour atteindre plus de 52 000 en 2003, auquel il fallait ajouter près de 30 000 demandes d'asile territorial. Les préfectures, chargées d'enregistrer les demandes et de délivrer ou non une autorisation provisoire de séjour au demandeur, retardaient de plusieurs mois l'accès à la procédure de demande d'asile. L'instruction des demandes d'asile par l'OFPRA puis par la Commission des recours des réfugiés durait plusieurs années. Le dispositif d'accueil des CADA très sous-dimensionné (à peine 5 000 places en 2000) ne pouvant faire face, des demandeurs d'asile dormaient dans la rue.

En septembre 2002, Dominique de Villepin –alors ministre des affaires étrangères– fit une communication au conseil des ministres annonçant une grande réforme de la procédure d'asile, intégrant en droit interne des directives européennes, qui devait entrer en vigueur en 2004. Dans l'attente, des « mesures d'assainissement » étaient prises donnant des moyens exceptionnels aux préfets et à l'OFPRA pour résorber le « stock » de dossiers en souffrance.

Le gouvernement élaborait un projet de loi qui fut discuté par le parlement entre juin et novembre 2003. C'était la réforme la plus importante de la loi de 1952 relative à l'asile depuis cinquante ans.

La réforme des statuts de protection

Depuis 1952, la loi avait confié à l'Office de protection des réfugiés et apatrides la tâche d'appliquer la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. Cette convention prévoit que soit reconnue la qualité de réfugié à toute personne qui « *craint avec*

raison d'être persécutée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, qui se trouve hors du pays dont il a nationalité, et qui ne peut ou ne veut en raison de cette crainte, se réclamer de la protection de ce pays. » Cette définition a longtemps permis de donner un statut à ceux qui demandaient asile en France, leur permettant un séjour de longue durée (le réfugié bénéficie d'une carte de résident de dix ans et d'un accès facilité à la naturalisation).

Le contexte géopolitique de guerre froide faisait des réfugiés des symboles, qu'ils proviennent des pays communistes d'Europe ou d'Asie ou à l'inverse des dictatures d'extrême droite comme l'Espagne, le Portugal puis le Brésil, le Chili ou l'Argentine. Dans les années 1980-1990, l'augmentation du nombre de demandes d'asile qui n'entraient pas nécessairement dans les cases de lecture de l'époque et l'effondrement de l'URSS poussèrent certains à considérer que la convention de Genève n'était plus adaptée et qu'il fallait limiter son application car elle était « détournée » par des « faux réfugiés » fuyant en premier lieu la misère. En conséquence, dans les années 1990, malgré l'extrême violence des conflits d'ex-Yougoslavie ou d'Afrique, les réfugiés de ces pays furent considérés comme n'entrant pas dans cette définition, soit parce qu'ils ne pouvaient faire état de craintes personnelles, soit parce que l'auteur de persécution n'était pas leur Etat.

En 1998, la loi Chevènement introduisit deux nouvelles formes d'asile : l'asile constitutionnel pour les combattants de la liberté et l'asile territorial dont la gestion fut confiée au ministère de l'Intérieur. Si l'asile constitutionnel fut réservé à un petit nombre de personnes (60 par an dans les meilleures années), l'asile territorial fut massivement sollicité notamment par les Algériens (près de 30 000 demandes en 2003). Le ministère de l'Intérieur fut submergé par l'ampleur de la demande et eut une application très restrictive (1% d'accords).

Une réforme à l'aune européenne

Dans le même temps, l'Union européenne avait adopté le principe d'une harmonisation des procédures d'asile qui passait non plus par une coopération intergouvernementale mais par des textes législatifs contraignants. Le Traité d'Amsterdam prévoyait que des directives sur les critères d'octroi du statut de réfugié, d'une nouvelle forme de protection appelée protection subsidiaire et sur les procédures de détermination soient adoptées dans un délai de cinq ans puis transposées par les Etats-membres dans un délai de deux ans¹.

Il fut donc décidé de les transposer par avance et la loi du 10 décembre 2003 supprima l'asile territorial pour le remplacer par la protection subsidiaire. Elle confia la détermination de ce nouveau statut à l'OFPRA et à la Commission des recours des réfugiés dans une procédure unifiée. La protection subsidiaire permet de protéger, pendant une période renouvelable d'un an, la personne qui ne relève pas de la convention de Genève, ni de l'asile constitutionnel mais qui établit de subir, en cas de retour, une menace grave qui peut être « *la peine de mort ; la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants ou s'agissant d'un civil, une menace grave, directe et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé interne ou international.* »

En outre, la loi mit fin à une spécificité française en prévoyant que pouvaient être prises en compte des persécutions perpétrées par des agents non liés à l'Etat mais en le contrebalançant par la possibilité de rejeter une demande si une organisation internationale peut protéger efficacement le demandeur ou si celui-ci peut se réfugier dans une autre partie de son pays où il peut mener une vie normale (notion d'asile interne).

La réforme des procédures

Le leitmotiv de la réforme de 2003 était de réduire drastiquement la durée de la procédure. Lors de son intervention du 14 juillet 2002, le président de la République J. Chirac avait considéré qu'il fallait « *mettre en œuvre les moyens permettant de répondre au droit d'asile dans un temps très bref. Et un temps très bref pour moi, c'est un temps inférieur à un mois. Sauf des cas particuliers* »². Si, quatre ans plus tard, il revint à un délai plus raisonnable de six mois³, cette consigne présidentielle devint l'objectif principal assigné à

l'OFPRA et à la Commission des recours des réfugiés devenue la Cour nationale du droit d'asile. Elle était motivée de façon positive par le souci de donner une réponse rapide aux demandeurs d'asile qui ont besoin d'une protection mais également dans une logique de ne pas laisser s'installer durablement les personnes qui seront finalement déboutées de leur demande et de pouvoir les reconduire dans leur pays d'origine. Dernier motif, le coût pour le budget de l'Etat –moins celui de la procédure elle-même que celui de la prise en charge dans des centres d'accueil–.

Pour réaliser cet objectif, la loi du 10 décembre 2003 introduisit un nouveau cas de procédure prioritaire, directement issu des travaux européens : la notion de pays d'origine sûr. Un décret d'août 2004 fixa des délais raccourcis pour l'instruction de l'OFPRA : deux mois pour une procédure dite normale au lieu de quatre, quinze jours pour une procédure dite prioritaire, 96 heures si la demande est formulée dans un centre de rétention.

Mais c'est principalement par les indicateurs de performance accompagnant les lois de finances que la pression la plus forte est exercée sur les organes de détermination. Les seuls critères fixés par le gouvernement et le parlement concernent le délai d'instruction des demandes. En 2006, le délai cible était fixé à 60 jours pour l'OFPRA et à trois mois pour la Commission des recours des réfugiés. L'objectif n'a jamais été atteint et il a été nécessaire de les réévaluer à la hausse. Alors que la durée d'une procédure d'asile est toujours de dix-huit mois, l'objectif pour 2011 est de réduire ce délai de cent jours (voir tableau 1).

Pour réaliser les objectifs de l'OFPRA, le gouvernement compte sur une meilleure productivité des officiers de protection chargés de l'instruction. L'objectif pour 2010 est que chaque officier de protection traite 371 dossiers par an, soit l'équivalent de deux décisions par jour (voir tableau 2).

Pour autant, l'objectif de rapidité n'est pas synonyme de procédure expéditive sans garantie. La loi du 10 décembre 2003, tout comme la directive européenne sur les procédures, ont imposé de nouvelles garanties pour le demandeur d'asile : droit à un entretien avec un interprète, décisions fondées sur une appréciation objective de la situation dans un pays, basée sur une documentation. Depuis 2005, la politique menée par l'OFPRA est donc de combiner célérité et amélioration de l'instruction par des agents de plus en plus « professionnalisés ».

¹ Cf. Directive n°2004/83/CE 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 réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts. Directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres.

² Cf. Interview du 14 juillet 2002.

³ Cf. Interview du 14 juillet 2006.

TABLEAU 1 : INDICATEURS DE PERFORMANCES POUR L'OFPPA ET LA CNDA

Source performances.gouv.fr 2009

	UNITÉ	2007 RÉALISATION	2008 RÉALISATION	2009 PREMIÈRE PRÉVISION	2009 PRÉVISION ACTUALISÉE	2010 PRÉVISION	2011 CIBLE
Délai de traitement d'un dossier par l'OFPPA	Jour	105	100	95	95	90	85
Délai de traitement à la CNDA	Jour	321	299	258	274	258	184
TOTAL	Jour	426	399	353	369	348	269
Total procédure*	Jour	501	474	428	444	423	344

*délai d'admission au séjour, de saisine OFPPA et de recours compris.

TABLEAU 2 : NOMBRE DE DOSSIERS PAR AGENT INSTRUCTEUR / 2007-2011

Source performances.gouv.fr 2009

	UNITÉ	2007 RÉALISATION	2008 RÉALISATION	2009 PREMIÈRE PRÉVISION	2009 PRÉVISION ACTUALISÉE	2010 PRÉVISION	2011 CIBLE
Nombre de dossiers traités dans l'année par équivalent temps plein d'agent instructeur	Dossier	353	385	372	372	371	371

La Cour nationale du droit d'asile est soumise aux mêmes objectifs : première juridiction administrative par le nombre de recours qui y sont enregistrés (près de 25 000 en 2008) et malgré un délai d'instruction en deçà d'autres juridictions, il lui est demandé par les indicateurs de performance de le réduire d'un an à six mois tout en garantissant la présence d'un avocat et l'audition du demandeur d'asile. Pour ce faire, après avoir multiplié le nombre de formations de jugement (près de 140 en 2005) avec des juges non permanents pour examiner quelques 60 000 recours (conséquence du « déstockage » de l'OFPPA), la décision a été prise de « normaliser » la juridiction en nommant des présidents permanents. Ces présidents vont assurer deux à trois audiences par semaine et devraient assurer la cohérence d'une jurisprudence qui s'est logiquement dispersée.

Enfin, les organes de détermination ont connu des changements institutionnels, le plus important étant le rattachement de l'OFPPA au nouveau ministère de l'Immigration créé en 2007 et la transformation de la Commission des recours des réfugiés en une juridiction de plein exercice rattachée au Conseil d'État.

L'OFPPA sous tutelle du ministre de l'Immigration

En rattachant l'OFPPA au ministère des Affaires étrangères, créant ainsi une sorte de consulat pour les apatrides, les pères de la loi de 1952 avaient voulu confier la question des réfugiés à un autre ministère que celui de l'Intérieur, qui avait eu cette responsabilité avant-guerre. Pendant cinquante ans, le directeur de l'OFPPA était nommé par le ministère des Affaires étrangères parmi le corps des ambassadeurs.

Avec la réforme de 2003, le ministère de l'Intérieur a souhaité récupérer l'intégralité du dossier. Dans les premiers avant-projets, l'OFPPA était rattaché au ministère de l'Intérieur et le directeur était nommé sur sa proposition. Mais l'arbitrage élyséen fut favorable au ministère des Affaires étrangères. Si le ministère de l'Intérieur échoua dans sa première tentative d'OPA sur l'OFPPA, le décret d'août 2004 institutionnalisa la présence du ministère de l'Intérieur au sein de l'OFPPA par la nomination d'un directeur général adjoint, préfet et par la mise en place d'une mission de liaison avec le

ministère de l'Intérieur, chargé de transmettre les documents d'identité. Dans la pratique, cette mission de liaison fut entourée d'un cordon sanitaire par la direction et s'avéra inutile⁴.

En 2005, fut institué un comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) dont le secrétaire général était Patrick Stefanini. Parmi les missions du CICI figuraient le raccourcissement des délais de procédure et la réforme du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile.

Ce comité fut la préfiguration d'un nouveau ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement incluant « la gestion de l'asile », dont le ministre candidat de l'Intérieur Nicolas Sarkozy annonça la création en mars 2007.

Ce ministère fut mis en place deux mois plus tard. Compétent pour les questions d'asile, il devint la tutelle de l'OFPPRA, ce qui fut ratifié par la loi du 20 novembre 2007. Parallèlement, la création d'une administration centrale du ministère fit naître en janvier 2008 un service de l'asile qui regroupait les compétences éparpillées dans trois ministères.

Le rattachement de l'OFPPRA à ce nouveau ministère fut accueilli avec résignation et inquiétude par les associations. Il fallut s'habituer au fait que les décisions de l'OFPPRA portent l'en-tête d'un ministère à l'intitulé très contesté et qui, de façon étrange, ne mentionne pas l'asile alors qu'il correspond officiellement à la moitié de son budget. Les associations craignaient surtout que l'Office soit pris dans une logique de contrôle des flux migratoires et que la protection des réfugiés en soit réduite.

La nomination d'un préfet à la tête de l'OFPPRA en juillet 2007 pouvait apparaître comme un nouveau signe de cette mutation. Cependant, le nouveau directeur général, Jean-François Cordet, ancien préfet de Guyane et de Seine St Denis, se concentra dans un premier temps sur la gestion des moyens de l'OFPPRA en négociant un contrat d'objectifs et de moyens avec l'État qui puisse garantir le fonctionnement de l'Office. Mais des évolutions récentes comme l'emploi de la visioconférence pour les entretiens en centre de rétention ou le retournement de doctrine de l'OFPPRA sur l'excision reflètent son influence.

Le rôle du conseil d'administration

En 2003, la loi réforma le conseil d'administration de l'OFPPRA. Auparavant, il était prévu qu'un conseil assiste le directeur de l'OFPPRA mais sans réel pouvoir. La loi de 2003 renversa les données puisque le Conseil d'administration fixe les orientations générales ainsi que les modalités de mise en œuvre des dispositions relatives

à l'octroi du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire. Ce qui veut dire qu'il devient l'organe de décision de l'OFPPRA donnant des instructions au directeur général. Il vote le budget et décide des nominations au sein de l'OFPPRA.

Sa composition fut modifiée et ce sont principalement les représentants de l'Etat qui ont une voix délibérative. A côté d'une personnalité désignée par le premier ministre pour être le président pour trois ans (depuis mars 2009, il s'agit de Jean Gaeremynck, Conseil d'Etat et ancien directeur de la population et des migrations) les administrations concernées par l'asile (service de l'asile du ministère de l'Immigration, la direction des Français à l'étranger du ministère des Affaires étrangères, la Direction des affaires civiles au ministère de la Justice, la Direction du Budget au ministère des Finances) composent une majorité à elle-seule. La présence de trois parlementaires (Etienne Pinte, député UMP, Jean René Lecerf, Sénateur et rapporteur UMP de la loi de 2003, Tokia Saïfi, députée européenne UMP) et d'un représentant du personnel, et celle, sans voix délibérative, du HCR et de trois personnalités qualifiées (aujourd'hui Xavier Emmanuelli, président du Samu Social, Olivier Brachet, ancien directeur de Forum Réfugiés et Nicole Guedj, ancienne secrétaire d'Etat aux droits des victimes) ne modifie pas la donne.

Dans les faits, le Conseil d'administration ne se réunit qu'une ou deux fois par an et n'a pas de prise directe sur le fonctionnement de l'Office. Pendant un an et demi, il s'est même réuni de façon irrégulière, les mandats des personnalités qualifiées n'ayant pas été renouvelés. En revanche, le Conseil d'administration joue un rôle déterminant car il décide quels pays doivent être considérés comme sûrs (*voir encadré ci-contre*).

La Cour nationale du droit d'asile : nouveau nom, nouvelle tutelle

La conséquence du changement de tutelle de l'OFPPRA fut d'accélérer le processus de réforme de la Commission des recours des réfugiés. Depuis 1952, en effet, la Commission était part intégrante de l'établissement public de l'OFPPRA et son budget, son personnel et ses moyens matériels lui était alloué par le directeur de l'OFPPRA. C'était une incongruité juridique souvent dénoncée par les avocats.

Dès le début des années 2000, l'idée d'en faire une juridiction administrative comme les autres rattachée pour sa gestion au Conseil d'Etat existait mais se heurtait à plusieurs difficultés : le statut des personnels de la Commission des recours des réfugiés, notamment les

⁴ Elle fut supprimée par décret en juillet 2008.

LA LISTE DES PAYS D'ORIGINE SÛRS

Selon la loi de 2003, un pays est considéré comme « sûr » *« s'il veille au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales »*. Dans un premier temps, le conseil d'administration ne devait en fixer la liste que de façon transitoire dans l'attente d'une liste européenne fixée par le Conseil Européen qui n'a jamais vu le jour. En juillet 2006, la loi fut modifiée pour rendre pérenne la liste nationale. En juin 2005, le conseil d'administration a fixé une première liste de 12 pays comprenant le Bénin, la Bosnie-Herzégovine, le Cap-Vert, la Croatie, le Ghana, l'Inde, le Mali, l'Ile Maurice, la Mongolie, le Sénégal, et l'Ukraine. Cette liste fut confirmée par le Conseil d'Etat malgré la persistance de la peine de mort ou des violences faites aux femmes dans certains pays. En mai 2006, furent ajoutées l'Albanie, la Macédoine, Madagascar, le Niger et la Tanzanie. Deux pays furent retirés

par le Conseil d'Etat en février 2008 : l'Albanie et le Niger.

Les associations de la CFDA avaient pourtant demandé en janvier 2008 la révision de la liste car plusieurs pays connaissaient des taux de reconnaissance parmi les plus élevés de l'Office et les demandeurs avaient le droit à une procédure présentant toutes les garanties. Cette demande resta lettre morte, y compris après le déclenchement du conflit russo-géorgien en août 2008.

En juin 2009, une réunion du conseil décida de lancer une révision de la liste. Mais l'augmentation du nombre de demandes d'asile précipita la décision. Une nouvelle réunion fut programmée en novembre 2009. Trois jours avant la séance, les membres du conseil reçurent une documentation sur les 15 pays mais également sur six autres le Sri Lanka, le Kosovo, les Comores, l'Arménie, la Serbie et la Turquie. Ces pays faisaient tous partie des principales nationalités de demandes d'asile en 2009 et tous connaissent de graves violations des droits humains.

Pourtant c'est en quelques heures, le 13 novembre 2009, que le Conseil d'administration de l'OFPPA décida de retirer la Géorgie et d'ajouter l'Arménie, la Serbie et la Turquie. Les demandes de ces trois pays représentent 15% de la demande d'asile en 2009. Le Conseil d'administration semble espérer, par cette mesure, diminuer le nombre de demandes d'asile en dissuadant les ressortissants de ces pays de déposer une demande, réduire le délai moyen d'instruction à l'OFPPA puisque l'examen en procédure prioritaire se fait dans un délai de quinze jours, le recours à la CNDA n'étant alors pas suspensif. Enfin, le conseil d'administration souhaite faire des économies sur la prise en charge, les ressortissants des pays d'origine sûrs étant exclus des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et ne pouvant bénéficier (avec de nombreuses difficultés) que de l'allocation temporaire d'attente (ATA) pendant l'examen de leur demande à l'OFPPA.

rapporteurs, statutairement des officiers de protection et le caractère massif du contentieux (près de 60 000 recours) refroidissaient la volonté de réforme.

Cependant, en 2007, Anicet Le Pors, ancien ministre de la Fonction Publique et Vice président de la Commission des recours, rédigea un rapport sur la situation statutaire des personnels de la Commission des recours des réfugiés. Il proposait que la Commission soit séparée de l'OFPPA, rattachée au Conseil d'Etat et change de nom pour être baptisée *« Cour administrative du droit d'asile »*.

En novembre 2007, la loi dite Hortefeux a retenu en partie la proposition de nom en rebaptisant la Commission des recours des réfugiés en Cour nationale du droit d'asile. Cependant, il fut décidé de retarder d'un an la séparation effective au 1^{er} janvier 2009. Un conseiller d'Etat, Jacky Richard, fut chargé de faire des propositions pour rendre possible cette séparation et étudier la mise en place de présidents permanents. Le rapport très technique évalua les moyens à mettre à disposition de

la Cour (17M€ du budget de l'OFPPA vers le Conseil d'Etat, révision des systèmes d'information intégrant les décisions de la CNDA dans l'intranet de la justice administrative), tout en maintenant des liens (maintien du marché unique OFPPA/CNDA pour l'interprétariat, numérisation des dossiers OFPPA). Enfin, le rapport proposait de donner un statut aux personnels de la CNDA par la création d'un corps des agents du CE, des TA, CAA, et CNDA auxquels le personnel serait rattaché. Mais le plus important était l'idée de professionnalisation des juges. D'abord en diminuant le nombre de présidents (de 80 à 30-40) et surtout en nommant dix magistrats à plein temps ayant rang de président de TA pour une durée de trois ans. Les présidents non permanents devaient être sensibilisés à la géopolitique, à la gestion des audiences (diminution des renvois et longueur des audiences) et à la mise en cohérence de la jurisprudence.

La plupart des propositions furent retenues et la loi de finances 2009 a prévu un budget de 17M€ pour la Cour. Un décret du 30 décembre 2008 a formalisé l'émancipation

de la Cour donnant de nouvelles fonctions au président : la CNDA est rattachée budgétairement au Conseil d'Etat, le président a désormais des fonctions de direction, est responsable de l'organisation et du fonctionnement de la juridiction. Il assure la direction des services de cette juridiction et le maintien de la discipline intérieure et détermine la composition des sections, la répartition des affaires entre chacune d'elles ainsi que l'affectation de leurs membres (dont le mandat est réduit de 5 à 3 ans). Autre nouveauté, le décret crée une assemblée des présidents une fois par an.

Cette indépendance de la Cour a coïncidé avec la nomination pour la première fois d'une présidente, Martine Denis-Linton, qui avait fait partie du cabinet de Robert Badinter au ministère de la Justice en même temps que le Vice président du Conseil d'Etat, Jean-Marc Sauvé et qui était connue pour avoir conclu en tant que commissaire du gouvernement au Conseil d'Etat les grands arrêts sur le droit des réfugiés dans les années 1990⁵. Le Vice président du Conseil d'Etat fit plusieurs discours devant les présidents et le personnel de la Cour en décembre 2008 puis en janvier 2009 pour marquer l'importance qu'il prêtait à la réforme. Il y annonça que le Conseil d'Etat allait fixer des objectifs à la Cour nationale du droit d'asile. Le premier concerne la réduction du délai d'instruction notamment par la diminution du taux de renvoi des affaires, jugé trop important, et par l'arrivée en septembre 2009 des dix juges permanents qui seraient chargés de juger un grand nombre d'affaires mais également d'assurer un travail de coordination.

La volonté du Conseil d'Etat de transformer la Cour nationale du droit d'asile en une juridiction administrative classique s'est manifestée également par sa jurisprudence. A une fréquence inhabituelle, le Conseil d'Etat et notamment la 10^e sous-section du Contentieux, chargée plus particulièrement de ces affaires, a rendu une série d'arrêts à la fois sur la procédure et sur le fond qui ont vocation à encadrer la jurisprudence de la Cour.

Ces réformes ont été les plus importantes qu'ait connues la procédure de détermination d'asile depuis cinquante ans. Elles ont porté à la fois sur les définitions des protections, sur la procédure et sur les organes de détermination. Voyons maintenant comment elles s'appliquent concrètement dans l'instruction de la demande de protection.

⁵ Cf. Arrêts GAL sur le réexamen, AGYEPONG, GOMES BOTERO sur l'unité de famille, PHAM sur le retrait du statut de réfugié.



chapitre I

DÉPOSER LA DEMANDE

Avant de pouvoir se rendre à l'OFPRA, le demandeur d'asile doit se présenter à la préfecture pour être admis au séjour et auprès d'une plate-forme d'accueil pour être hébergé. La régionalisation de ces deux missions a conduit à une plus grande précarité pour les personnes. Dans ce contexte, la rédaction du formulaire OFPRA, obligatoirement en français et dans un délai de vingt-et-un jours, sans réel moyen de traduction, apparaît problématique.

I. Le passage obligé à la préfecture

Toute personne souhaitant effectuer une demande d'asile doit, dans un premier temps, se rendre à la préfecture de son domicile, qui lui remet une autorisation provisoire de séjour (APS) d'un mois, obligatoire pour saisir l'OFPPA. Le préfet procède également pour le compte de l'OFPPA à une prise d'empreintes digitales (qui est également versée à la base EURODAC¹) et à la délivrance du formulaire OFPPA.

Les conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans les préfectures ont fait l'objet d'un précédent rapport de La Cimade². Depuis 2007, la réglementation et les pratiques ont changé du fait de la régionalisation de l'admission au séjour et des dispositifs d'accueil, créant de nouvelles difficultés dans le parcours du demandeur d'asile.

PROCÉDURE NORMALE/ PROCÉDURE PRIORITAIRE

Les quatre cas de refus d'admission au séjour :

En principe, le demandeur est admis au séjour pendant toute la durée de la procédure. Le préfet peut refuser le séjour pour quatre motifs. Si :

- selon le règlement Dublin II, un autre Etat européen est responsable de l'examen de la demande ; le demandeur ne peut faire enregistrer sa demande d'asile à l'OFPPA et les préfets peuvent l'y transférer.
- la personne vient d'un pays d'origine dit « sûr » inscrit sur une liste décidée par le conseil d'administration de l'OFPPA (17 pays).
- la personne constitue une menace grave à l'ordre public ; cette disposition est très peu appliquée.
- la demande d'asile est considérée comme frauduleuse ou abusive. C'est le cas pour les préfets si la personne a séjourné irrégulièrement en France avant de demander l'asile ou s'il fait l'objet d'une mesure d'éloignement. Les personnes placées en rétention en font partie. En 2008, selon les statistiques de l'OFPPA, près de 31% des demandes d'asile l'ont été selon la procédure prioritaire.

L'OFPPA statue alors dans un délai de quinze jours ou en quatre-vingt seize heures. Le recours à la CNDA n'est pas suspensif.

> EFFETS DE LA RÉGIONALISATION DE L'ADMISSION AU SÉJOUR

Expérimentée depuis 2006 dans deux régions (Bretagne et Haute-Normandie) puis pérennisée et étendue à dix-sept autres, la « régionalisation » de l'admission au séjour consiste à confier à un ou à deux préfets la compétence d'admettre ou non au séjour les demandeurs d'asile dans une région donnée. Dans la plupart des cas, le préfet de région a été désigné par arrêté ministériel, mais en Picardie c'est le préfet de l'Oise qui l'a été, car il reçoit plus de demandeurs que celui de la Somme. En Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées et Provence-Alpes-Côte d'Azur, deux préfets par région ont été désignés. Cette régionalisation ne concerne que la phase initiale de la demande d'asile, qui comprend la délivrance de l'autorisation provisoire de séjour et du premier récépissé. Les préfets de départements restent compétents pour le renouvellement du récépissé et pour les réexamens.

Conséquences pratiques de cette régionalisation : le demandeur d'asile doit désormais se déplacer vers la préfecture désignée, qui se trouve parfois à plusieurs centaines de kilomètres du lieu d'hébergement provisoire de l'intéressé. La réforme s'est faite à effectifs constants et les services préfectoraux n'ont pas été augmentés pour faire face à une demande d'asile plus importante (+20% en 2008 puis +22% en 2009), provoquant une nouvelle crise de l'accès aux procédures d'asile, telle que l'avait connue la France à l'orée des années 2000. Cela se traduit par un allongement du délai de convocation (jusqu'à un mois dans certaines préfectures), par la limitation de l'accueil des personnes (comme à Versailles où seules quatre personnes sont enregistrées par journée d'accueil³) et par le nombre de domiciliations (comme à Nantes⁴).

La régionalisation des plates-formes d'accueil : les plates-formes d'accueil ont été progressivement mises en place à compter de l'année 2000 pour pallier les défaillances du dispositif d'accueil et les délais d'attente de plusieurs mois pour entrer en CADA. Il fallait qu'une structure assure le premier accueil, la domiciliation des demandeurs d'asile, la rédaction du formulaire de l'OFPPA, l'orientation sociale et l'ouverture des droits. Certaines plates-formes assurent également un premier hébergement d'urgence, en hôtel.

En 2007, on comptait 49 plates-formes d'accueil et 23 points d'accueil sur l'ensemble du territoire français. La politique du ministère de l'Immigration a été de réduire leur nombre (25 suppressions en 2008).

¹ Eurodac est un fichier européen réunissant les empreintes digitales des demandeurs d'asile et des étrangers interpellés aux frontières de l'Europe.

² Cf. Main Basse sur l'Asile, le droit d'asile (mal) traité par les préfets, La Cimade, juin 2007.

³ Le Tribunal administratif de Versailles a condamné le préfet pour cette pratique (cf. TA Versailles, 29 juillet 2009, N°0906966).

⁴ Cf. TA Nantes, 2 avril 2009, N°0901945.

Parallèlement, l'OFII a été chargé d'assurer le premier accueil des demandeurs dans plusieurs régions, seul ou avec des plates-formes d'accueil dont les missions ont été réduites. En septembre 2009, le ministère de l'Immigration a annoncé que le dispositif d'accueil serait régional (sauf en Alsace, en Ile-de-France et en Corse) et que son pilotage et son financement seraient dévolus à l'OFII. Celui-ci l'assurait en gestion directe ou par une convention avec une association, liée par un cahier des charges, comprenant l'information des demandeurs d'asile, leur orientation vers les services sociaux et le cas échéant, la rédaction de leur demande d'asile. En revanche, le remboursement des frais de transports vers les préfectures, l'OFPPA et la CNDP, l'hébergement d'urgence et l'aide matérielle ne sont prévus qu'à titre exceptionnel lorsque le demandeur ne peut bénéficier de l'allocation temporaire (procédures prioritaires)⁵.

En 2010, seules 34 plates-formes (dont 10 sont gérées directement par l'OFII) devraient subsister.

2. Remplir le formulaire OFPPA

Qu'il soit admis au séjour ou qu'il fasse l'objet de la procédure prioritaire, le demandeur d'asile doit remplir le formulaire de l'OFPPA que lui remet le préfet. Ce dossier pose une série de questions portant sur son identité et son histoire.

Ce formulaire est simple en apparence mais sa rédaction est compliquée par le fait qu'elle doit être faite en français et dans un délai restreint.

> UN FORMULAIRE SIMPLE EN APPARENCE

Le formulaire OFPPA est un livret grand format de seize pages qui demande un nombre important d'informations. En première page, on trouve le formulaire qui doit être obligatoirement signé pour que le dossier soit enregistré.

Les motifs de la demande

Cette question est le cœur du formulaire OFPPA que l'Office avait décliné en plusieurs thèmes en 2003. Ces questions très absconces évoquaient les auteurs de persécution, les autorités de protection ou la possibilité d'un asile interne. Elles correspondaient à de nouveaux éléments d'appréciation de la demande, introduits par la loi du 4 décembre 2003, en faisant une sorte de guide pour l'agent chargé d'instruire la demande. Mais ces

Formulaire OFPPA

questions théoriques ne permettaient pas au simple demandeur de répondre complètement et les officiers de protection avouaient eux-mêmes qu'ils préféraient un récit linéaire et chronologique.

Ce récit circonstancié et personnalisé est le cœur de la demande d'asile. La personne, ou celle qui l'assiste, doit décrire sa vie souvent douloureuse, les tortures et les mauvais traitements, les privations de liberté, les discriminations qu'elle a subies en étant le plus précis possible, en se souvenant des lieux, des dates, des circonstances d'événements qui ont pu se dérouler il y a longtemps ou qu'elle a pu effacer de sa mémoire, car extrêmement traumatisants. En apparence, il s'agit d'un simple récit biographique mais c'est un exercice particulièrement difficile que peu de Français seraient capables de faire, si par hypothèse, ils devaient solliciter une protection dans un pays dont ils ne connaissaient ni la langue, ni la culture, ni les usages administratifs.

⁵ Saisies en urgence par des demandeurs d'asile, les juridictions administratives, à commencer par le Conseil d'Etat, ont considéré que les conditions matérielles d'accueil étaient une part intégrante du droit constitutionnel d'asile au même titre que le droit de demander le statut de réfugié et l'admission au séjour. En conséquence, les préfets ont été condamnés parce qu'ils privaient les demandeurs de conditions matérielles, dès leur première présentation à la préfecture et quelle que soit la procédure. Cf. CE, 23 mars 2009, n°325884 ; CE, 17 septembre 2009, N°331950, CE, 20 octobre 2009, N°332631.

LISTE DES QUESTIONS DU FORMULAIRE OFPRA

Renseignements administratifs :

- Nom Prénom
- Date et lieu de naissance
- Nationalité (d'origine ou actuelle)
- Origine ethnique⁶
- Adresse
- Numéro de l'autorisation provisoire de séjour dont le demandeur doit joindre une copie, nature de la pièce d'identité (passeport, carte d'identité, acte de naissance)

Renseignements concernant l'état civil :

- Nom, lieu et date de naissance du père, de la mère, des frères et sœurs
- Unions et enfants issus de ces unions

Renseignements personnels :

- Langues parlées par le demandeur d'asile (langue maternelle et langues couramment parlées)⁷
- Religion
- Niveau d'études
- Profession exercée dans le pays d'origine
- Lieu de résidence dans le pays d'origine
- Service militaire

Itinéraire :

- Sortie de son pays
- Lieux de résidence en dehors de son pays
- Itinéraire emprunté jusqu'à la France
- Demande éventuelle du statut de réfugié dans un autre pays

Motifs de la demande :

L'OFPRA demande un récit personnalisé et circonstancié des événements ayant provoqué le départ du pays d'origine et des craintes de persécution en cas de retour dans ce pays. Il est demandé également d'être le plus précis possible sur les faits, les personnes, les dates et les lieux mentionnés en évitant d'évoquer la situation générale du pays connue de l'OFPRA. Le demandeur dispose de six pages pour ce faire, avec la possibilité d'ajouter des éléments sur papier libre.

De l'enquête menée auprès des étrangers reçus par La Cimade et par ses militants, il ressort que le formulaire leur paraît clair et simple à remplir pour la partie administrative et l'état civil. La plus grande difficulté réside dans la rédaction de la demande d'asile, car ce récit doit être obligatoirement en français.

> L'EXIGENCE DE RÉDACTION EN FRANÇAIS ET LES DÉLAIS DE DÉPÔT

Un formulaire à remplir en français

L'exercice est d'autant plus difficile que la réglementation impose depuis 2004⁸ que le formulaire soit rédigé en français⁹. Si une partie des demandeurs d'asile est originaire des pays dits francophones, les demandeurs originaires de tous les continents n'ont pas la maîtrise de la langue pour comprendre les questions et rédiger directement leur demande d'asile. Ils doivent donc passer par des intermédiaires qui n'ont pas nécessairement l'expérience et la compétence nécessaires. Certains sollicitent l'appui d'amis ou de compatriotes « expérimentés » qui ne sont pas toujours bons conseillers ou désintéressés. D'autres sollicitent des écrivains publics parfois spécialisés ou des bureaux de traduction mais cela a un coût important, alors que le demandeur ne dispose pas de ressources à ce stade de la procédure.

L'aide à la rédaction ou à la traduction des demandes était l'une des tâches des plates-formes départementales d'accueil. La régionalisation du dispositif d'accueil risque de réduire cette possibilité. L'OFII ne prévoit pas de le faire lorsqu'il intervient en régie directe ; dans quinze régions, ce sont les opérateurs chargés des plates-formes régionales d'accueil qui doivent effectuer cette tâche, en même temps qu'ils fournissent l'information et l'orientation vers un hébergement pour un nombre plus important de demandeurs et avec un budget réduit. C'est donc vers les associations que se retournent les demandeurs d'asile ; elles ont effectivement mis en place des permanences gratuites de soutien juridique aux personnes concernées mais fonctionnent sans dotation (voir encadré en page 13).

Des délais contraints

A cette obligation de rédaction en français, s'ajoute l'obligation d'adresser son formulaire dans un délai maximal de vingt-et-un jours en procédure normale. Pour les militants de La Cimade, ce délai est trop court car pour aider à la rédaction de la demande d'asile, il faut s'assurer d'avoir un interprète (le plus souvent

⁶ L'OFPRA est le seul organisme public à avoir obtenu une dérogation pour solliciter cette information.

⁷ Cette question est déterminante car l'audition du demandeur pourra se faire avec un interprète d'une des langues mentionnées.

⁸ Cf. Article 1^{er} du décret du 14 août 2004.

⁹ Cf. Article R.723-1 du CESEDA.

La question de la traduction à Clermont-Ferrand

En Auvergne, où les demandes d'asile sont peu nombreuses, la régionalisation a été mise en œuvre en avril 2008. Il n'y a jamais eu de plate-forme d'accueil, aucun accompagnement aux démarches n'est prévu par les pouvoirs publics. En 2007, sur 87 demandeurs dans le Puy de Dôme, 67 étaient accompagnés par La Cimade. Seul un financement était accordé à une structure pour la prise en charge des traductions. Une des conséquences de la régionalisation, intervenue en avril 2008 (mais dont les effets se sont vraiment fait sentir en 2009), a été de mettre fin à cette prise en charge.

Or, La Cimade s'appuyait sur ce réseau d'interprètes pour la constitution des dossiers de demande. Dans un premier temps, le groupe a pris à sa charge les frais d'interprétariat mais rapidement, il s'est trouvé confronté à des difficultés budgétaires évidentes. Elle a donc pris la décision d'arrêter de prendre en charge ces frais, alors que la préfecture a commencé à opérer l'orientation systématique des demandeurs d'asile vers La Cimade.

L'association a adressé une lettre au Préfet ainsi qu'à la DDASS, leur indiquant qu'elle ne prendrait plus en charge l'accueil des demandeurs d'asile. Le préfet a répondu qu'il ne disposait pas de ressources. Face à l'impossibilité de financer la traduction de la demande d'asile, l'équipe de La Cimade a préféré faire des résumés de demandes d'asile en français, accompagnés du récit dans la langue originelle du demandeur. Cette stratégie a le mérite de mettre souvent les personnes en confiance (réticence par rapport aux traces écrites et affirmations définitives) et d'éviter ainsi de se trouver piégé par des affirmations contradictoires avec un récit fait dans l'urgence et sans traduction.

bénévole), avoir plusieurs rendez-vous avec le demandeur pour gagner sa confiance, pouvoir retranscrire les éléments racontés et lui demander des précisions.

Le délai est encore plus court pour les demandes en procédure prioritaire. En effet, le code des étrangers et du droit d'asile précise que le demandeur doit remettre le formulaire sous pli fermé au préfet dans le délai de quinze jours après le refus de séjour, afin qu'il le transmette à l'OFPPA. La tâche devient quasi mission impossible en centre de rétention où le demandeur ne dispose que de cinq jours pour remplir sa demande en français. S'il peut contacter un interprète, le demandeur d'asile doit le rémunérer lui-même afin de remplir son formulaire. En outre, dans de nombreux CRA, les stylos sont interdits dans les zones d'hébergement. Le demandeur ne dispose que de quelques heures de l'assistance de La Cimade ou d'une autre association pour remplir sa demande.

3. L'enregistrement

> LA « COMPLÉTUDE » DU DOSSIER

Une fois le dossier plus ou moins bien complété, le demandeur doit l'adresser à l'OFPPA : il le fait directement par courrier s'il est en « procédure normale ». En général, il est plus prudent de le faire par envoi recommandé, ce qui a un coût, supporté par les associations. Si la demande est en procédure prioritaire, c'est le préfet qui le transmet normalement « sans délai ». En réalité, certaines préfectures le conservent pendant plusieurs

jour ou semaines (parfois en le copiant, ce qui est contraire à la confidentialité de la demande d'asile).

Après son arrivée au service courrier de l'OFPPA, le dossier doit être ouvert pour l'enregistrement. Jusqu'en 2004, c'étaient les bureaux d'ordre des divisions géographiques¹⁰ qui procédaient à l'enregistrement et délivraient un certificat de dépôt. La mise en place du décret du 14 août 2004 sur la « complétude » a maintenu cette fonction pour les procédures normales. Pour les procédures prioritaires, un bureau d'enregistrement avancé, rattaché à la division des affaires juridiques de l'OFPPA, a été mis en place pour les demandes adressées par les préfets et les chefs de centre de rétention. Sa tâche est de vérifier si le dossier est complet et si figure également une fiche de saisine du préfet. En cas de difficultés, le bureau reprend attache auprès du préfet ou du chef de centre de rétention administrative.

En octobre 2009, l'OFPPA a décidé de centraliser l'ensemble des enregistrements des demandes d'asile auprès d'une mission d'accueil, d'enregistrement et de numérisation, créée au sein de la division des affaires juridiques. Cette mission devrait donc procéder à la vérification de la « complétude » des demandes, délivrer les lettres d'enregistrement qui attestent du dépôt de la demande d'asile, pièces essentielles pour que le demandeur se voie renouveler son titre provisoire de séjour. À compter de 2010, elle devrait également procéder à la numérisation du formulaire et des pièces jointes. Cette numérisation a pour but de réduire les déplacements de dossiers et les risques de perte. Elle devrait permettre aux officiers de protection de les

¹⁰ Pour le détail des divisions géographiques, voir chapitre II *l'instruction des demandes*.

consulter à tout moment sur l'écran de leur ordinateur, y compris pendant l'entretien puis, en cas de décision de rejet, de transmettre à la CNDA l'ensemble des pièces du dossier au format électronique.

Si la demande est considérée comme complète et arrivée dans le délai de vingt-et-un jours, l'OFPPA édite un document intitulé « lettre d'enregistrement » qui certifie le dépôt de la demande d'asile. Il porte un numéro qui va devenir la référence du dossier à l'OFPPA. Ce document servira à la préfecture pour le renouvellement du titre provisoire de séjour du demandeur jusqu'à la décision de l'OFPPA et en cas de recours contre un rejet, jusqu'à la décision de la CNDA, car elle peut vérifier par liaison télématique l'état d'avancement du dossier.

> L'ITINÉRAIRE D'UN DOSSIER INCOMPLET ET LE REFUS D'ENREGISTREMENT

En revanche, si le dossier arrive dans le délai de vingt-et-un jours mais qu'il est incomplet (sans les photos ou sans la copie de l'APS, par exemple), la pratique de l'OFPPA est de le renvoyer à son expéditeur par lettre recommandée en lui demandant de le compléter avant l'expiration du délai. Cet envoi en recommandé est souvent fait quelques jours, voire quelques heures avant l'expiration du délai. Le temps que l'intéressé récupère son courrier, complète son formulaire et le renvoie à l'OFPPA, le délai de vingt-et-un jours est expiré.

Dans ce cas, l'OFPPA adresse de nouveau le formulaire au demandeur, accompagné d'un courrier lui précisant qu'il a refusé d'enregistrer sa demande. Avec ce refus d'enregistrement, le demandeur est invité à se rendre à la préfecture pour savoir ce qu'il advient de sa demande d'asile.

Quelles conséquences un refus d'enregistrement a-t-il pour la suite ? Un décret prévoit que le préfet peut refuser de délivrer un récépissé s'il constate que la personne n'a pas fait enregistrer sa demande d'asile¹¹. Mais que fait-il si le demandeur persiste ? Dans un

premier temps, une circulaire a indiqué qu'il fallait placer la deuxième demande sous procédure prioritaire¹², ce qui a quasi systématiquement été mis en œuvre par les préfets. Pourtant de plus en plus de juridictions administratives ont considéré que si la demande est arrivée incomplète puis qu'elle a été complétée hors délai, on ne pouvait considérer la demande comme abusive¹³.

> UNE SIMPLIFICATION ENVISAGEABLE ?

L'étape du dépôt de la demande d'asile est donc une course contre la montre, alors que le demandeur ne dispose ni de ressources, ni d'un interprète au frais de l'Etat pour traduire ses déclarations, situation particulièrement handicapante pour les demandeurs d'asile en rétention qui ne disposent que de cinq jours de délai.

Malgré l'apparente simplicité du formulaire, les exigences de rédaction en français et dans un délai réduit, si elles ne rendent pas les demandes irrecevables, conduisent les demandeurs d'asile à « bâcler » son remplissage. L'OFPPA en a conscience puisqu'elle reprend lors des auditions l'ensemble des questions posées dans le formulaire.

Pourtant, la directive européenne sur les procédures prévoit que l'Etat fournit un interprète au demandeur pour présenter ses arguments¹⁴. S'il semble clair que la rédaction du formulaire OFPPA nécessite l'aide d'un traducteur, la France n'a toujours pas transposé cette mesure, expliquant qu'elle n'en avait pas l'obligation. En réalité, la principale raison est que cette mesure grèverait le budget de façon trop importante¹⁵. Autre solution envisageable, on pourrait renoncer à l'obligation de rédaction en français : de nombreux officiers de protection maîtrisent suffisamment les langues parlées par les demandeurs d'asile pour ne pas s'appuyer sur un récit en français.

Une dernière solution serait de simplifier le formulaire OFPPA. Aujourd'hui, le demandeur doit remplir un formulaire bilingue pour la demande d'admission au séjour (APS). Les informations demandées sont assez

proches de celles exigées par la première partie du formulaire OFPPA. Il serait plus simple que ce formulaire soit transmis à l'OFPPA et que les motifs de la demande soient transmis à l'OFPPA après l'enregistrement de la demande et au plus tard avec l'audition du demandeur. Cela mettrait un terme à cette course inégale contre le temps.

M. X est un demandeur d'asile serbe à Orléans. Après la délivrance d'une autorisation de séjour fin août 2009, il complète son dossier avec La Cimade et l'adresse à l'OFPPA le 17 septembre en ayant oublié de le signer. L'OFPPA le lui renvoie par lettre recommandée reçue le 23 septembre, soit au-delà du délai de vingt-et-un jours. Il le renvoie le 25 septembre mais l'Office refuse de l'enregistrer le 1^{er} octobre. Entre-temps, le CADA qui devait l'accueillir avec sa famille refuse son entrée. La préfecture du Loiret décide de le placer en procédure prioritaire. La décision préfectorale a été suspendue par le tribunal administratif d'Orléans en novembre 2009.

¹¹ Cf. Article R.742-2 du CESEDA, quatrième alinéa.

¹² Cf. Circulaire du 22 avril 2005.

¹³ Cf. TA Paris, 3 mars 2006 KUTA, N°0603220, TA Chalons, 19 juillet 2006, N°061334, CAA Paris, 21 février 2008, KUTA, N°06PA06176.

¹⁴ Cf. Article 10 b) de la directive 2005/85/CE du 1^{er} décembre 2005.

¹⁵ La Cimade, l'APSR et la Ligue des Droits de l'Homme ont déposé un recours au Conseil d'État pour contester cette non-transposition.

CHIFFRES CLÉS

> COMBIEN DE DEMANDES ONT-ELLES ÉTÉ DÉPOSÉES À L'OFPPA ?

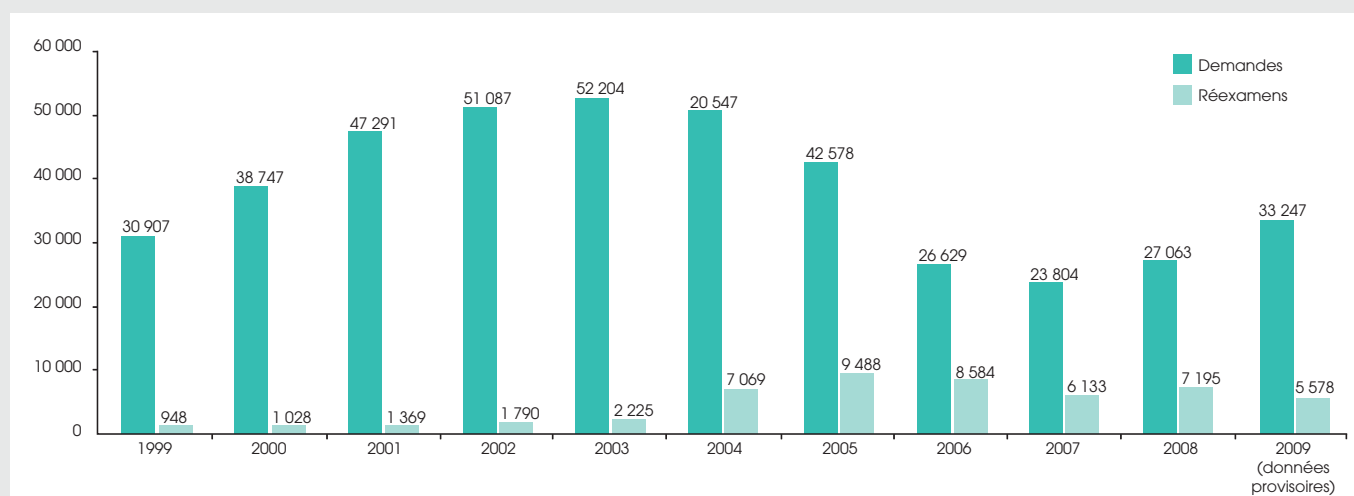
Selon les données provisoires de l'OFPPA, un peu plus de 33 000 demandes ont été déposées en 2009 par des adultes. En comptant les réexamens, le nombre est de plus de 38 000 et si on ajoute les enfants accompagnants les demandeurs, il est de 47 000.

DEMANDES D'ASILE OFPPA 2009
(données provisoires)
source OFPPA

	1 ^{ères} DEMANDES	RÉEXAMENS	TOTAL DEMANDES ADULTES	MINEURS ACCOMPAGNANTS	TOTAL GÉNÉRAL
Europe	11 611	2 028	13 639	5 004	18 643
Section Apatrides	158	-	158	-	158
Asie	8 173	1 442	9 615	1 045	10 660
Afrique	11 601	1 679	13 280	2 427	15 707
Amériques	1 704	429	2 133	258	2 391
TOTAL DEMANDES	33 247	5 578	38 825	8 734	47 559

Ces nombres sont en nette hausse par rapport à 2008 mais ne correspondent pas au record de 1989 (61 000 demandes) ni à ceux connus au début des années 2000.

NOMBRE DE DEMANDES D'ASILE (ADULTES)
1999-2009
Source OFPPA



On constate que les demandes d'asile ont connu une augmentation continue de 1999 à 2003 puis les premières demandes ont commencé à baisser mais l'augmentation du nombre de réexamens a maintenu à la hausse le nombre total de demandes. Les premières demandes ont chuté de près de 50% entre 2005 et 2007 avant de répartir à la hausse. En dix ans, près de 421 000 demandes d'asile ont été enregistrées.

> QUELLES SONT LES PRINCIPALES NATIONALITÉS DE DEMANDE D'ASILE ?

En 2009, la principale nationalité de demande d'asile est le Sri Lanka, suivie de près par le Kosovo, puis par l'Arménie. La République Démocratique du Congo, la Turquie et la Russie, qui ont longtemps trôné en tête, sont relégués.

10 PREMIÈRES NATIONALITÉS DE DEMANDE D'ASILE
2009 (données provisoires)

Source OFPRA

PAYS	1 ^{ères} DEMANDES	RÉEXAMENS	DEMANDES ADULTES	DEMANDES MINEURS	TOTAL GÉNÉRAL	PART TOTAL DES DEMANDES
Sri Lanka	2 617	766	3 383	480	3 863	8,7%
Kosovo	3 049	61	3 110	1 467	4 577	8,0%
Arménie	2 302	492	2 794	812	3 606	7,2%
RD Congo	2 113	365	2 478	671	3 149	6,4%
Turquie	1 827	567	2 394	218	2 612	6,2%
Russie	1 960	390	2 350	1 423	3 773	6,1%
Bangladesh	1 375	471	1 846	66	1 912	4,8%
Guinée Conakry	1 454	220	1 674	211	1 885	4,3%
Haïti	1 239	374	1 613	212	1 825	4,2%
Chine	1 545	29	1 574	57	1 631	4,1%
Mauritanie	1 069	269	1 338	135	1 473	3,4%
Total 10 Pays	20 550	4 004	24 554	5 752	30 306	63,2%

chapitre II

L'INSTRUCTION À L'OFPRA



Pour la première fois, l'OFPRA a accepté d'ouvrir grand ses portes à une association pour observer l'instruction des demandes d'asile.

Pour instruire les demandes d'asile, l'OFPRA se base sur le travail d'un officier de protection spécialisé sur le pays d'origine du demandeur qui est chargé de mener un entretien devenu quasi systématique, puis d'analyser les éléments de la demande pour proposer une décision.

Si cette instruction peut s'appuyer sur l'expérience des chefs de section et de divisions thématiques, elle est, pour la majorité des dossiers, solitaire. Sans qu'il soit soumis à des quotas d'accords, l'officier de protection est pris dans un dilemme : respecter les impératifs de « productivité » et prendre en compte la spécificité de chaque demandeur.

I. La répartition des dossiers

> L'ATTRIBUTION À UNE DIVISION GÉOGRAPHIQUE

Une fois le dossier enregistré et la lettre d'enregistrement établie, le formulaire OFPPRA est attribué à une division géographique. Il en existe quatre aux contours fondés sur la géographie et divisées en 4 à 6 sections regroupant 5 à 6 officiers de protection.

La division **Europe Moyen-Orient** traite les demandes en provenance du continent européen au sens large, incluant la Turquie et le Moyen-Orient jusqu'à l'Irak. Parmi les principales nationalités attribuées à cette division, figure la Russie (essentiellement des demandeurs d'asile tchétchènes), la Turquie (principalement des demandeurs d'asile kurdes), l'ex-Yougoslavie (Serbie, Kosovo, Bosnie) et l'Irak (en particulier les personnes arrivées par une opération décidée par le gouvernement). Y est rattachée la section apatrides qui examine les demandes d'apatridie déposées à l'OFPPRA.

La division **Asie** examine principalement les demandes chinoises, celles de l'ancienne Transcaucasie (Géorgie, Arménie, Azerbaïdjan), ainsi que les demandes iraniennes, afghanes et du sous-continent indien (Bangladesh, Inde, Pakistan).

La division **Afrique** traite la demande d'asile en provenance de l'Afrique sub-saharienne. Les principales nationalités sont le Congo RDC, la Guinée Conakry, la Côte d'Ivoire, le Mali et le Sénégal (sur la problématique de l'excision), le Nigeria, l'Afrique des Grands Lacs et les Comores (cette demande étant principalement enregistrée à Mayotte).

La division **Amériques-Maghreb** est dédiée aux Amériques (Colombie et Haïti) et au Maghreb au sens large, puisque y sont incluses la Mauritanie, l'Égypte et la Corne de l'Afrique (Éthiopie, Érythrée, Somalie). C'est à cette division qu'est rattachée l'antenne de l'OFPPRA en Guadeloupe qui examine les demandes déposées dans les départements français d'Amérique, quelle que soit la nationalité du demandeur.

Cette division a été amenée à plusieurs reprises à venir en aide à d'autres divisions, confrontées à de nombreuses demandes. Ainsi au premier semestre 2008, la demande malienne a considérablement augmenté (près de 200 dossiers par mois) alors même qu'elle doit être examinée dans un délai réduit de 15 jours -le Mali figurant sur la liste des pays d'origine sûrs. La division Afrique ne pouvant faire face, un certain nombre de dossiers a été transféré à la division Amériques-Maghreb.

LE PÉRIGARES À FONTENAY-SOUS-BOIS ET L'ANTENNE DE L'OFPPRA EN GUADELOUPE

L'OFPPRA est un organe compétent pour l'ensemble du territoire français – départements, collectivités territoriales et pays d'outre mer compris. Il est situé à Fontenay-sous-Bois, en banlieue parisienne, dans un immeuble de bureaux de huit étages portant le nom poétique de Périgares (car situé à proximité de la gare de Val de Fontenay sur les RER A et E). Chaque division occupe un étage et la direction se trouve au huitième. Tous les demandeurs d'asile en France métropolitaine sont convoqués dans ce lieu.

En 2004, la demande d'asile enregistrée dans le département de la Guadeloupe a été très importante et il était difficile pour l'OFPPRA de demander aux personnes de se rendre en Métropole pour une audition. L'OFPPRA a décidé de créer une antenne permanente en Guadeloupe, située à Basse-Terre pour traiter les demandes d'asile du département. Cette antenne est également compétente pour les demandes d'asile déposées en Martinique et en Guyane (plus de 360 demandes). Les agents qui travaillent dans cette antenne sont des officiers de protection basés au siège qui viennent pour des séjours de trois mois.

La demande d'asile est également importante sur l'île de Mayotte. L'OFPPRA y organise des missions pour entendre les demandeurs d'asile.

En 2008, les DOM ont enregistré 1929 demandes soit 7,1% du total. La majeure partie de ces demandes est haïtienne mais il y a également des demandes colombiennes, péruviennes et comoriennes à Mayotte.

> L'ATTRIBUTION À UN OFFICIER DE PROTECTION : LA SPÉCIALISATION

Les demandes d'asile sont classées par nationalité par le bureau d'ordre et sont distribuées lors de réunions hebdomadaires entre le chef de division et les chefs de section.

Chaque semaine, ils font le point sur le travail de chacun des officiers de protection avec un certain nombre d'indicateurs (spécialité, nombre de dossiers convoqués, de décisions à prendre, congés à poser, disponibilités). En fonction de ces variables, les dossiers sont attribués à un officier de protection pour instruction des demandes d'asile. Ils sont spécialisés sur un ou deux pays, ce qui, selon l'OFPPRA, leur permet de concentrer leurs recherches de documentation sur une nationalité et d'avoir une

connaissance précise des situations dans le pays, gage de qualité de l'instruction.

Il faut néanmoins apporter un bémol à cette spécialisation pour les nationalités dont le nombre de demandes est le plus important. Dans ce cas, parce que l'OFPRA est tenu à des objectifs de prise de décision dans un délai raisonnable et que l'on ne peut confier tous les dossiers à des spécialistes, tous les officiers de protection doivent instruire ces demandes. Ainsi un officier de

protection de la division Afrique peut être spécialisé sur le Burundi mais il doit également instruire des demandes du Congo RDC ou de Guinée. Cette règle ne s'applique pas systématiquement : même si elle est importante, la demande d'asile russe d'origine tchétchène n'a pas été attribuée à tous les officiers de protection car elle exigeait une grande spécialisation (connaissance précise de la géographie et des événements) et était particulièrement éprouvante pour les officiers de protection.

LE PERSONNEL DE L'OFPRA : UN CORPS PARTICULIER DE FONCTIONNAIRES

Pour instruire les demandes d'asile, l'État s'appuie sur un corps particulier de la fonction publique : les fonctionnaires de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides. Ils sont répartis en trois catégories : adjoints de protection, secrétaires de protection et officiers de protection¹. Les adjoints (catégorie C de la fonction publique) sont chargés de tâches administratives d'exécution impliquant la connaissance et l'application de règlements administratifs pour l'accomplissement des missions de l'Office (ils représentent 41% des effectifs en 2008) tandis que les secrétaires (Catégorie B) participent, sous l'autorité des officiers de protection, à la préparation et à la rédaction des actes relatifs à la mise en œuvre de la protection des réfugiés et apatrides et représentent 7% des effectifs.

La majorité des agents de l'OFPRA sont des Officiers de protection (catégorie A) qui ont pour mission d'instruire les demandes d'asile et d'auditionner les demandeurs d'asile.

Ils sont normalement recrutés par l'intermédiaire des instituts régionaux d'administration ou par un concours spécifique où il est exigé d'être titulaire *a minima* d'une licence, bien que la plupart des candidats soient titulaires d'un diplôme supérieur. Le nombre de places reste limité (20 en 2008, alors que l'OFPRA et la CNDA n'étaient pas séparés).

Au début des années 2000, le nombre de dossiers en souffrance a

poussé le gouvernement à autoriser l'OFPRA à recruter massivement sans concours, avec des contrats le plus souvent à durée déterminée, pour le « déstockage » des dossiers. Les officiers de protection ont été recrutés parmi des bénévoles ou des stagiaires d'associations, des volontaires humanitaires ou des étudiants en sciences politiques ou en droit humanitaire. Ainsi en 2005, les effectifs de l'OFPRA et de la CNDA sont montés à 890 personnes, dont 480 officiers de protection ou rapporteurs. 54% des effectifs étaient sous contrat à durée déterminée. En 2008, le nombre d'agents a diminué à 658 et la part des contrats à durée déterminée a fortement baissé (16%) par la titularisation par concours spécial et la signature de contrat à durée indéterminée. Néanmoins, pour beaucoup d'officiers de protection, la précarité de leur statut à leur arrivée à l'Office les a marqués, le renouvellement de leur contrat dépendant en partie de leurs résultats.

Lors de leur recrutement, les officiers de protection reçoivent une formation intensive pendant un ou deux mois. Elle comprend une formation juridique sur le droit des réfugiés, des conférences géopolitiques pour appréhender les principales demandes d'asile et des conférences psychologiques pour comprendre certains mécanismes liés au traumatisme. Mais l'essentiel de la formation pratique est fondée sur le tutorat : le néophyte assiste aux entretiens de plusieurs officiers de protection expérimentés,

les voit analyser les comptes-rendus et rédiger leurs propositions de décision. Au bout d'un certain laps de temps, il va prendre la place de l'officier pour mener l'instruction sous la vigilance de son tuteur puis va instruire par lui-même.

Cette formation souffre néanmoins de quelques lacunes : les officiers de protection ne reçoivent pas de formation en matière de droit des étrangers et il n'y a pas de formation spécifique sur les méthodes d'entretien.

La noblesse de la protection

Les officiers de protection interrogés pendant l'enquête (qu'ils aient quitté l'Office ou qu'ils y soient toujours) partagent tous la même idée de noblesse de leur métier. Un officier de protection déclare que *« c'est un métier exceptionnel et unique. On est en contact avec l'actualité internationale à l'échelle de la personne »*. Un autre ajoute que *« le métier est passionnant parce que c'est rare de rencontrer autant de personnes qui ont eu souvent des expériences de terrain et qui apportent un vrai plus »*. Un autre insiste sur le contact avec les demandeurs d'asile qui évite de raisonner en termes de « flux ».

La principale motivation des officiers dans leur travail est de faire en sorte de reconnaître une protection pour ceux qui le « méritent ». Lorsqu'on les interroge sur leur conception d'un réfugié, ils invoquent en premier lieu les critères de la convention de Genève

¹ Cf. Décret n°93-34 du 11 janvier 1993 portant statut particulier des corps de fonctionnaires de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.

et le fait que le demandeur a montré le caractère personnel de ses craintes, quel que soit son niveau d'éducation. Un officier de protection nous déclare ainsi que *« souvent les gens peu éduqués expliquent très clairement ce qui leur est arrivé. J'ai fait un accord à une femme qui n'a quasiment rien dit en entretien. Mais, aux moments où elle parlait, c'était : « ils arrivent, ils frappent, ils frappent... » »*.

Le métier est également dur psychologiquement car les officiers de protection sont le réceptacle de l'horreur du monde et doivent entendre les mille et une façons que l'homme a inventé pour humilier, détruire psychologiquement et physiquement un autre homme. Face à cette violence, les officiers de protection ont plusieurs réactions. Un officier de protection a arrêté d'être instructeur parce qu'il pleurait tout le temps. D'autres vont tenter de se « blinder » en essayant de se concentrer sur les questions techniques. D'autres finissent par devenir extrêmement restrictifs, mais nul n'est épargné. Pour prendre en compte cette souffrance, l'OFPRA a mis en place en 2008 des groupes de parole avec des psychologues. Cependant, l'exercice s'est arrêté car les officiers de protection souhaitaient également aborder la question du stress dû aux nombres de décisions à prendre.

Des objectifs chiffrés ?

L'un des reproches fait à l'OFPRA est d'avoir des quotas d'accords et de rejets. Les officiers de protection s'inscrivent unanimement en faux contre cette idée. En revanche, tous admettent qu'il existe des objectifs chiffrés de prises de décision et de délai d'instruction. En moyenne, chaque officier de protection instructeur doit prendre deux décisions par jour en 2010, dans un délai moyen de 90 jours, tout en assurant une instruction de qualité. Ces objectifs sont régulièrement rappelés par la direction et par la hiérar-

chie et sont devenus les principaux critères d'évaluation des officiers de protection, conditionnant –pour les CDD– le renouvellement de leurs contrats. Les officiers de protection reçoivent régulièrement par courrier électronique des rappels des dossiers qui sont dans l'attente d'une décision alors qu'ils ont également à programmer de nouveaux entretiens.

Le 10 décembre 2009, les officiers de protection ont été appelés à faire grève pour ce motif : dans son communiqué, le syndicat ASYL OFPRA dénonce *« le rythme de travail imposé aux agents (nombre de convocations et de décisions par jour) qui ne permet pas de traiter les demandes d'asile de manière satisfaisante et qui conduit à une appréciation de leur travail sur le seul critère du chiffre. Ils demandent que ces objectifs soient réévalués en concertation avec les représentants du personnel et dans un souci de préservation des garanties de procédures »*. *« Il souhaite également que soit rapidement mis en place un mode de valorisation de la fonction d'officier de protection en charge de l'instruction de la demande d'asile. En effet, les personnels concernés réalisent des entretiens avec les demandeurs d'asile et instruisent ensuite leurs dossiers avant de proposer une décision d'accord ou de rejet à leur hiérarchie. Un travail difficile et exigeant réalisé par des agents soumis à une forte pression sur les objectifs quantitatifs. »*

Des perspectives d'évolution limitées

Les officiers de protection reconnaissent que le travail d'instruction est usant et qu'il est difficile de rester à ce poste de nombreuses années. Un officier de protection peut devenir chef de section ou chef de division après plusieurs années mais le nombre de postes reste logiquement limité. Il est également possible de changer de division géographique ou de pays traité mais la principale modalité de mobilité

interne est d'aller dans les divisions thématiques (affaires juridiques, protection, et la nouvelle division documentation) qui depuis quelques années, recrutent en priorité des officiers de protection qui ont l'expérience de l'instruction. Là encore, cela ne permet pas nécessairement de combler les desiderata des officiers. Autre perspective, la coopération européenne avec la création d'une mission au sein de l'Office qui doit contribuer à la mise en place du bureau d'appui européen, dont le siège sera à Malte et qui prévoit de mettre à disposition des officiers en soutien lorsqu'un pays est confronté à un nombre important de demandes d'asile.

Pendant cinquante-cinq ans, le corps des officiers de protection a été rattaché au ministère des Affaires étrangères et il eut été logique que ce ministère offrît une voie de sortie aux officiers pour des postes à l'étranger. C'est d'ailleurs ce que préconisait un rapport sénatorial, mais dans la réalité, le Quai d'Orsay n'avait que peu d'intérêt vis à vis de l'établissement et rares ont été les officiers de protection à y être détachés. Depuis 2006, l'OFPRA a passé un accord avec le HCR pour que des officiers de protection partent en mission dans des pays (au Cameroun par exemple) où ils procèdent à la détermination du statut de réfugié. Le ministère de l'Intérieur et désormais le ministère de l'Immigration proposent des postes en détachement comme responsable d'un service d'accueil des étrangers. Ainsi depuis 1999, le responsable du service de l'accueil des demandeurs d'asile à la préfecture de police a été un officier de protection (chefs de section ou de division). Des postes similaires ont été proposés dans les DOM (Guadeloupe, Guyane).

Quand un officier de protection décide de quitter l'Office, c'est principalement vers des postes dans les collectivités locales ou dans le secteur associatif qu'il se dirige.

2. La convocation à l'audition et ses exceptions

> UNE CONVOCATION NON SYSTÉMATIQUE

Avant 2004, l'OFPPRA distinguait les dossiers selon deux procédures décidées par les chefs de division : la procédure était courte lorsque les éléments de la demande ne méritaient pas, aux yeux de l'OFPPRA, un entretien. L'officier de protection devait alors instruire le dossier à partir du formulaire OFPPRA pour rédiger une décision de rejet. Cependant, s'il lui apparaissait que la demande n'était pas aussi clairement hors des clous, il pouvait toujours convoquer le demandeur. La procédure dite longue supposait quant à elle un entretien.

Depuis 2004, l'audition d'un demandeur d'asile est devenue un droit. En effet, la loi prévoit que l'OFPPRA convoque le demandeur d'asile à une audition². Il est cependant prévu quatre exceptions à cette procédure :

- a) L'Office s'apprête à prendre une décision positive à partir des éléments en sa possession. Il s'agit pour l'essentiel des demandes d'asile qui sont formulées par un membre de famille d'un réfugié, qui peut automatiquement bénéficier du même statut par unité de famille des réfugiés.
- b) Le demandeur d'asile a la nationalité d'un pays pour lequel ont été mises en œuvre les stipulations du 5 du C de l'article 1^{er} de la convention de Genève. Cela concerne les nationalités pour lesquelles l'OFPPRA a fait jouer une clause de cessation du statut de réfugié prévue par la convention de Genève, car les pays sont retournés à une situation de démocratie et d'état de droit. Les réfugiés de ces nationalités, nombreux en France, ont alors perdu leur statut. Il s'agit de pays comme la Pologne, la Hongrie, la République Tchèque, la Slovaquie, la Roumanie, la Bulgarie, ou le Chili. Cette disposition n'est en pratique pas utilisée en tant que telle car elle n'est pas conforme avec la directive européenne sur les procédures.
- c) Des raisons médicales interdisent de procéder à l'entretien. Il s'agit de personnes dont l'état de santé ne leur permet pas de se déplacer (hospitalisation, etc.), voire d'être interrogées (aphasie, etc.)

Ces trois premières exceptions prévues par la loi connaissent une application marginale.

- d) Enfin l'OFPPRA décide de ne pas auditionner les demandeurs si « les éléments fournis à l'appui de la demande sont manifestement infondés » ; c'est le motif principalement invoqué. En 2004, alors que l'OFPPRA avait pour objectif de procéder à un « déstockage » des dossiers en souffrance, il a été utilisé massivement (30% des demandes). La baisse de la demande d'asile en 2005-2007 et l'obligation de transposer la directive européenne sur les procédures a conduit l'OFPPRA à convoquer systématiquement les premières demandes d'asile, même celles formulées en rétention. Néanmoins c'est loin d'être le cas pour les demandes de réexamen (25% de convocation en 2008) et en 2009, des demandes d'asile en rétention ont été rejetées sans entretien.

M.F. de nationalité ghanéenne, est interpellé à Tours. En juillet 2009, il est placé en local de rétention administrative où il demande l'asile. Alors que la préfecture s'apprête à le transférer vers un centre de rétention, elle lui remet un formulaire OFPPRA et le somme de le remplir, avec l'« assistance » d'un agent de préfecture comme interprète. Le dossier est transmis par télécopie à l'OFPPRA qui demande un complément car le récit lui paraît peu détaillé. Dans le même temps, il est transmis à la division Afrique qui prend une décision de rejet car il estime les éléments de la demande manifestement infondés. Sur intervention de La Cimade, l'intéressé sera néanmoins convoqué peu après.

Le taux de convocation est de 94% en 2009. Comme les demandeurs d'asile se rendent de plus en plus aux convocations, le taux d'entretien est en forte augmentation depuis 5 ans.

TABLEAU 1 : TAUX D'ENTRETIENS OFPPRA / 2001-2009
Source OFPPRA

ANNÉES	TAUX D'ENTRETIEN
1999	37%
2000	31%
2001	40%
2002	46%
2003	50%
2004	51%
2005	61%
2006	63%
2007	73%
2008	73,5%
2009 (estimation)	76,0%

² Cf. Article L.723-3 du CESEDA

> MODALITÉS PRATIQUES DE LA CONVOCATION

La convocation vue par l'officier de protection

Pour convoquer le demandeur, l'officier de protection doit prendre en compte de nombreux paramètres : les premiers concernent le demandeur d'asile lui-même. Où se trouve-t-il ? Comment est-il hébergé ? Quelle langue parle-t-il ? A-t-il une APS ou est-il en procédure prioritaire ? Quelles sont ses ressources ?

Les deuxièmes concernent le nombre de dossiers qu'il a à traiter et leur difficulté plus ou moins apparente en fonction des déclarations écrites du demandeur. C'est en fonction de ces nombreux critères et aussi des disponibilités des interprètes que l'officier de protection va saisir dans un logiciel de l'OFPPRA le planning de ses convocations qui seront adressées aux demandeurs en moyenne trois semaines à l'avance. En fonction de la complexité des dossiers, l'officier de protection convoque entre une et quatre personnes par demi-journée. Les convocations n'indiquent pas le nom de l'officier mais trois lettres qui correspondent aux initiales du prénom et du nom et la lettre finale du nom. Cet anonymat est une tradition à l'OFPPRA mais elle entre en conflit avec une disposition de la loi de 2000 qui prévoit que l'administré a le droit de connaître l'identité de la personne qui suit sa demande.

Cette programmation n'est pas possible pour les procédures prioritaires puisque l'OFPPRA doit normalement prendre sa décision en quinze jours. L'officier de protection doit alors convoquer le demandeur dans un délai de sept jours et bousculer son emploi du temps.

Pour préparer l'entretien, les officiers de protection font une lecture du formulaire OFPPRA et des motifs de la demande. Chaque officier a sa propre méthode : certains font une lecture attentive et font des premières recherches avant l'entretien, afin d'avoir une liste de questions précises à poser au demandeur. D'autres, du fait du nombre de dossiers et dans le but de privilégier les déclarations orales, vont faire une lecture rapide, la veille ou immédiatement avant l'entretien.

La convocation vue par le demandeur d'asile

Pour le demandeur d'asile, la réception de la convocation signifie un moment important. La première difficulté consiste à se rendre à l'OFPPRA et à prévoir son transport vers Fontenay-sous-Bois. Cela pose davantage de difficultés pour les personnes qui vivent en régions métropolitaines que pour les résidents d'Ile-de-France (43% des demandes). Pour ceux qui sont entrés en centre d'accueil pour demandeurs d'asile, le montant est pris en

charge par la structure, de même que les frais d'hôtel. Pour les autres, tout dépend de leur situation : s'ils sont admis au séjour, le ministère considère qu'ils peuvent utiliser une partie de l'allocation temporaire d'attente (316€/mois environ). Les personnes en procédure prioritaire ne bénéficient pas de la prise en charge en CADA, ni de l'allocation et sont en outre convoquées dans des délais incompatibles avec la possibilité de bénéficier de billets à tarif raisonnable. Dans le cahier des charges de plates-formes régionales, il est prévu que les billets leur soient remboursés sur justificatifs mais il est à craindre que cela soit pour un nombre réduit de personnes. En conséquence, les demandeurs se tournent vers les associations comme La Cimade ou le Secours Catholique pour financer leur voyage ou prennent le train sans titre de transport.

La situation dans les départements et collectivités d'outre-mer est différente puisque les demandeurs devraient, s'ils étaient convoqués à Fontenay-sous-Bois, franchir les frontières de l'espace Schengen³. En conséquence, les entretiens ne peuvent se dérouler en métropole. Les demandeurs résidant en Guadeloupe peuvent se rendre à l'antenne de l'OFPPRA dans ce département. En revanche, c'est par des missions d'officiers de protection que sont organisés les entretiens en Guyane et à Mayotte en général dans les locaux des préfectures.

En ce qui concerne les demandeurs d'asile placés en centre de rétention administrative ou en prison, ils sont amenés à l'OFPPRA sous escorte policière. Il est donc fréquent de voir des personnes menottées dans les locaux. Pour les deux dernières catégories, l'OFPPRA tend de plus en plus à convoquer les personnes pour un entretien par visioconférence, comme c'est le cas à Mayotte, en Guyane et dans le centre de rétention administrative de Lyon.

Pour le demandeur d'asile, l'entretien est l'objet d'une appréhension légitime. C'est pourquoi il s'adresse aux associations pour préparer cet entretien, ce qui consiste à l'informer des modalités de l'entretien, à faire le point à partir du récit écrit et à voir les questions qu'il laisse en suspens. Cette préparation est couramment pratiquée par les associations assurant des permanences et quasi systématiquement par les centres d'accueil pour demandeurs d'asile. Elle est porteuse d'une ambiguïté : elle permet au demandeur de comprendre les enjeux de l'entretien et de s'y préparer dans une relative sérénité mais elle est considérée par plusieurs officiers de protection interrogés au cours de l'enquête comme susceptible de diminuer la « spontanéité des déclarations du demandeur ».

³ Les départements et territoires d'outre-mer, s'ils sont part intégrante du territoire national, ne sont pas dans l'espace Schengen. Pour y entrer, un demandeur d'asile doit être titulaire d'un titre de voyage, d'un visa, d'un titre de séjour ou encore d'un récépissé de renouvellement de celui-ci. Les récépissés de demandeurs d'asile ne sont pas inclus parmi ces documents.

3. Les entretiens

> REMARQUE MÉTHODOLOGIQUE PRÉLIMINAIRE

Réaliser des observations associatives sur les entretiens de l'OFPPRA n'est pas chose simple. En effet, l'OFPPRA considère qu'ils relèvent d'une procédure administrative ; la présence de tierce personne qui viendrait y assister en soutien au demandeur d'asile n'est pas prévue. Les demandes formulées par des militants de La Cimade pour assister à un entretien d'un demandeur d'asile ont essuyé un refus. Pour justifier cette politique, l'OFPPRA met en avant la confidentialité des déclarations du demandeur, la présence d'une autre personne pouvant porter atteinte à ce principe. Tout au plus peut-on accompagner le demandeur jusqu'à la salle d'attente de l'OFPPRA et discuter avec l'officier de protection après l'entretien.

Cette pratique ne nous paraît pas conforme avec les dispositions de la directive européenne sur les procédures qui prévoit que « des règles peuvent être mises en place pour la présence de tiers lors des entretiens »⁴. Cette disposition suppose qu'elle soit inscrite dans les dispositions réglementaires applicables, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Cependant dans un louable effort de transparence, l'OFPPRA a mis en place la possibilité pour des membres d'association ou de CADA d'assister à des entretiens en tant qu'observateur aux côtés de l'officier de protection. Pour cette enquête, l'Office nous a autorisés à suivre plus d'une dizaine d'entretiens avec des demandeurs d'asile de différentes origines pendant plusieurs jours. Décrire les histoires des personnes entendues ces jours-là n'est pas le propos du présent rapport. En revanche, nous avons concentré nos observations sur le déroulement, sur les techniques d'entretien utilisées et sur les relations entre l'officier de protection, le demandeur et le cas échéant, l'interprète dans les boxes d'entretien. Ces observations sont complétées par des entretiens avec les officiers de protection et les réponses des demandeurs eux-mêmes, interrogés après les entretiens. Si l'échantillon ne permet pas de faire de conclusions exhaustives, il permet néanmoins d'avoir une idée précise du déroulement des entretiens.

> LA SALLE D'ATTENTE

Après avoir passé la porte tournante marquant l'entrée des locaux de l'OFPPRA, le demandeur d'asile est accueilli par un service de sécurité privée qui lui demande sa convocation et son récépissé de demandeur d'asile.

Or, près de 20% des demandeurs convoqués sont en procédure prioritaire et sont donc dépourvus de cette deuxième pièce, ce qui est d'entrée de jeu source de confusion. Passé ce premier filtre, les demandeurs se rendent à l'accueil et présentent leur convocation ; on leur remet alors un numéro et ils sont invités à se rendre dans la salle d'attente située au rez-de-chaussée.

Dans la pratique, les demandeurs sont tous convoqués à 9h ou à 14 h, car le logiciel de gestion des auditions ne prévoit plus d'horaires précis. Ils peuvent donc patienter quelques minutes ou plusieurs heures dans la salle d'attente. L'officier de protection va chercher le convoqué dans cette salle en l'appelant par son nom ou plus souvent par son numéro d'attente. Il lui demande de le suivre dans un box d'entretien.

> LES BOXES

Pour réaliser les entretiens, l'OFPPRA a aménagé des petits bureaux vitrés de 4 à 5m² qui forment un dédale. Si l'isolation phonique est plutôt bonne, en revanche l'isolation thermique l'est moins. Certains boxes sont glaciaux l'hiver et étouffants dès qu'il fait plus chaud. Le mobilier de ces boxes se limite à une table et à trois ou quatre chaises. L'élément important est l'ordinateur qui depuis 2005-2006, équipe chacun des boxes afin que l'officier de protection puisse prendre directement note de l'entretien. L'officier de protection s'assied donc devant l'écran avec en face de lui le demandeur d'asile convoqué. Sur le côté, l'interprète s'assied à mi-chemin entre les deux.

> LA GRILLE D'ENTRETIEN

Une fois installé, l'officier de protection informe le demandeur du but de l'entretien. Il précise ses fonctions et celle de l'interprète et rappelle que l'ensemble de ce qui sera dit lors de l'audition ne sera pas transmis aux autorités du pays d'origine. Puis il ouvre un fichier informatique qui est un modèle de compte-rendu d'entretien.

Il y a quinze ans, le compte-rendu de l'entretien était intégré dans le formulaire OFPPRA dans des parties réservées à l'Office et devait donc être manuscrit. En 1997, l'OFPPRA a mis en place un modèle de grille d'entretien, qui récapitulait un certain nombre de points que devait aborder un officier de protection. Depuis 2005, l'OFPPRA a équipé les boxes d'ordinateur et a demandé aux officiers de protection de faire un quasi procès verbal des questions et des réponses du demandeur d'asile. En juillet 2008, un décret a précisé que le compte-rendu comprend outre les raisons justifiant l'asile,

⁴ Cf. Article 13-2 de la directive n°2005/85/CE du 1^{er} décembre 2005.

« les informations relatives à l'identité de l'étranger et celle de sa famille, les lieux et pays traversés ou dans lesquels il a séjourné, sa ou ses nationalités, le cas échéant ses pays de résidence et ses demandes d'asile antérieures, ses documents d'identité et titres de voyage⁵. »

C'est par ces autres informations que débute l'entretien. On remarquera qu'elles reprennent les premières rubriques du formulaire qu'a rempli le demandeur au début de la procédure. Il s'agit pour l'officier de protection de les vérifier et de corriger d'éventuelles erreurs, voire de prendre en compte une identité, une nationalité et un état civil totalement différents de ceux déclarés par écrit. Cette partie de l'entretien qui dure entre 10 et 25 minutes apparaît pour beaucoup d'officiers de protection comme une entrée en matière qui permet de créer un climat de confiance.

Avant d'aborder les motifs de la demande, l'officier de protection interroge le demandeur sur son itinéraire pour gagner la France. Cette question apparaît ambiguë puisque lors de plusieurs entretiens auxquels nous avons pu assister, elle a été comprise par les demandeurs comme la première portant sur leur récit de persécution

et ils ont donc commencé à expliquer les motifs de leur départ du pays d'origine. L'officier de protection les a alors interrompus pour leur demander comment ils étaient arrivés en France. Comme la plupart des demandeurs entrent irrégulièrement sur le territoire, les questions peuvent porter sur les modalités de passage et sur le prix payé par le demandeur. On peut s'étonner de ce type de questions, plus proches des préoccupations de policiers chargés de lutter contre l'immigration irrégulière que d'officiers de protection et qui peuvent rendre ambiguë la finalité de l'entretien.

Après ces vérifications, l'officier de protection aborde le cœur de l'audition, à savoir les motifs de la demande de protection et invite le demandeur à répondre à ses questions.

> LES TECHNIQUES D'ENTRETIEN

L'officier de protection dispose des déclarations écrites du formulaire OPFRA, plus ou moins complètes et détaillées dont il a pris connaissance lors de sa préparation d'entretien. Pourtant, si le formulaire est posé sur son bureau, il est rare qu'il s'y réfère ou qu'il le cite ; interrogeant le demandeur sur l'ensemble de sa demande. La méthode d'entretien utilisée sera donc déterminante.

Or, de nos observations en entretien et des réponses des étrangers, on constate une grande diversité des méthodes d'entretien. Des officiers de protection posent une question ouverte de type « pourquoi craignez-vous d'être persécuté dans votre pays ? » afin que le demandeur puisse s'exprimer longuement sur les motifs de la demande d'asile. La majorité est plus directive, en posant des questions précises dès le début de l'audition. Ces questions peuvent porter sur les événements relatés dans le récit du demandeur (demande de précision sur une arrestation, sur un fait peu clair, etc.) mais également sur la monnaie utilisée dans le pays ou sur la description de la ville où vivait la personne. Les questions peuvent être posées dans l'ordre chronologique du récit mais il arrive régulièrement qu'un officier revienne sur un point déjà abordé et repose une question qui a été posée au préalable sans que l'on sache si c'est un problème de méthode dans l'entretien ou si c'est volontaire. Dans certains cas, cette méthode vise à déstabiliser un discours préconstruit du demandeur. Ainsi les demandeurs d'asile bangladaï ont la réputation auprès des officiers de protection d'apprendre par cœur leur déclaration écrite et de la réciter. Lors d'un entretien, l'offi-

Dossier n° 07-10-01303	Entretien du : 23/10/2007
Déroulement de l'entretien *:	☐ A l'Office ☒ En mission ☐ Par visio-conférence
Nature de la procédure *:	☐ Première demande ☒ Réexamen ☐ Recours gracieux/contentieux* ☐ Procédure prioritaire ☐ Retention
Nom de l'OP : FCN	
Durée : 1h15	Début : 10h30 Fin : 11h45
Interprète : oui ☐ non ☒ (Entretien en anglais) APS présentée par le demandeur : oui ☐ non ☒ (Procédure Prioritaire) Conditions de rédaction du récit : Je l'ai écrit ☐ / fait écrire ☒	
I - IDENTITE ET NATIONALITE • Nom familial : M. _____ • prénoms (autres noms) : _____ • Nationalité : NGA • Appartenance ethnique ou tribale : Yorouba. Des 2 parents ? Mon père est du Delta. Il n'est pas Yorouba ? Il parle très bien le Yorouba. Est-il Ijaw ? Ishekiri ? Il se dit Yorouba. - appartenance religieuse, confessionnelle : Chrétien mais musulman avant cela. • -Date de naissance : 01/10/1982 • -lieu de naissance (ville, localité, pays) : Lagos • -Lieu de résidence habituel (ville, localité, pays) : Lagos et Delta State. • -Adresse actuelle en France : voir convocation.	
II - SITUATION FAMILIALE ET COMPOSITION DE LA FAMILLE • Situation de famille - Situation de l'intéressé (célibataire, marié, veuf...) : CE - conjoint, concubin : sans objet. - enfants issus de l'union actuelle : pas d'enfants. - en cas d'unions antérieures et/ou polygamie(s) : Sans objet. • -les autres membres de la famille - ascendants : _____ Naissance ? Il n'y pas eu de papiers, il avait au moins 80 ans quand il est mort. Elle doit avoir 70 ou 71 aujourd'hui. Elle est en vie ? Je pense. - collatéraux : fils unique.	
III - INFORMATIONS PERSONNELLES ET CONTEXTE FAMILIAL	
* rayez la mention inutile.	

Compte-rendu d'entretien à l'OPFRA

⁵ Cf. Article R.723-1-1 du CESEDA.

cier de protection a posé, dès le départ des questions très directives auxquelles le demandeur n'a pas répondu car il déclamait son récit écrit, ce qui a irrité l'officier de protection. Dans d'autres cas, des questions anodines sont posées pour contrecarrer la préparation centrée sur le récit faite par les associations et les CADA.

Cette méthode principalement directive peut être guidée par deux impératifs. Le premier est la maîtrise de la durée de l'audition ; si un officier de protection a programmé trois auditions dans la demi-journée, il ne pourra consacrer qu'une heure à une heure et demie pour chaque audition et devra donc poser des questions fermées. Le deuxième est la saisie sur ordinateur des questions-réponses. Si certains officiers de protection peuvent taper très vite tout en regardant le demandeur d'asile, la plupart maintiennent leur attention sur leur clavier ou sur leur écran, tapent lentement ou font des fautes de frappe ou de sens, ce qui les amènent à corriger constamment le compte-rendu pour qu'il soit lisible et fidèle aux déclarations. Dans ces conditions, prendre in extenso un long récit paraît difficile. En posant des questions semi-ouvertes ou fermées, l'officier de protection peut taper en même temps que le demandeur lui répond brièvement ou que l'interprète traduit ses déclarations.

> LE RÔLE DES INTERPRÈTES

La plupart des demandeurs d'asile ne sont pas francophones et il est donc nécessaire que l'entretien se fasse par le biais d'une traduction. Certains officiers de protection parlent couramment la langue du demandeur et peuvent donc mener les entretiens directement. Cependant, ces connaissances linguistiques ne sont pas évaluées, ni valorisées. En outre, il faut tenir compte des différences d'accent ou de dialectes. Ainsi un officier de protection peut parler anglais mais aura des difficultés à comprendre un demandeur d'asile nigérian dont l'accent est radicalement différent d'un Anglais ou d'un Américain. De même, il existe des différences dialectales entre l'arabe du Maghreb et l'arabe littéraire qui peuvent provoquer des incompréhensions.

Pour assurer la communication, l'OFPPRA prévoit donc l'assistance d'interprètes. Cette présence est désormais inscrite dans la réglementation⁶ car elle découle de la directive européenne sur les procédures. Cependant, elle est prévue en tant que de besoin et dans une langue qui peut être comprise par le demandeur. Ainsi, pour les demandeurs d'asile tchétchènes, on prévoit un interprète russe sauf pour les personnes âgées et les plus jeunes qui le maîtrisent mal. Un demandeur d'asile rom de Serbie sera entendu avec un interprète en serbe alors qu'il est plus à l'aise en rom. Les interprètes ne font pas

partie du personnel de l'Office mais sont soit à leur compte, soit membres d'une association d'interprétariat. Tous sont prestataires de service après avoir répondu à un appel d'offres de l'OFPPRA qui prenait certes en compte leurs qualités professionnelles mais également le prix de leur prestation. Plusieurs officiers de protection nous ont dit qu'on avait peut-être privilégié le moins disant sur le mieux disant. En conséquence, il y a une grande diversité de niveau parmi les interprètes. De toute façon, il leur est demandé d'assurer des vacations d'une demi-journée, soit plus de trois heures d'interprétariat alors que les spécialistes considèrent qu'au delà d'une demi-heure, la qualité de l'interprétariat diminue. Nous avons constaté que des interprètes montraient des signes de fatigue intellectuelle lors des entretiens.

L'interprète se place dans le box sur le côté entre l'officier de protection et le demandeur et devient vite le centre de l'attention des deux personnes. L'officier de protection se tourne vers l'interprète pour poser la question et le demandeur répond en regardant l'interprète pendant que l'officier tape la réponse. Au fur et à mesure de l'entretien, l'officier de protection va délaisser le vouvoiement du demandeur pour s'adresser directement à l'interprète, en parlant du demandeur à la troisième personne. Certains interprètes, par un soupir ou par un rictus, peuvent montrer leur incrédulité ou leur hostilité face au demandeur d'asile. Dans d'autres cas, l'interprète fait des commentaires sur le dossier et critique ouvertement les déclarations du demandeur. Dans ce cas, les officiers de protection leur font un rappel à l'ordre. Il n'en demeure pas moins que de nombreux demandeurs d'asile interrogés ont l'impression que l'officier de protection et l'interprète forment un duo qui cherche à les mettre à mal ou que l'interprète joue un rôle déterminant dans l'entretien puis la décision.

> LA CRÉDIBILITÉ DU DEMANDEUR EN QUESTION

Si l'officier de protection auditionne le demandeur d'asile, c'est pour juger la crédibilité du demandeur d'asile. La rapidité et la spontanéité des réponses, les détails qu'il peut apporter à son récit sont les éléments que cherchent à recueillir l'officier de protection. Un demandeur d'asile qui apporte des précisions sur les dates et les circonstances des faits relatés, qui donne des explications claires et cohérentes sur ce que lui est arrivé et qui montre le péril qu'il court dans son pays d'origine est apprécié par les officiers de protection. Mais trop de précision et de cohérence peut apparaître suspect : les officiers de protection se méfient d'un dossier trop clair et savent que les associations et les CADA préparent les demandeurs d'asile.

⁶ Cf. Article R.723-1-1 du CESEDA

Lorsque les faits racontés par le demandeur d'asile sont particulièrement douloureux et émouvants, l'officier de protection peut être bouleversé par l'histoire qu'il écoute. Dans ce cas, l'officier peut poser des questions très techniques afin de dissimuler ses propres émotions, ou accompagner le demandeur en lui proposant un verre d'eau, un café et un mouchoir.

Lorsque le demandeur est un mineur non accompagné, il est entendu en présence de son tuteur ou de son administrateur ad hoc nommé par le procureur de la République pour l'assister dans la procédure. Normalement, les officiers de protection qui font les entretiens ont reçu une formation spécifique. Nous avons pu assister à un entretien de ce type qui s'est déroulé de manière équivalente aux adultes.

Cependant, pour certaines problématiques –notamment les femmes victimes d'excision ou de violences conjugales– on constate une certaine dureté vis-à-vis des demanderesse d'asile. Ainsi une femme qui sollicitait l'asile car elle souhaitait épargner sa fille d'une probable excision s'est vue demander si elle éprouvait du plaisir lors de ses relations sexuelles. Il a été demandé à des femmes qui fuyaient les violences de leur mari pourquoi elles les avaient supportées aussi longtemps et pourquoi elles n'avaient pas réagi auparavant.

Pour la majorité des demandes, c'est l'imprécision et l'absence de réponses satisfaisantes aux questions qui détermine le point de vue des officiers de protection. Ainsi, quand un demandeur répète une réponse stéréotypée ou tient un discours sur la situation générale dans le pays, l'officier de protection ne pousse pas plus loin ses interrogations et met fin à l'entretien. Dans certains cas, cette absence de réponse est due à un traumatisme psychologique qui empêche le demandeur de verbaliser ce qu'il a vécu. Si les officiers de protection reçoivent des formations sur ce type de public, il vaut mieux néanmoins que le dossier soit signalé comme tel à l'OFPPRA par une association spécialisée.

Beaucoup d'officiers de protection parlent de la lassitude qui peut naître d'entendre pour la énième fois une histoire similaire, ce qui les pousse à devenir plus restrictif dans les critères d'obtention. Un officier de protection évoque l'examen des demandeurs d'asile tchétchènes : « *L'OFPPRA a pratiquement accordé le statut de réfugié à tous les Tchétchènes –détermination de groupe– et le niveau d'exigence d'individualisation était peu important. On a donc eu des récits relativement standards qui sont devenus stéréotypés et on a décidé de rejeter un peu plus les dossiers* ». Au risque de passer à côté de certains dossiers. Ainsi un officier de protection à la division Afrique nous a dit : « *j'avais beaucoup de dossiers togolais excellents et, du coup, j'ai proposé des rejets pour des dossiers moins bons. Mon chef m'a fait*

remarquer que c'était quand même de bons dossiers et qu'on pouvait faire un accord. »

> DES ENTRETIENS PARTICULIERS : LES VISIOENTRETIENS

Si la convocation dans les locaux de l'OFPPRA et les entretiens de vive voix concernent la majorité des demandeurs, l'OFPPRA a développé, depuis le début des années 2000, un autre mode d'entretien : la visioconférence. Le demandeur d'asile se trouve dans une salle d'une préfecture ou d'un centre de rétention administrative où il a pour vis-à-vis un écran de télévision. Est également installé un fax pour transmettre des documents à l'Office. L'officier de protection et l'interprète sont quant à eux dans un bureau de l'OFPPRA. L'officier de protection dispose d'une manette pour diriger à distance la caméra et peut vérifier ainsi la présence ou non d'une autre personne ou zoomer sur le visage du demandeur.

Cette technique d'entretien pose de grandes difficultés : s'il est déjà ardu de raconter sa vie à une personne inconnue en sa présence, le faire à un écran de télévision l'est encore plus. En outre, les ruptures de faisceaux, les problèmes de micros peuvent interrompre ou rendre particulièrement difficiles les entretiens à la fois pour l'officier de protection et pour le demandeur.

Cette modalité d'entretien peu satisfaisante a pourtant le vent en poupe. Le procédé est utilisé à Mayotte pour les demandes d'asile comoriennes, jugées peu consistantes. L'OFPPRA se rend en mission sur cette île pour auditionner les demandeurs en provenance de la région des Grands Lacs Africains (RDC, Burundi, Rwanda).

Depuis février 2008, cette technique est utilisée dans le centre de rétention administrative de Lyon qui avait été équipé du matériel nécessaire pour les audiences du juge des libertés et de la détention. Comme cela ne pouvait se faire et le préfet du Rhône estimant que les escortes vers l'OFPPRA étaient trop onéreuses en moyens humains, l'OFPPRA a été sollicité. Alors qu'il avait juré de ne jamais l'utiliser pour les demandes d'asile en rétention, l'Office a élaboré une charte pour ces visioentretiens. L'Office devait pouvoir choisir entre l'entretien en tête-à-tête et l'entretien en visioconférence et le local devait être homologué par l'OFPPRA pour s'assurer que les conditions respecteraient la confidentialité des déclarations.

Les associations de la coordination française pour le droit d'asile ont fortement critiqué l'utilisation de cette méthode dans un tel lieu ; l'OFPPRA n'en a eu cure. Le premier entretien eut lieu en février 2008 alors que le local, adjacent au lieu de repos des policiers, n'était pas insonorisé. Après une interruption pour des travaux d'insonorisation, la visioconférence est devenue la norme dans le centre puisque, depuis, 147 entretiens se sont déroulés dans ces conditions. Un rapport parlementaire

taire se félicite même qu'elle a permis de réaliser une économie de frais d'escorte estimée à 441 000 euros.

> PROPOSITIONS

L'entretien est donc devenu l'élément essentiel de l'instruction d'une demande d'asile. Si l'OFPRA a apporté des améliorations incontestables pour offrir cette garantie à l'ensemble des demandeurs d'asile, les observations des entretiens pointent néanmoins des difficultés qui sont la rançon de ces améliorations. La généralisation des entretiens limite leur durée et tend à privilégier des entretiens directifs sans qu'il y ait une méthode élaborée par l'Office. La saisie sur ordinateur des questions-réponses par l'officier de protection limite les interactions et la création d'un climat de confiance qui permet au demandeur de se livrer. Enfin, le rôle des interprètes prête à confusion pour les demandeurs d'asile.

Pour résoudre une partie de ces difficultés, l'élaboration d'une méthodologie de l'entretien, qui fasse partie de la formation initiale et continue de l'officier de protection, apporterait une amélioration significative. Des travaux sont en cours au titre de la coopération européenne et devraient aboutir en 2010. Cette méthodologie doit privilégier la méthode d'entretien non directif préconisée par le HCR. Pour saisir sur ordinateur l'entretien, la présence d'une secrétaire sténodactylographe a été préconisée par le syndicat ASYL OFPRA mais cette demande s'est heurtée à un refus de la direction en raison du coût. Cette solution pourrait pourtant permettre à l'officier de protection de se concentrer sur l'écoute du demandeur. Il est également important que les interprètes puissent être formés spécifiquement et que leur plage horaire soit diminuée afin d'éviter la fatigue intellectuelle. Enfin, comme l'indique la directive européenne sur les procédures et comme c'était le cas pour les entretiens de la défunte procédure d'asile territorial, la présence d'une personne d'une association ou d'un CADA en soutien du demandeur d'asile pourrait diminuer son anxiété et permettrait de s'assurer du bon déroulement des entretiens.

4. La décision

A l'issue de l'entretien, l'officier de protection précise aux demandeurs d'asile la suite de l'instruction de la demande. Il leur indique qu'une décision devrait être prise dans les semaines ou les mois à venir, et qu'il n'en est pas l'auteur. Il leur précise les modalités de recours à la Cour nationale du droit d'asile à suivre en cas de rejet.

Dans la pratique, comment sont prises les décisions de l'OFPRA ? Quel processus aboutit à une reconnaissance du statut de réfugié ou au contraire à un rejet ?

> UNE INSTRUCTION PAR L'OFFICIER DE PROTECTION

A l'issue de l'entretien, l'officier de protection doit reprendre les différents éléments du dossier et procéder à leur analyse. Pour ce faire, l'officier de protection dispose d'une grille établie par l'Office dans le même fichier électronique qui a servi à taper l'entretien. Les rubriques comprennent une synthèse de ces déclarations écrites et orales, les conclusions sur l'établissement des faits et enfin la qualification des faits. Lorsque des documents sont produits, il doit en établir la liste.

Dans la majorité des dossiers, l'officier de protection va se concentrer sur la synthèse des déclarations. Dans la pratique, les officiers de protection privilégient les déclarations faites pendant l'entretien à celles du dossier écrit, même si celles-ci peuvent parfois préciser des points sur lequel le demandeur s'est montré confus lors de l'entretien. Ces synthèses sont relativement brèves (quelques paragraphes, rarement plus détaillés) et sont rédigées en utilisant des expressions telles : « *l'intéressé allègue* » ou « *il soutient que...* ». Le conditionnel est systématiquement utilisé sur les faits décrits par le demandeur (« *il aurait fui* », « *il aurait été emprisonné* »), ce qui a un effet de distanciation. Il arrive cependant que l'officier de protection, pressé par le nombre de dossiers à instruire, fasse des erreurs dans la chronologie des faits en intervertissant les dates des événements. Mais il est devenu rare de voir une décision de rejet avec les éléments de récit d'un autre personne, parfois d'une autre nationalité.

La deuxième étape consiste en l'analyse de l'établissement des faits. A partir de la synthèse, l'officier de protection va apprécier la cohérence et la précision des déclarations, puis leur crédibilité au regard des éléments connus sur la situation dans le pays. Pour un officier de protection interrogé, ce travail consiste à voir les éléments crédibles et non crédibles : « *Il y a deux plateaux de la balance, des éléments crédibles, objectifs et corroborés par les informations et les éléments peu crédibles.* »

Dans ce travail, l'officier de protection privilégie la cohérence des déclarations par rapport aux documents produits par le demandeur. Pour plusieurs officiers de protection interrogés, c'est le caractère personnalisé, précis, détaillé et convaincant des déclarations qui importe plus que les pièces produites. Or, la plupart des demandeurs d'asile pensent qu'il est indispensable de fournir des preuves de leurs dires et soumettent à l'Office des documents en provenance de leur pays d'origine dont l'OFPRA remet fréquemment en cause l'authenticité. Pourtant, plusieurs officiers de protection affirment qu'ils n'ont pas la possibilité d'expertiser ces pièces, sauf pour les faux les plus grossiers.

> QUELLE DOCUMENTATION POUR L'OFFICIER DE PROTECTION ?

Pour l'examen des craintes de persécution, il est essentiel de disposer d'informations sur la situation dans le pays d'origine, comme le préconise la politique de « spécialisation » des officiers de protection. À partir de leur expérience, d'informations glanées lors des entretiens et de lecture des différents rapports gouvernementaux ou non gouvernementaux, les officiers se constituent une documentation personnelle sur les pays qu'ils traitent. Cependant, cette méthode a le désavantage d'une difficulté de mutualisation des connaissances sur les pays d'origine, un officier de protection ne traitant pas habituellement un pays devant solliciter son collègue « spécialiste ». Au sein des divisions géographiques, se sont récemment mis en place différents moyens de partage d'information. Ainsi, pour la division Afrique les demandes de République démocratique du Congo représentent le principal flux et sont instruites par l'ensemble des officiers de protection. A été mis en place un système de référents qui peuvent aider leurs collègues, et de réunions où sont mutualisées des informations sur tel ou tel événement. Autre initiative de cette division, la possibilité pour un officier de protection de verser des comptes-rendus d'entretien apportant des informations utiles dans un dossier informatique accessible à tous les officiers.

Dans certains cas devenus exceptionnels, l'Office peut demander une enquête auprès de l'Ambassade de France dans le pays d'origine, notamment pour connaître le motif de délivrance d'un visa ou vérifier certaines informations. L'OFPPRA le fait avec circonspection car il est arrivé que l'ambassadeur confie l'enquête à l'attaché de sécurité, dont la mission première est la coopération policière avec les autorités du pays, ce qui pouvait porter atteinte à la confidentialité de la demande d'asile.

Une nouvelle division dédiée à la documentation

La principale ressource documentaire sur les pays d'origine reste le service spécialisé de l'OFPPRA. Ce centre, baptisé CEDRE, fut chargé de faire un travail de documentaliste sur l'actualité dans les pays d'origine. À cette tâche s'ajoute la rédaction des rapports des missions effectuées par l'OFPPRA dans les pays d'origine des demandeurs d'asile. Ces rapports, qui servaient de base documentaire aux officiers de protection, restaient non accessibles aux avocats et aux associations car l'OFPPRA considérait qu'ils contenaient des informations pouvant mettre en danger les sources d'information.

Le CEDRE, malgré six officiers de protection en poste qui faisaient un travail remarquable, était sous-utilisé par les divisions géographiques. En effet, la faiblesse des effectifs et les délais de recherche documentaire ne

permettaient pas de répondre toujours aux sollicitations des officiers instructeurs.

La directive européenne sur les procédures impose que les organes de détermination fondent leurs décisions sur une information sur les pays d'origine (en anglais *country of origin information* ou COI) plus développée. En avril 2009, a donc été mis en place une division d'appui baptisée *division d'information de documentation et des recherches* (DIDR) dans le but de rapprocher les recherches documentaires des demandes des divisions géographiques. Cette division compte une vingtaine d'officiers de protection (en majorité d'anciens officiers instructeurs). Les officiers « chercheurs » sont spécialisés sur une zone géographique (Balkans, Caucase, Afrique des Grands Lacs, par exemple) et produisent des notes d'actualité des pays ou effectuent des recherches sur la législation ou les pratiques sur une question précise. À cela s'ajoute une cellule de veille, d'anticipation de crise dont le but est de décrire des phénomènes géopolitiques émergents afin de préparer l'Office à examiner les demandes quelques semaines ou quelques mois plus tard. Autre changement significatif, les rapports des missions de l'OFPPRA au Mali pour y évaluer les risques d'excision des filles et au Sri Lanka ont fait l'objet de publications officielles sur le site de l'OFPPRA.

La nouvelle division doit également coopérer à la mise en place d'une documentation européenne commune sur les pays d'origine, dont le nouveau bureau d'appui européen devrait être le dépositaire. Dans cette mutualisation, l'OFPPRA travaille sur la République Démocratique du Congo (avec l'Office des réfugiés belge) et sur le Sri Lanka.

> QUELLE PROTECTION ACCORDER OU REFUSER ?

Enfin, la grille demande de qualifier juridiquement la demande d'asile. L'officier de protection doit indiquer s'il distingue un motif de persécution prévue par la convention de Genève (race, religion, nationalité, appartenance à un groupe social et opinions politiques) et si ce n'est pas le cas, un motif au regard de la protection subsidiaire (peine de mort, torture et traitement inhumain et dégradant, violence généralisée).

Les questions de l'application du droit sont devenues un enjeu majeur dans le travail de détermination. Le fondement de ce travail est de déterminer les craintes personnelles et actuelles du candidat réfugié. S'en déduit la logique de personnalisation des craintes qui détermine encore l'examen juridique de tous les dossiers. Si l'officier de protection ne considère pas que ces craintes sont établies ou s'il considère qu'elles ne sont pas personnalisées, la demande sera rejetée.

Les innovations de la loi du 10 décembre 2003 ont peu à peu été prises en compte par les officiers de

Retournement de doctrine sur l'excision

Après une jurisprudence de la Commission des recours des réfugiés de décembre 2001, l'OFPPRA a considéré que les personnes qui sollicitaient l'asile pour protéger leur fille d'une mutilation génitale entraient dans le champ d'application de la convention de Genève et a reconnu le statut de réfugié aux demandeurs et demanderesse principalement originaires d'Afrique de l'Ouest (Guinée, Mauritanie, Mali et Sénégal, malgré le fait que ces deux derniers pays soient considérés comme sûrs par le conseil d'administration de l'OFPPRA). En 2007, le Mali est devenu le pays ayant le plus fort taux de reconnaissance du statut de réfugié avec 78,4% d'accords. D'abord marginale, la demande fondée sur ce motif a connu un pic en 2008 avec plus de 2 000 demandes d'asile de Maliens adultes (4 000 en comptant les mineurs) contre 200 en 2007. Les personnes étaient pour la plupart en France depuis plusieurs années en situation irrégulière et leurs enfants étaient nés en France.

Le nombre de demandes d'asile de ce type augmenta brutalement et elles devaient être examinées dans un délai de quinze jours de la procédure prioritaire. Mais la solution juridique restait la reconnaissance de la qualité de réfugié (au premier semestre 2008, 90% d'accords pour les demandes maliennes).

Est-ce dû à la pression des préfets qui voyaient arriver de plus en plus de Maliens ou de Guinéens en situation irrégulière pour déposer une demande d'asile ou à une réflexion interne à l'Office sur la qualité des demandes ? En juillet 2008, l'OFPPRA fit un spectaculaire renversement de doctrine concernant les dossiers d'excision :

- 1° Seules les personnes arrivant directement et récemment du Mali et faisant état de craintes personnelles de persécution en raison de leur refus de l'excision auraient le statut de réfugié (application stricto sensu de la jurisprudence Sissoko). Ces cas sont extrêmement rares et les conclusions d'un rapport de mission organisée en novembre 2008 en ont encore réduit le nombre.
- 2° Les demandeurs d'asile présents en France depuis plusieurs années ayant un conjoint en situation régulière (carte de résident ou carte de séjour) qui par écrit indique qu'il ne ramènera pas les enfants au Mali seraient rejetés car les enfants sont protégés par la résidence régulière et la crainte de persécution ne naîtrait que d'un retour volontaire.
- 3° Les demandeurs d'asile en situation irrégulière depuis plusieurs années étaient rejetés car n'éprouvant pas de craintes personnelles, mais les filles bénéficiaient de la protection subsidiaire. En conséquence, au cours du deuxième semestre 2008, l'OFPPRA a rejeté massivement les demandes d'asile des demandeurs d'asile adultes, n'octroyant la protection subsidiaire qu'à certaines mineures (parfois âgées de quelques mois). C'était la première fois dans le monde qu'une protection était ainsi accordée aux seules mineures. Chaque année, le renouvellement de la protection est conditionnée au non-retour au pays d'origine et à un certificat de non-excision (que l'OFPPRA ne devrait pas pouvoir consulter car cela tient du secret médical, à moins de recruter un médecin). En cas d'octroi de la protection, l'Office fait un signalement d'enfance en danger auprès du préfet, du juge des enfants, de la Protection Maternelle et Infantile (PMI) et de la police aux frontières (PAF) pour empêcher le départ des enfants.

Ces rejets ont été contestés devant la Cour nationale du droit d'asile qui a convoqué des sections réunies. Dans sa décision du 19 mars 2009, elle a considéré que la manifestation publique dans le pays d'origine du refus de l'excision pour soi-même ou pour ses enfants pouvait être considérée comme une transgression des normes en vigueur dans certains pays et donc relever de l'appartenance à un groupe social et entraîner des persécutions selon la convention de Genève. Mais le seul fait de le refuser en France où la loi réprime cette pratique ne pouvait être considéré comme une crainte de persécution ni comme un traitement inhumain et dégradant. La CNDA a également considéré que les enfants n'étaient pas éligibles au statut de réfugié car dans l'incapacité, du fait de leur âge, de manifester leur refus mais qu'elles craignaient de subir en cas de retour un traitement inhumain et dégradant. Enfin, elle a considéré qu'il fallait étendre la protection subsidiaire aux parents en situation irrégulière qui risquaient d'être renvoyés dans leur pays, ce qui porterait atteinte aux intérêts de l'enfant. Le même raisonnement a été appliqué pour la situation où l'un des parents est en situation régulière mais semble ne pas s'opposer à l'excision des filles.

Ce retournement de doctrine a eu un effet direct sur le nombre de demandes. En 2009, seules 547 demandes maliennes (792 avec les mineures) ont été déposées à l'OFPPRA.

protection. La protection par une organisation internationale ou l'asile interne ont rapidement été neutralisés par la jurisprudence de la Commission des recours des réfugiés et sont très peu utilisés. Puisque la nature étatique de la persécution n'est plus le critère discriminant, les officiers de protection doivent rechercher si la demande peut-être rattachée à un des motifs de la convention de Genève (race, religion, nationalité, appartenance à un groupe social ou opinions politiques). Si tel n'est pas le cas, les officiers envisagent l'application de la protection subsidiaire. L'OFPRA a utilisé la nouvelle protection subsidiaire pour prendre en compte les menaces de groupe mafieux ou liés à des pratiques rituelles (enfants sorciers en Afrique). En revanche, la frontière entre le statut de réfugié et la protection subsidiaire est toujours mouvante, en particulier sur des problématiques de persécutions liées au genre comme l'excision, les violences conjugales ou le mariage forcé. Ces craintes peuvent être rattachées à un groupe social que constitueraient les femmes refusant l'ordre social dans certains pays ou être considérées comme des traitements inhumains et dégradants. De même, à la suite d'une décision des sections réunies de février 2006 sur la situation irakienne, la troisième catégorie de la protection subsidiaire relative à la menace liée à une violence généralisée due à un conflit interne ou international a été utilisée pour des personnes en provenance de pays en guerre mais dont les déclarations étaient moins crédibles que d'autres, avant que le Conseil d'Etat estime ce raisonnement erroné⁷.

Dans la pratique, les officiers de protection considèrent que la majorité des demandes d'asile sont classiquement des demandes selon la convention de Genève et ne posent pas de questions juridiques particulières mais uniquement la question de l'établissement des faits. En cas de difficulté juridique, les officiers de protection disposent d'un certain nombre d'éléments : des notes élaborées par la division des affaires juridiques de l'Office qui sont des analyses des textes législatifs européens et nationaux et de la jurisprudence de la CNDA et proposent des solutions juridiques. Ces notes ont par exemple pour thème l'application de la protection subsidiaire ou la problématique du pays de rattachement qui se pose massivement pour les demandeurs originaires de l'ex-Union Soviétique. Un officier peut également lui-même consulter les décisions de la CNDA sur un thème à travers des recueils élaborés par la même division des affaires juridiques ou faire des recherches. Si cela se relève insuffisant, la division des affaires juridiques de l'OFPRA peut effectuer des recherches en droit comparé et national. Cette division a été renforcée ces dernières années et compte désormais une majorité

d'anciens officiers instructeurs qui peuvent adapter leur recherche aux besoins de l'instruction.

Ces recherches prennent du temps et ne sont pas toujours compatibles avec la charge de travail d'un officier de protection. En conséquence, c'est principalement l'encadrement d'une division (chefs de section et adjoint du chef de division) qui fait le lien avec la division des affaires juridiques. Dans une division, l'adjoint du chef de division, juriste de formation, élabore des lignes directrices sur l'application de la « doctrine » qui sont diffusées aux officiers instructeurs. Néanmoins, la majorité des officiers de protection ne sont pas des fanatiques des subtilités de la jurisprudence et il arrive qu'ils utilisent des solutions juridiques qui ont été annulées par la CNDA ou par le Conseil d'Etat. Ainsi un demandeur d'asile chrétien irakien s'est vu octroyer une protection subsidiaire au mois de juin 2009 en application d'une jurisprudence de la Commission des recours des réfugiés qui venait d'être annulée par le Conseil d'Etat. Parfois c'est l'ensemble d'une division qui refuse d'appliquer la jurisprudence de la CNDA. En juin 2008, la Cour a considéré que les personnes originaires du Nord et de l'Est du Sri Lanka pouvaient se voir octroyer la protection subsidiaire car il existait une violence généralisée liée à un conflit interne et sans qu'il soit besoin de rechercher des craintes individuelles. Pourtant la division Asie qui traite cette demande, saisie de nombreuses demandes notamment de réexamen sur ce motif, en a rejeté la plus grande part car elle ne voyait pas d'évolution dans les demandes d'asile de ce pays.

> LA PRISE DE DÉCISION

A l'issue de son instruction, l'officier de protection soumet à son chef de section une proposition de décision d'accord ou de rejet. Un chef de section nous dit qu'il valide et signe deux tiers de ces propositions et qu'un tiers est discuté avec l'officier de protection. Cette discussion concerne à la fois des propositions d'accords et de rejets et peut conduire soit à une recherche documentaire supplémentaire, soit à une reconvoque du demandeur pour un entretien par le même officier de protection ou en tandem avec un autre qui peut être le chef de section. Plus rarement quand le dossier pose des problématiques particulières ou s'il n'y a pas de solution juridique trouvée ou susceptible de modifier la « doctrine » de l'OFPRA sur une problématique, la discussion peut être prise collectivement lors de réunions collégiales mises en place dans certaines divisions géographiques.

En effet, les chefs de section surveillent avec attention l'état d'avancement des dossiers et veillent à ce que l'officier de protection se rapproche de l'objectif de deux décisions par jour et d'une durée d'instruction de

⁷ Cf Ce, 15 mai 2009, N°292564, KONA

90 jours. Ces contraintes sont certes modulées en fonction de la difficulté de l'instruction mais limitent le nombre de dossiers qui font l'objet de recherches complémentaires ou de reconvoocation.

Des officiers de protection interrogés expriment leur malaise face à cette situation. En effet, si des demandes apparaissent simples à instruire (s'il y a peu d'éléments ou si au contraire elles relèvent à l'évidence d'une protection), une grande part est plus floue et ne répond pas tout à fait aux critères de demande personnalisée et convaincante qui s'est développée à l'Office depuis vingt-cinq ans. Se pose également la question de la subjectivité de l'officier qui a pu ne pas s'entendre avec un demandeur en entretien ou ne pas être convaincu parce qu'il avait entendu à plusieurs reprises une histoire similaire dans la journée ou dans la semaine. Ces éléments subjectifs peuvent avoir un effet aléatoire, un demandeur d'asile dont la demande est instruite par tel officier de protection ayant plus de chances d'obtenir une protection que s'il l'est par un autre. Ainsi pour les nationalités comptant peu de demandes, les demandeurs connaissent par le bouche à oreille communautaire la réputation des officiers de protection et évaluent leur chance de succès.

Comme il leur est demandé de proposer rapidement une décision, les officiers de protection vont s'orienter souvent vers un rejet de la demande qui, selon plusieurs témoignages, est moins discuté par les chefs de section et de division que les accords. Dans certains cas, les officiers de protection font l'hypothèse que le demandeur pourra éclaircir les points devant l'instance d'appel qu'est la Cour nationale du droit d'asile et s'y voir reconnaître une protection. Dans le jargon de l'OFPPRA, ces décisions sont des « rejets ouverts » ou des « admissions différées ».

Nous n'avons pas pu observer ou constater de quota officiels d'admission au statut de réfugié à l'OFPPRA, ni de quota de rejets obligatoires. Cependant, la culture de la personnalisation des craintes de persécution plus ou

moins large selon les officiers de protection, les chefs de section ou les chefs de division et la pression plus ou moins forte exercée par les pouvoirs publics sur le délai d'instruction et sur le nombre de décisions que doit prendre l'officier de protection sont autant de variables qui jouent un rôle dans l'orientation d'une décision.

> UNE INSTRUCTION ACCÉLÉRÉE : LES PROCÉDURES PRIORITAIRES ET EN RÉTENTION

Lorsque le demandeur est admis au séjour, l'OFPPRA dispose du délai qu'il souhaite pour instruire la demande. Si l'instruction nécessite plus de six mois, il doit néanmoins prévenir le demandeur par un courrier.

En revanche, ce n'est pas le cas pour les procédures prioritaires. Depuis 2004, celles-ci doivent être instruites dans le délai de 15 jours si le demandeur est en liberté et de 96 heures s'il se trouve placé dans un lieu de rétention administrative (centres ou locaux de rétention administrative) en vue de son éloignement.

Dans ce cas tout est accéléré : l'officier de protection doit décider sans délai de convoquer le demandeur à un entretien qui se déroule une semaine plus tard si le demandeur est en liberté ou dans les 48 heures s'il est en rétention. À l'issue de l'entretien, l'instruction doit être bouclée en quelques jours ou heures pour prendre une décision sur la demande. Cette décision est fondamentale car en cas de rejet, le préfet peut immédiatement reconduire le demandeur vers son pays d'origine sans que le recours à la CNDA soit suspensif.

Dans l'esprit du législateur, les demandes qui font l'objet de cette procédure sont marginales, dépourvues de fondement et peuvent faire l'objet d'une instruction plus célère et sans la garantie d'un recours suspensif. Pourtant avec l'introduction du concept de pays d'origine sûrs et la politique d'objectifs chiffrés de reconduite à la frontière, de plus en plus de demandes d'asile sont traitées de cette façon (voir le tableau 2).

TABLEAU 2 : PROCÉDURES PRIORITAIRES SUR 1^{ères} DEMANDES / 2004-2008

ANNÉES	1 ^{ères} DA	« LIBRES »	EN RÉTENTION	TOTAL
2004 part	49 941	2 924 4,1%	1 822 3,1%	4 746 8,0%
2005 part	42 578	3 705 8,7%	1 562 3,7%	5 267 12,4%
2006 part	26 269	2 532 9,6%	1 060 4,0%	3 592 13,7%
2007 part	23 804	2 241 9,4%	1 207 5,1%	3 448 14,5%
2008 part	27 063	3 375 12,5%	1 209 4,4%	4 584 16,9%

Or, les demandes qui sont instruites selon cette procédure ne sont pas sans lien avec l'asile. Ainsi, la Géorgie a été considérée comme un pays sûr de 2005 à 2009. Lorsque le conflit russo-géorgien s'est déclenché en août 2008, des centaines de demandeurs fuyant ce conflit ont demandé asile et l'OFPRA a dû examiner ces dossiers « lourds » dans un délai très bref, sans avoir une information précise de la situation dans le pays.

Autre situation exemplaire : la situation des demandeurs d'asile afghans « évacués » de la « Jungle » de Calais en septembre 2009. 140 des 279 personnes interpellées à Calais ont été placées en centre de rétention administrative. Si elles voulaient demander asile, elles devaient le faire dans le cadre du centre de rétention administrative. L'OFPRA a donc dû mobiliser des officiers de protection pour les entendre et prendre la décision quasi séance tenante. Une vingtaine de personnes se sont vues reconnaître la qualité de réfugié ou octroyer la protection subsidiaire mais selon des critères difficiles à comprendre car d'autres ont été déboutées alors qu'elles semblaient présenter des éléments à l'appui de leur demande.⁸

L'OFPRA ne dispose pas de la possibilité juridique de faire passer une demande prioritaire en procédure normale. Quand un dossier nécessite une instruction longue, il se borne à ne pas répondre dans les délais impartis. Mais pendant ce temps, le demandeur demeure dans une extrême précarité juridique et sociale ou en centre de rétention dans la limite maximale de 32 jours.

Au delà des questions d'instruction à l'OFPRA, cette procédure souffre de l'absence d'un recours suspensif en cas de rejet en contrariété avec un principe énoncé à la fois par la Convention Européenne des droits de l'Homme et par la directive européenne sur les procédures⁹. Le recours est toujours possible mais si la personne a été renvoyée dans son pays, la jurisprudence de la CNDA considère qu'elle ne peut statuer en l'état car l'intéressé se trouve dans son pays d'origine et ne peut plus être juridiquement un réfugié¹⁰.

Pourtant, pour le ministre de l'Immigration, cette procédure accélérée et tronquée lui paraît satisfaisante. Lors de la présentation du budget du ministère, pour réduire le délai moyen de procédure, il a préconisé de l'utiliser plus fréquemment. La décision d'inscrire sur la liste des pays d'origine sûrs l'Arménie, la Serbie et la Turquie (trois pays qui représentent à eux seuls 15% de la

demande) et le sort réservé aux « évacués de la jungle » sont les signes de cette politique.

> LA DÉCISION D'ACCORD

Quand le chef de section (ou plus rarement le chef de division) a signé la proposition de décision, celle-ci est mise en forme par les secrétaires de protection. S'il s'agit d'une reconnaissance de la qualité de réfugié, la décision se limite à indiquer que l'intéressé est reconnu réfugié et est désormais placé sous la protection de l'Office. Le dossier est transféré à la division de la protection pour que celle-ci établisse définitivement l'état civil du réfugié et lui délivre des documents tenant lieu d'actes d'état civil (*voir encadré en page 33*).

> LA DÉCISION DE REJET

Contrairement à la décision de reconnaissance de la qualité de réfugié, la décision est motivée en fait et en droit. Il en existe deux types :

- La décision de rejet de la demande de statut de réfugié mais d'accord de protection subsidiaire. L'OFPRA motive les raisons juridiques qui lui ont fait écarter la reconnaissance du statut de réfugié mais considère que les faits sont établis et qu'ils relèvent d'une menace grave. En 2008, ces décisions ont représenté 15% des décisions d'accord (soit 2,5% des décisions),
- La décision de rejet parce que les faits ne sont pas établis ou qu'ils ne relèvent ni du statut de réfugié, ni de la protection subsidiaire. C'est le plus grand nombre de décisions.

La décision de rejet reprend le plus souvent le résumé des déclarations du requérant établi lors de l'instruction puis un résumé de l'analyse factuelle et juridique effectuée par l'officier de protection.

Pendant longtemps, lorsque les faits n'étaient pas établis, les décisions de l'OFPRA se bornaient à considérer par un paragraphe standard « que les déclarations ne permettaient pas d'établir la réalité des faits allégués et le bien-fondé des craintes de persécution ». Depuis 2005, toujours dans la logique d'améliorer la qualité des décisions, il est demandé à l'officier de protection d'être plus précis. Ainsi les décisions reconnaissent certains faits comme établis mais pointent les imprécisions et les incohérences sur des faits précis. Cette motivation plus complète conduit à l'allongement des décisions qui naguère tenaient en une page et qui aujourd'hui peuvent en faire deux, voire plus.

⁸ Le juge des référés du Conseil d'Etat dans une ordonnance du 17 décembre 2009 a cependant considéré que la situation des « évacués » afghans ne relevait pas de la procédure prioritaire et a condamné le préfet de l'Hérault pour atteinte manifestement illégale au droit d'asile. Cf. CE, juge des référés, 17 décembre 2009, N°334458

⁹ Une dizaine de recours à la Cour européenne des droits de l'Homme sont en cours d'instruction et posent la question de la conformité de la procédure prioritaire avec le droit à un recours effectif, garanti par l'article 13 de la convention européenne des droits de l'Homme.

¹⁰ L'article 1^{er} de la convention de Genève stipule que la personne doit se trouver hors du pays dont elle la nationalité

LA DIVISION DE LA PROTECTION, 2^e MAIRIE DE FRANCE

La convention de Genève prévoit que les Etats se substituent aux autorités du pays d'origine persécuteur pour délivrer aux réfugiés les documents d'état civil et les certificats administratifs nécessaires à la vie quotidienne du réfugié. Cette mission, confiée à l'OFPPRA dès son origine, a longtemps été la principale puisque les demandes d'asile étaient faibles en nombre et que la France accueillait des centaines de milliers de réfugiés (notamment espagnols arrivés en 1939 après la défaite de la République). Dans les années 1970-1980, la hausse des demandes d'asile a conduit à renforcer la mission de détermination. Les divisions géographiques qui assuraient la délivrance des documents rencontraient des difficultés à remplir la mission de protection.

En 1989, fut mis en place un service de la protection qui est devenu une division à part entière en 1992. C'est en 2004 que cette division s'est vue confier l'intégralité du travail de protection. Auparavant, les officiers de protection instructeurs des divisions géographiques réalisaient la maquette du certificat de réfugié qui a été supprimé cette année-là.

La division de la protection a pour mission principale de reconstituer les documents d'état civil des réfugiés et de certains bénéficiaires de la protection subsidiaire. C'est une mission quasi unique en Europe (dans certains pays comme l'Allemagne, c'est la commune de résidence du réfugié qui établit les documents). Cela fait de la division la seconde mairie de France, après le service d'état civil des Français nés à l'étranger à Nantes et cela concerne environ 140 000 personnes (près de 300 000 documents

établis). La division dispose de 62 agents dont la moitié sont des secrétaires de protection (catégorie B de la fonction publique) et l'autre des adjoints de protection (catégorie C). Six personnes officiers de protection encadrent le travail.

Une fois la qualité de réfugié reconnue, la personne reçoit de la division une fiche familiale de référence. A partir de ces informations, des documents des pays d'origine et également de celles contenues dans le formulaire ou recueillies lors de l'entretien, la division va établir l'état civil des réfugiés avant l'obtention du statut et leur délivrer des actes tenant lieu de documents d'état civil (naissance, mariage, livret de famille) selon les règles de l'état civil français qui régissent désormais le statut personnel du réfugié.

La principale difficulté du travail réside dans l'adaptation du droit de la famille du pays d'origine. Par exemple, un mariage où l'un des mariés est absent est possible au Soudan mais pas en France. Le mariage polygamique est légal au Mali mais pas en France et les enfants issus de ce type d'unions doivent être pris en compte par l'OFPPRA.

Pour effectuer ce travail, la division s'appuie sur une grande connaissance du droit international privé et une expertise des actes d'état civil des pays d'origine. C'est souvent là que le bât blesse, les documents produits par le réfugié pouvant apparaître non conformes aux règles usitées dans le pays d'origine.

La division joue un rôle dans la procédure de visa au titre de l'unité de famille des réfugiés. En effet, avant l'instruction par le Consulat dans le pays d'origine, elle est

consultée pour vérifier la composition familiale déclarée par le réfugié. Elle donne sa réponse dans un délai d'un mois.

Depuis 2004, la division est chargée de déterminer quel type de protection subsidiaire doit être accordé : en effet, la loi prévoit que l'Office ne délivre des documents aux bénéficiaires de la protection subsidiaire que « lorsque ceux-ci sont dans l'impossibilité de les obtenir des autorités de leur pays ». On parle alors de PS1. Dans l'autre cas les étrangers conservent leur passeport. On parle alors de PS2. Par exemple, les bénéficiaires de la protection subsidiaires sri-lankais qui ne peuvent obtenir de documents de leur pays sont placés sous le régime de la PS1 tandis que les ressortissants maliens le sont au titre de la PS2 (car on considère qu'ils peuvent se rapprocher des autorités maliennes qui ne sont pas les auteurs des menaces).

Enfin, la division est chargée de statuer sur le maintien de la protection. Il s'agit de l'instruction des retraits de la protection si un réfugié rentre durablement dans son pays d'origine ou reprend un passeport (application des clauses de cessation de la convention de Genève) ou si la situation dans le pays ne justifie pas de continuer à protéger les personnes (retour à la démocratie ou fin des menaces graves). 147 décisions ont été prises en 2008.

Depuis juillet 2008, le compte-rendu d'entretien est envoyé en même temps que le rejet, conséquence de la directive européenne sur les procédures qui impose cet envoi. Mais l'OFPPRA n'adresse que les questions-réponses de l'entretien et non la synthèse et l'analyse de l'officier de protection.

La directive européenne impose également d'adresser le sens de la décision dans la langue comprise par le demandeur. Pour satisfaire à cette exigence, l'Office a créé un document dans plusieurs langues indiquant que la demande d'asile fait l'objet d'un accord ou d'un rejet et les modalités de recours à la CNDA. Ce document photocopié à plusieurs reprises est souvent peu lisible

et ne permet pas au demandeur de comprendre pourquoi il est rejeté.

Cette décision est envoyée en recommandé à l'adresse du requérant avec les documents qu'il a présentés et notamment son passeport. Cependant, en centre de rétention administrative, la décision est faxée au chef de centre y compris quand un entretien a été effectué. Pourtant, pour respecter la confidentialité et selon les dispositions réglementaires, elle devrait être envoyée également en lettre recommandée.

Dès lors le demandeur doit préparer son recours devant la Cour nationale du droit d'asile.

MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE L'INTÉGRATION,
DE L'IDENTITÉ NATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION
DES RÉFUGIÉS ET APATRIDES

201, rue Carnot
94136 FONTENAY-SOUS-BOIS CEDEX

Mle _____

N° de dossier : 2008-11-_____
à rappeler impérativement
dans toute correspondance

CHEZ _____
DOMICILIATION N° _____
75013 PARIS

date de naissance : 02/08/1964
de nationalité vietnamienne

DECISION DE REJET D'UNE DEMANDE D'ASILE

LE DIRECTEUR GENERAL DE L'OFFICE FRANCAIS DE PROTECTION DES REFUGIES
ET APATRIDES

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et
notamment ses articles L. 711-1, L. 712-1 et suivants, L. 713-1 et suivants,
L. 721-2, R 721-1, R 723-2 et suivants ;
Vu la demande d'admission au bénéfice de l'asile présentée par
Mle _____
en date du 10/11/2008

DECIDE

La demande d'asile présentée par
Mle _____
est rejetée pour les motifs suivants :

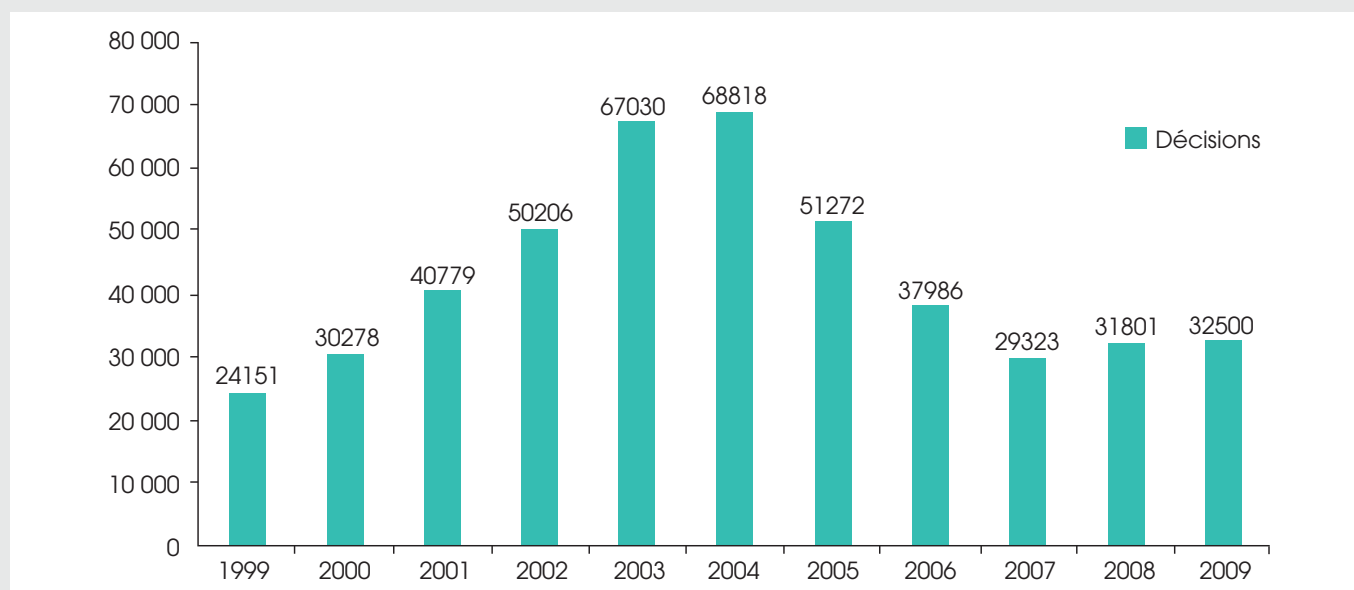
L'intéressée, née à Ho Chi Minh Ville, déclare être de religion catholique. En novembre 1985, elle aurait quitté l'université, mais ne pas parvenu à fuir le pays. Par la suite, elle n'aurait alors plus été en mesure de réintégrer la faculté et aurait travaillé avec sa famille dans le commerce de sel. En août 1998, l'intéressée aurait assisté à des célébrations ayant lieu dans la région de Hué pour l'Assomption. Lors de ces cérémonies, la police aurait tenté d'empêcher les croyants de participer à ces manifestations et aurait procédé à des arrestations. L'intéressée qui aurait distribué des tee shirts à des enfants lors de ces événements, aurait été photographiée par les autorités. Par la suite, craignant d'être à son tour interpellée, elle aurait décidé d'arrêter de se rendre à des cours de catéchisme. Ne pouvant plus vivre dans ces conditions, l'intéressée aurait quitté le Viêt Nam le 4 janvier 2001 et serait arrivée dès le lendemain en France. En juin 2001, des policiers se seraient rendus au domicile de ses parents et les auraient interrogés. Afin d'éviter tout problème, ces derniers auraient donné de l'argent à ces agents.

CHIFFRES CLÉS : LES DÉCISIONS DE L'OFPRA

> COMBIEN DE DÉCISIONS L'OFPRA A-T-IL PRIS ?

L'OFPRA a connu dans les années 2000 un pic de décisions puisque pendant deux ans en 2003 et 2004, elle a pris plus de 60 000 décisions par an. C'était la période dite « d'assainissement ». Le nombre de décisions est retombé autour de 30 000 dans les années 2007 et 2008.

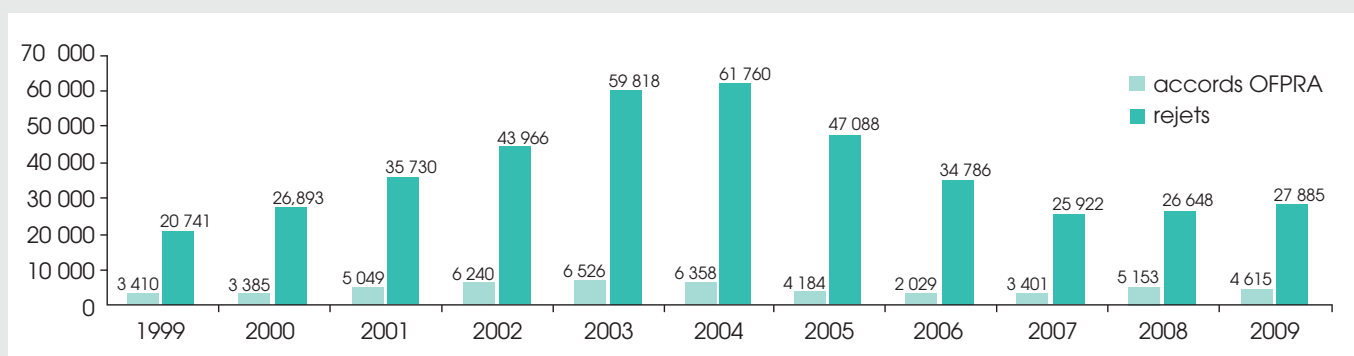
NOMBRE DE DÉCISIONS PRISES PAR L'OFPRA
1999-2009



> QUEL NOMBRE D'ACCORDS ET DE REJETS ?

Sur la période 1999-2009, l'OFPRA a accordé une protection à 51 250 personnes et a rejeté plus de 411 000 demandes.

ACCORDS ET REJETS OFPRA
1999-2009



> QUEL TAUX D'ACCORD ?

Le taux d'accord de l'OFPRA avait connu une chute sensible entre 2003 et 2006, cette dernière année étant le chiffre le plus bas de l'histoire de l'OFPRA. En 2007 et 2008, ce taux s'est spectaculairement redressé, atteignant 16,2% (chiffre qui n'avait pas été atteint depuis 1985) avant de baisser de nouveau à 14,2% en 2009. On peut y voir plusieurs explications : la première est la baisse relative des réexamens dont le taux d'accord est nettement plus faible, la deuxième est la part importante des décisions accordant une protection (statut de réfugié au premier semestre puis protection subsidiaire au second) aux demandes maliennes (46,4% d'accord en 2008). La troisième est liée au plus grand nombre de personnes ayant eu un entretien (le taux d'accord est de 22% pour ces seules demandes).

**TAUX D'ENTRETIEN ET TAUX D'ACCORD À L'OFPRA
1999-2009**

ANNÉES	TAUX D'ENTRETIEN	TAUX D'ACCORD
1999	37%	14,1%
2000	31%	11,2%
2001	40%	12,4%
2002	46%	12,4%
2003	50%	9,7%
2004	51%	9,2%
2005	61%	8,2%
2006	63%	7,7%
2007	73%	11,6%
2008	73,5%	16,2%
2009 (estimation)	76,0%	14,2%

Une autre raison est peut-être d'ordre politique. Entre 2004 et 2006, l'OFPRA était sous une pression forte notamment du ministère de l'intérieur pour réduire ses stocks et accélérer le délai d'instruction des demandes. Résultat : le taux d'admission au statut de réfugié a été le plus bas de son histoire. Entre 2007 et 2009, l'asile n'étant pas au cœur des préoccupations du nouveau ministère de tutelle, le taux de reconnaissance a spectaculairement remonté à 16% en 2008. La nouvelle augmentation de la demande d'asile et l'allongement du délai d'instruction pourrait mettre un terme à cette embellie.

> QUELLES NATIONALITÉS ONT LE TAUX DE RECONNAISSANCE LE PLUS ÉLEVÉ ?**10 PREMIÈRES NATIONALITÉS TAUX DE RECONNAISSANCE
2008 Source OFPRA**

PAYS	TAUX ACCORD OFPRA	1 ^{ères} DEMANDES
Irak	82,1%	481
Érythrée	70,4%	110
Somalie	56,4%	77
Rwanda	54,2%	234
Mali	46,9%	1 382
Éthiopie	36,7%	39
Soudan	32,2%	382
Iran	31,5%	117
Afghanistan	30,8%	228
Syrie	29,4%	24
Colombie	26,4%	96

Parmi les 10 nationalités ayant le plus fort taux de reconnaissance en 2008, rares sont celles qui figurent parmi les dix premières nationalités de demandes, à l'exception doublement notable du Mali qui a été la sixième demande et qui est un pays d'origine sûr.

**Les arrivées officielles de réfugiés irakiens et de réfugiés en provenance de Malte :
le retour des arrivées officielles**

Si l'Irak est la première nationalité en terme de reconnaissance à l'OFPRA, c'est parce que le gouvernement a mis en place un dispositif d'accueil pour cette nationalité.

Face à la dégradation de la situation en Irak, en particulier pour les chrétiens qui a conduit à l'exode de millions de personnes, les pouvoirs publics français ont été sollicités, fin 2007, par le HCR et par les Eglises pour accueillir des réfugiés irakiens. Pendant le premier semestre 2008, le service de l'asile du ministère de l'immigration a étudié des demandes de visa de réinstallation ou au titre de l'asile présentées par le HCR ou par une association d'aide aux chrétiens du Moyen Orient. Les personnes se sont vues délivrer des visas court séjour vers la France et sont arrivées à partir de juin 2008. Elles ont été accueillies dans des centres de transit avant d'entrer dans des centres d'accueil pour demandeurs d'asile où des places leur étaient réservées et ont été invitées à déposer une demande à l'OFPRA. Une bonne partie d'entre elles ayant été reconnue sur la base du mandat strict du HCR en Syrie ou en Jordanie, elles ont automatiquement été reconnues comme réfugiés en France.

En juin 2009, le ministère de l'immigration a spectaculairement accueilli une centaine de personnes ayant obtenu une protection sur l'île de Malte. La plupart n'ont eu qu'une protection subsidiaire dans ce pays alors qu'elles auraient pu prétendre au statut de réfugié si elles avaient déposé leur demande en France. Il a été décidé par l'OFPRA de procéder à un transfert de cette protection et elles se sont vues octroyer la protection subsidiaire. Dans le même temps, des demandeurs d'asile passés par Malte y ont été renvoyés en application du règlement Dublin II.

III

chapitre

LE RECOURS DEVANT LA CNDA



Après le rejet de la demande d'asile par l'OFPRA, la plupart des demandeurs d'asile saisissent d'un recours la Cour nationale du droit d'asile. Ce recours est examiné lors des audiences publiques de la Cour à Montreuil-sous-Bois par trois juges en présence de l'avocat du requérant. Des militants de La Cimade et des citoyens ont participé à une série d'observations de ces audiences en janvier et février 2009, ce qui permet de dresser un état des lieux de la manière dont sont entendus et défendus les demandeurs d'asile devant cette juridiction pas comme les autres.

L'enquête a également porté sur l'instruction préalable à l'audience qui est une des parties les moins connues de la procédure. Les rapporteurs de la Cour qui étudient les dossiers jouent un rôle prépondérant sans qu'ils prennent part à la décision.

I. Rédaction du recours

> LE DÉLAI DE RECOURS

Une fois la décision de rejet notifiée au demandeur d'asile, celui-ci dispose d'un mois pour saisir la Cour nationale du droit d'asile, sous peine de voir sa demande déclarée irrecevable. Ce délai est plus court que le délai ordinaire de deux mois pour les autres décisions administratives. Cependant, dans la logique d'accélération des procédures, les pouvoirs publics ont envisagé de le réduire à quinze jours, comme le prévoyait un décret signé dans ce sens en mars 2006. Il a fallu la mobilisation des associations pour qu'il ne soit pas publié. Le Sénat, lors de l'examen de la loi sur l'immigration et l'intégration, l'a réintroduit dans la loi. Lors de l'examen de la loi Hortefeux, un amendement de MM. Mariani et Cochet, déposé à la dernière minute, et qui visait à ramener ce délai à quinze jours, fut adopté par l'Assemblée Nationale. Le Sénat le supprima lors de sa lecture après la mobilisation des associations¹, décision confirmée par la Commission mixte paritaire.

Dans la pratique, ce délai est souvent raccourci car les personnes ne peuvent retirer à temps leur décision à la poste. Dans certains cas, c'est l'avis de passage de la poste qui se volatilise dans les boîtes aux lettres. Pour les personnes en procédures prioritaires qui n'ont ni récépissé, ni passeport (envoyé à l'OFPRA), il leur est impossible de retirer le pli recommandé à la poste et ils doivent attendre son retour à l'Office pour en demander communication par courrier simple. Il leur reste alors seulement quelques jours pour former un recours.

La loi prévoit qu'une demande d'aide juridictionnelle devant la Cour nationale du droit d'asile interrompt ce délai de recours ; si cette demande est faite dans le délai d'un mois, le demandeur dispose à nouveau d'un délai d'un mois après la décision du bureau d'aide juridictionnelle pour former son recours avec l'aide de l'avocat choisi ou désigné, ce qui laisse davantage de temps pour préparer le recours. Cette modalité permet également de demander à l'OFPRA les pièces du dossier qui n'ont pas été transmises, comme le rapport de synthèse de l'officier de protection.

Elle est pourtant peu utilisée car jusqu'en décembre 2008, la plupart des demandeurs d'asile, entrés irrégulièrement sur le territoire, n'avaient pas accès à l'aide juridictionnelle et ne voyaient pas l'intérêt de formuler une telle demande vouée à l'échec. En outre, pour les demandeurs admis au séjour, le renouvellement de leur récépissé et le maintien en CADA ou du bénéfice de l'ATA

sont conditionnés par la présentation du reçu d'un recours devant la Cour dans le délai d'un mois. Si tel n'est pas le cas, les préfets peuvent prendre un refus de séjour et une obligation de quitter le territoire en considérant que la personne n'a pas exercé son droit à un recours.

> LA RÉDACTION DU RECOURS

C'est la raison pour laquelle, contrairement à la plupart des recours juridiques, ce sont principalement les associations –en particulier celles gérant des CADA– qui aident les demandeurs d'asile à rédiger les recours. Depuis la généralisation de l'aide juridictionnelle à la CNDA, certains demandeurs formulent une demande d'aide juridictionnelle dans le délai de recours et comptent sur leur avocat pour le rédiger mais cela reste marginal.

La particularité de la Cour nationale du droit d'asile est qu'elle statue en plein contentieux, c'est à dire qu'elle ne regarde pas seulement la décision de l'OFPRA mais qu'elle peut prendre en compte d'autres éléments non présentés à l'OFPRA ou intervenus postérieurement et reprendre l'instruction à zéro.

Aussi pendant des années, la rédaction du recours a consisté à reprendre le récit écrit du demandeur en essayant d'apporter des précisions factuelles sur les points qui étaient apparus peu clairs et plus rarement de contester l'analyse juridique de l'Office.

L'introduction en 2004 d'une procédure de rejet sans audience des recours qui ne présentent pas un caractère sérieux (qu'on appelle à la CNDA les ordonnances nouvelles) a modifié la donne car il ne suffit pas de répéter ses craintes de persécution ou de menaces graves, il faut également tenter de répondre à l'argumentation de l'OFPRA rejetant la demande d'asile.

Une fois le recours rédigé, le demandeur doit l'adresser obligatoirement par lettre recommandée à la Cour nationale du droit d'asile à Montreuil-sous-Bois pour qu'il soit enregistré avant l'expiration du délai d'un mois. Cet enregistrement donne lieu à un reçu qui est envoyé au demandeur et qui lui permettra de faire renouveler son récépissé et de s'enquérir de la suite de son audience.

Signe du passage sous la tutelle du Conseil d'État, le numéro attribué au recours est désormais sur le modèle des autres juridictions administratives commençant par l'année de dépôt (exemple 09XXXXX) et non plus par ordre d'enregistrement des requêtes.

Commence alors l'instruction du recours.

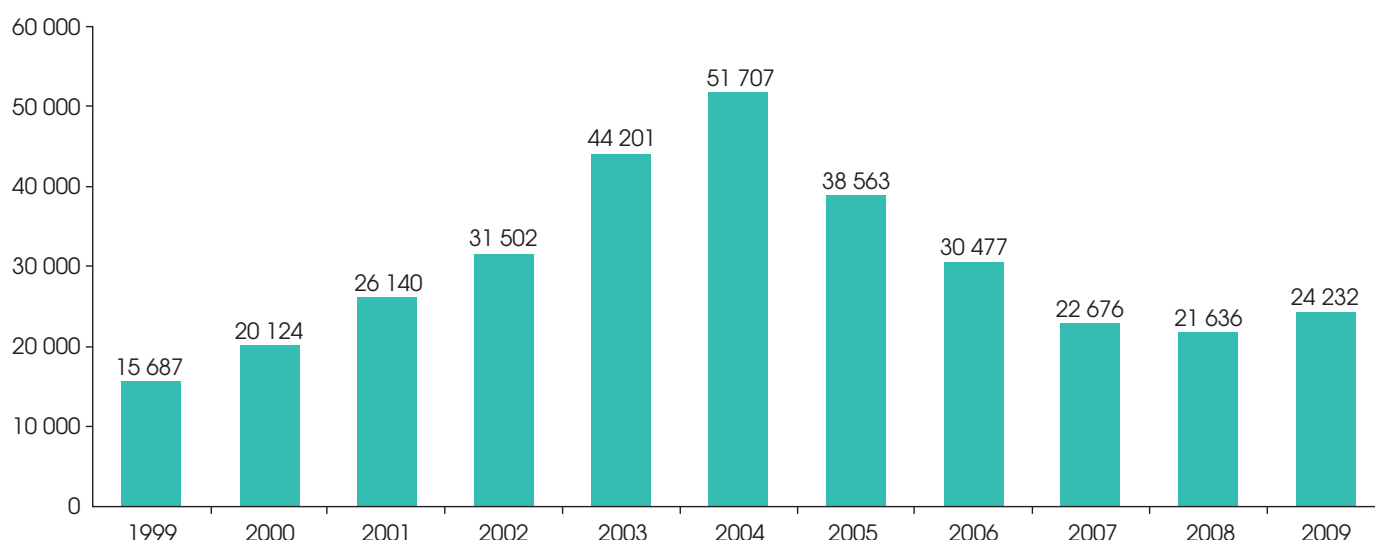
¹ Cf. communiqué de la CFDA du 25 septembre 2007

LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE, PREMIÈRE JURIDICTION ADMINISTRATIVE DE FRANCE

La Cour nationale du droit d'asile est une juridiction administrative spécialisée pour le droit des réfugiés. Elle a donc un fonctionnement de juridiction (avec un greffe, un bureau d'aide juridictionnelle, des formations de jugement). C'est la juridiction compétente nationalement (y compris pour les DOM TOM)².

La CNDA est la première juridiction administrative de France en terme de volume de contentieux. Elle a enregistré plus de 51 000 recours en 2004 et, en 2009, ce sont près de 25 000 recours qui ont été enregistrés (environ 81% des décisions de rejet).

NOMBRE DE RECOURS ENREGISTRÉS À LA CRR-CNDA / 1999-2009



En 2008, les nationalités les plus représentées étaient le Sri Lanka, la Turquie, la Russie et l'Arménie.

TABLEAU 1 : RECOURS À LA CNDA / 2008

Source CNDA

PAYS	REJETS OFPRA	RECOURS	PART DES RECOURS	TAUX DE RECOURS
Sri Lanka	2 666	2 531	11,7%	95,0%
Turquie	2 455	2 077	9,6%	84,6%
Russie	2 074	1 947	9,0%	93,9%
Arménie	1 923	1 839	8,5%	95,6%
RDC	1 668	1 558	7,2%	93,4%
Bangladesh	1 627	1 515	7,0%	93,1%
Serbie	1 190	1 147	5,3%	96,4%
Guinée	933	779	3,6%	83,5%
Congo	715	671	3,1%	93,8%
Sous total	15 251	14 063	65,0%	92,2%
Autres nationalités	11 397	7 573	35,0%	66,4%
TOTAL	26 648	21 636	100,0%	81,2%

² A noter qu'il existe une formation de jugement spécifique à la Nouvelle Calédonie. En revanche, lorsque les demandeurs sont en Martinique, en Guadeloupe, en Guyane, à Mayotte, à la Réunion, à Tahiti, s'ils veulent être présents à la Cour, ils doivent payer un billet d'avion (parfois 1000 €). La Cour a organisé des audiences foraines en Guadeloupe au moins de janvier et avril 2006, en Guyane en décembre 2007 et juin 2009 et à Mayotte en mai 2009.

La CNDA juge en première et dernière instance et en plein contentieux (elle reprend l'ensemble des éléments de faits et de droit et ne se limite pas aux illégalités de la décision initiale).

La Commission statue sur plusieurs types de recours :

- a) sur les recours formés contre les décisions de l'Office accordant ou refusant le bénéfice de l'asile ;
- b) sur les recours formés contre les décisions de l'Office prises à la suite d'une procédure retirant ou mettant fin au bénéfice de l'asile ;
- c) sur les recours en révision formés par le directeur général de l'Office dans les cas où celui-ci estime que la décision de la Commission a résulté d'une fraude ;
- d) sur les recours formés contre les décisions portant rejet d'une demande de réexamen ;
- e) sur les recours formés pour avis contre les mesures de restriction ou d'expulsion visant des réfugiés. La CNDA peut être saisie pour avis dans un délai d'une semaine par les réfugiés qui font l'objet d'une mesure d'expulsion ou d'assignation à résidence. Ce recours est suspensif.

2. L'instruction des dossiers

> LA TRANSMISSION DU DOSSIER DE L'OFPPRA : UNE MIGRATION COMPLIQUÉE

Pour pouvoir examiner le recours, la Cour doit disposer du dossier administratif de l'OFPPRA. Le code prévoit que le secrétaire général de la Cour établisse et transmette une liste au directeur général de l'OFPPRA, qui dispose de quinze jours pour transmettre les dossiers.

De 1989 à 2004, l'OFPPRA et la Commission des recours des réfugiés se trouvaient tous deux à Fontenay-sous-Bois et partageaient même un bâtiment, cette proximité facilitant la transmission des dossiers. Cependant, il est arrivé que, pour faire des observations ou parce qu'une problématique particulière se posait, l'OFPPRA conserve le dossier d'un requérant pendant plusieurs semaines, mois ou années.

En 2004, la Commission des recours des réfugiés a déménagé dans de nouveaux locaux à Montreuil-sous-Bois, à quelques kilomètres de l'OFPPRA. Cela induit que les dossiers administratifs soient convoyés en camionnette, ce qui n'avait pas été prévu par le budget de l'établissement public qui regroupait alors l'OFPPRA et la CNDA. Résultat, l'OFPPRA rechignait à transmettre les dossiers dans le délai prévu.

Avec la sortie de la Cour nationale du droit d'asile de l'établissement public de l'OFPPRA en janvier 2009, la situation s'est empirée puisque l'Office a refusé de prendre en charge cette dépense. Après discussion entre le directeur général de l'OFPPRA et la présidente de la cour, ce sont désormais les services de la Cour qui viennent chercher les dossiers à l'OFPPRA. À terme, la numérisation des dossiers OFPPRA pourrait permettre une transmission électronique.

Cette guéguerre n'est pas qu'anecdotique car elle conditionne la consultation à la Cour du dossier par le

demandeur ou par son avocat. Comme il a été déjà dit, des éléments importants comme l'analyse de l'officier de protection et la documentation utilisée ne sont pas transmis avec la décision de rejet, alors que cette consultation est primordiale pour préparer la défense devant la Cour.

L'attribution des dossiers

L'instruction à la Cour nationale du droit d'asile est mal connue des associations et les contacts avec la CNDA se limitent souvent à des coups de téléphone au greffe pour savoir si une audience est prévue. Il faut donc souligner la volonté de transparence de la présidente de la Cour qui a autorisé pour cette enquête que La Cimade puisse s'entretenir avec ceux qui procèdent à cette instruction : les rapporteurs.

La particularité de la Cour nationale du droit d'asile par rapport aux autres juridictions administratives est que l'instruction du recours n'est pas faite par un membre de la juridiction mais par un rapporteur qui fait partie statutairement du corps des officiers de protection. Sa mission est d'étudier le recours et le dossier administratif de l'OFPPRA avant de les présenter à l'audience.

Dans un premier temps, les dossiers sont répartis entre les dix divisions de la CNDA environ tous les deux mois. Contrairement à l'OFPPRA, il n'y a pas de spécialisation géographique des divisions, même si la compétence des rapporteurs sur une nationalité particulière peut jouer. Chaque division est dirigée par un vice-président de la Cour et se voit attacher des présidents et des assesseurs dits de l'administration. En revanche, les assesseurs du HCR ne sont affiliés à aucune division.

Les dossiers arrivent sur le bureau du chef de division qui fait également partie des rapporteurs. Sa mission essentielle est d'établir les listes des recours qui seront examinés lors d'une audience et de les répartir entre les différents rapporteurs de la division, en respectant

plusieurs contraintes, à commencer par la disponibilité des présidents et des assesseurs dits de l'administration. En effet, la plupart d'entre eux ne siègent qu'une ou deux fois par mois ou ont d'autres obligations (juge dans un tribunal administratif, juge judiciaire, conseiller d'Etat). La disponibilité des rapporteurs, qui ont en général trois audiences par mois et donc une certaine charge de travail, est un autre élément important. Les chefs de division doivent également tenir compte de la langue pratiquée par les demandeurs car il faut prévoir les interprètes adéquats. Depuis janvier 2009, la CNDA a conclu un marché public spécifique qui limite à trois les langues utilisées par les interprètes au cours d'une séance. Enfin, la dernière variable concerne les disponibilités des avocats. Un certain nombre d'entre eux se sont spécialisés dans le contentieux des réfugiés mais peuvent être appelés dans d'autres juridictions (au pénal ou devant une juridiction administrative). Un sort particulier est réservé aux avocats installés hors région Ile-de-France qui doivent « monter » pour assister les demandeurs d'asile. Les audiences sont alors regroupées sur une journée pour leur permettre de n'effectuer qu'un seul voyage à Paris.

Les chefs de division distribuent les dossiers de façon à trouver un équilibre entre dossiers dits « simples en termes d'instruction » et des dossiers plus lourds (qui sont plus longs à traiter).

Avant juin 2009, les audiences devaient compter un nombre minimal de 15 affaires, ce nombre étant fixé par arrêté ministériel. En 2005, le nombre de dossiers était de 18 ; une grève des rapporteurs eut pour effet de diminuer le nombre de dossiers. Pour remplir cette obligation, lorsque la CNDA examinait un « gros » dossier comme ceux relatifs à l'application de la clause d'exclusion pour des ressortissants rwandais présumés responsables du génocide de 1994, qui nécessitent de très longs développements, la Cour convoquait quatorze demandeurs d'asile chinois qui ont la réputation de ne jamais se présenter à l'audience. Depuis juin 2009, il n'y a plus de chiffre obligatoire mais le nombre d'affaires a été fixé dans la pratique à une moyenne de 13 dossiers par audience.

> PRÉPARATION DU DOSSIER PAR LE RAPPORTEUR

Une fois ce rôle établi, le rapporteur dispose d'un ou deux mois pour préparer les dossiers, tout en menant l'instruction pour deux autres audiences par mois. Pour cette préparation, il n'y a pas de méthodes pré-établies.

Certains d'entre-eux examinent en premier lieu l'entretien OFPRA, avant de reprendre la décision OFPRA puis le recours. Après avoir rapidement regardé le thème du dossier, d'autres rapporteurs le lisent dans l'ordre, et cherchent les contradictions qui peuvent exister entre les déclarations écrites et orales contenues dans le compte-rendu d'entretien et les déclarations du recours. D'autres rapporteurs préfèrent commencer directement par la décision OFPRA, arguant qu'elle leur permet d'emblée de situer le thème et de voir la motivation du rejet ou d'y déceler des erreurs juridiques. Ce n'est qu'ensuite qu'ils reprennent l'ensemble du dossier (formulaire, entretien et observations de l'officier de protection), le recours et qu'ils effectuent des recherches si besoin est.

Pour ce faire, les rapporteurs disposent comme les officiers de protection de l'OFPRA d'un accès Internet sur leur poste (ce qui n'était pas le cas en 2005) et d'un centre d'information géopolitique mais dont les effectifs ne permettent pas de répondre à toutes leurs demandes. C'est la division de la documentation de l'information et des recherches de l'OFPRA qui leur fournit les principaux matériaux. Cependant, les rapporteurs n'ont pu y avoir accès pendant quelques semaines en raison de la scission de l'établissement public, l'OFPRA réservant sa documentation à ses seuls officiers. Un accord a été passé pour rétablir l'accès mais cette situation pose la question de l'autonomie de la CNDA sur l'information sur les pays d'origine et de l'accès des avocats à cette information.

En matière de jurisprudence, les rapporteurs disposent d'un centre d'information contentieuse qui établit des recueils trimestriels et d'une base de données créée en 1994³ qui permet de cibler une recherche⁴.

Le temps passé à préparer chaque dossier diffère selon les rapporteurs et leur motivation. Ils comptent en moyenne deux heures et demi pour un dossier « simple » et deux semaines pour les plus ardues. Le rapporteur doit gérer seul son temps, et s'il veut mener l'instruction la plus scrupuleuse, il lui arrive parfois de terminer les rapports la veille de l'audience, voire le matin même.

> RÉDACTION DU RAPPORT

De l'analyse des pièces du dossier, le rapporteur doit rédiger un rapport qui va reprendre la chronologie de la procédure, les moyens soulevés par le requérant ou par l'OFPRA puis, dans un deuxième temps, émettre un avis sur le recours. C'est ce rapport qui est lu en audience publique.

³ Cf. Arrêté du 22 novembre 1994 portant création à la Commission des recours des réfugiés d'un système informatisé d'informations nominatives en vue de la constitution et de la mise à jour d'un fichier jurisprudentiel.

⁴ Une partie de cette base de données fait l'objet d'une version publique anonymisée sur le site de la CNDA, particulièrement lente, qui n'a pas été remise à jour depuis 2007 et où les décisions les plus récentes sont introuvables. Cependant les recueils annuels de jurisprudence sont accessibles sur le site de La Cimade. Le site devrait être renouvelé en janvier 2010.

LES RAPPORTEURS

Pendant les trente premières années de la Commission des recours des réfugiés, quand elle siégeait au Palais Royal, l'instruction des dossiers a été confiée à des auditeurs du Conseil d'Etat. En 1983, il a été décidé de multiplier les sections de la Commission avec des juges assurant des vacations d'audience. Il leur était impossible de mener l'instruction et il fut décidé de recruter des officiers de protection qui seraient chargés d'examiner les recours déposés devant la CRR. C'est ainsi qu'est née la fonction de rapporteur.

Il y a près de 80 rapporteurs à la Cour nationale du droit d'asile, répartis en 10 divisions. Leur recrutement se fait soit par le biais du concours commun avec celui de l'OFPRA, soit par contrat à durée déterminée. Cette deuxième voie a été massivement utilisée en 2004 quand des moyens exceptionnels ont été alloués à la CRR pour faire face à une impressionnante montée des recours après le déstockage

effectué par l'OFPRA. A cette époque, on comptait 168 rapporteurs pour une période d'un an. Si un certain nombre de ces contractuels ont été titularisés, la part des agents contractuels reste très importante.

La formation des rapporteurs est en partie commune avec celle des officiers de protection de l'OFPRA. Lorsqu'ils sont affectés à la Cour, ils reçoivent une formation renforcée en matière juridique, notamment sur les règles de rédaction des décisions. Un système de tutorat avec un rapporteur expérimenté et ayant eu une formation de formateur est mis en place. Pendant deux mois, les tuteurs les accompagnent en audience, les aident pour leur premier rôle, et peuvent les suivre quelques temps.

Chaque rapporteur doit assurer 30 audiences par an, soit deux à trois audiences par mois. Comme pour les officiers de protection à l'OFPRA, le nombre de dossiers à étudier lié à la réduction du délai

d'instruction est source de préoccupation des rapporteurs. En effet, ils doivent concilier célérité dans l'examen du recours et l'approfondissement de questions géopolitiques ou juridiques que posent de plus en plus certains recours. Ils sont en partie payés sous la forme de vacation par dossier étudié (au maximum 9,45€) dans la limite de 5 336€ par an⁵. Cette rémunération correspond à peu près aux vacations des assistants de justice.

Le rattachement de la Cour nationale du droit d'asile au Conseil d'Etat devrait avoir des conséquences sur le statut des rapporteurs puisque les fonctionnaires pourraient devenir des attachés d'administration près du Conseil d'Etat et ainsi travailler dans les diverses juridictions administratives. Les rapporteurs considèrent que l'arrivée de présidents permanents à la CNDA permettra de travailler plus étroitement avec eux et qu'elle améliorera la cohésion des décisions de la Cour.

Le rapporteur à la CNDA exerce en quelque sorte deux fonctions qui sont distinctes dans les juridictions administratives classiques, celle de rapporteur et celle de rapporteur public (anciennement appelé commissaire du gouvernement) mais sans avoir le statut de magistrat. Ils posent des questions concernant le manque de clarté, les contradictions du dossier, l'établissement des faits, les motifs de persécutions et la recherche de protection. Cette série de question vise à « *éclairer les membres de la formation de jugement sur le dossier* ».

A partir des faits exposés, les rapporteurs portent une appréciation sur le dossier, jugé convaincant ou peu pertinent, au regard des contradictions et de l'actualité des craintes encourues par la personne.

Les présidents ont de plus en plus tendance à consulter les dossiers avant l'audience, et certains demandent à voir le rapport (qui peut être alors envoyé par e-mail). Un rapporteur insiste sur le fait que certains présidents

travaillent beaucoup depuis un an : « *Ils sont toujours dans les bureaux, à lire les rapports, à poser des questions de droit, etc... Souvent ils nous appellent ou ils viennent nous voir pour discuter des dossiers, en général la veille de l'audience.* » Ce phénomène touche également les assesseurs du HCR depuis un an. En revanche, d'autres préfèrent arriver en audience sans consultation préalable du dossier. Dans tous les cas, une photocopie du rapport est aujourd'hui distribuée aux trois juges qui examinent le dossier (ce qui n'était pas le cas il y a un an ou deux) (voir encadré « *Les ordonnances nouvelles* » en page 44).

La préparation de l'audience pour le demandeur d'asile

Pendant qu'est instruit son recours par le rapporteur de la CNDA, le demandeur d'asile reçoit, en moyenne quatre semaines à l'avance, un avis d'audience lui indiquant la salle où sera jugé son recours.

⁵ Cf. Article 4 de l'arrêté du 20 juin 2008 fixant le taux des indemnités des personnes apportant leur collaboration à la Cour nationale du droit d'asile.

Pour s'y préparer, des demandeurs d'asile se rendent à la Cour nationale du droit d'asile et assistent aux audiences pour en comprendre les mécanismes. Ces visites sont parfois organisées par les associations ou par les CADA. Les demandeurs font également un point avec les bénévoles d'associations ou les travailleurs sociaux du CADA qui les suivent pour voir si de nouveaux événements ou de nouveaux documents peuvent être évoqués à l'audience. Mais surtout, il est temps, si ce n'est déjà fait, de prendre contact avec un avocat.

Un avocat pour tous ?

La généralisation de l'aide juridictionnelle

En 1991, quand fut adoptée la loi sur l'aide juridique d'Etat, fut imposée une condition d'entrée ou de séjour régulier (être titulaire d'une carte de séjour d'au moins un an) pour pouvoir bénéficier de l'aide juridictionnelle devant la Commission des recours des réfugiés. En conséquence, peu de demandeurs étaient assistés par un avocat payé par l'Etat, comme le montre le *tableau 2*.

Une véritable révolution a donc eu lieu le 1^{er} décembre 2008, la condition d'entrée et de séjour régulier ayant été supprimée conformément à la directive européenne sur les procédures. Des premières indications statistiques accessibles pour 2009, on constate une très forte augmentation du nombre d'admission de la part des demandeurs qui en bénéficient (environ 30%).

En pratique, le demandeur peut demander l'aide juridictionnelle à tout moment de la procédure : avant de déposer le recours (le délai d'un mois est alors interrompu), concomitamment au recours, à l'annonce de la convocation ou à l'audience (dans ce cas, le dossier est renvoyé à une séance ultérieure). Sauf si un avocat a été choisi par le requérant et a accepté d'être rétribué à ce titre, c'est le bureau d'aide juridictionnelle qui va désigner d'office l'avocat à partir d'une liste d'avocats volontaires établis par les Barreaux franciliens. Depuis le 1^{er} décembre 2008, cette désignation se fait très rapidement, parfois en une semaine si une audience est déjà programmée.

Si cette généralisation constitue un indéniable progrès, les avocats spécialisés –notamment les membres du réseau ELENA France– ont refusé de s'inscrire sur ces listes car la contribution de l'Etat n'est que de 8UV (soit 182€, la même somme qu'une comparution immédiate) et ne permet pas de prendre en charge le temps de travail consacré à des recherches, à l'assistance d'un interprète dans la préparation des cabinets, et au remboursement des frais de transports pour les avocats en région. Cette position de principe n'était pas un refus de la réforme puisque le réseau organise régulièrement des formations des avocats volontaires pour l'aide juridictionnelle. Cependant, elle a induit une certaine tension car malgré un accord entre le Barreau de Paris et la Cour prévoyant qu'un avocat serait désigné pour trois affaires, le bureau d'aide juridictionnelle manqua de volontaires au premier semestre 2009, ce qui eut pour conséquence de retarder l'enrôlement ou de renvoyer à une séance ultérieure de dossiers convoqués, grande hantise de la Cour. Au cours du deuxième semestre 2009, on a constaté que des avocats ont été désignés d'office hors des listes établies par les Barreaux et sans qu'ils aient assisté aux formations, ce qui se révèle très problématique. Les avocats habitués de la CNDA craignent la mise en place de permanences d'avocats commis d'office qui prendraient connaissance des dossiers à l'audience, alors que l'instruction est close et qu'il n'est plus possible de produire des éléments complémentaires, ni de procéder à des recherches. Alors que la plupart des avocats reçoivent les demandeurs d'asile à leur cabinet au minimum une fois avant le jour de l'audience, les avocats à l'aide juridictionnelle devraient les rencontrer dans la grande salle en « open space » de la CNDA, dépourvue de toute confidentialité. Dans ces conditions, leurs plaidoiries risquent d'être générales, très peu personnalisées et détaillées, donc peu susceptibles d'éclairer l'histoire du requérant ou d'emporter la conviction de la formation de jugement.

La généralisation de l'aide juridictionnelle accompagne une tendance plus ancienne : la présence d'un avocat auprès des requérants. Malgré la faiblesse de leurs

TABLEAU 2 : ADMISSION À L'AIDE JURIDICTIONNELLE / 2003-2009

ANNÉES	RECOURS	DÉCISIONS	DEMANDES AJ	ADMISSIONS	TOTAL DÉCISIONS	TAUX D'ADMISSION	ADMISSION AJ/RECOURS	ADMISSION AJ/DÉCISIONS
2003	44 201	29 502	6955	1 960	6 298	31,12%	4,43%	6,64%
2004	51 707	37 065	8125	2 123	4 865	43,64%	4,11%	5,73%
2005	38 563	56 147	5653	1 184	7 243	16,35%	3,07%	2,11%
2006	30 477	28 938	6078	3 442	9 476	36,32%	11,29%	11,89%
2007	22 676	27 242	4275	2 255	6 209	36,32%	9,94%	8,28%
2008	21 636	25 067	3648	1 202	6 209	19,36%	5,56%	4,80%
Prév. 2009	23 477	22 296		7 000			29,82%	31,40%

LES ORDONNANCES NOUVELLES

Depuis 2004, une partie des dossiers ne fait pas l'objet d'une audience mais est rejetée par des ordonnances dites nouvelles.

Comme dans toutes les juridictions, il était classique qu'un recours enregistré au-delà du délai d'un mois, non signé ou non rédigé en français, fasse l'objet d'une ordonnance de rejet. La nouveauté apportée en 2004 fut d'étendre cette possibilité pour des dossiers formellement recevables mais qui ne présentent « aucun moyen sérieux remettant en cause la décision de l'Office ». Le Conseil constitutionnel a validé ce dispositif, en considérant que les « *recours seront examinés par un rapporteur avant d'être soumis au président de la Commission ou aux présidents de section* »⁶.

Pour réaliser ces ordonnances, chaque division a sa propre modalité : dans l'une, c'est un rapporteur qui est chargé de cette tâche, tandis que dans d'autres, cela tourne entre plusieurs rapporteurs.

Chaque mois, près de 2 000 recours sont enregistrés, ce qui fait 200 dossiers par division. Une vingtaine de dossiers est présélectionnée pour faire l'objet éventuellement d'une ordonnance de ce type et est confiée au rapporteur désigné. S'il estime que le recours ne contient pas de moyens et que le dossier est manifestement infondé, il rédige un projet d'ordonnance signé par le président ou par les vice-présidents. En revanche, au vu de l'examen du dossier, le rapporteur peut le remettre dans le circuit normal.

Pour un rapporteur interrogé, il faut que « *le dossier soit réellement et manifestement infondé. Il y a des choses aberrantes : on est en plein contentieux et il faudrait rejeter parce que l'intéressé a insuffisamment motivé son recours en reproduisant son récit...* » Un autre rapporteur dit que cette gêne est partagée par les présidents chargés de les signer.

Ce système d'ordonnance a connu son apogée en 2007, avec près de 13% des décisions de la Commission des recours des réfugiés. Il s'agissait, pour un grand nombre, de recours de ressortissants chinois considérés comme très stéréotypés et sans fondement. En 2008, ce chiffre a décliné à 8,25% pour plusieurs raisons : la baisse du nombre de recours et notamment la chute des demandes chinoises ; le fait que les recours étaient mieux motivés et ne se bornaient plus à reprendre l'histoire du demandeur mais répondaient à l'argumentaire de l'OFPRA et à une gêne d'écarter des audiences des recours qui pouvaient se révéler non dénués de tout fondement.

Le 10 décembre 2008, le Conseil d'Etat rendit un arrêt qui sembla donner le coup de grâce à cette procédure. En effet, il cassa une ordonnance de ce type car le demandeur n'avait pas pu consulter les pièces de son dossier administratif à l'OFPRA (particulièrement le compte-rendu d'entretien) avant de prononcer une ordonnance. Il était porté atteinte au caractère contradictoire de la procédure⁷.

Pour s'adapter à la nouvelle donne, la Cour a adressé un courrier en lettre simple aux demandeurs susceptibles de faire l'objet d'une ordonnance, le leur précisant et les invitant à venir consulter le dossier à la Cour nationale du droit d'asile dans un délai de quinze jours. Inquiets, des centaines de demandeurs se rendirent à la CNDA provoquant une pagaille dans la salle des avocats où se trouve le bureau de consultation. Des demandeurs se trouvant à Mayotte ou en Guyane reçurent le même courrier, absurde dans leur cas, car ils ne peuvent se rendre en Métropole sans autorisation.

Depuis septembre 2009, le reçu de recours informe tous les demandeurs qu'ils peuvent faire l'objet soit d'un examen normal, soit de cette procédure. Mais il semble que le nombre d'ordonnances ait singulièrement baissé.

Les ordonnances nouvelles avaient aussi pour objectif de réduire le délai de jugement moyen (on compte un mois, voire un mois et demi en moyenne, contre 13 mois pour l'ensemble des recours en 2008). Mais elles paraissent particulièrement difficiles à justifier dans le cadre d'une procédure en plein contentieux et alors que tous les demandeurs n'ont pas nécessairement accès immédiatement à un avocat ou à une association spécialisée.

⁶ Cf. décision N° 2003-485 DC du 4 décembre 2003, §52

⁷ Cf. CE, 10 décembre 2008, N°284159, Sirajul I

ressources, les demandeurs d'asile ont compris qu'ils avaient intérêt à être défendus par un avocat. Comme le montre le tableau suivant, l'assistance d'un avocat n'a cessé d'augmenter ces trois dernières années : de 54% en 2006, il a atteint 80% en 2009.

Dans la pratique, la plupart des avocats, lorsqu'ils ne formulent pas eux-mêmes le recours, travaillent en partenariat avec les associations ou les CADA pour faire les recherches éventuelles, pour solliciter des certificats médicaux ou des documents dans le pays d'origine. Ils reçoivent les demandeurs d'asile dans leur cabinet afin de les préparer à leur audition par la Cour. Ce rendez-vous a lieu le plus souvent au moins trois jours avant l'audience car depuis 2004, il n'est plus possible de produire de nouveaux documents à trois jours de l'audience. Mais pour les demandeurs venant de province et ayant un avocat parisien, ce rendez-vous n'a parfois lieu que la veille de l'audience car il est difficile de demander de financer deux voyages à si courte échéance.

3. Les audiences

Méthodologie

Observer les audiences de la Cour nationale du droit d'asile est chose relativement plus aisée que d'assister à des entretiens à l'OFPR car les séances y sont publiques. Cet exercice a été réalisé par La Cimade en 1988⁸, par Amnesty International en 2003 puis par la Coordination française pour le droit d'asile (CFDA) en 2004-2005⁹.

Entre janvier et mars 2009, une vingtaine d'observateurs (issus de La Cimade ou d'autres associations, étudiants en droit ou en affaires publiques, d'autres encore intéressés par cette enquête), ont participé à 203 audiences à la CNDA. Pour chaque séance, ils devaient remplir une fiche contenant des questions précises : heure de début et de fin d'audience, avis du rapporteur, nom des intervenants (hors requérant), appréciations sur le rapport, sur la plaidoirie, mais également sur les questions que posent les juges. En complément de ces observations, nous avons pu nous entretenir avec des avocats, des rapporteurs, des interprètes, des juges assesseurs du HCR ainsi qu'avec la présidente de la CNDA, Mme Denis Linton, et son prédécesseur M. Bernard. Qu'ils soient tous remerciés pour leur disponibilité.

Immeuble Terra Nova, Montreuil-sous-Bois

La Cour nationale du droit d'asile est installée depuis 2004 dans un immeuble de bureaux situé à la lisière de Montreuil-sous-Bois et de Vincennes. Au rez-de-chaussée

et au premier étage de l'immeuble, des salles d'audiences ont été aménagées. En 2004-2005, on en comptait 15, alors qu'elles sont 9 aujourd'hui. La CNDA, dans son espace public, compte également une grande salle d'avocats où se trouve le bureau des consultations de dossier au rez-de-chaussée et une salle de repos pour les interprètes au premier étage.

Les demandeurs sont convoqués soit le matin à 8h30, soit l'après-midi à 13h30. Des agents vérifient leur convocation et les font patienter dans des salles d'attente situées à chacun des étages. Quand la section de jugement le décide, les personnes font leur entrée dans la salle d'audience. Toutes disposent d'une vingtaine de chaises. En face d'eux, sont disposés quatre bureaux. Sur leur gauche, se trouve le secrétaire qui s'assure que les requérants sont présents et appelle les affaires ; sur leur droite, avec sa pile de dossiers, se trouve le rapporteur. En face d'eux, devant de grandes baies vitrées, les trois juges de la section avec au centre le président, à sa droite, la personnalité qualifiée dite « de l'administration », et à sa gauche, la personnalité qualifiée dite du HCR. En face des trois juges, un dernier bureau permet au requérant, à son avocat et à l'interprète de s'asseoir. Plus rarement, s'y assoit également le représentant de l'OFPR qui vient présenter des observations orales pour expliquer pourquoi l'Office a rejeté la demande d'asile. Ces représentants sont issus de la division des affaires juridiques de l'Office.

Pendant une demi-journée, souvent plus, c'est dans ce cadre que vont être examinés les recours et entendus les demandeurs d'asile et les avocats. À l'issue des audiences publiques, les juges procèdent au délibéré sur chacun des dossiers (*voir encadré « Les trois juges de la formation de jugement » en page 47*).

La séance commence par les demandes de renvois. Les avocats les sollicitent si le requérant est absent pour cause de force majeure (maladie, hospitalisation) ou s'ils doivent assister d'autres personnes devant un autre tribunal. S'y ajoutent les personnes qui n'ont pas demandé l'aide juridictionnelle et qui souhaitent être assistées d'un avocat, ce qui a été massivement le cas lors des observations – l'entrée en vigueur de la généralisation de l'aide juridictionnelle étant toute récente. Or, le taux de renvoi des affaires est un des critères d'évaluation de la Cour. En 2008, il était proche de 30% et il a été de 37% en 2009 ; ce qui inquiète au plus haut point les pouvoirs publics car cela augmente le délai moyen d'instruction. Les demandes ne sont donc pas toujours acceptées par les présidents qui considèrent qu'elles sont dilatoires et surtout parce que les renvois

⁸ Cf. Cimade, *Observations de la Commission des recours des réfugiés*, 1989.

⁹ Cf. Flora Onteniente et Marie Roch, *observations des audiences de la CRR, CFDA*, juin 2005.

Association des Avocats ELENA FRANCE**2-4 rue de Harlay 75001 Paris****Lettre ouverte aux associations de défense du droit d'asile, aux centres et foyers d'accueil des demandeurs d'asile relative à l'aide juridictionnelle et à la Cour Nationale du Droit d'Asile**

Chers amis,

Vous n'êtes pas sans savoir que les requérants auront droit à l'aide juridictionnelle de manière quasi systématique, à compter du 1^{er} décembre 2008. En effet, la condition d'entrée régulière a été, légitimement, supprimée.

Cette réforme, attendue de longue date, figurait parmi les revendications de notre association qui a pour objet la défense du droit d'asile et des réfugiés.

Il ne s'agit donc pas de contester cette modification, qui aurait suscité satisfaction pleine et entière, si l'accès au droit d'asile était garanti.

Cette réforme soulève, toutefois, des problèmes liés à la formation et à l'indemnité due au titre de l'aide juridictionnelle.

D'une part, il est nécessaire de rappeler que le système de désignation actuel ne prévoit pas la prise en charge de tous les frais qu'implique cette défense, notamment l'interprétariat, la traduction et les frais de déplacement, trois conditions incontournables pour un véritable accès au droit d'asile.

D'autre part, l'intervention au titre de l'aide juridictionnelle est gratifiée de 8 U.V., soit 182 euros TTC, ce qui est très insuffisant.

La défense des demandeurs d'asile implique des compétences particulières (connaissances géopolitiques notamment) et la présence d'avocats spécialisés.

Cet honoraire est également insuffisant compte tenu du temps passé à préparer la défense de chaque requérant : cinq heures de travail au moins s'imposent : étude approfondie du dossier, recherches de jurisprudences, recherches de documentations, entretiens avec le client, examens et communications des pièces, sans compter le temps de l'audience devant la CNDA : attente, plaidoirie et instruction. Le montant de la rémunération horaire moyenne d'un avocat a été estimé à 160 euros par le Conseil National des Barreaux, et, la plupart des pays d'Europe, comme la Grande-Bretagne ou les Pays-Bas, applique un tarif horaire à chaque mission exécutée au titre de l'aide juridictionnelle et non pas une indemnisation qui reste symbolique devant la CNDA.

Nous tenons à rappeler avec fermeté que la perception de tout honoraire complémentaire à l'aide juridictionnelle totale est illégale et constitue un manquement aux règles élémentaires de déontologie, passible de sanction. L'article 32 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique prévoit que *« la contribution due au titre de l'aide juridictionnelle totale à l'auxiliaire de justice est exclusive de toute autre rémunération (...) »*.

Les avocats d'ELENA ne sauraient accepter de telles pratiques en contradiction flagrante non seulement avec l'objet même de notre association mais aussi et surtout avec le principe même de l'aide juridictionnelle. Nous ne nous sommes pas battus pour que les requérants pallient une carence de l'Etat. ELENA-France n'est d'ailleurs pas la seule à s'inquiéter du sort réservé à la défense des demandeurs d'asile. Le Syndicat des Avocats de France, lors de son dernier congrès, a, en effet, pris une motion aux termes de laquelle il *« exige une juste rémunération du travail de l'avocat et une prise en charge effective de tous les frais qu'implique cette défense, notamment l'interprétariat, la traduction et les frais de déplacement, condition incontournable d'un véritable accès au droit d'asile »*.

Les avocats de ELENA-France ont donc décidé, lors de l'assemblée générale du 8 décembre 2008, de refuser toute désignation à l'aide juridictionnelle tant que leurs légitimes revendications ne seront pas satisfaites :

- désignation des interprètes et des traducteurs au titre de l'A.J.
- Remboursement des frais de transport
- Revalorisation de l'indemnité versée au titre de l'A.J.

Nous tenions à vous en informer. Nous sommes sûrs que vous soutiendrez notre démarche qui s'inscrit dans la défense du droit d'asile et des droits des réfugiés.

Paris, le 18 décembre 2008

LES TROIS JUGES DE LA FORMATION DE JUGEMENT

Les sections de jugement sont composées de trois personnes :

1° **Un président** nommé soit

a) par le vice-président du Conseil d'Etat parmi les membres du Conseil d'Etat ou du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

b) par le premier président de la Cour des comptes parmi les magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes ;

c) par le garde des Sceaux, ministre de la Justice, parmi les magistrats du siège en activité et les magistrats honoraires de l'ordre judiciaire ; Les membres des corps visés aux a et b peuvent être en activité ou honoraires ;

Les présidents de section sont issus de la justice administrative en activité ou en retraite. Pour ceux en activité, il faut savoir qu'ils ont d'autres fonctions dans les tribunaux administratifs ordinaires (comme président ou conseiller d'Etat). On compte par exemple deux anciens ministres. La loi a

prévu une possibilité de recrutement des présidents issus de l'ordre judiciaire. L'arrivée en 2004 de juges judiciaires a un peu amélioré le niveau des questions par rapport aux années précédentes. Comme nous l'a dit un rapporteur : *« l'arrivée des juges d'instruction a considérablement amélioré la qualité de l'audition car leurs questions sont concrètes et précises »*.

2° Une personnalité qualifiée de nationalité française, nommée par le **haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés** (HCR) sur avis conforme du vice-président du Conseil d'Etat. C'est l'une des grandes originalités de la Cour, voulue par les pères de la loi de 1952 (Debré, Mayer) : le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés fait partie de la juridiction d'appel. Jusqu'au 1^{er} janvier 2004, il était représenté en tant que tel : les assesseurs HCR étaient les représentants de la délégation en France. Sous prétexte d'introduction de la protection subsidiaire, il a été décidé de modifier le mode de désignation

et le HCR n'est plus représenté en tant que tel mais il nomme les juges après avis conforme du vice-président du Conseil d'Etat. En pratique, c'est toujours la représentation du HCR qui recrute ces assesseurs, généralement des professeurs d'université et des juristes. Le HCR a souhaité élargir en recrutant des chercheurs sur des pays ou des personnes ayant eu des expériences sur le terrain. On compte trois fonctionnaires du HCR qui sont de nationalité française. Ils disposent des informations actualisées du HCR sur la situation dans les pays d'origine.

3° Une personnalité qualifiée nommée par le vice-président du Conseil d'Etat sur proposition de l'un des ministres représentés au conseil d'administration de l'Office. On les appelle dans le jargon **« représentants de l'administration »**. Ce sont souvent des fonctionnaires honoraires ou en activité de ministères des Affaires étrangères, de l'Intérieur et des Affaires sociales.

pèsent sur la durée d'instruction. Face à un demandeur d'asile qui sollicitait à l'audience l'aide juridictionnelle, un président a demandé à un avocat de se constituer sur le champ en lui proposant de disposer de quelques heures pour étudier son dossier et de le représenter dans la même journée. L'avocat a refusé énergiquement cette méthode.

La grande majorité des audiences ont lieu en présence d'un public principalement constitué des demandeurs d'asile convoqués. Les requérants peuvent demander une audience à huis clos. Cette requête n'est pas toujours acceptée par les présidents, alors qu'ils savent que cette demande annonce un récit difficile à confier devant plusieurs personnes (violences sexuelles ou autres expériences traumatisantes). Il arrive que des présidents (souvent femmes) refusent cette mise en confiance au demandeur d'asile, et lâchent parfois à leur avocat un : « Oh ! Encore un viol ! ».

> DURÉE DE L'EXAMEN D'UN DOSSIER

Il est très difficile d'établir une moyenne du temps consacré à chaque dossier, l'écart entre les uns et les autres pouvant être très important. Ainsi, parmi ces observations, l'examen le plus court a duré 4 minutes, requérant et avocat étant absents. Mais ils peuvent dépasser une heure vingt, voire trois heures lors de sections réunies fixant la jurisprudence. En moyenne, ils durent un peu plus d'une demi-heure (33 minutes).

Les audiences du matin commencent à 08h30 et peuvent se finir à 15h. Le temps consacré à chaque dossier n'est pas jugé suffisant, ou du moins, pas équitablement réparti. Les premières affaires d'une séance sont, en moyenne, traitées plus longuement que celles de la toute fin. La durée ne baisse pas de manière constante au cours de la demi-journée, mais il est rare que, lors d'une séance « normale » (c'est-à-dire sans un nombre

Des présidents permanents à la CNDA

Depuis 1952, la Commission des recours des réfugiés fonctionnait avec des présidents « vacataires », qui exerçaient des fonctions dans d'autres juridictions administratives, financières ou, depuis 2004, judiciaires et qui assuraient une à deux audiences par mois. Pour faire face à l'augmentation des recours, la Commission des recours a compté jusqu'à 140 formations de jugement et a traité 60 000 décisions en 2005. Mais ces moyens étaient exceptionnels, et dès que la Commission puis la Cour ont retrouvé des moyens plus limités (80 formations de jugement), le délai d'instruction a de nouveau augmenté tout en restant exceptionnellement court pour une juridiction administrative.

C'est pourquoi dès 2005, l'idée de « professionnaliser » la Commission a été envisagée. En 2008, un Conseiller d'Etat, Jacky Richard établit un rapport en mai 2008 dont l'un des thèmes était la nomination de dix présidents permanents à coté de 30 à 40 présidents « vacataires ». Son idée était de donner la responsabilité de direction et d'animation des divisions de la CNDA en ayant des échanges réguliers avec les rapporteurs, notamment pour préparer les séances de jugement. Ils seraient également chargés de signer les ordonnances sur le fond que tous les rapporteurs seraient invités à préparer. La proposition du rapport Richard fut retenue sur le nombre de présidents « permanents » et de vacataires alors qu'il existait une proposition alternative qui était de maintenir un système de présidents vacataires mais qui aurait une audience par semaine comme l'a faite l'ancien président de la Commission. La réforme, envisagée pour le début de l'année 2009, avait besoin d'une modification législative pour pouvoir se faire : c'est la loi du 12 mai 2009 de simplification du droit qui a servi de véhicule.

Il fut décidé que sept juges seraient issus des magistrats administratifs avec le rang de président, nommés pour trois ans, renouvelable une fois. Ils sont également affectés à un tribunal administratif ou à une cour administrative d'appel où ils sont intégrés après leur mandat à la CNDA. Trois autres sont des magistrats judiciaires qui sont en détachement avec le grade de président. Les nominations des juges administratifs ont été prises au printemps 2009 et seul l'un d'entre eux avait siégé comme vacataire à la CNDA. En revanche, les trois présidents magistrats judiciaires siègent depuis 2004. Contrairement à l'idée émise par le rapport Richard, les nouveaux présidents ne seront pas des super-chefs de division mais sont amenés à siéger le plus souvent possible (3 fois par semaine), à travailler de manière plus approfondie avec les rapporteurs, et ont la tâche de faire remonter les affaires aux sections réunies ou à la conférence instituée par le décret du 30 décembre 2008. Enfin, ils vont participer aux travaux européens dans le cadre du bureau d'appui européen.

Si l'on fait un rapide calcul, même avec des rôles réduits à 13 affaires par séance, les présidents permanents pourraient statuer sur au moins la moitié des affaires examinées par la CNDA en 2010.

important de renvois), les deux ou trois dernières affaires dépassent 25 minutes chacune. Devant le nombre d'affaires à traiter, les juges ont tendance à accélérer et à expédier parfois les dernières affaires de la journée ou alors ils décident un renvoi du dossier pour horaire excessif. Si le nombre d'affaires a diminué, il n'en demeure pas moins que les magistrats doivent faire un intense travail de concentration et ont du mal à accorder autant d'attention, de patience et de temps à chacune des affaires inscrites au rôle.

On remarque que le temps consacré double lorsque le requérant dispose d'un avocat : la durée moyenne d'une audience sans avocat est d'un peu plus de 16 minutes. La différence correspond bien entendu à l'absence de plaidoirie mais aussi au fait qu'une affaire qui n'est pas défendue par un avocat retient moins l'attention de la formation de jugement, qui pose donc moins de questions.

Ainsi les requérants qui se présentent devant la Cour sans conseil ont-ils moins de chances que les autres d'obtenir une annulation. Selon le rapport d'activité de 2007 de la CRR¹⁰, près de 90% des annulations concernent des affaires avec avocat. Quant au temps moyen d'une audience sans avocat et en l'absence du requérant, il est à peine supérieur à 6 minutes, le temps que le rapporteur lise ses conclusions¹¹.

La durée moyenne dépend aussi du président qui a la police de l'audience : elle peut varier de 21 minutes à près de 45 minutes. Nos observateurs ont constaté que certains présidents interrompent les avocats ou cherchent à limiter au minimum le nombre de questions, pour pouvoir avancer le plus vite possible. A l'inverse, d'autres prennent le temps de comprendre tous les détails de l'affaire qui leur est présentée, et ne laissent pas partir le requérant tant qu'il reste des points

¹⁰ « Commission des recours des réfugiés », ancien nom de la CNDA.

¹¹ Ce qui n'était pas systématiquement le cas, il y a quelques années.

obscur. Un de nos observateurs a résumé ainsi la journée qu'il avait passée à la CNDA : « *Les diverses formations de la Cour prennent vraiment le temps d'écouter et de comprendre chacun des cas qui leur est présenté. Quitte à ce que le temps imparti par le nombre de dossiers soit largement dépassé* ».

On peut y voir une différence de culture juridique des présidents issus des juridictions administratives dont la pratique est d'instruire sur la base de mémoires écrits et des présidents issus de l'ordre judiciaire qui ont une pratique de l'audition des justiciables. Un rapporteur considère que cela a été un important apport des juges, qui posent des questions relativement concrètes.

> LES RAPPORTEURS

Chaque examen commence par la lecture par le rapporteur de son rapport et de son avis.

Les rapporteurs ont fait l'objet de critiques par nos observateurs pour deux raisons principales : la sécheresse et la monotonie de leur ton qui transparaissent dans leur discours jugé mécanique et distant ; la fréquence à laquelle ils proposent des rejets qui, selon nos observations, correspondent à 82% des cas, contre 3,5% de propositions d'annulations, 11% de proposition de protection subsidiaire (essentiellement pour des Tamouls sri lankais), et 3,5% d'avis réservés.

Cette impression doit être tempérée par plusieurs éléments : tout d'abord, le pourcentage d'avis d'annulation et de reconnaissance du statut de réfugié a doublé depuis l'enquête de la CFDA en 2004, époque où il était de 1,8%. Si on compte les propositions de protection subsidiaire, il a été multiplié par 7. Ensuite, ce faible taux d'avis d'annulation peut s'expliquer par la nature de l'instruction du rapporteur. Les rapporteurs rappellent qu'ils n'entendent pas le demandeur avant l'audience et qu'ils ne disposent que de documents écrits (dossier OFPRA, compte-rendu d'entretien, décision de l'officier de protection, documents joints, souvent sous forme de photocopies, recours, etc.) pour se faire une opinion. Sauf si l'OFPRA a fait une erreur majeure –comme rejeter le conjoint d'un réfugié qui a automatiquement le statut de réfugié– ou si le requérant répond de façon particulièrement détaillée aux questions posées par la décision de rejet, il leur est difficile de se faire une opinion définitive. Un rapporteur précise : « *C'est pourquoi on propose surtout des rejets. Je propose environ 10% d'annulation, et c'est un chiffre assez élevé. L'autre jour, j'ai proposé huit annulations pendant la même audience. On peut tout à fait faire ça. Nous sommes très libres, bien plus que les officiers de protection* ».

Un autre élément d'explication tient au rôle joué par le rapporteur vis-à-vis des juges. Comme nous l'avons vu, le rapporteur fait office de rapporteur et de rapporteur public mais il ne fait pas partie des magistrats composant la formation de jugement et n'a pas non plus le statut de magistrat indépendant des rapporteurs publics. Or, il a face à lui des Conseillers d'Etat, des présidents de Cours administratives d'appel, de tribunaux administratifs, des magistrats de la Cour des comptes ou des juges judiciaires, qui n'accepteront pas nécessairement qu'un fonctionnaire leur donne des indications trop appuyées –bien qu'il soit le seul de la formation de jugement à maîtriser de façon approfondie le dossier–. Les rapporteurs se cantonnent donc à un avis de rejet pour éviter de froisser certaines susceptibilités mais ce qui leur importe est de poser les questions pertinentes qui pourront être reprises par les juges lorsque le demandeur sera interrogé. C'est également une façon d'inciter le demandeur d'asile et son avocat à insister sur certains points précis : « *La plupart du temps, nous faisons un avis de rejet sous réserve d'observation pour aiguillonner le demandeur et son avocat et qu'ils voient où se trouvent les questions soulevées.* » Les rapporteurs privilégient les éléments de faits dans leur avis. Il est rare qu'ils citent la jurisprudence de la Cour, sauf lorsqu'il s'agit des jurisprudences des sections réunies ou d'arrêts du Conseil d'Etat sur des questions précises.

> LES PLAIDOIRIES DES AVOCATS

Après les conclusions du rapporteur, la tradition de la CNDA est de donner la parole à l'avocat du demandeur. Cependant, certains présidents préfèrent qu'ils interviennent après les questions au demandeur à l'issue de l'examen de l'affaire (sauf si l'OFPRA est représenté). Un certain nombre d'avocats pensent que cela serait plus logique étant donné la grande part d'oralité dans la procédure à la CNDA. Depuis septembre 2009, les dix présidents permanents privilégient cette façon de faire, même si elle produit parfois des pataquès, les juges n'ayant pas eu le temps d'étudier les pièces du dossier (formulaire OFPRA, compte-rendu d'entretien) et ne sachant pas quelles questions poser au requérant.

Contrairement à d'autres juridictions administratives, à la CNDA, les avocats plaident presque toujours sur les éléments de faits et non sur les éléments de droit, ces moyens étant considérés comme inopérants par la Cour. Ainsi, critiquer les conditions de l'entretien à l'OFPRA ne sera pas un moyen d'annulation¹² mais sera au mieux pris en compte dans la décision. Sauf pour certains contentieux comme les dossiers liés à l'excision (les faits sont établis mais il faut les qualifier juridiquement) ou la

¹² Qui relèvent pourtant de la compétence de la CNDA. En effet, elle juge des recours fondés sur les articles L.723-1 et suivants du CESEDA.

question du pays de rattachement (en particulier pour les dossiers arméniens), les avocats peuvent développer des argumentaires fondés sur l'interprétation des directives européennes ou sur l'unité de famille des réfugiés mais ils ont l'impression qu'ils ne sont guère entendus. Ils s'appuient néanmoins sur la jurisprudence de la CNDA. Ils disposent à cet effet d'une collection de décisions dans la salle des avocats dont la mise à jour n'est pas régulièrement effectuée et des décisions qu'ils ont pu glaner par eux-mêmes.

En revanche, les avocats citent régulièrement des documents d'organisations des droits de l'Homme sur les pays concernés. Un avocat qui a une longue expérience en la matière nous a déclaré que pendant longtemps c'étaient les avocats qui apportaient l'information sur les pays d'origine à la CRR. Depuis, l'OFPRA et la CNDA s'appuient sur une documentation élaborée par leurs centres de recherche, à laquelle les avocats ont difficilement accès. Ainsi l'OFPRA et la CNDA ont fait une mission commune en 2006 en Arménie. Les rapports de missions n'ont été communiqués aux avocats qu'après une longue bataille.

Dans ce contexte, l'expérience de la plaidoirie devant la CNDA joue un grand rôle. L'un de nos observateurs l'a résumé ainsi : « Les très grandes différences de qualité de la plaidoirie sont frappantes. Selon que l'avocat connaît ou non le pays d'origine, et a travaillé ou non le dossier, l'impression produite sur les juges peut varier énormément ». 57% des plaidoiries entendues ont été jugées bonnes ou assez bonnes par nos observateurs. Les critères évoqués par ceux-ci étaient les suivants : une plaidoirie est bonne lorsqu'elle est « vibrante », « convaincante », « précise », « personnalisée », « bien documentée », qu'elle « reprend clairement les faits », « allie remarques géopolitiques générales et détails personnels », et « sait orienter les juges vers des questions auxquelles le requérant est capable de répondre ». A l'inverse, une plaidoirie est mal jugée (43% des cas) lorsqu'elle est « trop générale (sans détails ni éléments) », « peu claire », « peu synthétique », « affective », « longue », « lente », qu'elle « contient trop de récit » et « ne répond pas aux questions du rapporteur ».

> L'INTERPRÉTARIAT

Le métier d'interprète est particulièrement difficile et nécessite une connaissance approfondie des deux langues. Une maîtrise parfaite du français et d'une langue compréhensible du requérant permet la compréhension mutuelle des parties. Certains requérants estiment parler français suffisamment correctement pour ne pas avoir besoin d'interprète le jour de l'audience, mais sont perdus face au niveau de langage et aux questions que l'on peut leur poser.

Dans l'ensemble, nos observateurs ont jugé les interprètes de la CNDA compétents. 77% d'entre eux ont fait l'objet de remarques positives, contre 23% qui ont suscité des critiques. Les appréciations positives étaient le plus souvent étayées par les arguments suivants : « clarté », « précision », « aisance » et « volonté d'aider le requérant à comprendre les questions ». A l'inverse, il a été fait mention d'interprètes commettant des erreurs de traduction, parlant un français hésitant ou encore traduisant pendant que le requérant parlait, voire l'interrompant.

Nous avons observé un interprète qui traduisait les remarques hostiles que le président marmonnait (qui n'étaient pas des questions), pour que le requérant puisse se défendre, se positionnant ainsi en soutien du requérant. Mais nous avons aussi vu une interprète qui, face à un problème de dossiers mélangés qui suscitait une grande agitation pendant l'audience, a laissé le requérant sans explications. Elle considérait probablement qu'elle n'était là que pour traduire les questions.

Le système des appels d'offre a conduit à une plus grande professionnalisation des interprètes. Néanmoins leur qualité demeure assez inégale, les organismes auxquels ils appartiennent ne les ayant pas toujours formés. Un interprète nous a ainsi dit : « A la CNDA, vous parlez la langue, vous êtes interprète ». Or, le vocabulaire utilisé lors des audiences appartient à un registre juridique qui est parfois extrêmement difficile à traduire. Les interprètes utilisent alors de longues périphrases avec des mots simples pour être compris du demandeur. Cela leur est parfois reproché par les présidents qui ne comprennent pas la longueur de la traduction.

> LES QUESTIONS DES FORMATIONS DE JUGEMENT

L'enquête a fait ressortir de manière très nette une très grande diversité dans la façon d'interroger le demandeur.

Le nombre de questions

Selon nos observations, les juges qui posent le plus de questions au requérant sont l'assesseur HCR et le président – l'assesseur administration étant en général moins actif. Cependant, l'assesseur HCR est aussi celui à qui il arrive le plus souvent de ne poser aucune question, suivi par le représentant de l'administration et par le président. Ce dernier point n'est pas étonnant puisque le président est en général celui qui parle en premier, avant le représentant de l'administration puis l'assesseur HCR. Dans 10% des cas environ, l'assesseur HCR est le seul à poser plus d'une ou deux questions et à assurer l'instruction.

Attitude des membres de la formation de jugement

Dans 53% des cas, l'attitude du président a été jugée positive (c'est-à-dire, pour citer nos observateurs) : « bienveillante », « aimable », « attentive », « polie », « patiente », « calme », « compréhensive »¹³ ; c'est un résultat un peu supérieur à celui du représentant de l'administration (50%) et un peu inférieur à celui de l'assesseur HCR (59%).

Certains de nos observateurs ont ainsi résumé leur impression d'une audience ou d'une séance : « [les juges] sont à l'écoute, s'adressent poliment [aux requérants] », « les trois juges m'ont semblé faire preuve d'humanité », « les trois juges de cette session sont tout à fait compétents et sérieux, et respectueux des requérants ».

A l'inverse, il a été fait mention d'attitude « ennuyée », « hostile », « sceptique », « railleuse », « désagréable », « moralisatrice », « énervée » de la part de juges qui « digressaient », conduisaient leur interrogation « à charge », « ne faisaient pas d'efforts pour reformuler leurs questions » ou même « s'assoupissaient ».

Les phrases moralisatrices, par exemple, ne sont pas rares dans la bouche de certains juges. Lors de l'audience d'un homosexuel, autrefois marié, qui expliquait qu'en France il pouvait « manifester enfin sa liberté », le président a ainsi demandé d'un ton furieux : « Et pendant que vous *manifestez votre liberté*, votre femme et vos enfants, ils deviennent quoi ? ».

Il arrive aussi que les juges soient railleurs. Un de nos observateurs a ainsi assisté à une audience pendant laquelle, alors que le requérant expliquait qu'il avait été condamné, à cause de son homosexualité, pour des faits qu'il n'avait pas commis, le président répétait : « C'est vous qui le dites » après chacune de ses phrases (créant un dialogue du type : « Je n'avais pas commis les faits » / « C'est vous qui le dites » / « C'est uniquement parce qu'ils avaient découvert mon homosexualité qu'ils cherchaient à me nuire » / « C'est vous qui le dites » / « Mais si, c'était pour me faire quitter l'entreprise dans la honte » / « C'est vous qui le dites »), le décourageant d'apporter des explications supplémentaires.

Enfin, des juges manquent parfois de psychologie. Un observateur nous a ainsi signalé un cas où le président reprochait à un requérant albinos de RDC d'avoir l'air trop heureux pour quelqu'un de traumatisé, « le président lui dit carrément qu'il a l'air d'aller trop bien (on sent chez lui une soif de vivre) pour quelqu'un de persécuté depuis l'enfance ». Par ailleurs, certains juges ont parfois tendance à assimiler le cas précis qu'ils ont à juger à un flux d'immigration illégale et perçu comme

abusif. Quelques phrases relevées lors des observations le montrent bien : « Si tous les causeurs d'accident de la route devaient mener à l'asile politique... » (président interrompant le rapporteur), « elles vont toutes tenter de débarquer, dans ce cas-là » (discussion des juges entre eux, à propos des femmes africaines excisées et mariées de force), « si tous les membres de l'UNP¹⁴ estiment qu'ils sont menacés au Sri Lanka, ça va être l'exode massif ».

Les juges glissent souvent vers une attitude soupçonneuse. Un observateur a ainsi parlé de « présomption de culpabilité », un autre d'« a priori négatifs », un autre encore évoque un président « *ayant son opinion faite avant même que le requérant ait pu s'exprimer, l'opinion étant systématiquement hostile à l'intéressé* ». Un quatrième observateur résume ainsi ses impressions : « *la procédure [de la CNDA] a des traits communs avec la procédure d'un procès pénal (correctionnelle ou assises). Dans les deux cas, les juges interrogent une personne d'une façon soupçonneuse. C'est étonnant, car à la CNDA il s'agit bien d'une procédure administrative et non pénale, et le requérant n'est pas censé être coupable d'une infraction. Pourtant c'est bien l'impression que laissent plusieurs audiences : les juges cherchent surtout à vérifier si le requérant ne ment pas, s'il n'a pas triché. Le grand paradoxe, c'est que dans cette quasi-procédure pénale, le quasi-accusé est en fait presque toujours une victime (même si dans certains cas, il semble en effet mentir, déformer ou exagérer les faits). Mais au lieu de le traiter en partie civile d'une procédure pénale, [...] avec le respect dû à une victime, on le traite souvent comme un accusé. Certains juges sont manifestement soucieux de traiter les requérants avec respect, et sans agressivité ou ironie. Mais dans certains cas au contraire, il est très surprenant et parfois choquant de voir un juge malmené verbalement des personnes (au point parfois de les mettre mal à l'aise) alors même que ces personnes ont subi des violences ou des traumatismes qui les ont amenées à fuir leur pays* ».

Pertinence des questions

Sur ce point, nos observations montrent une différence très nette entre, d'une part, les assesseurs HCR, dont les questions sont jugées pertinentes dans 2/3 des cas, et, d'autre part, les présidents et les représentants de l'administration, dont les questions ne sont jugées pertinentes que dans 1/3 des cas.

Les questions que nous appelons « pertinentes » sont des questions sur le fond, personnalisées, pointues et montrant une connaissance du contexte. Certaines questions, sur la scolarité par exemple, peuvent être un

¹³ Les adjectifs sont cités en commençant par les plus fréquemment utilisés puis par ordre décroissant.

¹⁴ United National Party, parti politique d'opposition au Sri Lanka.

indicateur du niveau socioculturel du requérant. Des questions plus anodines peuvent aussi trouver leur intérêt car « elles permettent d'humaniser l'audience et de leur donner une épaisseur émotionnelle ». A l'inverse, les questions « non pertinentes » sont des questions sans rapport avec le sujet (les persécutions subies et les craintes en cas de retour), redondantes¹⁵, compliquées, difficiles à comprendre, ou encore montrant une méconnaissance du pays concerné.

Dans cette catégorie de questions non pertinentes, il faut mentionner le très grand nombre de questions annexes, portant sur le voyage du requérant, sa vie en France (« quelles activités a-t-il en France ? »), son intégration (« est-ce qu'elle parle un peu français ? ») etc. Ce type de questions hors sujet en matière d'asile revient souvent dans la bouche des représentants de l'administration et des présidents mais est très rare chez les assesseurs HCR. Elles sont le signe que pour ces juges, des critères d'intégration s'ajoutent ou se substituent à ceux prévus par la convention de Genève ou par la loi.

L'un de nos observateurs a assisté à une audience au cours de laquelle le président forçait tous les requérants à s'exprimer en français sans interprète, dès lors qu'ils étaient en France depuis plus d'un an. Or, les demandeurs d'asile n'ont pas accès à des formations linguistiques pendant l'instruction de leur demande d'asile. Même lorsque ceux-ci insistaient pour dire qu'ils n'étaient pas assez à l'aise en français, le président ne leur laissait pas le choix. A la fin de l'audience, il leur disait : « Vous voyez que vous y arrivez quand vous voulez ».

Dans cette même catégorie des préoccupations annexes, il arrive que certains demandeurs n'aient pas le statut de réfugié car ils possèdent déjà un titre de séjour. Les juges considéraient parfois que, dans

ce cas, une annulation n'est pas nécessaire. Or, une personne dont les craintes en cas de retour sont estimées fondées doit pouvoir se prévaloir d'une protection au titre de l'asile, indépendamment de son titre de séjour. A l'inverse certains dossiers ne sont pas véritablement étudiés car il semble possible d'obtenir un titre de séjour. Ainsi un assesseur dit de l'administration a docilement expliqué les modalités de délivrance d'une carte de séjour à un mineur somalien pris en charge par l'aide sociale à l'enfance alors que l'on pouvait légitimement considérer, au vu de la situation dans ce pays, qu'il entrait dans l'une ou l'autre forme de protection.

D'autres questions de la part de juges de l'asile montrent une méconnaissance de la situation du pays d'origine du requérant. Le plus souvent, il ne s'agit que de flottements ; on sent que la formation de jugement n'est pas à l'aise. Mais parfois, cela va plus loin. Nous avons ainsi vu un assesseur HCR, souriant par avance du piège qu'il tendait, demander à un requérant bangladais : « *Monsieur, vous vous dites bangladais mais vous parlez le bengali et non le bangladais* »¹⁶ ! Dans le même registre, un président a balayé le dossier d'un Sri Lankais cinghalais qui se disait persécuté pour son engagement politique, en affirmant qu'« *on n'a[vait] jamais entendu parler de rivalités politiques se traduisant par des voies de fait au Sri Lanka* ».

Des audiences pour fixer la jurisprudence : les sections réunies de la Cour nationale du droit d'asile

Depuis 1993, le président ou la présidente de la Cour nationale du droit d'asile peuvent convoquer des sections réunies pour une affaire qui pose une nouvelle question de droit ou, si besoin est, fixer une jurisprudence sur la situation d'un pays.

La formation de jugement compte alors neuf juges (trois présidents dont le président de la Cour, trois assesseurs dits de l'administration, trois assesseurs du HCR) et n'examine qu'une à trois affaires. En conséquence, les rapporteurs font des rapports beaucoup plus longs en développant les arguments de droit (jurisprudence du Conseil d'Etat et en examinant la jurisprudence d'autres pays). De même, les avocats disposent de plus de temps et l'OFPRA y est souvent représenté pour défendre son point de vue. Chacun des neuf juges peut interroger le demandeur ou l'OFPRA.

Ces séances solennelles attirent de nombreux rapporteurs, avocats et membres d'associations et deux salles sont alors réunies pour les accueillir. En février 2009, la Cour a même prévu un circuit fermé de retransmission télévisée et l'on pouvait suivre l'audience dans la salle d'attente de la Cour. Ces trois dernières années, les sections réunies n'ont eu lieu qu'une fois par an et ont traité les thèmes suivants : le principe de la confidentialité de la demande d'asile, le recours d'une personne qui a été renvoyée dans son pays d'origine, la situation des réfugiés palestiniens, la situation de guerre civile au Sri Lanka et l'application de la protection subsidiaire et la plus récente : la question de l'excision.

¹⁵ Il n'est pas rare d'entendre un juge ou un assesseur poser une question du type : « Votre mère est toujours au pays ? » alors que le requérant a déjà dit à trois reprises que sa mère était morte.

¹⁶ Le Bengali est la langue officielle du Bangladesh.

4. Le délibéré et les décisions

A la fin de chaque audience, les juges et le rapporteur se réunissent dans le secret pour délibérer. Par définition, nous n'avons pas pu observer ce délibéré mais il est possible, par des témoignages indirects de savoir comment il se déroule. En premier lieu, le rapporteur joue un rôle essentiel car il rappelle les éléments du dossier qui n'auraient pas été notés par les juges et c'est le seul qui ait la connaissance suffisamment fine du dossier pour pouvoir répondre à des questions qui n'auraient pas été soulevées lors de l'audition du demandeur ou qui fait état des informations sur le pays d'origine.

Pour prendre une décision d'accord et de rejet, il faut qu'il y ait une majorité de deux voix. La première chose surprenante est d'apprendre que les juges qui se montrent sévères à l'audience ne le sont pas forcément au moment de prendre la décision et inversement. Lors des délibérés en fin de séance, la voix du président n'est pas prépondérante et il arrive que la majorité résulte des voix des deux assesseurs. Autre idée reçue, l'assesseur du HCR ne préconise pas systématiquement une annulation. En effet, il essaie de suivre les recommandations du Haut commissariat à Genève et va par exemple discuter pour que soit reconnue une persécution liée au genre mais ne soutiendra pas nécessairement tous les dossiers.

TABEAU 4 : DÉCISIONS DE LA CNDA / 1999-2009

Source CNDA

ANNÉES	DÉCISIONS	ANNULATION	REJETS	TAUX D'ANNULATION
1999	13 755	1 249	12 506	9,1%
2000	18 089	1 800	16 289	10,0%
2001	22 090	2 336	19 754	10,6%
2002	23 916	2 255	21 661	9,4%
2003	29 502	3 467	26 035	11,8%
2004	37 065	4 574	27 849	12,3%
2005	56 147	8 375	38 187	14,9%
2006	28 938	4 451	24 487	15,4%
2007	27 242	5 415	21 827	19,9%
2008	25 067	6 331	18 736	25,3%
2009 (estimation)	20 555	5 468	15 087	26,6%

TABEAU 5 : DÉCISIONS 2008 / PRINCIPALES NATIONALITÉS

PAYS	DÉCISIONS	%	ANNULATIONS	TAUX D'ANNULATION
Turquie	2 582	10,3	524	20%
Sri Lanka	2 306	9,2	1 140	49%
RDC	2 256	9	798	35%
Serbie	1 755	7	330	19%
Arménie	1 705	6,8	456	27%
Russie	1 604	6,4	688	43%
Bangladesh	1 153	4,6	273	24%
Haïti	1 103	4,4	125	11%
Congo	902	3,6	130	14%
Guinée	827	3,3	243	29%
SOUS TOTAL	16 193	65	4 707	29%
Autres nationalités	8 874	35	1 624	18%
TOTAL	25 067	100	6 331	25,3%

Une fois le vote acquis, les projets de décision de la CNDA sont rédigés par les rapporteurs, sur les indications de la formation de jugement. Ce projet est relu par le président qui la signe. Comme elles doivent être rendues publics quinze jours à trois semaines plus tard et que le rapporteur est pressé par le temps, les décisions sont très peu motivées au regard d'autres décisions de juridictions administratives. Un rapporteur nous a donné les explications suivantes : « *Il y a des présidents qui ne motivent pas donc nous [les rapporteurs], on ne peut rien faire* », « *il y a des cas où le rapporteur n'est pas d'accord avec la décision et donc n'arrive pas à la motiver* », « *il y a des rapporteurs que ça ennuie de motiver* » et « *il y a des chefs qui veulent éviter la Cassation [et ne motivent pas les décisions pour ne pas faciliter le travail de préparation du pourvoi]* ». Le résultat est une décision pauvre et peu circonstanciée. L'ironie est que ce sont là les défauts reprochés aux déclarations des demandeurs d'asile rejetés...

Cependant, des arrêts récents du Conseil d'Etat pourraient modifier la donne puisque la Haute juridiction considère que la CNDA doit respecter les règles de procédure des juridictions administratives qui ne sont pas écartées par un texte spécial et compatible avec son organisation. En particulier, le Conseil a considéré qu'il fallait que la CNDA analyse tous les moyens soulevés par un recours et vise –ne serait-ce que pour les écarter– tous les mémoires, y compris les notes en délibéré qui interviennent après l'audience¹⁷. La tâche des rapporteurs risque d'être compliquée.

A la grande diversité des juges correspond une grande diversité des décisions qui laisse l'impression du caractère aléatoire de cette procédure. A première vue, le sort d'un demandeur d'asile dépend de la sévérité plus ou moins grande des juges, de son heure de passage et du temps consacré à l'examen de son recours.

Cependant, la CNDA connaît depuis trois ans une hausse de son taux d'annulation qui est passée de 10% en 2002 à 26,6% en 2009 (voir tableau 4 en page 53).

Cette hausse s'explique en partie et paradoxalement par l'amélioration de la qualité de l'instruction de l'OFPPA : l'audition du demandeur par l'OFPPA. Le compte-rendu d'entretien permet aux juges de se faire une opinion des craintes de la très grande majorité des demandeurs alors que cette pièce ne se trouvait que dans une minorité de dossiers. En motivant plus explicitement les motifs du rejet, l'OFPPA donne des leviers au demandeur d'asile et à son défenseur pour y répondre mais montre également

qu'un examen plus poussé de la demande ou la simple application de la jurisprudence de la CNDA aurait pu lui permettre de reconnaître la qualité de réfugié ou d'octroyer la protection subsidiaire. Depuis plusieurs années, la CNDA n'a pas la même appréciation que l'OFPPA de la situation de certains pays, notamment considérés comme sûrs comme la Géorgie ou la Bosnie, et annulent pour un tiers des décisions de l'OFPPA. L'exemple le plus spectaculaire a eu lieu en 2008. En application d'une jurisprudence des sections réunies de la Cour, 49% des recours sri-lankais ont donné lieu à une annulation principalement sur le fondement de la protection subsidiaire (voir tableau 5 en page 53).

La diversité des juges et leur connaissance plus ou moins grande des situations des pays n'est donc pas la seule raison de l'augmentation du taux d'annulation. Il montre qu'en dépit des améliorations des conditions d'examen, l'OFPPA ne prend pas le temps nécessaire pour approfondir l'instruction ou que la conception de la protection est devenue trop « élitiste ». Il montre aussi que malgré ses péripéties, l'intervention d'une formation collégiale comprenant le HCR permet d'assurer une application plus large de la convention de Genève.

> LA LECTURE PUBLIQUE

Chaque après-midi vers 15 heures, une grande agitation anime le hall d'entrée de la Cour. Sur des panneaux de bois sont en effet affichés les résultats des audiences qui ont eu lieu quinze jours ou trois semaines auparavant. Sur ces listings portant le nom et la nationalité du demandeur, figurent des mentions manuscrites ou de plus en plus souvent tapées :

- RENVOI, qui correspond à un renvoi de l'affaire à une autre audience.
- ANNULATION, ANNULATION PROTECTION SUBSIDIAIRE : signifient que la personne va se voir reconnaître la qualité de réfugié ou octroyer la protection subsidiaire.
- REJET : le recours est rejeté.

Ces quelques mots vont déterminer le sort du demandeur d'asile. L'annulation veut dire qu'il pourra résider en France, travailler, se loger, apprendre le français, faire venir sa famille, en bref recommencer une nouvelle vie.

Le rejet signifie que le préfet de son lieu de résidence a désormais le droit de lui retirer son récépissé et de prononcer à son encontre un refus de séjour, assorti d'une obligation de quitter le territoire français. S'il séjourne dans un CADA, il doit en sortir dans le délai d'un mois. Il devient un débouté du droit d'asile.

¹⁷ Cf. CE, 10 décembre 2008, N°284159, Sirajul I et Conseil d'Etat, 4 décembre 2009, N° 304386.

COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE

Séance du 28 janvier 2009
Lecture du 18 février 2009

bln

N° _____

M. _____

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La Cour nationale du droit d'asile

(6^{ème} division)

Vu le recours n° _____, enregistré le 26 juin 2007 au secrétariat de la Commission des recours des réfugiés, présenté par M. _____ demeurant : _____ ; ledit recours tendant à ce que la Cour annule la décision du directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) en date du 23 mai 2007 rejetant sa demande d'asile, par les moyens suivants :

de nationalité tchadienne et d'ethnie ouaddaï, il résidait à Courreï ; son père, membre du Front uni pour le changement, a pris part aux émeutes d'avril 2006 à N'Djaména ; de retour dans le village le 5 mai 2006 après avoir échappé aux forces de l'ordre, son père a été interpellé le 7 mai 2006 au domicile familial ; quelques jours plus tard, des militaires l'ont informé du décès de son père et l'ont interrogé sur ses liens avec les rebelles ; le 13 juin 2006, des militaires se sont à nouveau présentés à son domicile et après l'ont interrogé sur le lieu où son père cachait des armes ; il a ensuite été interpellé et conduit à la prison d'Abéché ; placé en détention sans jugement, accusé d'accointance avec la rébellion, il a été torturé et soumis à des travaux forcés ; le 11 octobre 2006, malgré son état de santé, il est parvenu à tromper la vigilance des gardiens et a pris la fuite ; après avoir gagné le domicile de son grand-père à Abéché, il a suivi les conseils de ce dernier et a quitté son pays où il ne peut retourner sans craintes pour sa sécurité, en raison des opinions politiques qui lui sont imputées ;

Vu la décision attaquée ;

Vu, enregistré comme ci-dessus le 5 septembre 2007 le dossier de la demande d'asile présentée par l'intéressé au directeur général de l'O.F.P.R.A., communiqué par celui-ci sans observations ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et le protocole de New York du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile modifié et notamment son livre VII ;

Vu l'avis d'audience adressé au directeur général de l'OFPRA ;

Après avoir entendu à la séance publique du 28 janvier 2009 Mme Ben Kraïem, rapporteur de l'affaire, les observations de _____ conseil du requérant, et les explications de ce dernier ;

Après en avoir délibéré ;

Considérant qu'en vertu du paragraphe A, 2° de l'article 1^{er} 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 ;

IV

chapitre

LA PROCÉDURE DE RÉEXAMEN



Après le rejet de la Cour nationale du droit d'asile, qui entraîne souvent une obligation de quitter le territoire, le demandeur peut, s'il présente des faits nouveaux, demander le réexamen de sa demande d'asile. Cette demande, le plus souvent examinée en procédure prioritaire, est considérée comme une variable d'ajustement par l'OFPRA. En revanche, la CNDA l'examine de la même manière que les autres recours.

1. L'obligation de quitter le territoire

Quand la Cour nationale du droit d'asile a notifié sa décision de rejet, le demandeur d'asile devient un étranger en situation irrégulière. Le préfet peut alors, sans attendre le terme du récépissé de trois mois, prononcer un refus de séjour assorti d'une obligation de quitter le territoire français. Cette obligation est d'abord une invitation à quitter la France avec la possibilité de bénéficier d'une aide au retour volontaire, gérée par l'Office français de l'Immigration et de l'Intégration. Cette offre de 2 000 € est proposée à tous les déboutés qui ont été admis au séjour et en particulier, à ceux qui sont hébergés dans un CADA. L'Office gouvernemental propose pour certains pays des montants supérieurs avec une aide à la réinstallation.

Cette aide ne remporte guère de succès auprès des déboutés du droit d'asile : environ 2 000 personnes en ont bénéficié en 2007 et 2008.

La majorité des déboutés du droit d'asile se maintient sur le territoire au delà d'un mois et conteste devant les Tribunaux administratifs les obligations de quitter le territoire en arguant qu'elle craint des tortures et des traitements inhumains et dégradants prohibés par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Bien qu'il ne soit pas lié par la décision de la Cour nationale du droit d'asile, le juge de la reconduite à la frontière qui doit statuer dans le délai de trois mois considère le plus souvent que ces craintes ne sont pas établies.

Parce qu'ils estiment qu'ils ne peuvent retourner dans leur pays et qu'ils ont besoin d'une protection, un certain nombre de demandeurs d'asile cherchent alors à faire rouvrir leur demande d'asile.

2. Les conditions du réexamen : le fait nouveau

Pour que l'OFPRA procède à ce réexamen, le demandeur d'asile doit présenter des faits nouveaux intervenus postérieurement à la décision de la CNDA, c'est-à-dire s'il s'agit d'un événement qui s'est déroulé après la décision de la Cour ou dont le demandeur n'avait pas connaissance. Il doit être en outre « crédible et pertinent pour être susceptible de montrer des craintes de persécution ou de menaces graves ». Si ces conditions sont réunies, l'OFPRA doit examiner l'ensemble des faits présentés par le demandeur.

On le voit, la définition juridique du fait nouveau est subtile et la distinction entre un fait nouveau permettant de rouvrir le dossier et un élément confirmant les faits déjà présentés par le demandeur est extrêmement ténue et la jurisprudence n'est pas très claire. Un même document comme une convocation dans un commissariat peut,

selon le contexte, être considéré comme un fait nouveau ou comme une nouvelle preuve de craintes déjà énoncées.

3. La procédure de réexamen quasi systématiquement en procédure prioritaire

Pour demander le réexamen de son dossier, le demandeur doit se présenter de nouveau auprès du préfet pour solliciter une autorisation provisoire de séjour. Le principe est le même que pour la première demande : le préfet délivre une autorisation provisoire de séjour d'une durée de quinze jours. Le demandeur a alors huit jours pour adresser sa demande à l'OFPRA.

Dans la pratique, les préfetures considèrent que l'immense majorité des demandes de réexamen sont des recours abusifs et prononcent un refus de séjour soit parce que les intéressés ont formulé cette demande dans un délai bref après leur rejet par la CNDA, soit au contraire parce qu'elle intervient après une mesure d'éloignement ou après un long séjour en situation irrégulière. Résultat plus de 80% des réexamens font l'objet d'une procédure prioritaire (voir tableau 1).

Dans ce cas, comme lors des premières demandes, c'est le préfet qui doit transmettre le dossier de réexamen après que le demandeur a remis dans un délai de quinze jours le formulaire spécifique de réexamen.

4. Le formulaire de réexamen

L'OFPRA a mis en place un formulaire spécifique de quatre pages de couleur rose pour les réexamens. Les informations demandées sont nettement plus limitées : dates des précédentes demandes et des décisions de l'OFPRA et de la CNDA, changements dans l'état civil du requérant, motifs de la demande de réexamen (en une page) puis liste des documents présentés à l'appui de la demande.

Dans la pratique, ce formulaire est loin d'être suffisant. En effet, pour convaincre l'OFPRA de réexaminer la demande, il faut préciser pour chaque document ou information à quelle date il ou elle est parvenu au demandeur d'asile et de démontrer en quoi il ou elle constitue un élément nouveau, crédible et pertinent. Dans un deuxième temps, il faut alors les insérer dans un récit complet en essayant de répondre à nouveau aux doutes qu'avait émis l'OFPRA ou la CNDA lors de la première demande. Autant dire que la demande de réexamen est souvent un travail de longue haleine, supposant des recherches, des entretiens répétés qui ne sont pas compatibles avec la situation d'anxiété dans lequel vit le demandeur qui est désormais sans papier et à la merci d'un éloignement ni avec les délais particulièrement courts imposés par la réglementation.

TABLEAU 1 : RÉEXAMENS À L'OFPPRA / 2004-2008

ANNÉES	RÉEXAMENS	PROCÉDURE PRIORITAIRE	EN RÉTENTION	TOTAL
2004 <i>part</i>	7 048	4 199 54,70%	260 3,29%	4 459 63,01%
2005 <i>part</i>	9 488	6 331 66,73%	458 4,83%	6 789 71,55%
2006 <i>part</i>	8 584	6 562 76,44%	544 6,34%	7 106 82,78%
2007 <i>part</i>	6 133	4 271 69,64%	657 10,71%	4 928 80,35%
2008 <i>part</i>	7 195	5 258 72,60%	685 9,52%	5 943 82,60%

5. L'examen par l'OFPPRA : les réexamens, variable d'ajustement de la procédure ?

Qu'elle soit adressée par le demandeur admis au séjour dans le délai de huit jours ou transmise par le préfet, la demande de réexamen fait l'objet d'un nouvel enregistrement par l'OFPPRA et donne lieu à une nouvelle lettre d'enregistrement.

De 2004 à 2008, un décret avait prévu une procédure de recevabilité du réexamen. Dans un délai de 96 heures après la réception, l'OFPPRA devait indiquer en délivrant ou non une lettre d'enregistrement, s'il considérait la demande de réexamen recevable. Dans ce cas, le demandeur devait normalement être admis au séjour et bénéficier d'une allocation, même s'il avait été placé en procédure prioritaire¹. S'il ne délivrait pas une lettre d'enregistrement ou si l'OFPPRA restait silencieux dans ce délai, la demande était considérée comme rejetée et un préfet pouvait mettre à exécution une mesure d'éloignement.

Cette procédure a été supprimée par un décret de juillet 2008 parce qu'elle était incompatible avec une disposition de la loi Hortefeux énonçant qu'aucune décision d'accord ou de rejet ne naît du silence de l'Office et parce que l'OFPPRA ne la mettait pas réellement en œuvre.

Lorsque la demande de réexamen arrive à l'OFPPRA, elle est attribuée à un autre officier de protection que celui qui a instruit la demande en première instance dans une autre section. L'officier de protection examine rapidement les faits nouveaux invoqués par le demandeur et doit vérifier si les documents produits sont recevables chronologiquement, c'est-à-dire intervenus postérieurement à la dernière décision. Si tel est le cas, il doit dans

un deuxième temps évaluer leur crédibilité et leur pertinence. Si ces deux conditions sont réunies, il décide de procéder au réexamen et de convoquer le demandeur à un entretien.

Dans les faits, rares sont les demandeurs qui font l'objet d'une telle convocation. L'OFPPRA considère que les demandeurs ont déjà bénéficié d'une instruction approfondie en première instance avec entretien et que la plupart des demandes de réexamen ne « méritent » pas une nouvelle instruction. S'il admet que certains documents ou certaines informations sont recevables, c'est pour immédiatement en contester la crédibilité ou la pertinence. En conséquence, la demande fait l'objet d'un nouveau rejet dans un délai très bref (environ huit jours).

Même quand un coup d'Etat ou une guerre civile ravage un pays, ce traitement peut perdurer. Ainsi entre 2005 et 2009, l'OFPPRA a été saisi d'un nombre important de réexamens formulés par des Tamouls sri-lankais invoquant le risque de rentrer dans leur pays où une guerre totale était déclarée entre l'armée gouvernementale et le LTTE. C'était indiscutablement un fait nouveau majeur : le HCR demandait de leur octroyer une protection et la Cour européenne des Droits de l'Homme a demandé aux Etats de ne renvoyer aucune personne membre de cette communauté vers le Sri Lanka. Pourtant, même lorsque les personnes étaient placées en rétention, l'OFPPRA a continué à rejeter leurs demandes en considérant qu'elles ne présentaient pas de fait nouveau.

Lorsque l'officier de protection décide de reconvoquer le demandeur, l'entretien se déroule dans les mêmes conditions qu'en première instance mais il est plus bref car les questions tournent essentiellement sur les faits nouveaux et éventuellement pour apporter des précisions ou des corrections aux déclarations initiales.

¹ Cf. CE, 12 octobre 2005, n°273198 *Gisti* et CE, 16 juin 2008, n°300636, *La Cimade*.

A l'issue de l'instruction, l'OFPRA prend une nouvelle décision sur la demande d'asile. En cas de rejet, la décision examine d'abord la recevabilité puis porte une appréciation sur le fond de la demande de réexamen. Selon les statistiques de l'OFPRA, le taux d'accord en réexamen est marginal entre 1 et 3%. Cependant en 2008, il est monté à 5,1%.

Comme en première instance, les décisions sont notifiées par lettre recommandée et le demandeur dispose d'un délai d'un mois pour former un recours devant la Cour nationale du droit d'asile.

6. L'examen par la CNDA : des dossiers comme les autres

Parce que l'OFPRA rejette massivement les réexamens, la CNDA est saisie d'un nombre important de recours (22% en 2007). Mais la Cour ne fait pas de discrimination particulière : les recours sont inscrits dans les mêmes audiences et instruits par les mêmes rapporteurs. Ceux-ci doivent faire un examen de la recevabilité des faits nouveaux avant de reprendre l'instruction sur l'ensemble du dossier pour les présenter à l'audience.

Il n'est donc pas rare de voir dans les salles de la Cour des personnes en France depuis plusieurs années, sans papiers, qui ont présenté une ou plusieurs demandes de réexamen qui toutes étaient rejetées sans entretien par l'OFPRA et qui, parce qu'ils apportent un document jugé crédible ou parce qu'une jurisprudence nouvelle est apparue, peuvent faire réexaminer leur demande et obtenir gain de cause. En 2008 et 2009, cela a été le cas pour un grand nombre de Sri-lankais auxquels a été octroyée la protection subsidiaire. Cette reconnaissance, après des années de procédure, montre que les demandes de réexamen ne sont pas que des manœuvres pour se maintenir sur le territoire, comme les voient les préfets, mais qu'elles sont le fait de personnes passées à travers les mailles de la procédure de détermination.

Conclusion : vers une procédure d'asile européenne ?

Les organes de détermination ont-ils « réussi » leur mutation et celle de la procédure d'asile ? A l'issue de notre pérégrination, on ne peut verser ni dans le panégyrique, ni dans la philippique.

L'accès à la procédure OFPRA est en apparence simple, mais les effets de la régionalisation de l'admission au séjour et de l'accueil ainsi que les contraintes de rédaction en français le compliquent inutilement. L'instruction à l'OFPRA a connu une très nette amélioration avec l'audition quasi-systématique des demandeurs par des officiers de protection, très attachés à leur mission et soucieux des personnes. Mais elle repose toujours pour la majorité des dossiers sur une seule personne qui doit concilier l'obligation de mener l'audition et sa saisie, faire des recherches documentaires et juridiques pour analyser la demande et répondre aux impératifs de « productivité » fixés par le gouvernement. En dépit du développement de structures d'appui, cela n'abolit pas complètement le caractère subjectif et parfois aléatoire des décisions. Ce sentiment est renforcé lorsque l'OFPRA doit statuer selon la procédure prioritaire.

Dans ce contexte, pour une majorité de demandeurs d'asile, le recours à la Cour nationale du droit d'asile reste indispensable pour se voir reconnaître la qualité de réfugié ou octroyer une protection subsidiaire. La Cour, enfin détachée de l'OFPRA, a connu en 2009 une année de transition avec trois faits importants : son rattachement au Conseil d'Etat, la généralisation de la présence d'un avocat et l'arrivée au troisième trimestre de présidents permanents, tout en réduisant le délai d'instruction. Les observations ont montré qu'une majorité des acteurs –avocats, rapporteurs et membres des formations de jugement– avaient une haute conscience des demandeurs d'asile et de leurs droits, mais que persistaient de grandes différences, source d'aléas, entre les sections de jugement, avec parfois des comportements peu respectueux des demandeurs d'asile, traités presque comme des accusés alors qu'ils sont les victimes du désordre mondial. Il n'en demeure pas moins que l'augmentation du taux d'annulation des décisions de l'OFPRA est le signe, non d'une versatilité mais d'une approche de plus en plus divergente entre l'OFPRA et la juridiction qui le contrôle.

La procédure française pourrait-elle servir de modèle pour une procédure d'asile commune à tous les pays de l'Union européenne, annoncée par le pacte européen sur l'asile et l'immigration adopté en 2008 pendant la présidence française ? Rien n'est moins sûr. Car si tous les Etats ont adopté des mesures législatives pour transposer les directives européennes pertinentes, ils en font une lecture radicalement différente, privilégiant la protection subsidiaire au détriment du statut de réfugié. Les procédures « accélérées » sont la norme et elles s'accompagnent de plus en plus de l'enfermement ou de l'assignation à résidence des demandeurs d'asile comme à Malte, en Italie ou en Grèce. Dans un certain nombre de pays, il n'existe pas de possibilités d'appel permettant un examen complet de la demande d'asile par la juridiction d'appel mais un simple contrôle de légalité. Enfin et surtout, les pays européens souhaiteraient développer des procédures d'asile dans les pays voisins comme le Maroc, la Libye, l'Ukraine ou la Turquie afin que la détermination se fasse en dehors de l'Union et que, par des programmes de réinstallation, n'arrivent que des bénéficiaires de la protection internationale. En 2010 a été créé un bureau d'appui européen, embryon d'un futur Office européen qui sera chargé de mettre en commun la documentation et les bonnes pratiques mais également de prêter main-forte à des pays européens « débordés » par les demandes d'asile. Sa mise en place apparaît une idée intéressante mais elle intervient des années après celle de l'agence Frontex qui fonctionne dans une logique de refoulement des personnes. Certaines d'entre elles, en quête de protection, ne pourront pas atteindre l'Union européenne et ne pourront accéder à la procédure d'asile, aussi protectrice soit-elle.

La France est le premier pays d'accueil des demandeurs d'asile en Europe et la procédure de détermination permet de reconnaître la moitié des réfugiés de toute l'Europe. Mais pour combien de temps ? En parlant de « supermarché de l'asile », le ministre de l'Immigration laisse craindre qu'il sera court.

Propositions de La Cimade

Concernant l'OFPPRA

1/ RENFORCER L'AUTONOMIE DE L'OFPPRA

L'autonomie de l'OFPPRA doit être renforcée par une réforme de ses instances permettant aux institutions de protection des droits (Commission consultative des droits de l'Homme, médiateur de la République, futur défenseur des droits), à la société civile (associations, universitaires) et au HCR de prendre part aux délibérations du Conseil d'administration concernant l'exercice du droit d'asile en France.

En outre la nomination du directeur général de l'OFPPRA doit être faite après avis conforme du parlement.

2/ FAIRE DE L'OFPPRA UN VÉRITABLE GUICHET UNIQUE DE L'ASILE

L'OFPPRA, installé dans les régions d'accueil des demandeurs d'asile, pourrait devenir un véritable guichet unique de l'asile en ayant compétence sur l'admission au séjour des demandeurs et sur le dispositif national d'accueil à la place des préfectures de région. Un tel guichet unique permettrait d'unifier et de simplifier la procédure et de la rendre équitable (information faite dans la langue comprise par l'intéressé avec un interprète, meilleure coordination lors des convocations pour les entretiens, prise en charge par l'Etat des frais de procédure : traductions de documents et transports, prise en compte des populations vulnérables comme les enfants, les victimes de la torture, etc.).

3/ SIMPLIFIER LE FORMULAIRE OFPPRA

La rédaction en français du formulaire écrit de l'OFPPRA dans un délai de 21 jours (voire 15 jours en procédure prioritaire et 5 jours en rétention) ne permet pas un accès facile à la procédure, d'autant plus qu'à ce stade l'assistance d'un interprète au frais de l'Etat n'est pas prévue. En outre, on constate des violations de la confidentialité de la demande d'asile. S'il n'est pas supprimé, le formulaire de l'OFPPRA devrait être simplifié pour ne contenir que des informations minimales (identité, état civil et itinéraire), le recueil des éléments d'information ayant lieu lors de l'audition du demandeur à l'OFPPRA, éventuellement complété par un récit écrit.

A défaut, l'Etat doit prévoir les moyens suffisants, notamment en interprétariat, pour permettre la rédaction en français du formulaire.

4/ POUR UN ENTRETIEN SYSTÉMATIQUE À L'OFPPRA AVEC DES GARANTIES

Tous les demandeurs d'asile doivent pouvoir bénéficier d'une audition à l'OFPPRA. Les dispenses prévues par la loi doivent être supprimées.

- la formation initiale et continue des officiers de protection doit être prévue, une méthodologie de l'entretien doit être mise en place privilégiant les entretiens non-directifs et prenant compte des besoins spécifiques (mineurs, femmes, victimes de torture).
- la présence de personnes accompagnatrices doit être possible, conformément à la directive procédures.
- le compte-rendu d'audition doit pouvoir être relu et signé par le demandeur d'asile, comme la directive procédure en ouvre la possibilité.

5/ UNE DÉCISION PLUS TRANSPARENTE

Les demandeurs d'asile doivent avoir une réponse à leur demande dans un délai rapide. En cas d'absence de réponse, il y aurait accord implicite. La décision de l'OFPPRA devrait être traduite à l'intéressé pour qu'il puisse en comprendre les termes. L'OFPPRA doit motiver sa décision de façon plus complète et indiquer les sources d'information sur laquelle repose sa décision.

Concernant la CNDA

6/ UN RECOURS SUSPENSIF POUR TOUTES LES DEMANDES D'ASILE

Pour être en conformité avec la directive procédures et la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, un recours suspensif et urgent doit être instauré pour toutes les demandes d'asile, y compris les procédures prioritaires et en rétention.

7/ MAINTENIR LA PRÉSENCE DU HCR AU SEIN DE LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE ET REVOIR LA MODALITE DE DÉSIGNATION DE L'AUTRE ASSESSEUR

La nomination de présidents permanents à la Cour peut apporter des améliorations dans le travail de la Cour nationale du droit d'asile. Mais il faut maintenir une composition « échevine » où le HCR prend toute sa place. Pour garantir l'indépendance de la Cour, le mode de désignation des assesseurs dits « représentants de l'administration » doit être revu.

8/ SUPPRESSION DE LA PROCÉDURE D'ORDONNANCE NOUVELLE

La procédure d'ordonnance nouvelle qui, après une étude par un rapporteur, rejette un recours sans que le demandeur n'ait été entendu, apparaît contradictoire avec le fait que la Cour statue en plein contentieux et porte atteinte au droit du demandeur d'être entendu par une formation collégiale. Si on veut réduire le délai d'instruction, il est possible de raccourcir le délai entre le dépôt du recours et son instruction par un rapporteur.

9/ UNE AIDE JURIDICTIONNELLE REVALORISÉE

L'accès de tous les demandeurs d'asile à cette aide a été un pas important en décembre 2008. Cependant, le montant est trop faible et ne permet pas à l'avocat de rémunérer un interprète lors de l'entretien au cabinet, ni d'effectuer des recherches à l'appui du dossier.

10/ UN RÔLE NOUVEAU POUR LES RAPPORTEURS

Aujourd'hui, les rapporteurs de la CNDA font office de rapporteurs (reprenant les principaux éléments du dossier) et de rapporteurs public (donnant son avis sur le dossier). Il serait intéressant que le rapport soit communiqué aux parties comme il est prévu dans les juridictions administratives par le décret du 1^{er} février 2009.

Abréviations

ANAFE	Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers
APS	Autorisation provisoire de séjour
ATA	Allocation temporaire d'attente
CAA	Cour administrative d'appel
CADA	Centre d'accueil pour demandeurs d'asile
CE	Conseil d'Etat
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CEDRE	Centre d'études, de documentation et de recherches
CFDA	Coordination Française pour le Droit d'Asile
CICI	Comité interministériel de contrôle de l'immigration
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
CRA	Centre de rétention administrative
CRR	Commission des recours des réfugiés (<i>actuellement CNDA</i>)
DIDR	Division d'information de documentation et des recherches
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les R éfugiés
MIINDS	Ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
PS	Protection subsidiaire
TA	Tribunal administratif

la Cimade
L'humanité passe par l'autre

7 ANS

Causes communes

5€ décembre 2009 n°63



DOSSIER

Inventer une politique d'hospitalité

P. 10 LES ENFANTS N'ONT PAS
LEUR PLACE EN RÉTENTION

P. 26 LA CIMADE ET LA PRISON,
HISTOIRE D'UNE MISSION

P. 30 NATURALISATIONS :
UNE RÉFORME POLITIQUE

Causes Communes, le journal de La Cimade
Dossier spécial : INVENTER UNE POLITIQUE D'HOSPITALITÉ

32 pages

Abonnement pour un an (4 numéros) 15 €
Archives et abonnement sur www.lacimade.org



La Cimade

L'humanité passe par l'autre

64 rue Clisson

75 013 Paris

Tél. : 01 44 18 60 50

www.lacimade.org

ISBN : 978-2-900595-20-6

ISSN : 1956-5410

5€ + 2€ de frais de port