

# La spécificité de la CNDA

(1)

- **Juridiction administrative spécialisée:**  
Première juridiction administrative de France par le nombre de recours, la CNDA a une **compétence nationale** pour statuer en premier et dernier ressort sur les recours dirigés contre les décisions de l'OFPRA relatives au droit à une protection internationale. Le **recours** devant la CNDA est **suspensif d'exécution d'une mesure d'éloignement (article L. 731-3 du CESEDA)**. La Cour est placée sous le **contrôle de cassation du Conseil d'Etat**.
- **Juge de plein contentieux:** L'article L. 733-5 du CESEDA prévoit que « la Cour nationale du droit d'asile statue, en qualité de juge de plein contentieux, sur le droit du requérant à une protection au titre de l'asile **au vu des circonstances de fait dont elle a connaissance au moment où elle se prononce.** »

# La spécificité de la CNDA

(2)

- **La CNDA est le juge du droit à une protection internationale mais pas le juge de tout le contentieux intéressant les demandeurs d'asile.** La CNDA est compétente pour connaître des décisions de l'OFPRA refusant à divers titres l'octroi d'une protection internationale. Elle ne se prononce donc pas sur le droit au séjour ni sur l'éloignement, non plus que sur le refus d'admission sur le territoire au titre de l'asile, le placement en rétention, le transfert vers un autre Etat membre (règlement Dublin) ou les conditions d'accueil des demandeurs d'asile.
- **La composition de la CNDA est originale (article L. 731-1 du CESEDA) : son président est membre du Conseil d'Etat.** Elle comporte des formations de jugement composées chacune d'un **président, magistrat professionnel** (administratif, judiciaire ou financier), et de **deux assesseurs (HCR et personnalité qualifiée)** regroupées en chambres, elles-mêmes regroupées en sections (**11 chambres regroupées en 3 sections** selon l'arrêté du VP-CE du 16 septembre 2015); **104 présidents dont 14 à temps complet.**

# L'asile devant la CNDA en chiffres (2014)

- **37 356 recours** (+ 7,5% / 2013 : 34 752) avec un **taux de recours de 86,88%**
- **39 162 décisions rendues** (+1,6%) : **79,3%** rendues **en formation collégiale** et **20,7% par ordonnances** : 3,5% ord. de l'article R. 733-4, 1° à 4° (incompétences, non lieux, désistements, forclusions) et 17,2% ord. de l'article R. 733-4, 5° (absence d'éléments sérieux de nature à mettre en cause la décision de l'OFPRA)
- **Délai prévisible moyen de jugement** (= nombre de dossiers en stock en fin d'année, divisé par le nombre d'affaires jugées pendant l'année) : **6 mois et 4 jours**
- **Délai moyen constaté** (= moyenne des délais de jugement constatés dans les affaires effectivement jugées pendant l'année) : **7 mois et 30 jours**
- **91,7% des requérants sont assistés d'un avocat** dont **60,4% au titre de l'AJ**
- **La CNDA a accordé** (décisions statuant au fond hors irrecevabilités, désistements et non-lieux) **une protection à 15,5 % des requérants** : **11,3% statut de réfugié** et **4,2% protection subsidiaire**. Le **taux de protection** atteint **19%** (18 % en 2013) **pour les décisions rendues en formation collégiale**. 1% annulation et renvoi à l'OFPRA.
- **727 pourvois en cassation** ont été formés devant le Conseil d'Etat dont 10 introduits par l'OFPRA et 717 par des requérants. A l'issue de la procédure d'admission, **le Conseil d'État s'est prononcé sur 45 pourvois et a censuré 30 décisions de la CNDA**.

# Les spécificités du régime de protection internationale

## Le droit de l'Union européenne

- Les protections internationales s'inscrivent dans le cadre du **régime européen commun d'asile** dont l'origine remonte au Traité de Maastricht (1992-1993). Il se fonde aujourd'hui sur l'article 78 TFUE dans sa rédaction issue du Traité de Lisbonne (2007-2009) qui prévoit que « **l'Union Européenne développe une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire** ». En outre, l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE consacre le droit d'asile.
- Le droit de l'UE prévoit les **conditions pour pouvoir prétendre au bénéfice d'une protection internationale** et les **cas dans lesquels l'octroi d'une protection doit être exclu**. Le **rejet de la demande d'asile**, notamment du fait de **l'exclusion de la protection** (l'intéressé étant indigne d'obtenir une protection) n'a **pas d'incidence sur le droit au séjour** qui peut être accordé pour un autre motif. **Une personne exclue du droit d'asile pourra ne pas être renvoyée dans son pays si elle y court un risque** de traitements inhumains ou dégradants. Séjour et éloignement ne relèvent pas du juge de l'asile. Le droit de l'UE a été transposé dans le CESEDA par la **loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile**.

# Trois formes de protection internationale

## 1) L'asile constitutionnel

- **L'asile constitutionnel** se fonde sur le **Préambule de la Constitution de 1946** selon lequel « **Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République** » repris par le code de l'entrée et du séjour des étrangers (article L. 711-1). Son octroi emporte bénéfice du **statut de réfugié**.

# Trois formes de protection internationale

## 2) L'asile conventionnel

- **L'asile conventionnel** se fonde sur la **Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés** et le **Protocole de New York du 31 janvier 1967**, interprétés à la lumière des dispositions de la directive 2011/95/UE « Qualification » et de la jurisprudence de la CJUE.
- L'article 1 A 2 de la Convention définit le réfugié comme une 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 ». Est également reconnue réfugiée, de plein droit, toute personne placée sous le mandat du Haut-Commissariat des Nations Unies.
- **Le juge de l'asile reconnaît** (le cas échéant) **la qualité de réfugié**.
- Cette reconnaissance **emporte l'application du statut de réfugié** régi par la Convention de Genève et la directive 2011/95/UE.

# Trois formes de protection internationale

## 3) La protection subsidiaire

- **La protection subsidiaire** : cette protection européenne, qui existe depuis 2004, résulte aujourd'hui de l'article 15 de la directive 2011/95/UE transposé à l'article L. 712-1 du CESEDA :
- « Le bénéfice de la protection subsidiaire est **accordé à toute personne qui ne remplit pas les conditions pour se voir reconnaître la qualité de réfugié** et pour laquelle **il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'elle courrait dans son pays un risque réel de subir l'une des atteintes graves suivantes** :
- a) **La peine de mort ou une exécution** ;
- b) **La torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants**;
- c) **S'agissant d'un civil, une menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence** qui peut s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle et résultant d'une **situation de conflit armé interne ou international.** »

# Une protection internationale dont le demandeur d'asile peut être exclu (1)

- **L'exclusion du statut de réfugié** vise les personnes bénéficiant déjà d'une protection ou les personnes jugées indignes de se voir accorder la protection prévue par la Convention de Genève.
- L'article 1D de la CG vise les personnes bénéficiant d'une protection ou d'une assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations Unies autre que le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (**UNRWA pour les palestiniens**).
- L'article 1E de la CG concerne les personnes bénéficiant d'une protection dans leur pays de résidence.
- L'article F de la CG vise les personnes dont on aura des « raisons sérieuses de penser » :
- a) qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes;
- b) qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiées ;
- c) qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.
- L'article **L. 711-6 du CESEDA** permet en outre à l'OFPRA de refuser ou mettre fin au statut de réfugié pour des motifs liés à la sûreté de l'Etat.



# Une protection internationale dont le demandeur d'asile peut être exclu (2)

- **L'exclusion du bénéfice de la protection subsidiaire vise les personnes indignes à divers titres de se voir accorder cette protection.** L'article L. 712-2 prévoit : « La protection subsidiaire n'est pas accordée à une personne s'il existe des **raisons sérieuses de penser** :
  - a) qu'elle a **commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité** ;
  - b) qu'elle a **commis un crime grave** ;
  - c) qu'elle **s'est rendue coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies** ;
  - d) que **son activité sur le territoire constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'État (...)** »
- Les a à c s'appliquent aux instigateurs, auteurs, complices ou impliqués. L'exclusion vise des crimes commis avant l'entrée en France autres que ceux visés aux a à d et passibles en France d'une peine de prison et dont les auteurs n'ont quitté leur pays que pour échapper aux sanctions résultant de ces crimes.
- **L'article L.712-3** permet à l'OFPRA de **mettre fin à cette protection** lorsque l'intéressé aurait dû en être exclu ou a commis postérieurement des actes répréhensibles

# Les signalements de l'autorité judiciaire à l'OFPRA et à la CNDA

- Les articles L. 713-5 et L. 713-6 du CESEDA prévoient la **communication par l'autorité judiciaire au Directeur Général de l'OFPRA ou au président de la Cour, sur demande ou d'office de « tout élément recueilli au cours d'une instance civile ou d'une information criminelle ou correctionnelle, y compris lorsque celle-ci s'est terminée par un non-lieu, de nature à faire suspecter qu'une personne qui demande l'asile ou le statut d'apatride ou qui s'est vu reconnaître le statut de réfugié, le bénéfice de la protection subsidiaire ou le statut d'apatride relève de l'une des clauses d'exclusion »**, ainsi que de tout élément recueilli dans les mêmes conditions **« de nature à faire suspecter le caractère frauduleux d'une demande d'asile ou du statut d'apatride »**.

# La dimension géopolitique de l'analyse des dossiers (1)

- **La dimension géopolitique est inhérente au contentieux de l'asile.** Le juge de l'asile fonde ses décisions sur une **analyse de la situation du pays d'origine du demandeur d'asile telle qu'elle est à la date de sa décision** (juge de plein contentieux).
- Cette analyse géopolitique est **commandée par le droit de l'Union européenne** : la directive 2011/95/UE « Qualification » prévoit (article 4 § 3) qu'il « convient de procéder à **l'évaluation individuelle** d'une demande de protection internationale **en tenant compte** des éléments suivants: a) **tous les faits pertinents concernant le pays d'origine** au moment de statuer sur la demande, y compris les lois et règlements du pays d'origine et la manière dont ils sont appliqués (...). » Et la directive 2013/32/UE « Procédure » prévoit (article 10 § 3 b) que les autorités responsables **prennent leurs décisions au vu d'informations précises et actualisées sur la situation générale des pays d'origine** des demandeurs d'asile.
- Elle s'inspire aussi de la **jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme** dont les arrêts rendus sur l'article 3 de la convention se fondent sur des sources d'information géopolitique.

# La dimension géopolitique de l'analyse des dossiers (2)

- L'approche géopolitique est **commune aux juges européens de l'asile** (cf. **lignes directrices de la Commission** pour le traitement de l'information géopolitique publiées en avril 2008).
- En pratique, le juge de l'asile se fonde sur des **sources d'information géopolitique publiques** satisfaisant à des critères de qualité (pertinence, fiabilité, exactitude, actualité, objectivité, transparence, traçabilité) : Rapports d'organisations internationales, gouvernementales, d'ONG etc.
- Ces sources sont produites par les parties ou recherchées par le juge.
- **Le juge de l'asile doit rechercher des éléments d'information géopolitique** pour établir les faits et **mentionner les sources** sur lesquelles il se fonde dans sa décision : CE 22 Octobre 2012 M. Martazanov n° 328265. **Il peut utiliser des sources** qui ne sont pas en français (en général **en anglais**) : CE 30 Décembre 2014 M. Kisikyol n° 371502.

# La dimension géopolitique de l'analyse des dossiers (3

- Selon le Conseil d'Etat (CE 22 Octobre 2012 M. Martazanov n° 328265) **il appartient au juge de l'asile « dans l'exercice de son pouvoir d'instruction, de rechercher, afin d'établir les faits sur lesquels reposera sa décision, tous les éléments d'information utiles »**. S'il s'agit de **sources publiques librement accessibles**, le juge n'a pas à les verser au contradictoire mais il doit **les indiquer dans sa décision**.
- **L'article R.733-16** a codifié cette jurisprudence. Il précise que **le juge de l'asile ne peut fonder sa décision sur des éléments d'information extérieurs au dossier et relatifs à des faits propres au demandeur d'asile ou spécifiques à son récit sans les verser au contradictoire**.

# L'examen des demandes d'asile devant la CNDA : le rôle déterminant de l'audience et de l'oralité

- **La procédure est écrite mais le rôle de l'audience et l'oralité sont déterminants dans l'issue d'un recours.**
- **La procédure est écrite** : les conclusions et allégations présentées à leur soutien doivent être **exposées ou confirmées par écrit**. Des allégations nouvelles exposées à l'audience devront être confirmées par note en délibéré. Le requérant peut aussi mettre en cause sous certaines conditions les modalités de l'entretien devant l'OFPRA (**article L. 733-5**).
- **Les observations orales du requérant en réponse aux questions** qui lui sont **posées à l'audience** sont bien souvent indispensables pour préciser les faits, lever des contradictions ou incohérences éventuelles.
- Les requérants sont **assistés d'un interprète** à l'audience mis à disposition gratuitement par la Cour (**articles L. 733-1 et R. 733-17**).

# L'examen des demandes d'asile devant la CNDA : le déroulement concret de l'audience

- **L'audience est publique** sauf **huis clos** (de droit si le requérant le demande). Le président de la formation de jugement peut également décider de le prononcer (**article L. 733-1-1**).
- **L'article R. 733-25** décrit précisément le déroulement de l'audience. « Le rapporteur donne **lecture du rapport**, qui analyse, en toute indépendance, l'objet de la demande et les éléments de fait et de droit exposés par les parties, et fait mention des éléments propres à éclairer le débat, sans prendre parti sur le sens de la décision. / Les **principaux éléments** du rapport sont **traduits au requérant**, lorsqu'il a besoin de l'assistance d'un interprète. / Après la lecture du rapport, et sauf si le conseil du requérant demande à présenter ses observations, **la formation de jugement peut poser aux parties toute question propre à l'éclairer**. / Le président de la formation de jugement donne la parole au requérant et au représentant de l'office. / **Les parties peuvent présenter oralement toute observation utile propre à éclairer leurs écritures (...)** »

# L'évaluation de la crédibilité de la demande d'asile

- **La problématique de la crédibilité est au cœur de l'examen de la demande d'asile.** Des réflexions ont été conduites à l'échelle internationale – Au-delà de la preuve du UNHCR 2013– et européenne – CREDO de l'IARLJ 2012 – en vue de déterminer des **critères rationnels d'évaluation, d'appréciation du bien-fondé de la demande.**
- Le contentieux de l'asile présente la particularité que **l'issue du recours dépend de l'établissement / de la « preuve » de l'existence d'un risque de persécution/ de mauvais traitements** en cas de retour dans le pays d'origine. Le juge est confronté à un récit, des déclarations, des pièces souvent très difficiles à appréhender. Le requérant doit emporter **sa conviction.**
- Ces réflexions commandent une **analyse basée sur critères objectifs et rationnels**, et non subjectifs et arbitraires. La **motivation** argumentée de la décision juridictionnelle sera d'autant plus convaincante. Cette démarche répond en outre au souci de **traitement égalitaire des demandeurs de protection internationale.**



# La procédure après la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile (1)

- 5 cas de placement en Procédure accélérée à l'initiative du préfet (L. 723-2, III) : (1) **refus de donner ses empreintes digitales**, (2) **présentation de faux documents, fausses informations**, dissimulation d'identité, dépôt de demandes d'asile sous plusieurs identités, (3) **défaut de présentation de la demande dans les 120 jours** de l'entrée en France, (4) **échec à une mesure d'éloignement** et (5) **menace grave / OP, sécurité publique, sûreté de l'Etat**.
- 5 cas de placement en PA par l'OFPPA (L. 723-2, I et II) :
  - 2 Obligatoirement : (1) les demandes de **réexamen** et (2) provenance d'un **pays d'origine sûr**
  - 3 Facultativement : (1) **fraude** (usage de faux documents, fausses indications sur l'identité, la nationalité etc.), (2) **questions soulevées sans pertinence** au regard de la demande d'asile et (3) **déclarations manifestement incohérentes**, contradictoires, fausses, peu plausibles au vu de l'information-pays.

# La procédure après la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile (2)

- **Procédure normale** : la CNDA statue en **formation collégiale** dans un délai de **5 mois** à compter de sa saisine.
- **Procédure accélérée** : la CNDA a **5 semaines** pour statuer en formation de **juge statuant seul**. Elle peut cependant de sa propre initiative ou à la demande du requérant **renvoyer l'affaire à une formation collégiale** si elle estime que celle-ci **ne relève pas de la procédure accélérée** ou qu'elle soulève une **difficulté sérieuse** (**article L. 731-2**).
- Le **magistrat désigné pour statuer seul** est un président permanent ou un président vacataire ayant au moins **6 mois** d'expérience en formation collégiale à la Cour (**article L. 733-1**).

# La procédure après la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile (3)

- La loi confirme la **confidentialité de la demande d'asile** : les locaux, archives et tous documents de l'OFPRA sont inviolables (article L. 722-4).
- **L'OFPRA** (article L. 723-10) et **la CNDA** (article L. 733-4) **ne doivent pas divulguer d'information sur la demande d'asile aux auteurs présumés des persécutions ou des atteintes graves.**
- L'article **L. 733-4** régit et encadre l'opposabilité de **sources confidentielles** qui seraient invoquées par l'OFPRA.
- Pour garantir la **sécurité de ses sources d'information l'OFPRA peut demander la confidentialité** de celles-ci : il doit en exposer les motifs.
- La CNDA peut ou non admettre les raisons de l'Office. **Un résumé des éléments confidentiels sera versé au contradictoire.** En tout état de cause **la CNDA ne peut fonder sa décision sur ces seules sources.**

# **La procédure après la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile (3)**