

COORDINATION FRANCAISE POUR LE DROIT D'ASILE

COMMISSION DES RECOURS DES REFUGIES :

RAPPORT D'OBSERVATION DES AUDIENCES PUBLIQUES

29 novembre au 3 décembre 2004

Juin 2005

<http://cfda.rezo.net>

La Commission de recours des réfugiés (CRR)

La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et le Protocole de New York du 31 janvier 1967 définissent les personnes qui sont des réfugiés, mais n'indiquent pas le type de procédure à suivre pour déterminer le statut de réfugié. Selon le Guide des procédures du HCR, « *il appartient donc à chaque Etat contractant d'établir la procédure qu'il juge la plus appropriée* »¹. En France, la procédure repose sur l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides), établissement public administratif chargé de traiter des demandes d'asile et sur la Commission des recours des réfugiés (CRR), juridiction administrative compétente pour examiner les recours formés contre les décisions prises par l'OFPRA sur les demandes d'asile.

La Commission a été créée par la loi du 25 juillet 1952, et est entrée en fonction en 1953. C'est une juridiction administrative spécialisée². Elle fonctionne donc comme telle (avec un greffe, un bureau d'aide juridictionnelle, des formations de jugement), mais elle diffère des autres juridictions administratives par plusieurs aspects, notamment en ce qui concerne l'application de certains principes procéduraux.

C'est la première juridiction du pays par ses effectifs et par le nombre d'affaires jugées par an. Avant même de voir ses moyens accrus, en 2004, la Commission a rendu 39 160 décisions. Elle dispose actuellement de 136 formations de jugement et de 21 divisions au sein desquelles les rapporteurs sont chargés de l'instruction.

Elle a pour mission particulière de statuer sur les recours contre les décisions de l'OFPRA refusant ou accordant le bénéfice de l'asile ou de la protection subsidiaire³. Depuis la loi du 10 décembre 2003, le recours peut être formé non plus seulement par le requérant, mais également par le ministère de l'intérieur ou le préfet⁴.

En tant que juridiction de plein contentieux, la Commission ne juge pas de la légalité de la décision du directeur de l'OFPRA mais examine si le requérant est fondé à se prévaloir de la qualité de réfugié ou de la protection subsidiaire. Elle peut reconnaître elle-même cette qualité, en se fondant sur tous les éléments dont elle dispose au jour de la lecture du jugement, y compris ceux dont n'avait pas connaissance l'OFPRA.

Ce document a été réalisé pour la CFDA par Flora Onteniente et Marie Roch.

¹ §189 du *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié*

² Article L. 731-1 CESEDA.

³ Depuis la loi du 10 décembre 2003, la Compétence de la CRR a été élargie à la protection subsidiaire. Le recours est suspensif pour les demandeurs d'asile admis au séjour

⁴ La CRR examine également les requêtes qui lui sont adressées par les étrangers tombant sous le coup d'une des mesures prévues par les articles 31,32, et 33 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 (expulsions, refoulements,...) et formule un avis quant au maintien ou à l'annulation de ces mesures

INTRODUCTION

Comment sont examinées les demandes d'asile en France ? Comment se déroule la procédure devant la Commission des recours des réfugiés (CRR) ? Répondre à ces interrogations est l'objectif que s'était fixé la CFDA en organisant une campagne d'observation de cette juridiction du 29 novembre au 3 décembre 2004. Comme les précédents rapports d'observation des audiences publiques de la CRR réalisés dans un cadre associatif⁵, ce document tente de décrire et de mieux comprendre le déroulement des audiences à la Commission, d'en relever les éventuels dysfonctionnements et d'apporter des propositions d'amélioration.

Les nombreux changements intervenus en 2004, tant sur le plan législatif que sur celui de l'organisation de la CRR, confèrent toutefois à ce rapport un caractère particulier.

En effet, depuis le début de l'année 2004, la Commission a dû intégrer les nouveaux concepts introduits par la loi du 10 décembre 2003, tels que la protection subsidiaire, la notion d'asile interne ou d'autorité de protection. En outre, s'étant fixé l'objectif de résorber un nombre important d'affaires en souffrance (méthode dite du « *déstockage* ») et de réduire le délai d'instruction à trois mois en moyenne d'ici la fin de l'année 2005, la CRR a fortement accru ses moyens humains et matériels : de nouveaux locaux, plus grands, en novembre 2004 ; le recrutement de nombreux rapporteurs afin d'assurer près de 400 séances par mois. Ainsi dotée, elle ambitionne de parvenir à traiter dans l'année les quelque 100 000 dossiers en attente.

Les conditions de la campagne d'observation

Les observations se sont déroulées dans la semaine du 29 novembre au 3 décembre 2004. Pour ce faire, une cinquantaine d'observateurs, principalement issus de différentes associations de la CFDA, ont assisté aux audiences publiques de la CRR. Ils avaient préalablement suivi une formation d'une journée sur la Commission, ses acteurs et son fonctionnement, et les nouvelles notions introduites par la loi du 10 décembre 2003. L'objectif qui leur avait été fixé était double : d'une part observer les conditions d'examen des requêtes dans une période dite de « *destockage* », en analysant plus particulièrement les droits des requérants dans le cadre des audiences devant la CRR, d'autre part dresser l'état des lieux de l'application des nouveaux concepts.

Au total, 802 affaires ont fait l'objet d'observations au cours de 67 séances. Autant de fiches « *audiences* » ont donc été dépouillées, ainsi que des fiches « *séances* » récapitulatives. Ce sont ces fiches qui forment la base du rapport.

⁵ *Rapport d'observation des audiences publiques à la CRR*, octobre 2003, Amnesty International section française. *Compte rendu d'une mission d'observation des audiences publiques de la CRR*, 1988, CIMADE

Etant donné la disparité entre les connaissances des observateurs et les conditions de chaque séance⁶, il faut préciser que quelques fiches d'observation contenaient des informations incomplètes. Il en est tenu compte dans le présent document. Ainsi, selon le type de question abordé, le nombre d'affaires servant au calcul des statistiques varie de 600 à 800.

Ces observations sont complétées par des données issues de la CRR, notamment son bilan d'activité pour l'année 2004, ainsi que par des informations recueillies lors d'entretiens récents avec son ancien président. En outre, la Commission a facilité à la CFDA l'accès à certaines informations clés pour l'élaboration du rapport, en particulier le relevé de 1 333 décisions des séances observées et certaines des décisions motivées.

Enfin, il faut noter que, lors de la semaine d'observation, l'emménagement récent de la CRR dans de nouveaux locaux⁷, a été source de nombreux problèmes ponctuels d'organisation mentionnés dans les rapports des observateurs. Certains d'entre eux ont été réglés dans les mois qui ont suivi et, dans ce cas, il est fait état de ces améliorations dans le rapport.

Constats et recommandations

Un certain nombre de recommandations destinées à corriger les dysfonctionnements identifiés par les observateurs sont contenues dans ce rapport (voir aussi pages 37 et 38). Pour partie, ces recommandations s'appuient sur le *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés* du Haut commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR).

Notons que certains des dysfonctionnements relevés dans ce dossier ont également fait l'objet de protestations de la part d'avocats familiers de la CRR, ainsi que de rapporteurs. En effet, durant la semaine d'observation organisée par la CFDA, la CRR a été secouée par une grève des avocats membres de l'association ELENA (association des avocats intervenants devant la Commission)⁸ qui dénonçaient, entre autres, la dégradation des conditions de travail à la CRR et la détérioration des conditions d'accueil et d'instruction des dossiers des demandeurs d'asile. Ce mouvement a d'ailleurs été suivi en janvier 2005 d'une seconde grève, beaucoup plus longue, cette fois-ci à l'initiative des rapporteurs qui protestaient contre des impératifs de productivité, préjudiciables à un traitement équitable des demandes d'asile. Certains avocats se sont associés aux rapporteurs dans le cadre d'une coordination de grévistes « *droit d'asile en danger* ». Un grand nombre d'associations membres de la CFDA ont apporté leur soutien à ce mouvement, sans précédent dans l'histoire de la juridiction. Cette grève, qui s'est étendue sur plusieurs jours, a entraîné d'une part l'annulation de certaines audiences et le renvoi de plus d'une centaine d'affaires, d'autre part des décisions modifiant le fonctionnement de la Commission.

⁶ Le bruit de fond venant des couloirs et le manque de place dans les salles d'audiences n'ont pas facilité les observations.

⁷ L'inauguration des nouveaux locaux de la CRR ayant eu lieu le 8 novembre 2004.

⁸ Le mardi 30 novembre, des avocats ont interrompu à plusieurs reprises les audiences afin de soumettre leurs revendications aux formations de jugement.

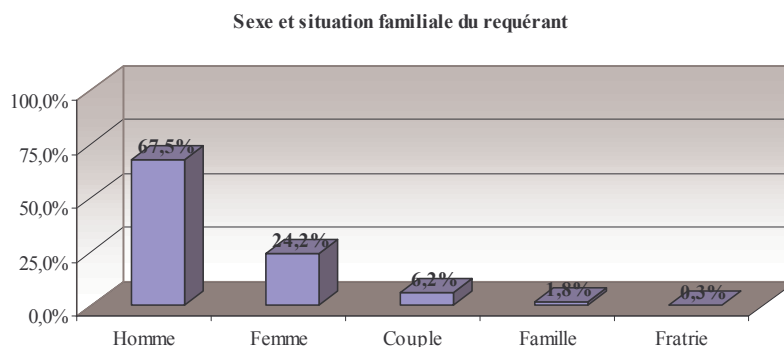
LA CRR ET SES ACTEURS

A. Le requérant, l'avocat, la formation de jugement et le rapporteur

1. Le requérant

Des demandeurs de toutes nationalités se succèdent lors d'une séance. Ils se présentent seuls, en couple ou en famille. Les données statistiques que nous avons recueillies pendant la semaine d'observation permettent de dresser le profil des requérants.

Sexe et situation familiale du requérant

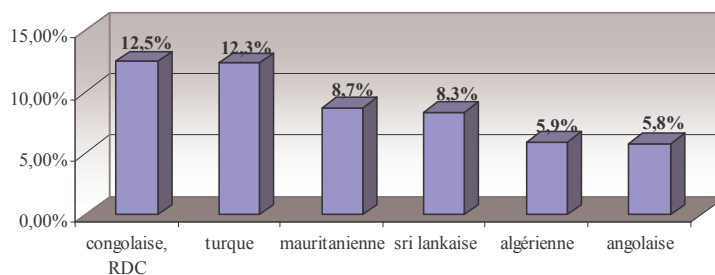


67,5% des dossiers traités concernent des hommes et 24,2% des femmes. Les 8,3% restants concernent des couples, familles ou fratries⁹.

Nationalité des requérants

Pendant notre semaine d'observation, les requérants étaient principalement originaires : de République Démocratique du Congo (12,5%), de Turquie (12,3%), de Mauritanie (8,7%), du Sri Lanka (8,3%), d'Algérie (5,9%) et de l'Angola (5,7%)¹⁰.

Les 6 nationalités les plus représentées (en %)



Sur l'ensemble de l'année 2004, les 6 nationalités les plus représentées étaient pratiquement les mêmes dans des proportions sensiblement identiques, c'est-à-dire par ordre décroissant, la Turquie (11,2%), la Chine (11%), la RDC (8,9%), le Sri Lanka (4,9%), la Mauritanie (4,6%) et l'Algérie (4,4%)¹¹.

⁹ Pourcentage calculé sur un total de 711 affaires.

¹⁰ Pourcentage calculé sur un total de 794 affaires.

¹¹ Bilan statistique CRR 2004.

Il est intéressant de noter qu'en 2003, l'Algérie ne faisait pas partie des six nationalités les plus représentées. En réalité, l'augmentation des recours formés par des Algériens entre 2003 et 2004 a été très importante (+120,6%). Cette augmentation peut s'expliquer par l'entrée en vigueur de la loi du 10 décembre 2003 qui a réformé les conditions d'octroi du statut de réfugié, abandonnant notamment la notion « *d'auteur étatique des persécutions* »¹² et par la suppression de la demande d'asile territorial.

Présence ou absence du requérant à l'audience

En moyenne, 18 requérants sont convoqués par séance¹³, mais il est très rare que tous soient présents à l'audience.

L'absence des demandeurs d'asile peut être liée à des obstacles matériels ne résultant pas de leur volonté (non réception d'une convocation, maladie...).

Elle est parfois la conséquence de la brièveté du délai légal de convocation des requérants qui est seulement de 7 jours au moins avant l'audience¹⁴ et d'environ trois semaines en pratique. Ces délais sont très courts. Ils ne sont pas adaptés à la situation dans laquelle se trouve le demandeur d'asile. Les requérants peuvent rencontrer des difficultés à se déplacer ou des difficultés financières pour payer leur voyage¹⁵.

Enfin, les requérants, souvent livrés à eux-mêmes, n'ont pas nécessairement conscience de l'importance de leur présence à l'audience. A ce propos, un observateur témoigne : *"J'ai discuté avec un demandeur d'asile qui ne savait pas en quoi consistait réellement l'audience et plusieurs demandeurs d'asile écoutaient mes explications à croire qu'ils ne savaient même pas pourquoi ils étaient convoqués"* (30/11).

A la fin de chaque séance, généralement pendant le délibéré, la formation de jugement examine les dossiers des requérants absents. D'après les données recueillies pendant la période d'observation, ces dossiers font quasi systématiquement l'objet d'une confirmation de la décision de rejet de l'OFPRA et plus rarement d'un renvoi¹⁶. Notons que les requérants chinois enregistrent un très fort taux d'absentéisme¹⁷.

Le renvoi de l'audience à une date ultérieure peut être demandé par le requérant absent. Il est accordé ou non par la formation de jugement le jour de l'audience. Il arrive qu'un avocat se déplace pour plaider en faveur du renvoi. En principe, plusieurs facteurs devraient pouvoir justifier l'absence du requérant, mais les conditions d'acceptation du renvoi sont limitées et de plus en plus restrictives¹⁸.

¹² Voir infra, partie II.B.2.

¹³ Depuis le 1^{er} juin 2005, 16 requérants sont convoqués par séance.

¹⁴ Article 21 du décret du 14 août 2004.

¹⁵ Par exemple les requérants pour lesquelles la procédure a duré plus d'un an et qui ne touchent plus l'allocation d'insertion. En effet, l'allocation d'insertion est versée jusqu'à la décision de la Commission mais ne peut être allouée au-delà de 365 jours, même si la Commission n'a pas statué. Pour se conformer à l'article 13 de la directive accueilli la France va très prochainement modifier sa réglementation. Un projet de décret, prévoit que l'allocation sera versée pendant toute la durée de la procédure

¹⁶ D'après nos statistiques, sur 1333 affaires audiencées entre le 30 novembre et le 3 décembre 2004, 17,8% ont fait l'objet d'un renvoi.

¹⁷ Pendant notre période d'observation, seulement 4 Chinois sur les 116 requérants chinois convoqués se sont présentés à l'audience.

¹⁸ Voir infra partie I. B. 1.

L'état d'esprit du requérant

Comme le rappelle le HCR dans son guide des procédures : « Une personne qui présente une demande de reconnaissance du statut de réfugié est normalement dans une situation très vulnérable (...) Le fait de soumettre son cas aux autorités d'un pays étranger, souvent dans une langue qui n'est pas la sienne, peut présenter pour elle de grandes difficultés à la fois pratiques et psychologiques »¹⁹. Cette fragilité du requérant est aggravée par la conscience qu'il s'agit de sa dernière chance de convaincre de la véracité des faits qu'il invoque, le recours en cassation devant le Conseil d'Etat ne pouvant porter que sur un problème de droit et non sur le fond de la demande.

Il est donc important que, tout au long de la procédure devant la CRR, la formation de jugement garde à l'esprit les raisons pour lesquelles les requérants se trouvent en France, les conditions dans lesquelles ils ont fui leur pays et qu'elle ait une attitude qui les mette en confiance.

Enfin, les requérants, souvent dans une situation de grande précarité, sont parfois mal renseignés sur les procédures à suivre et l'attitude à adopter dans leurs démarches auprès de la CRR. Ce qui les amène, parfois, à commettre des erreurs. Ainsi en est-il notamment du requérant qui, pensant optimiser ses chances d'obtenir le statut, présente un faux récit ou qui ne disposant pas de moyens financiers suffisants pour se faire aider d'un traducteur, fait appel à une personne ne transposant pas correctement son récit. « Dans une affaire, un requérant a déclaré que son récit OFPRA avait été fait par une personne rencontrée au hasard » (30/11). Il est donc très important que les requérants soient mieux préparés aux entretiens OFPRA et aux audiences devant la CRR.

La CFDA demande :

- que le délai de convocation du requérant soit d'un mois minimum avant l'audience ;
- qu'en raison de la faiblesse des ressources de la plupart des requérants, les frais de dossiers (frais d'envoi des recours, frais de traduction des pièces) et les frais de transport soient pris en charge par l'Etat. Il existe sur ce point une inéquité flagrante entre les demandeurs hébergés en CADA²⁰ et les autres ;
- qu'une notice explicative sur la CRR et sur le déroulement des audiences notamment sur les possibilités de demander le renvoi et le huis clos soit envoyée avec le reçu de recours dans une langue comprise par les requérants.

2. L'avocat

En vertu de l'article L.733-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), les requérants peuvent se faire assister d'un avocat. En pratique, selon nos observations près de la moitié des requérants sont accompagnés d'un avocat. Comme nous le verrons dans notre deuxième partie, les avocats sont des acteurs importants au sein de la CRR.

¹⁹ Point 190 du Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié.

²⁰ CADA : centre d'accueil des demandeurs d'asile.

Cependant, avec l'accélération du rythme d'examen des recours et le déménagement de la CRR, les avocats ont enregistré une nette détérioration des conditions d'exercice de leur fonction.

C'est pour cette raison que le mardi 30 novembre, toutes les audiences ont été interrompues par des avocats, notamment membres de l'association ELENA, en grève pour protester contre certains dysfonctionnements de la CRR. Leurs revendications portaient aussi bien sur les locaux de la CRR que sur les conditions d'exercice de leurs fonctions au sein de la CRR. Ils dénonçaient notamment une dégradation des conditions d'accès aux dossiers empêchant un exercice normal de leurs fonctions. Par la suite, certains avocats se sont également ralliés à la grève des rapporteurs qui a secoué la CRR pendant le mois de février 2005.

3. La formation de jugement et le rapporteur

En 2004, la CRR a connu une augmentation importante de ses effectifs. Il y a depuis la fin de l'année 2004, 136 formations de jugement contre 40 il y a deux ans.

Dans la salle d'audience, les demandeurs d'asile se trouvent face à la formation de jugement, au secrétaire et au rapporteur. La formation de jugement est composée d'un président, d'un représentant de l'administration et d'un assesseur désigné par le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés²¹. Le président annonce l'ouverture de la séance puis le secrétaire appelle les affaires.

Le rapporteur est chargé de présenter le dossier. Il retrace pour la formation de jugement les éléments principaux du dossier du requérant : origine et âge, date d'entrée sur le territoire français (régulière ou non), profession dans le pays d'origine, rappel des faits et des étapes de la procédure (date de la première demande d'asile, convocation à l'OFPRA, motivation de la décision de rejet, moyens de droits soulevés), inventaire des pièces et documents étayant le dossier. Il formule un avis consultatif sur la décision à prendre et peut poser un certain nombre de questions qui orienteront le déroulement du reste de l'audience.

Une fois que le rapporteur a terminé son rapport, la formation de jugement interroge le requérant. Les échanges qui s'ensuivent sont déterminants pour l'obtention du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire.

Il est donc essentiel que l'audience se déroule dans les meilleures conditions. En réalité, il existe de nombreux paramètres, souvent subjectifs, qui déterminent la qualité du débat : l'attention plus ou moins importante que les juges portent à l'affaire, la qualité du rapport énoncé au début de chaque séance....

Certains des membres de la formation de jugement sont très attentifs et affichent une solide volonté de comprendre la situation qui leur est exposée, alors que d'autres sont expéditifs, irrespectueux et semblent parfois avoir pris leur décision dès le début de l'audience. Il est pourtant nécessaire comme le rappelle le HCR dans son guide des procédures que la formation de jugement mette « *le demandeur en confiance pour l'amener à exposer clairement son cas et à exprimer pleinement ses opinions et ses sentiments* ».

²¹ Ces formations ne sont pas permanentes.

Le président

Le président²² siège entre les deux assesseurs et mène les débats : son rôle est déterminant. Le comportement et la personnalité du président peuvent influencer sur le déroulement de l'audience et sur le sort des requérants. La disparité de comportement des présidents selon les formations de jugement apparaît clairement à travers les observations recueillies.

Le président peut faire preuve d'une grande qualité d'écoute, mettant le requérant en confiance et le poussant à bien détailler son récit :

- « *il se montrait vigilant sur la compréhension du rapport et des débats, surtout quand les requérants ne parlaient pas français* » (29/11)
- « *le président donne l'impression de chercher à comprendre* » (29/11)
- « *le président insiste auprès du requérant pour donner de la consistance à son récit* » (30/11)
- « *le président semble vraiment à l'écoute des requérants. Il a fait venir un interprète avant le début des audiences pour qu'il traduise des documents car il ne voulait pas passer à côté de quelque chose d'important* » (30/11)
- « *le président a toujours cherché à bien comprendre le parcours du demandeur d'asile en posant toujours des questions très précises* » (02/12)
- « *disponible, attentif, très précis dans ses questions* » (02/12)

Cependant, il arrive que le président porte une attention insuffisante aux requérants ou qu'il montre des signes d'impatience :

- « *visiblement agacé, le président coupe court aux questions, la requérante est déstabilisée, s'emmêle dans ses explications* » (30/11)
- « *le président est attentif même si parfois il prend un ton ironique dans la formulation des questions ce qui n'est pas très respectueux pour le requérant* » (01/12)
- « *le président a parfois des attitudes méprisantes envers les demandeurs ; il a même décroché son portable et avait une conversation privée pendant l'audience* » (01/12)
- « *le président pose ses questions sur un ton ironique et n'écoute pas les réponses car il semble avoir déjà pris sa décision* » (01/12)
- « *attitude souvenant méfiante et incrédule à l'égard des requérants* » (02/12)
- « *le président montre des signes d'impatience lorsque les réponses du requérant sont floues* » (03/12)

Le représentant de l'administration

Le représentant de l'administration est « *une personnalité qualifiée* » nommée par un ministère participant au conseil d'administration de l'office²³.

De manière générale, nos observateurs ont remarqué qu'il ne s'implique pas ou très peu dans les audiences publiques :

²² Article L.732-1 du CESEDA : Les présidents sont nommés soit par le vice-président du Conseil d'Etat, soit par le premier président de la Cour des comptes, soit par le garde des sceaux.

Au moment de nos observations, 31 présidents étaient issus du Conseil d'Etat, 38 des juridictions administratives, 15 des Cours des comptes et 3 de l'ordre judiciaire.

²³ Article L.723-1 du CESEDA « *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* ».

- « il lui est arrivé de ne poser aucune question » (29/11)
- « pose toujours les mêmes questions et ne semble pas vraiment différencier selon les cas » (30/11)
- « intervient peu » (30/11)
- « le représentant de l'administration n'est quasiment pas intervenu durant la séance » (01/12)
- « le représentant de l'administration ne semblait pas très attentif aux récits des demandeurs d'asile » (01/12)

En outre, il lui arrive de déstabiliser le requérant :

- « le représentant de l'administration ne laisse pas la possibilité au requérant de répondre et il cherche à mettre en avant les contradictions qui ressortent des récits » (30/11)
- « durant les audiences, le représentant de l'administration ne montre aucun intérêt pour ce qui se passe, rigole pendant les plaidoiries », « il est expéditif » (01/12)
- « il semble parfois s'acharner sur les requérants afin de faire ressortir leur contradictions » (01/12)
- « il reste fidèle à son rôle et cherche à soulever les contradictions pour piéger le demandeur d'asile » (03/12)
- « il semble méfiant à l'égard des réponses formulées par les requérants » (30/11)

Aujourd'hui, le questionnement repose donc presque entièrement sur le Président et l'assesseur du HCR.

L'assesseur du HCR

L'assesseur du HCR est membre de la formation de jugement en qualité de gardien de la Convention de Genève et en conformité avec l'article 35 de la Convention de Genève qui prévoit que les Etats doivent coopérer avec le HCR²⁴. La présence d'un assesseur désigné par le HCR dans une formation de jugement est une spécificité française. Les modalités de sa désignation ont été modifiées par la loi du 10 décembre 2003²⁵. Désormais, la loi ne parle plus du « *représentant du HCR* » mais d'une « *personnalité qualifiée de nationalité française désignée par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés sur avis conforme du vice-président du Conseil d'Etat* ». Le HCR n'est donc plus représenté *es qualité* à la CRR.

L'assesseur, de par sa fonction, veille au bon déroulement des audiences conformément aux prescriptions du guide des procédures du HCR²⁶ et à un certain nombre de principes généraux de droit. Cela se vérifie d'ailleurs dans la pratique:

- « *un demandeur d'asile est arrivé menotté, il ne comprend pas ce qui lui arrive et personne ne prend le temps de lui expliquer sauf le représentant du HCR qui essaie de l'aider* » (01/12)
- « *l'assesseur HCR a une attitude très respectueuse* » (01/12)
- « *interroge sur tous les dossiers et surtout en l'absence d'un avocat. Donne l'impression de vouloir aider le requérant à mieux relater son histoire* » (02/12)
- « *l'assesseur HCR essaie de repêcher les cas impossibles* » (02/12)

Néanmoins, il arrive que les observateurs soient surpris par l'attitude de l'assesseur du HCR qui peut parfois paraître en décalage avec sa fonction.

- « *attitude très étonnante : spécialiste des questions pièges et insistantes afin de déstabiliser le requérant* », « *attitude méprisante et agressive à l'égard d'un demandeur d'asile* » (29/11),
- « *fait preuve d'agressivité lorsqu'il pose les questions* » (30/11).

Enfin, rappelons que l'assesseur du HCR n'intervient pas en tant qu'avocat du requérant mais comme juge. Cependant sa mission n'est pas toujours bien comprise par les personnes assistant aux audiences. Beaucoup pensent que l'assesseur du HCR doit défendre le requérant.

- « *apparaît comme peu préoccupé par la défense des réfugiés* » (29/11)
- « *semble au service de l'administration* » (30/11)
- « *doute réel sur la fonction de l'assesseur HCR* » (30/11)
- « *j'ai parfois eu du mal à bien saisir le rôle du représentant HCR. Etait-il là en tant que juge ou pour apporter une assistance ou un soutien au requérant ?* » (29/11)

²⁴Décision du Conseil constitutionnel n°98-399 DC.

²⁵ Article L 732-1 du CESEDA.

²⁶ « *La détermination du statut de réfugié, qui est étroitement liée aux questions de l'asile et de l'admission sur le territoire des Etats, intéresse le Haut Commissaire dans l'exercice de sa fonction de protection internationale des réfugiés* » point 194 du Guide HCR des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié.

Le rapporteur

Le rapporteur a un rôle très important dans le cadre des audiences publiques devant la CRR. C'est lui qui intervient le premier lors de l'audience. Il rédige et présente un rapport de synthèse en séance publique et il conclut par une proposition de décision (rejet du recours, rejet sous réserve, proposition du statut ou de la protection subsidiaire). Enfin il assiste aux délibérations mais son avis n'est que consultatif²⁷.

Le président peut accéder aux dossiers avant l'audience, alors que les assesseurs les découvrent généralement le jour de l'audience. Avant cette date, seule leur est indiquée la nationalité des requérants convoqués. Ils ne prennent connaissance, sauf exception, du dossier traité qu'avec le rapport lu en début d'audience.

Il est donc impératif que le rapport soit clair et précis. Ce qui est parfois le cas : « *le rapporteur parlait distinctement et semblait très attentif aux déroulements des séances* » (01/12) ; « *rapport clair, bien exprimé* » (29/11) ; « *très clair, objectif* » (29/11) ; « *très clair, très précis* » (29/11)

Il est également nécessaire que le rapporteur prenne le temps de bien expliquer et de détailler la situation du requérant. Or, il ressort de nos observations que le rapporteur va souvent très vite et qu'il n'est par conséquent pas possible de comprendre, ni de retenir toutes les informations qu'il énonce, la présentation du rapport ne durant en moyenne que 5 minutes²⁸.

Comme en témoignent nos observateurs :

- « *le rapporteur parle vite et ses propos sont souvent inaudibles ; certains faits nous échappent* ».
- « *le rapporteur va trop vite et semble oublier qu'il est le seul à connaître le dossier, plusieurs questions posées par les juges ne le seraient pas si le rapporteur parlait plus lentement afin que tous les éléments du dossier soient assimilés ce qui permettrait de gagner du temps et d'étudier plus en détails le dossier* » (01/12) (03/12)
- « *rapporteur : lecture très rapide et peu audible. Rapports très brefs* » (02/12)
- « *le rapporteur est imprécis* » (01/12)

En septembre 2004, la Commission a procédé au recrutement de 140 rapporteurs, en un mois seulement. Ces derniers ont suivi une formation de quatre semaines. Au regard de la diversité et de la complexité des situations géopolitiques et personnelles abordées, on peut se demander si une période de formation aussi courte a permis aux rapporteurs d'acquérir des connaissances suffisamment approfondies.

Au sujet de la qualification, le HCR dans son guide des procédures rappelle que : « *la demande doit être examinée (...) par un personnel qualifié ayant les connaissances et l'expérience voulue et capable de comprendre les difficultés et les besoins particuliers du demandeur* »²⁹. Cette recommandation vaut aussi bien pour le rapporteur que pour les membres de la formation de jugement.

On peut citer plusieurs remarques des observateurs remettant en cause la qualité de l'intervention du rapporteur :

²⁷ Article 24 du décret du 14 août 2004.

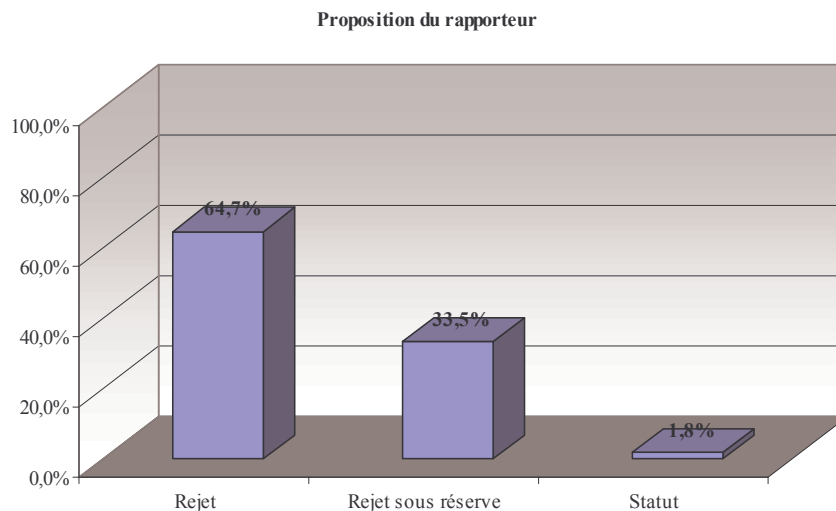
²⁸ Le rapport dure en moyenne 5 minutes et 41 secondes sur un total de 592 affaires.

²⁹ Point 192 du Guide HCR.

- « Le rapporteur fait le strict minimum et cela confirme l'impression générale que j'ai eu en observant plusieurs séances, la formation qu'ils ont reçue semble insuffisante », (01/12)
- « Le rapporteur ne détaille pas assez ses dossiers (...) Les requérants sont intervenus à plusieurs reprises pour corriger le rapporteur » (30/11)
- « Le rapporteur ne semble pas très à l'aise dans son rôle » (01/12)
- « Le rapporteur a traité tous les cas de la même façon sans prêter aucune attention aux spécificités de chaque pays » (02/12)
- « les rapports étaient confus ce qui n'est pas favorable au demandeur d'asile » (01/12)

Le manque de rigueur que l'on peut parfois reprocher aux rapporteurs est imputable, entre autres, à l'organisation des séances au sein de la Commission. Face au nombre de dossiers traités par séance et à la fréquence des séances, les rapporteurs travaillent souvent dans l'urgence. Ce qui n'est pas sans conséquence sur la qualité de leurs rapports. Les rapporteurs ont en moyenne 3 séances pour 24 jours ouvrés³⁰. Ils doivent ainsi traiter dans cette période 54 dossiers (18 dossiers pour chaque séance), préparer leurs audiences et rédiger les décisions. Il conviendrait d'alléger la charge de travail des rapporteurs pour améliorer la qualité de leurs interventions.

Enfin, au titre de ses fonctions, le rapporteur doit à l'issue de la lecture de son rapport faire une proposition de décision à la formation de jugement. D'après nos observations, dans la majorité des cas, le rapporteur propose de confirmer le rejet de l'OFPRA arguant quasi systématiquement qu'« aucun élément n'atteste de la réalité des faits allégués » ou que « les événements ne sont pas suffisamment circonstanciés ni individualisés, le récit rapporté étant trop évasif sur les dates et les conditions de détention ou de libération (...) aucun élément déterminant ne permet de considérer les faits comme établis et les persécutions comme fondées »³¹.



³⁰Les rapporteurs s'organisent comme suit : 5 jours pour préparer les 18 rapports (soit 3 dossiers et quelque par jour), 1 journée pour préparer la séance (relecture des rapports, tri des pièces, vérification des adresses des convocations retournées), 1 journée d'audience, 1 journée pour rédiger les décisions (ce qui explique en partie leur défaut de motivation).

³¹ Le taux de proposition de rejets par le rapporteur s'élève à plus de 98% sur un total de 678 affaires.

Ainsi, au cours de notre semaine d'observation, les rapporteurs n'ont proposé l'annulation que dans près de deux pour cent des cas³². Il existe un important décalage entre le taux de proposition d'annulation du rapporteur (1,8%) et le taux d'annulation prononcée par la formation de jugement (19,8%) pour les affaires traitées cette même semaine. A cet égard, un observateur constate :

« J'ai été frappée par la qualité des dossiers et le fait que les propositions de rejet soient quasi systématiques sans raisons clairement compréhensibles" (29/11).

Ce décalage est inquiétant, même s'il est compensé par la fréquence des propositions de rejet sous réserve qui concernent un tiers des affaires traitées. Le rejet sous réserve est proposé par le rapporteur quand persiste un doute même infime sur la véracité des faits invoqués par le requérant ou la valeur probante des pièces produites à l'appui de la requête, ne lui permettant pas de se prononcer ni en faveur de l'annulation ni pour le rejet. En pratique, nos observateurs ont relevé que cette proposition du rapporteur ouvre davantage le débat qu'une simple proposition de rejet.

Par ailleurs, le rapporteur n'a jamais invoqué la protection subsidiaire³³.

La CFDA demande que :

- **au regard du peu de temps accordé aux rapports du rapporteur, les dossiers soient communiqués aux assesseurs préalablement à l'audience pour améliorer la connaissance des dossiers et la qualité des débats lors de l'audience ;**
- **un centre de documentation complet et fourni soit mis à la disposition du rapporteur et des membres de la formation de jugement et que du temps supplémentaire soit accordé aux rapporteurs pour faire leurs recherches.**

Taux d'annulation des décisions de rejet de l'OFPPRA

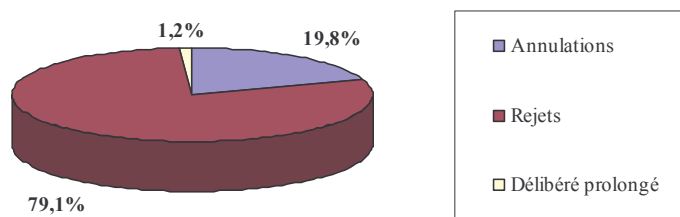
Après l'audience, la formation de jugement délibère à huis clos en présence du rapporteur. La CRR peut, soit annuler la décision de rejet de l'OFPPRA et reconnaître au requérant la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire, soit rejeter le recours, soit mettre l'affaire en délibéré prolongé³⁴. En général, trois semaines après les délibérations, les résultats du délibéré sont affichés dans la salle d'attente sous forme de tableau mentionnant les identités et les nationalités des requérants. La décision motivée est envoyée au requérant par lettre recommandée avec accusé de réception.

³² Pourcentage calculé sur un total de 678 affaires.

³³ Lors d'un entretien avec la CFDA le 29 janvier 2004, M. Massot, alors président de la CRR, a déclaré que le nombre de décisions accordant la protection subsidiaire tournait autour de 20 ou 30. Voir infra partie II B 1.

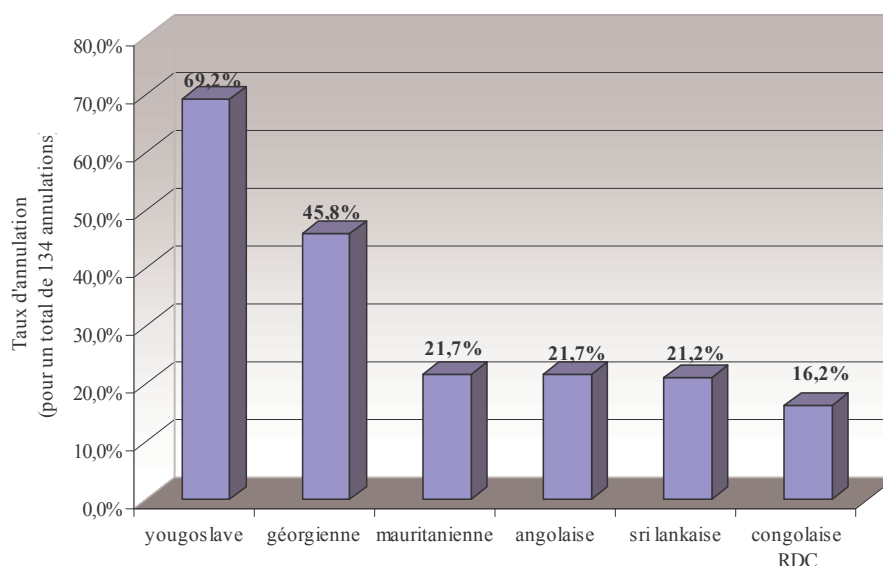
³⁴ Pendant les observations, sur les 802 affaires audiencées, 4 ont fait l'objet d'un délibéré prolongé.

Décisions de la CRR



Le secrétariat de la Commission nous a adressé les résultats des séances auxquelles nos observateurs étaient présents. Sur un total de 678 affaires, 134 personnes ont obtenu l'annulation du rejet. **Le taux d'annulation des décisions de rejet de l'OFPRA s'élève donc à 19,8%**. Il a été de 12,7% pour l'ensemble de l'année 2004³⁵. Malgré la constante augmentation du nombre d'annulations³⁶, le taux de rejet reste très élevé.

Taux d'annulation par nationalité



Les six pays ayant enregistré le plus fort taux d'annulation par nationalité sont par ordre décroissant pendant la période de nos observations : l'ex-Yougoslavie, la Géorgie, l'Angola, la Mauritanie, le Sri Lanka, la RDC. Tandis que pour l'ensemble de l'année 2004, la CRR indique que ces pays sont : l'Azerbaïdjan (54%), l'Albanie (35,3%), la Russie (32,1%), l'Arménie (27,3%), le Tchad (26,9%) et la Bosnie (20,1%).

A l'OFPRA, les six pays ayant enregistré le plus fort taux de reconnaissance par nationalité en 2004 sont : la Bosnie Herzégovine (64,2%), le Rwanda (50,6%), la Russie (39,8%), l'Éthiopie (33,9%), le Soudan (27,2%), l'Iran (25,8%).

Nationalité	Semaine d'observation	Année 2004
-------------	-----------------------	------------

³⁵ Bilan statistique CRR pour l'année 2004.

³⁶ 9, 4% en 2002, 11,44% en 2003.

	Nombre d'annulations	Nombre de décisions rendues	Taux d'annulation	Taux d'annulation
angolaise	10	46	21,7%	12,8%
congolaise RDC	16	99	16,2%	10,4%
géorgienne	11	24	45,8%	23,8%
mauritanienne	15	69	21,7%	15%
sri lankaise	14	66	21,2%	24,3%
yougoslave	9	13	69,2%	16,7%

B. La Commission des recours des réfugiés

1. La première juridiction du pays

Comme le rappelait, le Ministre des affaires étrangères, Michel Barnier, la CRR est la « *première juridiction du pays par le nombre de ses décisions et de ses effectifs* »³⁷.

La régulière augmentation du nombre de recours formés devant la CRR depuis 1999 a conduit à une réorganisation de la Commission en 2004. Le Président de la Commission est désormais assisté de deux vice-présidents. Le nombre de formations de jugement est de 136. Et, depuis le 1er novembre 2004, la Commission est composée de 21 divisions.

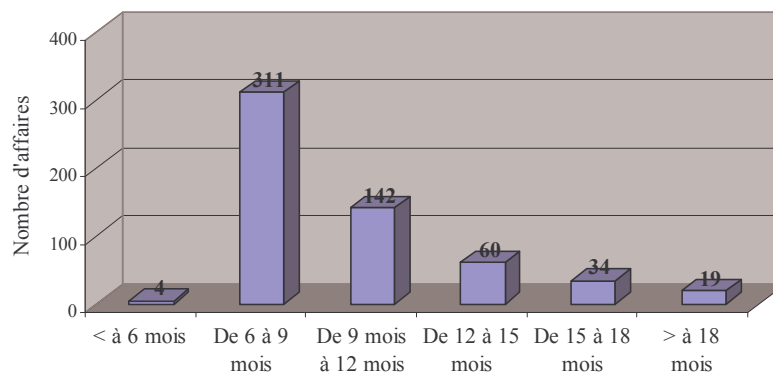
Cette réorganisation s'est accompagnée d'un renforcement du rythme d'examen des dossiers (2393 séances organisées en 2004 contre 1775 en 2003) et a conduit à un accroissement significatif du nombre d'affaires jugées. Ainsi, en 2004, la CRR a rendu 39 160 décisions contre 29 502 en 2003 et 23 916 en 2002, soit une augmentation de 32,7%³⁸ en deux ans seulement.

Les objectifs évoqués par Michel Barnier lors du discours d'inauguration de la CRR laissent présager une accélération encore plus importante du rythme de traitement des dossiers dans les mois à venir : « *en raison du retard accumulé, ce sont 100 000 dossiers qui devront être traités dans les mois qui viennent* ». Par ailleurs, s'agissant du délai d'instruction, il indique que l'objectif du gouvernement est que « *le délai d'instruction devant la CRR soit d'ici la fin de l'année 2005 ramené à trois mois en moyenne* ». Cet objectif est très ambitieux dans la mesure où **le délai de traitement des recours était lors de nos observations en moyenne de 9 mois et 12 jours.**

³⁷ Allocution du 8 novembre 2004 lors de l'inauguration de la CRR.

³⁸ Bilan statistique de la CRR 2004.

Délai entre le recours devant la CRR et l'audience (sur 570 affaires)



Les séances

En dépit de l'augmentation des effectifs de la CRR et du nombre des formations de jugement, le nombre d'affaires inscrites au rôle n'a pas diminué depuis 2002³⁹. Au moment de nos observations, en moyenne 18 affaires étaient prévues par séance⁴⁰ et ce alors même que parallèlement le pourcentage d'acceptation des renvois connaissait une baisse significative. Ainsi les séances observées ont été particulièrement longues. En moyenne, elles ont duré 4 heures et 21 minutes ; mais, sur 56 séances observées dans leur totalité, 7 ont duré plus de 5 heures et demie. Les observateurs ont même recensé un cas où la séance a duré 7 heures et 13 minutes.

De manière quasi systématique, les observateurs sont frappés du nombre de dossiers traités par séance et dénoncent la différence de traitement des dossiers entre le début et la fin de la séance et pour les requérants assistés ou non d'un avocat. Ainsi un observateur constate que « le nombre d'affaires audiencées est excessif, et que c'est ce paramètre qui a des conséquences négatives tant sur les requérants que sur les membres la formation de jugement ou encore sur les avocats » (29/11). D'autres considèrent que « cela donne l'impression d'une exécution liquidation des dossiers » (29/11). Mais surtout beaucoup d'observateurs jugent « le temps accordé au requérant insuffisant pour qu'il puisse justifier sa demande » (30/11)

Cette surcharge du nombre de dossiers par séance entraîne, par la force des choses, des différences de traitement entre les requérants auditionnés en début de séance et ceux auditionnés en fin de séance.

- « même si les membres de la formation de jugement font preuve de patience au début, vu le nombre de dossiers ils fatiguent vite » (30/11),
- « la tension est réelle en fin de séance car tout le monde est fatigué » (30/11),
- « Sentiment de fatigue pour les derniers dossiers traités, beaucoup moins de questions » (02/12),
- « Après 12h, la fatigue se fait sentir après un cas complexe, il semble que le cas suivant soit traité avec humeur » (02/12).

Enfin cette durée prolongée des séances conduit également à des différences de traitement si les requérants sont assistés ou non d'un avocat, d'autant que les requérants non accompagnés d'avocats sont souvent entendus en fin de séance.

³⁹ Avant novembre 2002, 22 dossiers étaient enrôlés par séance et il était fréquent que les derniers soient renvoyés par manque de temps pour les traiter.

⁴⁰ Depuis le 1^{er} juin 2005, le nombre d'affaires inscrites au rôle est passé à 16.

- « Lorsque le demandeur d'asile ou l'avocat n'est pas là les dossiers sont bâclés » (30/11),
- « Lorsqu'ils ne sont pas accompagnés d'avocats les requérants passent en dernier alors que la formation de jugement semble fatiguée au fur et à mesure ce qui réduit leur chance de voir leur demande aboutir » (30/11),

Pour finir, la longueur de la séance n'a pas forcément d'incidence sur le traitement des dossiers, qui sont tous, du premier au dernier, abordés avec la même attention.

- « Aucune dispersion d'attention malgré la longueur de la séance. Les avocats et les requérants ont pu s'exprimer sans problème » (02/12),
- « Longue séance, chaque dossier étant étudié dans le détail. Les requérants ne sont jamais interrompus et ont tout le loisir de préciser » (02/12),
- « Déroulement classique, correct », « les cas les plus complexes sont largement traités », (02/12).

La CFDA demande que le nombre de dossiers inscrits au rôle de chaque séance soit réduit pour assurer un examen complet de la situation de chacun des requérants et que cette baisse ne soit pas accompagnée d'une augmentation du nombre de séances qu'un rapporteur doit assurer chaque mois.

Les ordonnances

Selon l'article L. 733-2 du CESEDA « le président et les présidents de section peuvent, par ordonnance, régler les affaires dont la nature ne justifie pas l'intervention d'une formation collégiale ». Les présidents peuvent donc prendre des décisions sans nécessairement convoquer le requérant en audience publique.

A ce titre, ils peuvent notamment statuer sur des dossiers entachés d'une irrecevabilité manifeste et constater des désistements.

Depuis la loi du 10 décembre 2003, ils peuvent également statuer par ordonnance « sur les demandes qui ne présentent aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause les motifs de la décision du directeur général de l'office ». Ces dernières ne peuvent être prises par le président ou les présidents de section qu'après étude du dossier par un rapporteur⁴¹. La CRR parle « d'ordonnances de type nouveau » pour les désigner. Elle a commencé à rendre ces nouvelles ordonnances à partir du 15 novembre 2004.

En raison de la brièveté du délai pour déposer un recours devant la CRR, c'est-à-dire un mois, de nombreux recours ne parviennent pas à mettre en évidence le bien-fondé de la requête et risquent donc de faire l'objet d'une ordonnance de type nouveau. Pour rédiger leur recours, les requérants s'appuient souvent sur des formules types pensant que le vrai enjeu est l'audience publique devant la CRR.

Par ailleurs, se pose clairement le problème de l'interprétation de l'expression vague « ne présentant aucun élément sérieux ». Il semblerait que pour le Conseil

⁴¹ Article 22 du décret du 14 août 2004.

Constitutionnel ce critère ne s'applique qu'aux demandes manifestement infondées⁴². En pratique quels critères permettent au président et au rapporteur de conclure au manque d'élément sérieux d'un dossier ?

Lors d'une rencontre avec les membres de la CFDA, Monsieur Massot a donné l'exemple d'un cas typique faisant l'objet d'une ordonnance de type nouveau : une demande écrite peu motivée à l'OFPRA, avec un entretien à l'Office détaillé et un recours qui ne conteste aucun des points retenus par l'OFPRA.

En 2004, les affaires jugées par ordonnance du président (irrecevabilités manifestes, non-lieux, désistements) étaient au nombre de 4413. A ce chiffre, il convient d'ajouter 297 ordonnances de « type nouveau » prises entre le 15 novembre et la fin de l'année 2004. Ce qui porte le taux des dossiers traités sans audience publique à 12 % de la totalité des décisions rendues et laisse présager une forte augmentation du nombre d'affaires jugées par ordonnance pour l'année 2005.

En vertu de l'article L. 723-3 du CESEDA, l'OFPRA peut se dispenser de convoquer un demandeur à un entretien s'il apparaît notamment « *que les éléments fournis à l'appui de la demande sont manifestement infondés* »⁴³. Si en outre, son recours devant la CRR fait l'objet d'une ordonnance, un demandeur peut être débouté à deux reprises sans jamais avoir été entendu.

Si l'on se penche sur les chiffres, l'importance de l'oralité devant la Commission des recours des réfugiés apparaît clairement. Le décalage entre le nombre de propositions d'annulation par le rapporteur (1,8%) et le nombre effectif d'annulation des décisions de rejet de l'OFPRA (19,8%) démontre dans quelle mesure un demandeur peut convaincre la formation de jugement pendant l'audience. Les ordonnances privent donc le requérant d'une vraie possibilité de convaincre la formation de jugement.

La CFDA demande :

- **que tous les requérants soient convoqués par la CRR ;**
- **que si la CRR continue à avoir recours aux ordonnances, qu'elle ne le fasse que de manière exceptionnelle;**
- **que le délai légal d'introduction des recours devant la CRR soit allongé pour laisser le temps aux requérants de faire des recours argumentés.**

⁴² Décision du 4 décembre 2003, n°2003-485 DC.

⁴³ Le rapport d'activité de l'OFPRA pour l'année 2004 indique que 27% des requérants ne sont pas convoqués à un entretien.

2. Les locaux

Parallèlement à l'augmentation de ses effectifs, la CRR s'est dotée de nouveaux locaux. Selon Michel Barnier, ce sont des « locaux dignes » de la première juridiction administrative de France⁴⁴.

Nos observateurs ont relevé un certain nombre de dysfonctionnements de nature à remettre en cause cette affirmation.

Pour commencer, ils font état d'entraves techniques au caractère public des audiences violant l'article 24 du décret du 14 août 2004⁴⁵.

- Les difficultés pour trouver la CRR en raison de l'absence de signalisation entre les stations de métro, de RER et la CRR ; la signalisation se limitant à un panneau à l'entrée de la CRR.
- L'entrée dans les locaux n'est pas aussi aisée et libre que l'exige le respect du principe de la publicité des débats. Les agents à l'entrée réclament parfois la présentation d'une convocation à une audience pour autoriser l'entrée dans les locaux⁴⁶.
- Enfin le nombre insuffisant de chaises dans les salles d'audience ne permet pas à tous les requérants, témoins et observateurs d'assister à l'intégralité de la séance.

S'agissant des conditions matérielles d'accueil des requérants, un certain nombre de problèmes ont également été observés :

- L'absence de garderie ou d'espace réservé aux enfants des requérants. Or leur présence perturbe parfois le déroulement de l'audience.
- L'absence de machine à café ou de fontaine d'eau.

L'ensemble de ces dysfonctionnements a également été relevé par les avocats membres de l'association ELENA qui y ajoutent une série de problèmes matériels les concernant directement⁴⁷ : les difficultés pour avoir des copies des dossiers des requérants, le manque de place dans la salle de consultation des dossiers par les avocats et les requérants qui ne comporte qu'une dizaine de tables et un nombre notoirement insuffisant de chaises (cela pose un problème de confidentialité : confrères, requérants, interprètes étant amenés à partager les mêmes tables...), l'absence de poste téléphonique dans la salle des avocats leur permettant d'être joints par leur cabinet ou de joindre d'éventuels requérants absents.

Il est à noter que, depuis nos observations, et suite aux deux grèves qui ont secoué la CRR, les conditions matérielles se sont améliorées, même si un certain nombre de dysfonctionnements demeurent.

En effet, le nombre de chaises par salle d'audience a été augmenté ; l'entrée dans les locaux de la CRR semble moins contrôlée et limitée et la salle d'attente est désormais dotée d'une machine à café et d'une fontaine d'eau.

⁴⁴ Allocution du 8 novembre 2004 lors de l'inauguration de la CRR.

⁴⁵ Article 24 du décret du 14 août 2004 « *Les audiences de la commission sont publiques. Les parties peuvent présenter leurs observations à la commission* ».

⁴⁶ Ces affirmations reposent sur le témoignage de militants ayant voulu assister à des audiences en dehors de la période d'observation.

⁴⁷ Document de l'association Avocats ELENA France fait le 17 novembre 2004.

La CFDA demande que :

- des mesures soient prises pour assurer la confidentialité des entretiens entre les requérants et les avocats ;
- l'accès aux dossiers soit facilité pour les avocats et les requérants ;
- une signalisation soit mise en place indiquant l'emplacement de la CRR (notamment entre les différentes sorties de métro et la CRR) ;
- un lieu réservé aux enfants des requérants soit mis en place dans les locaux de la CRR, afin d'assurer le calme dans les salles d'audience.

LE DEROULEMENT DES AUDIENCES

A. Les spécificités procédurales des audiences devant la CRR

1. Les droits du requérant

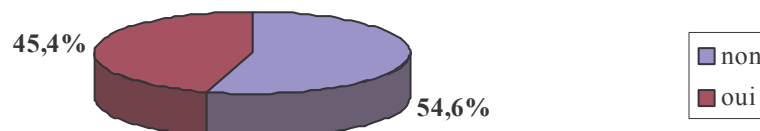
Dans le cadre d'une audience devant la CRR, les requérants ont des droits : ils peuvent se faire assister d'un conseil et d'un interprète, demander à être entendus à huis clos ou demander le renvoi d'une audience quand ils sont dans l'impossibilité de s'y rendre, de la préparer sérieusement ou encore quand leur avocat est absent...Par ailleurs, ils sont protégés par le principe du contradictoire. Nos observations ont fait ressortir que les requérants ne sont pas toujours en mesure d'exercer pleinement ces droits devant la CRR.

Avocats

En vertu de l'article L. 733-1 du CESEDA, les requérants peuvent se faire assister d'un avocat. En réalité, tous les requérants ne peuvent recourir à un avocat en raison de difficultés financières et de l'accès restrictif à l'aide juridictionnelle.

Pendant la période de nos observations, 45,4% des dossiers ont été examinés en présence d'un avocat.

Présence d'un avocat à l'audience



Les conditions restrictives d'octroi de l'aide juridictionnelle

Les demandeurs d'asile qui ont ou qui vont introduire un recours devant la CRR peuvent demander l'aide juridictionnelle auprès du Bureau d'Aide Juridictionnelle (BAJ) de la CRR. Elle permet la prise en charge totale ou partielle des frais d'avocat par l'Etat. L'attribution de cette aide est subordonnée aux conditions suivantes : le requérant doit être

entré régulièrement en France (muni d'un passeport et d'un visa, d'un sauf conduit délivré à la frontière ou être ressortissant d'un pays bénéficiant de dispense de visa) ou détenir un titre de séjour d'une durée de validité au moins égale à un an⁴⁸ et ses ressources ne doivent pas dépasser un certain plafond fixé chaque année par la loi⁴⁹.

Les conditions d'accès à l'aide juridictionnelle, en particulier celle relative à l'entrée régulière en France, sont donc très restrictives et ne prennent pas en compte la situation particulière du demandeur d'asile et la définition même du réfugié. Par définition, le demandeur d'asile a fui son pays souvent dans la précipitation et avec la plus grande discrétion possible. Il est donc très paradoxal d'exiger du requérant qu'il ait accompli toutes les démarches pour obtenir le visa nécessaire à une entrée régulière en France.

Au cours de l'année 2004, le BAJ près la Commission a enregistré 8125 demandes sur un total de 51 707 recours déposés devant la CRR ; le taux d'admission à l'aide juridictionnelle s'est élevé à 43,6 % des requérants ayant demandé cette aide mais seulement à 4,1% par rapport à l'ensemble des requérants ayant introduit un recours.

En septembre 2004, la CRR a procédé à une très forte augmentation de ses effectifs pour permettre un renforcement du rythme d'examen des dossiers mais les effectifs du personnel du BAJ n'ont pas été augmentés en conséquence. A l'heure actuelle et depuis l'accélération du rythme de traitement des recours devant la CRR, le BAJ enregistre une très forte augmentation des demandes⁵⁰. Les délais d'instruction des demandes d'aide juridictionnelle sont donc devenus extrêmement longs ce qui entraîne un rallongement du temps de traitement des recours devant la CRR⁵¹ et aggrave la situation de précarité de certains requérants, le versement de l'allocation d'insertion s'interrompant automatiquement après 12 mois.

La proposition de directive du Conseil des ministres relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié prévoit dans son article 13, le droit à l'assistance judiciaire gratuite au moins pour la procédure juridictionnelle et pour les personnes ne disposant pas de ressources suffisantes. Après la transposition de cette directive, la condition d'une entrée régulière en France ne sera donc plus opposée au requérant demandant l'aide juridictionnelle. Cependant, la France a négocié un délai d'un an en plus du délai légal de transposition pour se mettre en conformité avec cette exigence particulière.

Par ailleurs, le montant de l'aide juridictionnelle fixé à environ 170 euros est insuffisant. Pour les avocats, le temps nécessaire à la préparation de ce type de dossier est très important (recherches d'information sur le pays d'origine du requérant, multiples échanges avec le requérant pour comprendre et maîtriser son récit). En outre, avec la traduction de documents et le déplacement à l'audience en particulier pour les avocats résidant en province, les frais dépassent largement l'indemnité d'aide juridictionnelle.

⁴⁸ L'aide juridictionnelle est régie par la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

⁴⁹ En 2005, les ressources mensuelles inférieures à 830 euros ouvrent droit à l'aide à l'aide juridictionnelle totale. Les ressources inférieures à 1244 euros ouvrent droit à l'aide juridictionnelle partielle. Ces plafonds sont majorés lorsque les requérants ont des personnes à charge.

⁵⁰ Au moment de la rencontre entre la CFDA et M. Massot le 26 janvier 2005, la CRR était en pourparler avec M. Perben, alors ministre de la justice, en vue d'une augmentation des effectifs du BAJ, le personnel de ce bureau relevant de la Chancellerie.

⁵¹ La demande interrompt les délais de dépôt du recours. Un nouveau délai court à compter de la réception par l'intéressé de la notification de la décision du bureau d'aide juridictionnelle.

Tous les requérants ne sont pas assistés d'un avocat alors que la présence d'un avocat a un impact positif réel, sur le déroulement de l'audience.

Les conséquences de la présence d'un avocat sur le déroulement de l'audience :

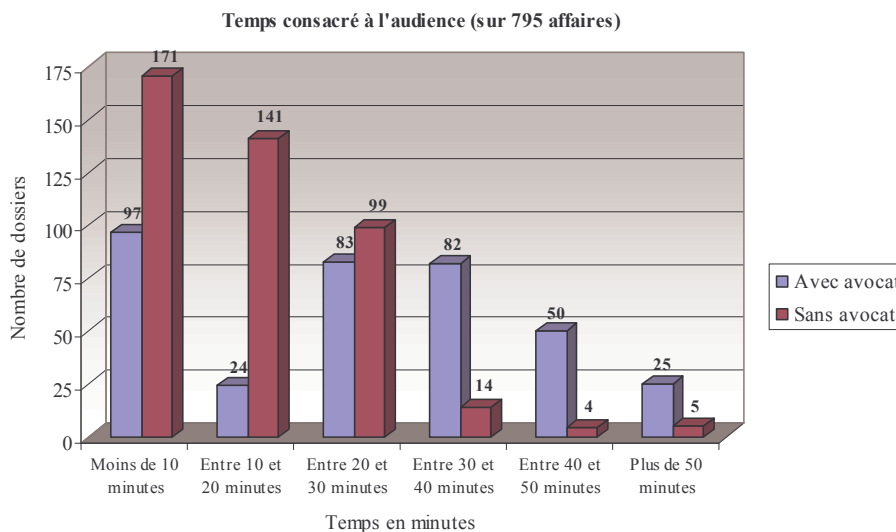
En général, le conseil d'un avocat est bénéfique pour le requérant. Tout d'abord, l'avocat informe le requérant sur le déroulement de la procédure, sur la jurisprudence de la CRR et l'aide à argumenter solidement son recours. Il met également le requérant en confiance alors que la formation de jugement ne le fait pas toujours.

A cet égard, nos observateurs indiquent :

- « *Plaidoirie très impressionnante, rappelle la Convention, les lois etc... Excellent* » (29/11)
- « *L'avocat a été persuasif et a bien décrit la situation du requérant. Sa plaidoirie a été longue mais claire* » (29/11),
- « *La plaidoirie de l'avocat compte beaucoup* » (01/12)
- « *L'intervention d'un avocat met en évidence le fait qu'il parait très difficile pour un requérant seul de pouvoir faire valoir son histoire ou ses droits* » (03/12)

Ensuite, la présence d'un avocat a des conséquences directes sur le déroulement de l'audience et sur l'attention portée à l'affaire par la formation de jugement.

Ainsi, le temps consacré à une audience en présence d'un avocat est en moyenne beaucoup plus long que lorsque le requérant est seul. Le temps consacré à ce requérant est rallongé par la plaidoirie.



Près de trois quarts des affaires sans avocat sont traitées en moins de 20 minutes, alors que seulement un tiers des affaires avec avocats sont traitées en moins de 20 minutes.

En outre, il existe un lien très étroit entre la présence d'un avocat et les décisions d'annulation de la CRR. **Sur notre semaine d'observation, si le taux d'annulation des décisions de l'OFPPA est de 19,8% en moyenne, le taux d'annulation s'élève à 31% pour les requérants accompagnés d'un avocat.** Ce taux très élevé s'explique par différents facteurs : tout d'abord le conseil d'un avocat permet au requérant de construire une argumentation plus solide, le temps consacré aux dossiers des requérants est en moyenne plus élevé en présence d'un avocat donc la formation de jugement s'imprègne davantage de l'histoire du requérant, enfin la plaidoirie de l'avocat permet à la formation de jugement

d'entendre une version du récit du requérant parfois différente de celle présentée par le rapporteur

Notons cependant que nos observateurs ont recensé un certain nombre de cas où les avocats ne semblaient pas maîtriser le dossier de leur client. Cela peut s'expliquer par différents facteurs : le faible montant de l'aide juridictionnelle ne permet pas des recherches documentaires approfondies, souvent les requérants résidant en province ne rencontrent leur avocat que quelques jours voire quelques heures avant l'audience, certains avocats sont peu expérimentés ou attachent peu d'importance à ce type d'affaires.... :

- « *Avocat peu percutant, ne semble pas avoir discuté au préalable de cette audience avec son client* » (30/11)

- « *L'avocat semble avoir une faible connaissance du dossier. L'avocat n'est pas intervenu dans les réponses aux questions* » (02/12)

- « *Lors d'une affaire, le récit du demandeur d'asile et de l'avocat se contredisent* » (03/12)

La CFDA demande que :

- l'aide juridictionnelle soit accordée à tous les requérants, indépendamment de la régularité de leur entrée en France et que son montant soit réévalué ;

- les délais de traitement des demandes d'aide juridictionnelle soient raccourcis ;

Le caractère contradictoire de la procédure est un principe général du droit⁵² qui s'applique devant toutes les juridictions administratives. Le droit des parties d'avoir une information suffisante pendant l'instance est l'un des éléments les plus fondamentaux du principe. Il n'est pourtant pas toujours respecté devant la CRR.

L'interprétariat et le droit à une information suffisante du requérant au cours de l'audience

En vertu de l'article L.733.1 du CESEDA, les intéressés peuvent se faire assister d'un interprète. Depuis 1994, la CRR fournit gratuitement les services d'un interprète assermenté à tous les requérants non francophones le souhaitant⁵³.

Nos observateurs ont relevé un certain nombre de dysfonctionnements dans le système d'interprétariat de la Commission.

Tout d'abord, le rapport du rapporteur n'est que rarement traduit au requérant :

- « *les rapports et les conclusions du rapporteur n'ont jamais été traduits dans la langue du requérant* » (29/11)

- « *l'interprète ne traduit pas les conclusions du rapporteur, le requérant n'a donc pas connaissance des questions posées par le rapporteur* » (29/11)

- « *il est anormal que les conclusions du rapporteur ne soient pas traduites au requérant* » (29/11)

- « *le rapport du rapporteur n'est pas toujours traduit* » 30/11

- « *rapport non traduit* » (02/12)

- « *le rapport du rapporteur n'a pas été traduit, aucune proposition en ce sens* » (02/12)

- « *rapport non traduit* » (02/12)

Nos observateurs ont même recensé un cas où :

- « *le président a refusé que l'interprète traduise les conclusions du rapporteur* » (30/11)

⁵² Conseil d'Etat, 12 mai 1961, *Société La Huta*, Rec. 313.

⁵³ Service d'interprétariat institué par la CRR en mars 1994.

Cette situation est regrettable et fortement contestable dans la mesure où comme nous l'avons déjà indiqué, le rapport du rapporteur et surtout les questions qu'il pose en donnant son avis sur la décision à prendre fixent l'orientation de la discussion qui suit. On peut considérer qu'il s'agit là d'une violation du principe du contradictoire, le requérant n'étant alors pas en mesure de répondre aux questions posées par le rapporteur et de vérifier l'exactitude du rapport.

La CFDA demande que les interprètes ne se limitent pas à traduire les échanges entre les membres de la formation de jugement et le requérant, mais qu'il leur soit demandé de façon systématique de traduire le rapport du rapporteur.

Ensuite, nos observateurs ont été surpris par la qualité très variable de l'interprétariat. En effet, les questions d'interprétariat sont en général complexes, de nombreux dialectes existent et des mots et expressions ne se traduisent pas de manière identique dans certains pays ce qui peut entraîner des équivoques et incompréhensions pour la détermination du statut. Il est important de préciser que l'incapacité de certains interprètes à traduire résulte parfois du fonctionnement de la Commission. En effet, à plusieurs reprises pendant nos observations, la CRR a désigné un interprète ne parlant pas la langue ou le dialecte de la minorité du requérant mais seulement la langue de son pays d'origine. L'interprète n'était alors pas en mesure d'assurer sa mission de traduction :

- « *les interprètes ne parlent pas forcément bien les dialectes des requérants* » (30/11)
- « *une affaire a dû être interrompue car l'interprète n'était pas qualifié* » (30/11),
- « *la qualité de l'interprétariat est très disparate, à deux reprises les interprètes se sont excusés de ne pouvoir assurer la traduction* » (03/12)
- « *problème d'interprétariat : l'interprète parlait portugais et les requérants ne maîtrisaient pas cette langue, intervention de la petite fille du couple en français* » (30/11)
- « *l'interprète parlait turc et le demandeur d'asile kurde* » (30/11)

Certains interprètes sont très compétents et jouent un rôle clé dans le déroulement de l'audience :

- « *Le rôle de l'interprète est primordial : la jeune traductrice crée de réels ponts culturels* » (02/12)

Nos observateurs ont recensé de nombreux cas où l'interprète n'était pas à la hauteur de la mission qui lui était confiée :

- « *Problème d'interprétariat* » (29/11)
- « *interprète pas capable de lire et traduire un certificat médical ukrainien* » (29/11)
- « *les interprètes n'assurent pas une bonne traduction* » (30/11)
- « *les interprètes ne traduisent pas tout ce que dit la formation de jugement* » (30/11)
- « *le requérant et l'interprète ont du mal à se comprendre* » (01/12)
- « *les interprètes ne traduisent pas précisément les questions ou le rapport du rapporteur* » (01/12)
- « *une avocate est intervenue pour contester la façon dont la traduction était faite par l'interprète* » (03/12)
- « *les traducteurs ne sont pas toujours qualifiés* » (03/12)
- « *le requérant ne comprend pas les questions et l'interprète ne l'aide pas* » (03/12)

Pendant la semaine d'observation, les formations de jugement ont même dû recourir à des tierces personnes pour compenser l'incompétence de certains interprètes :

- « interprète ne pouvant traduire certains mots, un cousin kurde syrien a été accepté en fin de questions pour préciser les réponses de la requérante : l'interprète ne comprend pas le Kurde de l'intéressé » (29/11)
- « quelqu'un dans la salle est intervenu pour assurer l'interprétariat car l'interprète était incompetent » (30/11)

Pourtant, comme l'indiquent plusieurs observateurs, « la qualité de l'interprétariat a une influence sur la formation de jugement » (30/11). En outre elle est essentielle, à une application normale du principe du contradictoire.

Afin que le principe du contradictoire soit pleinement respecté, la CFDA demande que tout requérant qui en a besoin soit assisté d'un interprète qualifié dans la langue de son choix.

Le huis clos

Les requérants peuvent demander à ne pas être entendus en audience publique. Il appartient au président de la formation de jugement, qui a la police de l'audience, de décider du huis clos⁵⁴. Notons que beaucoup de requérants ne sont pas informés de l'existence de ce droit.

En outre, si la possibilité de demander le huis clos devant la CRR est nécessaire au bon déroulement de certaines audiences, elle n'est pas toujours suffisante.

En effet, nos observateurs ont relevé une lacune dans l'organisation des audiences publiques devant la CRR. Généralement, les membres d'un couple sont convoqués devant la même formation de jugement et sont entendus dans le cadre de dossiers joints. Or, il peut arriver qu'un requérant préfère ne pas évoquer les persécutions et les sévices subis devant son conjoint. Dans ce cas, il a la possibilité de demander le huis clos, mais une telle requête risquant d'alerter le conjoint sur l'existence de faits cachés, certains préfèrent se taire au risque de compromettre leur chance d'obtenir le statut. Il conviendrait d'essayer d'entendre séparément les membres d'un couple que l'audience se déroule en public ou à huis clos. De plus, cela permettrait à chacun des membres du couple de s'exprimer plus longuement et de bénéficier du même temps d'audience que chaque requérant.

⁵⁴ Article 24 du décret du 14 août 2004 : « (...) Le président de la formation de jugement veille à l'ordre de l'audience. Lorsque les circonstances l'exigent, il peut ordonner que l'audience se tienne à huis clos ».

Le renvoi

Le requérant peut demander le report de l'examen de son dossier lorsqu'il n'est pas en mesure de se présenter à l'audience, par exemple quand son avocat est absent ou qu'il n'a pas eu le temps de préparer l'audience. En vertu de l'article 24 du décret du 14 août 2004, il appartient au président seul de décider de renvoyer l'examen d'un dossier (décision collégiale auparavant). Sur les 1333 décisions prononcées par la CRR pendant notre période d'observation, le taux de renvois a été de 17,8%, soit en moyenne 3 renvois par séance⁵⁵. D'après le bilan statistique de la CRR, le taux de renvois est passé de 21,6% en 2003 à 15% en 2004. Les conditions d'acceptation du renvoi sont donc plus restrictives.

Ainsi, dans la jurisprudence de la CRR., il n'est pas fait droit à la demande de renvoi si l'intéressé:

- ne justifie pas de « *circonstances de force majeure* » ou d'un « *motif sérieux* » pour expliquer son absence;
- n'a pas fait les diligences nécessaires pour désigner en temps utile un avocat⁵⁶
- n'ayant pas reçu sa convocation, n'a pas fait les diligences nécessaires pour signaler son changement d'adresse à la CRR, nonobstant la circonstance que les Services de la Poste, auxquels elle avait demandé la réexpédition définitive du courrier, ne se seraient pas acquittés de cette mission⁵⁷.

Nos observateurs ont relevé un certain nombre d'exemples d'acceptation de renvoi :

- la présentation par un avocat d'un certificat médical justifiant l'absence du requérant (30/11), (03/12).
- l'absence de désignation d'un avocat par l'aide juridictionnelle (03/12 ; 30/11)
- le renvoi de l'examen à une date ultérieure parce que « *l'avocat n'a pas pu consulter le dossier avant l'audience* » (29/11).
- le président accepte « *la demande de renvoi d'une requérante n'ayant pas apporté tous les documents avec elle* » (29 /11).

Mais il ressort des observations que le renvoi n'a pas toujours été décidé alors même que cela semblait indispensable :

- « *demande de renvoi par le requérant car il est malade mais refus du président* » (29/11)
- « *l'avocat a demandé le renvoi car le dossier ne lui a été transmis que le 24/11 alors que ça faisait des mois qu'il insistait pour l'avoir, renvoi refusé* » (02/12)

Au moment de nos observations, les avocats membres de l'association ELENA indiquaient également que même quand ils étaient retenus devant une juridiction pénale « *les renvois étaient accordés de façon tout a fait exceptionnelle* »⁵⁸.

Les cas et les conditions d'acceptation d'un renvoi peuvent varier considérablement d'une formation de jugement à l'autre.

Des avocats nous ont rapporté que suite à la grève, les conditions d'acceptation du renvoi se sont assouplies devant la CRR. La CFDA souhaite que la CRR continue dans la voie de cet assouplissement.

⁵⁵ Sur 18 affaires inscrites au rôle en moyenne.

⁵⁶ CRR, 16 novembre 2001, Mme KN.

⁵⁷ CRR, 23 mai 2002, Mme D. épouse A.

⁵⁸ Revendications des avocats de l'association ELENA lors de la grève qui a secoué la CRR le mardi 30 novembre 2004.

La CFDA demande que :

- tous les requérants soient informés de la possibilité de demander le renvoi et le huis clos dans des circonstances justifiées y compris quand ils ne sont pas accompagnés d'un avocat. Ces informations doivent être clairement mentionnées sur le reçu de recours et la convocation à l'audience.

- les membres d'un couple puissent être entendus séparément devant la formation de jugement.

2. La clôture de l'instruction

Le décret du 14 août 2004 énonce que, dans le cas où une ordonnance de clôture n'est pas prise par le président de la formation de jugement, l'instruction est close a priori trois jours francs avant la date d'audience⁵⁹. Cela signifie que les mémoires produits après la clôture de l'instruction ne seront a priori pas examinés. Avant la réforme du droit d'asile⁶⁰, quand l'instruction n'avait pas été close par ordonnance, le requérant pouvait remettre un mémoire ou des pièces complémentaires jusque postérieurement à l'audition des parties, c'est-à-dire au moment où l'affaire est mise en délibéré.

Pendant notre semaine d'observation, la formation de jugement n'a refusé d'examiner un nouvel élément apporté par le requérant le jour de l'audience qu'une seule fois en se fondant sur ce délai des trois jours. Cette application souple du délai de trois jours s'explique sans doute en partie par les circonstances particulières qui existaient à la CRR lors de nos observations. La CRR venant de déménager, une certaine confusion régnait quant à la gestion du courrier, des fax, de l'enregistrement des pièces complémentaires et la clôture de l'instruction. La formation de jugement n'était donc pas en mesure de refuser les pièces ou mémoires complémentaires. Aujourd'hui, il semblerait que le délai des trois jours soit plus régulièrement opposé au requérant pour lui refuser certaines pièces.

Or, cette nouvelle disposition n'est pas adaptée à la situation du requérant. En effet, un requérant ne rencontre souvent son avocat que deux ou trois jours avant l'audience, en particulier quand il vient de province et que son avocat exerce sur Paris. Or, c'est au moment de cette rencontre que l'utilité de certaines pièces et la nécessité d'apporter un complément d'information au récit du requérant peuvent apparaître. L'instruction étant close trois jours avant l'audience, le requérant se trouve alors dans l'impossibilité de communiquer des pièces qui pourraient s'avérer essentielles pour l'obtention du statut ou de la protection subsidiaire. Une application stricte du délai peut donc être défavorable au requérant.

Une fois l'instruction close, l'ensemble des pièces fournies par le demandeur ne seront pas ajoutées au dossier et ne seront pas examinées par la Commission. La réouverture de l'instruction peut néanmoins être décidée par le président de la formation.

La CFDA demande que les pièces apportées le jour de l'audience soient examinées par les formations de jugement.

⁵⁹ Article 21 du décret du 14 août 2004.

⁶⁰ Sous l'empire de l'article 21-2 du décret du 2 mai 1953.

3. La nature du questionnement pendant l'audience

Lors de l'audience, le juge et les deux assesseurs doivent évaluer le caractère vraisemblable des faits invoqués et se forger une opinion à partir de l'ensemble des éléments fournis par le requérant.

La formation de jugement pose des questions au requérant dans l'attente de réponses cohérentes avec des dates et faits précis. Or, il arrive très souvent que les récits des demandeurs manquent de précisions, voire même se contredisent. Les événements traumatisants vécus par les demandeurs peuvent justifier la confusion de leurs récits. Il est donc important de mettre le requérant en confiance lors de l'audience pour lui permettre de s'exprimer clairement et librement.

L'intervention des membres de la formation de jugement est variable, en fonction de leur personnalité ou de leur intérêt pour l'affaire traitée. En général, leurs questions sont liées à celles posées par le rapporteur à la fin de son exposé. Au cours d'une audience, en moyenne 13 minutes et 26 secondes sont consacrées au questionnement du requérant.

Selon les affaires traitées et la formation de jugement, le nombre des questions varie, mais les thèmes abordés restent sensiblement les mêmes. Certaines questions reviennent presque systématiquement, notamment les questions centrales liées à la demande elle-même, relatives aux persécutions subies, aux craintes du requérant en cas de retour dans son pays d'origine et à la situation des membres de sa famille.

Par ailleurs, il ressort de nos observations qu'en fonction du motif de persécutions invoqué par le requérant un certain nombre de questions types sont automatiquement posées. Par exemple, lorsqu'un requérant invoque des persécutions en raison de ses opinions politiques, les questions portent sur ses activités politiques, celles de sa famille et sur le climat politique de son pays.

La plupart des questions visent à préciser le récit du requérant. Cependant, nos observateurs ont relevé un certain nombre de cas où la formation de jugement s'est intéressée à la situation du requérant en France : son niveau d'intégration, ses liens personnels avec la France (maîtrise de la langue, attaches familiales sur le territoire). Quelle est l'influence de ces questions sur la décision finale de la CRR ? Si ces questions permettent d'expliquer le choix du pays d'accueil et le parcours du requérant, elles ne devraient pas influencer la décision de la CRR. La Commission doit attribuer le statut « *à toute personne qui craignant avec raison d'être persécutée (...), 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* »⁶¹ indépendamment de ses liens avec la France.

Finalement la typologie des questions posées au requérant varie assez peu d'une formation de jugement à l'autre, ou même d'une affaire à l'autre. Les formations de jugement semblent ne pas toujours tenir compte de la particularité de chaque affaire traitée notamment pour les différentes situations de ressortissants d'un même pays. Il est pourtant essentiel que chaque dossier fasse l'objet d'un examen complet et approfondi en audience publique.

En ce qui concerne la manière dont le questionnement se déroule, nos observateurs ont noté que le comportement des formations de jugement est très variable.

⁶¹ Article 1 de la Convention de Genève.

Certaines formations sont attentives et montrent un réel intérêt lors de l'audition du requérant :

- « *la formation a pris beaucoup de temps pour explorer chaque situation, attentive, questions pertinentes* » (29/11)
- « *la formation fait preuve de beaucoup de patience et de respect envers les requérants, elle ne l'interrompt jamais* », « *politesse, questions posées sans agressivité* » (01/12)
- « *les membres de la juridiction ont pris le temps d'étudier chaque cas soigneusement dans un climat serein* », « *la formation est attentive aux récits des requérants* » (01/12)
- « *les membres de la formation de jugement posent des questions précises et semblent vraiment s'intéresser aux audiences* » (03/12)

Il n'est pas rare qu'au contraire la formation de jugement se montre expéditive au moment du questionnement du requérant :

- « *la formation n'écoute pas toujours les réponses à leurs questions, serait-ce parce qu'elle s'est déjà fait une opinion ?* » (03/12)
- « *les juges devraient s'intéresser à l'histoire des pays dont sont ressortissant les requérants afin de pouvoir être mieux à même de prendre une décision* » (01/12)
- « *la formation pose beaucoup de questions mais n'écoute pas les réponses* » (01/12)
- « *la formation de jugement pose peu de questions* » (01/12)
- « *la formation de jugement s'amuse des imprécisions, ça dépasse l'impolitesse* » 01/12

Enfin, les différentes formations de jugement posent régulièrement des questions sur les procédures administratives suivies par le requérant. Elles l'interrogent parfois sur sa non présentation à l'entretien OFPRA ou sur les raisons de la tardivité de sa demande. Le requérant peut ainsi s'expliquer et dénoncer les difficultés rencontrées au cours de ses démarches. La convocation en audience publique est donc déterminante. La non présentation à un entretien OFPRA ou un recours devant la CRR peu motivé ne traduisent pas nécessairement un désintérêt du requérant pour la procédure, il est donc très important de lui donner l'occasion de se justifier sur ces points.

Le Guide HCR précise que :

« L'examineur doit : i) obtenir du demandeur qu'il présente son cas de manière aussi complète que possible (...). ii) apprécier la crédibilité du demandeur et évaluer les éléments de preuves fournis (si besoin est, en accordant au demandeur le bénéfice du doute), afin de dégager les éléments objectifs et subjectifs de son cas particulier »⁶².

La question des preuves matérielles, devant la CRR comme devant l'OFPRA, est également très délicate. Elle est régulièrement soulevée dans le cadre des audiences publiques, la formation de jugement réclamant souvent les preuves des faits avancés par le requérant. Même s'il ressort de la pratique de l'OFPRA et de la jurisprudence de la Commission qu'il n'est nullement nécessaire pour le requérant de disposer d'une « *pièce officielle* », ou de preuves matérielles pour se voir reconnaître le statut, en pratique le requérant a tout intérêt à disposer de documents étayant son récit.

Dans le cadre de son Guide des procédures, le HCR rappelle que « *les exigences de la preuve ne doivent pas être interprétées trop strictement, et cela compte tenu des difficultés de la situation dans laquelle se trouve le demandeur du statut de réfugié* »⁶³.

⁶² Point 205 b du Guide des procédures du HCR.

⁶³ Point 197 du Guide des procédures du HCR.

La charge de la preuve pèse sur le demandeur, il doit convaincre la formation de jugement de l'établissement des faits. En pratique, l'obtention d'éléments probants pour des personnes qui ont fui leur pays est une condition difficile à remplir. La plupart des requérants ont fui leur pays dans la précipitation, parfois même avec de fausses identités. C'est pourquoi, comme le rappelle le HCR, si certaines de ses affirmations ne peuvent être prouvées, « *le bénéfice du doute* » devrait être accordé au requérant⁶⁴. Il est primordial que la CRR respecte ce principe.

La CFDA demande que la formation de jugement :

- **procède au questionnement de chaque requérant de manière complète, précise et approfondie ;**
- **accorde systématiquement le bénéfice du doute au requérant.**

B. L'application des nouvelles notions

Depuis le 1^{er} janvier 2004, la CRR doit statuer sur de nouveaux concepts introduits par la loi du 10 décembre 2003, tels que la protection subsidiaire, l'asile interne ou les autorités de protection. La campagne d'observation des audiences publiques devant la CRR est l'occasion de faire un point sur l'application de ces nouveaux concepts par la CRR.

1. La protection subsidiaire

La protection subsidiaire a été introduite par la loi du 10 décembre 2003⁶⁵. Elle se substitue à l'asile territorial avec quelques différences quant à ses critères et aux conditions de son octroi⁶⁶, la protection subsidiaire étant accordée par l'OFPRA ou la CRR.

La protection subsidiaire permet de protéger les personnes qui, ne remplissant pas les conditions d'octroi du statut de réfugié, sont pourtant exposées en cas de retour dans leur pays à l'une des « menaces graves » suivantes :

- la peine de mort
- la torture, ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants
- s'agissant d'un civil, une menace grave, directe et personnelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé interne ou international.

Dans le cadre de la protection subsidiaire, la demande du requérant est examinée par rapport à la nature des persécutions alors que pour le statut de réfugié ce sont les motifs de persécution qui sont déterminants.

L'article L.712-1 du CESEDA énonce expressément que la protection subsidiaire ne sera accordée que si la personne ne remplit pas les conditions d'octroi du statut de réfugié au regard de la Convention de Genève. Le demandeur d'asile n'a pas le choix du type de

⁶⁴ Point 203 du Guide des procédures du HCR : « *Un réfugié peut difficilement « prouver » tous les éléments de son cas (...) il est donc souvent nécessaire de donner au demandeur le bénéfice du doute* ».

⁶⁵ Article 712-1 du CESEDA.

⁶⁶ L'asile territorial pouvait être accordé à la personne qui établissait que sa vie ou sa liberté était menacée dans son pays ou qu'elle y était exposée à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

protection qu'il sollicite. Il revient à l'OFPPRA⁶⁷, sous le contrôle de la CRR, de déterminer le régime de protection dont dépend le requérant au terme d'une instruction unique pour les deux régimes de protection. En revanche, lors du recours devant la Commission, le requérant peut et il est même préférable qu'il argumente aussi en faveur de l'obtention de la protection subsidiaire, même si la CRR examine nécessairement les deux régimes de protection.

Les dispositions législatives relatives à la protection subsidiaire manquent parfois de précisions. Ainsi en est-il notamment de la disposition c) de l'article L.712-1 relative au civil qui pour bénéficier de la protection subsidiaire doit avoir fait l'objet d'un « *menace grave, directe et personnelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une situation de violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé interne ou international* ». La menace dont fait état le requérant doit d'une part être « *grave, directe et personnelle* », ce qui nécessite un certain degré d'individualisation et doit d'autre part s'inscrire dans un contexte de violence généralisée. En pratique, la conciliation entre des « *menaces personnelles* » et une situation de « *violence généralisée* » paraît difficile, notamment en cas de conflit armé. La CRR ne semble pas disposée à se prononcer sur ce point⁶⁸. Il est pourtant indispensable que des précisions soient apportées.

La Commission a statué pour la première fois sur une demande de protection subsidiaire en juin 2004. Il s'agissait d'une ressortissante ivoirienne qui déclarait avoir été victime de traitements inhumains et dégradants dans son travail et qui invoquait des menaces liées à la situation de troubles en Côte d'Ivoire. Le recours a été rejeté pour faits non établis⁶⁹.

La protection subsidiaire a ensuite notamment été accordée par la CRR se fondant sur les points a et b de l'article L.712-1 du CESEDA ;

- à une ressortissante mauritanienne qui, s'étant opposée à un mariage forcé, fut victime de sévices graves et répétés de la part de son époux et de la police auprès de laquelle elle avait tenté des démarches contre son mari⁷⁰ ;
- à un requérant nigérian, agressé à plusieurs reprises, dont la maison a été incendiée par des jeunes délinquants qui souhaitaient qu'il les rejoigne pour commettre des délits de droit commun⁷¹ ;
- à un inspecteur de police moldave qui, ayant constaté la participation d'un supérieur à un trafic, faisait l'objet de menaces, agressions et harcèlements⁷².

Il ressort de nos observations que l'évocation de la notion de protection subsidiaire reste très exceptionnelle devant la CRR. En effet, pendant notre semaine d'observation, le rapporteur n'a jamais proposé le bénéfice de la protection subsidiaire pour les requérants. Monsieur Massot lors de sa rencontre avec la CFDA⁷³, a indiqué qu'entre juin 2004 et janvier 2005, la protection subsidiaire n'avait fait l'objet que d'une vingtaine ou d'une trentaine de décisions devant la CRR⁷⁴. Pour lui, ce faible taux s'expliquerait par l'abandon de la notion « *d'auteur étatique des persécutions* » dans la définition du réfugié et donc par un report des

⁶⁷ Depuis le 1^{er} janvier 2004, l'OFPPRA doit systématiquement statuer sur la demande d'asile conventionnelle et la protection subsidiaire.

⁶⁸ Selon M. Massot, pour que la Commission se prononce, il faudrait que le requérant soulève cette disposition, ce qui n'a pas été encore le cas, (compte-rendu de l'entretien du 26 janvier 2005).

⁶⁹ CRR, 25 juin 2004, Mme K.

⁷⁰ CRR, 21 décembre 2004, Mlle D.

⁷¹ CRR, 22 décembre 2004, Mr. HU.

⁷² CRR, 8 octobre 2004, M.C.

⁷³ Compte rendu de l'entretien de la CFDA avec M. Massot, 26 janvier 2005.

⁷⁴ En 2004, la CRR a annulé 6000 décisions de rejet de l'OFPPRA. Les cas d'octroi de la protection subsidiaire par la CRR représentent donc environ 0,4% des décisions d'annulation de la Commission.

cas d'octroi d'asile territorial sur les cas d'octroi du statut de réfugié par un phénomène de «*vases communicants* ».

Rappelons qu'il est très important que l'application de la protection subsidiaire ne se fasse pas au détriment de l'octroi du statut de réfugié. C'est d'ailleurs dans cette logique que s'inscrit la décision rendue le 17 décembre 2004 par la CRR en Sections réunies⁷⁵.

En l'espèce, il s'agissait d'un couple d'Algériens qui ayant obtenu la protection subsidiaire a décidé de faire un recours contre cette décision devant la CRR estimant pouvoir bénéficier du statut de réfugié en raison du caractère politique des persécutions subies. Les requérants avaient refusé de faire un faux témoignage qui aurait exonéré le fils d'un gendarme de ses responsabilités dans un accident de la circulation. Celui-ci les a alors gravement harcelés. Leurs plaintes sont restées sans suites et ils se sont vu injustement condamner à diverses reprises. Ils ont publiquement dénoncé l'attitude des autorités à leur égard. L'OFPRA leur a octroyé la protection subsidiaire estimant que les persécutions infligées n'étaient pas fondées sur un motif conventionnel. Se fondant sur l'attitude des requérants face aux multiples procédures ouvertes contre eux, la CRR leur a ainsi reconnu le statut de réfugié, en considérant que les persécutions infligées notamment les peines d'emprisonnement, étaient fondées sur un motif politique (liées aux critiques virulentes formulées contre les institutions algériennes).

La protection subsidiaire est beaucoup plus précaire que le statut de réfugié tant au niveau juridique (en terme de durée, de cessation, d'exclusion) que social (ouverture des droits sociaux plus limitée que pour le statut de réfugié).

Tout d'abord, les clauses d'exclusion de la protection subsidiaire⁷⁶ sont beaucoup plus larges et souples que celles du statut de réfugié⁷⁷. Ainsi la protection subsidiaire ne sera pas accordée au requérant s'il y a des raisons sérieuses de penser :

- que sa présence constitue une menace grave à la sécurité et à l'ordre public et à la sûreté de l'Etat ; la loi laisse dans ce cas un tel pouvoir d'appréciation à l'OFPRA et à la CRR qu'on peut craindre des abus ;
- qu'il a commis un crime grave de droit commun : aucune précision n'est apportée quant à la nature du crime ou sur le lieu, ou le moment où il doit avoir été commis (c'est-à-dire sur le territoire français ou à l'étranger) ;
- qu'il a commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité ;
- qu'il s'est rendu coupable d'agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies ;

Ensuite, le bénéfice de la protection subsidiaire donne droit à la délivrance d'un titre de séjour d'un an⁷⁸, renouvelable. Le renouvellement peut être refusé si les circonstances ayant justifié l'octroi de la protection ont disparu ou ont connu un changement suffisamment profond pour que la protection subsidiaire ne soit plus requise. L'Office peut à tout moment, à son initiative ou à la demande d'un représentant de l'Etat, mettre fin à la protection si le requérant rentre dans l'un des trois derniers cas d'exclusion énumérés ci-dessus⁷⁹. Les conditions de séjour résultant de l'octroi de cette protection sont donc plus précaires que celles découlant du statut de réfugié.

⁷⁵ CRR, SR, 17 décembre 2004, Mr et Mme L.

⁷⁶ Article L 712-2 du CESEDA.

⁷⁷ Article 1-F de la Convention de Genève de 1951. N'y figure aucune mention de menaces contre l'ordre, la sécurité ou la sûreté dans le pays d'accueil et il est précisé que le crime grave de droit commun doit avoir été commis en dehors du pays d'accueil avant d'y être admis comme réfugié.

⁷⁸ Alors que toute personne bénéficiant du statut de réfugié conformément à la Convention de Genève se voit délivrer une carte de résident de dix ans.

⁷⁹ Article L 712-3 du CESEDA.

2. L'auteur des persécutions, l'asile interne, les autorités de protection

L'auteur des persécutions

La loi du 10 décembre 2003 a clarifié la question de l'auteur des persécutions : que les persécutions invoquées relèvent du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire, l'article L. 713-2 du CESEDA prévoit que leurs auteurs peuvent être « *des autorités de l'Etat, des partis ou des organisations qui contrôlent l'Etat ou une partie substantielle du territoire de l'Etat* » mais aussi « *des acteurs non étatiques dans les cas où les autorités refusent ou ne sont pas en mesure d'offrir une protection* ».

Il s'agit d'une modification très importante et primordiale, mettant le droit français en conformité avec la Convention de Genève. Jusqu'alors, le Conseil d'Etat et la CRR avaient estimé que seuls des persécutions ou des risques de persécutions impliquant des autorités officielles étaient susceptibles de donner lieu à la reconnaissance du statut de réfugié. En 1983, par l'arrêt Dankha⁸⁰, le Conseil d'Etat avait commencé à élargir cette restriction aux circonstances dans lesquelles l'Etat encourage ou tolère volontairement de telles persécutions. Désormais, des persécutions d'origine privées peuvent déclencher la protection de la Convention de Genève du seul fait de l'incapacité de l'Etat d'offrir une protection.

Nos observateurs ont relevé plus d'une dizaine de cas où les persécutions invoquées par le requérant étaient le fait d'agents non étatiques. Selon M. Massot, l'augmentation du taux d'annulation pour l'année 2004 s'explique en partie par ce nouveau critère⁸¹.

Ainsi, le 25 juin 2004, les Sections réunies de la CRR ont reconnu le statut de réfugié à un ressortissant algérien auquel les autorités publiques n'avaient pas été en mesure d'offrir une protection face aux persécutions de groupes islamistes⁸².

Par ailleurs, la CRR a reconnu le statut de réfugié à une Péruvienne, menacée de mort par des membres du Sentier Lumineux, au motif que celle-ci craignait avec raison « *d'être persécutée en cas de retour dans son pays sans pouvoir se prévaloir utilement de la protection des autorités péruviennes, lesquelles ont clairement exprimé leur incapacité à la protéger* »⁸³.

Enfin, la CRR considère que ces nouvelles dispositions relatives à l'auteur des persécutions constituent des éléments nouveaux justifiant une demande de réexamen, si lors d'une précédente décision, la CRR a décidé que « *les faits de persécutions ne pouvaient être regardés comme ayant été volontairement tolérées par les autorités publiques* »⁸⁴.

Cette évolution positive a été contrebalancée par l'introduction dans la loi de 2003 de notions peu favorables à une interprétation large de la définition du réfugié : « *l'asile interne* » et « *les autorités de protection* ».

⁸⁰ CE ,27 mai 1983, Dankha.

⁸¹ Rencontre entre M. Massot et la CFDA, le 26 janvier 2005.

⁸² CRR, SR, 25 juin 2004, M.B.

⁸³ CRR, 25 mars 2005, S.C épouse de C.

⁸⁴ CRR, 16 février 2005, S.

Les autorités de protection

L'alinéa 2 de l'article L. 713-2 du CESEDA précise que la protection peut désormais émaner des autorités de l'Etat ou « *des organisations internationales et régionales* » : la possibilité qu'ont ces dernières de protéger doit être prise en compte tout comme, a contrario, leur incapacité à protéger.

D'après cette disposition, les « *organisations internationales et régionales* » sont donc censées offrir une protection équivalente à celle des autorités publiques d'un Etat. Cependant, la Convention de Genève prévoit que seuls les Etats peuvent offrir une protection effective à leurs ressortissants. En outre, en pratique, des organisations internationales ont déjà montré leur incapacité à défendre des populations ainsi qu'en attestent les génocides au Rwanda ou en Bosnie à Srebrenica, en dépit de la présence de missions des Nations Unies. Les organisations internationales ou régionales ne sont pas en mesure d'assurer une protection équivalente à celle d'un Etat, ni de servir de garantie absolue à la protection des populations. Cette disposition doit être appliquée avec la plus grande précaution.

Jusqu'à présent, la CRR n'a admis la notion d'autorité de protection pour une organisation internationale que pour une seule mission décidée *de jure* par le Conseil de sécurité des Nations Unies, comme au Kosovo et au Timor, en s'assurant de l'effectivité de cette protection. Ainsi, la CRR, dès 2001, donc avant l'entrée en vigueur de la loi, a refusé de reconnaître le statut à des membres de la communauté albanaise, considérant que « *compte tenu de la politique menée par la MINUK et de la présence d'importants éléments de la KFOR* », ils ne pouvaient être regardés comme « *craignant avec raison des persécutions et comme pouvant se réclamer des autorités aujourd'hui investies du pouvoir* »⁸⁵. Précisons que cette notion n'a pas été soulevée pendant la semaine de nos observations.

L'asile interne

En vertu de l'article L.713-3 du CESEDA, la CRR peut rejeter le recours d'une personne « *qui aurait accès à une protection sur une partie du territoire de son pays d'origine si cette personne n'a aucune raison de craindre d'y être persécutée ou d'y être exposée à une crainte grave et s'il est raisonnable d'estimer qu'elle peut rester dans cette partie du pays* ». Pour évaluer les possibilités de refuge interne, la CRR comme l'OFPRA doit tenir compte « *des conditions générales prévalant dans cette partie du territoire, de la situation personnelle du demandeur ainsi que de l'auteur de la persécution au moment où il a statué sur la demande* ».

Le Conseil constitutionnel a précisé ces dispositions légales⁸⁶ :

- la CRR « *ne pourra refuser l'asile qu'après s'être assurée que l'intéressé peut, en toute sûreté, accéder à une partie substantielle de son pays d'origine, s'y établir et mener une existence normale* ».
- l'application de cette nouvelle notion n'est en aucun cas une obligation pour les juridictions mais une faculté⁸⁷.

⁸⁵ CRR, 19 avril 2001, I.

⁸⁶ Décision du Conseil constitutionnel, 4 décembre 2003, n°2003-485 DC.

⁸⁷ « *Lorsque le demandeur a accès à une protection sur une partie du territoire de son pays d'origine, la loi donne seulement à l'Office la faculté de refuser l'asile et ne lui fait nullement obligation.* »

Nos observateurs ont relevé que lors du questionnement par la formation de jugement en audience publique, les requérants étaient souvent interrogés sur la possibilité de se réfugier dans une partie de leur pays d'origine. Nous avons pu nous procurer un certain nombre de décisions motivées pour les affaires traitées pendant nos observations : en dépit de l'évocation de cette notion en audience publique, elle est systématiquement absente de l'exposé des motifs du rejet.

Lors de son entretien avec des membres de la CFDA, le 26 janvier 2005, Monsieur Massot a confirmé qu'en réalité, depuis l'entrée en vigueur de la loi, la CRR n'avait pris qu'une seule décision de rejet sur la base de l'asile interne : il s'agissait de la demande d'un Sri Lankais d'origine tamoule, âgé de 68 ans, ayant résidé pendant trois ans à Colombo chez sa belle sœur. Selon la CRR, « *si l'absence de revenus de l'intéressé et les raisons de cette absence de revenus peuvent être établis* », l'intéressé « *ne démontre pas ni même n'allègue que son fils ou la famille de son épouse aient refusé ou étaient dans l'impossibilité de lui apporter l'aide nécessaire et suffisante pour trouver un logement et vivre à Colombo* ». « *Colombo étant la capitale du Sri Lanka, elle doit être assimilée à une partie substantielle de son pays d'origine ; que dans ces conditions il apparaît raisonnable d'estimer que M.x pouvait s'établir à Colombo sans craindre d'y être persécuté et pour y mener une existence normale* »⁸⁸.

Si d'autres décisions de rejet font référence à des possibilités d'asile interne, elles ne sont pas prises sur ce seul fondement.

En revanche, la CRR a reconnu la qualité de réfugié en sections réunies à un Algérien ayant résidé à Alger « *sans crainte d'y être persécuté ou d'y être exposé à une atteinte grave* » car « *il ne serait pas raisonnable d'estimer qu'il pourrait rester dans cette partie du pays* », « *compte tenu des conditions dans lesquelles il y a vécu, notamment au regard de l'impossibilité d'y trouver un emploi et de la crainte constante d'être l'objet de tracasseries policières conduisant à un renvoi forcé vers sa région d'origine* »⁸⁹.

⁸⁸ CRR, 20 juillet 2004, KT.

⁸⁹ CRR, SR, 25 juin 2004, B.

RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

Le requérant et la procédure devant la CRR

La CFDA demande :

- qu'une notice explicative sur la CRR et sur le déroulement des audiences notamment sur les possibilités de demander le renvoi et le huis clos soit envoyée avec le reçu de recours dans une langue comprise par les requérants ;
- qu'en raison de la faiblesse des ressources de la plupart des requérants, les frais de dossiers (frais d'envois des recours, frais de traduction des pièces) et les frais de transport soient pris en charge par l'Etat. Il existe une inéquité flagrante entre les demandeurs hébergés en CADA et les autres demandeurs ;
- que les délais de traitement des demandes d'aide juridictionnelle soient raccourcis ;

L'interprétariat

La CFDA demande :

- qu'afin que le principe du contradictoire soit pleinement respecté, tout requérant qui en a besoin soit assisté d'un interprète qualifié dans la langue de son choix ;
- que les interprètes ne se limitent pas à traduire les échanges entre les membres de la formation de jugement et le requérant mais qu'il leur soit demandé de façon systématique de traduire le rapport du rapporteur ;

Le questionnement

La CFDA demande :

- que la formation de jugement procède au questionnement de chaque requérant de manière complète, précise et approfondie ;
- que les membres d'un couple puissent être entendus séparément devant la formation de jugement ;
- que la formation de jugement accorde systématiquement le bénéfice du doute au requérant ;

L'organisation des audiences

La CFDA demande :

- qu'au regard du peu de temps accordé au rapport du rapporteur, les dossiers soient communiqués aux assesseurs préalablement à l'audience pour améliorer la connaissance des dossiers et la qualité des débats lors de l'audience ;
- que le nombre de dossiers inscrits au rôle de chaque séance soit réduit pour assurer un examen complet de la situation de chacun des requérants et que cette baisse ne soit pas accompagnée d'une augmentation du nombre de séances qu'un rapporteur doit assurer chaque mois ;

Les conditions matérielles à la CRR

La CFDA demande :

- que l'accès aux dossiers des requérants soit facilité pour leurs avocats et les requérants ;
- que des mesures soient prises pour assurer la confidentialité des entretiens entre les requérants et les avocats ;
- qu'une signalisation soit mise en place indiquant l'emplacement de la CRR (notamment entre les différentes sorties de métro et la CRR) ;
- qu'un lieu réservé aux enfants des requérants soit mis en place dans les locaux de la CRR, afin d'assurer le calme dans les salles d'audience ;
- qu'un centre de documentation complet et fourni soit mis à la disposition du rapporteur et des membres de la formation de jugement et que du temps supplémentaire soit accordé aux rapporteurs pour faire leurs recherches ;

Sur les dispositions législatives et réglementaires en vigueur

La CFDA demande :

- que le délai de convocation du requérant soit d'un mois minimum avant l'audience ;
- que tous les requérants soient convoqués par la CRR ;
- que si la CRR continue à avoir recours aux ordonnances, qu'elle ne le fasse que de manière exceptionnelle ;
- que le délai légal d'introduction des recours devant la CRR soit allongé pour laisser le temps aux requérants de faire des recours argumentés ;
- que l'aide juridictionnelle soit accordée à tous les requérants, indépendamment de la régularité de leur entrée en France, et que son montant soit réévalué ;
- que les pièces apportées le jour de l'audience soient examinées par la formation de jugement.

ANNEXES

1. DISPOSITIONS LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES RELATIVES A L'ASILE

Sources :

- Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés
- Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)
- Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique
- Décret n° 2004-814 du 14 août 2004 relatif à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et à la Commission des recours des réfugiés

DEFINITION DU REFUGIE

Article 1^{er} de la Convention de Genève

Le terme «réfugié» s'appliquera à 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 ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner.

Article 711-1 du CESEDA

La qualité de réfugié est reconnue à toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté ainsi qu'à toute personne sur laquelle le haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés exerce son mandat aux termes des articles 6 et 7 de son statut tel qu'adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 14 décembre 1950 ou qui répond aux définitions de l'article 1er de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. Ces personnes sont régies par les dispositions applicables aux réfugiés en vertu de la convention de Genève susmentionnée.

LA COMMISSION DES RECOURS DES REFUGIES

Article 731-1 du CESEDA

La Commission des recours des réfugiés est une juridiction administrative, placée sous l'autorité d'un président, membre du Conseil d'Etat, désigné par le vice-président du Conseil d'Etat.

Article 731-2 du CESEDA

La Commission des recours des réfugiés statue sur les recours formés contre les décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, prises en application des articles L.711-1, L.712-1 à L.712-3 et L.723-1 à 723-3.

Article 24 du décret du 14 août 2004

Les audiences de la Commission sont publiques. Les parties peuvent présenter leurs observations à la Commission. Le président de la formation de jugement veille à l'ordre de l'audience (...)

AVOCATS ET INTERPRETES**Article L.733-1 du CESEDA**

Les intéressés peuvent présenter leurs explications à la Commission des recours et s'y faire assister d'un conseil et d'un interprète.

AIDE JURIDICTIONNELLE**Loi du 10 juillet 1991****Article 2**

Les personnes physiques dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice peuvent bénéficier d'une aide juridictionnelle. Cette aide est totale ou partielle.

Article 3

(...) Devant la commission des recours des réfugiés, (l'aide juridictionnelle) est accordée aux étrangers qui résident habituellement et sont entrés régulièrement en France ou qui détiennent un titre de séjour d'une durée de validité au moins égale à un an.

Article 18

L'aide juridictionnelle peut être demandée avant ou pendant l'instance.

ORDONNANCES**Article L.733-2 du CESEDA**

Le président et les présidents de section peuvent, par ordonnance, régler les affaires dont la nature ne justifie pas l'intervention d'une formation collégiale.

Article 22 du décret du 14 août 2004

Lorsque, (...), le président de la Commission et les présidents statuent, par ordonnance, sur les demandes qui ne présentent aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause les motifs de la décision du directeur général de l'office, cette ordonnance ne peut être prise qu'après étude du dossier par un rapporteur.

RENOIS/ HUIS CLOS

Article 24 du décret du 14 août 2004

(...) Lorsque les circonstances l'exigent, il peut ordonner que l'audience se tienne à huis clos. Il statue sur les demandes de renvoi présentées par les parties. Les décisions prises sur le fondement de l'alinéa précédent ne sont pas susceptibles de recours.

CLOTURE DE L'INSTRUCTION

Article 21 du décret du 14 août 2004

Lorsque l'affaire est en état, le président de la formation de jugement peut, par une ordonnance, fixer la date à partir de laquelle l'instruction sera close. Cette ordonnance n'est pas motivée et ne peut faire l'objet d'aucun recours.

Les lettres recommandées avec demande d'avis de réception portant notification de cette ordonnance sont envoyées aux parties quinze jours au moins avant la date de la clôture fixée par l'ordonnance.

Si le président de la formation de jugement n'a pas pris une ordonnance de clôture, l'instruction est close trois jours francs avant la date de l'audience indiquée dans l'avis d'audience. Celui-ci est notifié aux parties sept jours au moins avant l'audience (...)

Le président de la formation de jugement peut rouvrir l'instruction par une décision qui n'est pas motivée et ne peut faire l'objet d'aucun recours.

NOUVELLES NOTIONS : PROTECTION SUBSIDIAIRE, AUTEURS DES PERSECUTIONS, ASILE INTERNE, AUTORITES DE PROTECTION

Article L.712-1 du CESEDA. Protection subsidiaire

Sous réserve des dispositions de l'article L. 712-2, 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 mentionnées à l'article L. 711-1 et qui établit qu'elle est exposée dans son pays à l'une des menaces graves suivantes :

- a) La peine de mort ;
- b) La torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants ;
- c) 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

Article L.712-2 du CESEDA

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 de droit commun ;
- 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'Etat.

Article L.712-3 du CESEDA

Le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé pour une période d'un an renouvelable. Le renouvellement peut être refusé à chaque échéance lorsque les circonstances ayant justifié l'octroi de la protection ont cessé d'exister ou ont connu un changement suffisamment profond pour que celle-ci ne soit plus requise.

Il peut être mis fin à tout moment au bénéfice de la protection subsidiaire pour les motifs énumérés aux a, b, c et d de l'article L. 712-2.

Article L.713-2 du CESEDA. Auteurs des persécutions et autorités de protection

Les persécutions prises en compte dans l'octroi de la qualité de réfugié et les menaces graves pouvant donner lieu au bénéfice de la protection subsidiaire peuvent être le fait des autorités de l'Etat, de partis ou d'organisations qui contrôlent l'Etat ou une partie substantielle du territoire de l'Etat, ou d'acteurs non étatiques dans les cas où les autorités définies à l'alinéa suivant refusent ou ne sont pas en mesure d'offrir une protection.

Les autorités susceptibles d'offrir une protection peuvent être les autorités de l'Etat et des organisations internationales et régionales.

Article L.713-3 du CESEDA. Asile interne

Peut être rejetée la demande d'asile d'une personne qui aurait accès à une protection sur une partie du territoire de son pays d'origine si cette personne n'a aucune raison de craindre d'y être persécutée ou d'y être exposée à une atteinte grave et s'il est raisonnable d'estimer qu'elle peut rester dans cette partie du pays.

Il est tenu compte des conditions générales prévalant dans cette partie du territoire, de la situation personnelle du demandeur ainsi que de l'auteur de la persécution au moment où il est statué sur la demande d'asile.

2. OBSERVATIONS, FICHE AUDIENCE et FICHE SEANCE

FICHE AUDIENCE

<p>(Nom et) Association de l'observateur :</p> <p>Nombre d'audiences observées auparavant :</p> <p>Date :/...../..... Matin / Après-midi</p> <p>Salle n° :</p>
<p>1) Heure d'ouverture de la séance : Heure de clôture.....</p> <p> Heure de votre départ si elle diffère de l'heure de clôture :.....</p> <p>2) Nombre de dossiers traités :</p> <p> Avec avocat :</p> <p> Sans avocat :</p> <p>3) Le rapporteur a proposé :</p> <p> rejets :</p> <p> rejets sous réserve :</p> <p> statuts :</p> <p> protections subsidiaires :</p> <p>4) Nombre de demandes de renvoi :</p> <p> Nombre de renvois acceptés :</p> <p>5) Composition de la Commission (<i>indiquer les noms, les demander avant la séance à la secrétaire</i>) :</p> <p> Président :</p> <p> Représentant de l'Administration (à droite du président) :</p> <p> Assesseur HCR (à gauche du président) :</p> <p> Rapporteur :</p> <p>6) Observations diverses sur le déroulement de la séance :</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>Observations relatives aux intervenants :</p> <p> Président :</p> <p> </p> <p> Conseil de l'OFPRA (représentant de l'administration) :</p> <p> </p> <p> HCR :</p> <p> </p> <p> Rapporteur :</p> <p> </p> <p> </p>

FICHE SEANCE

CFDA – Observations de la Commission des recours - novembre/décembre 2004 -

(Nom et) Association de l'observateur :
 Date.....Salle n° :.....
 Heure début dossier..... Heure fin dossier.....

LE DOSSIER
Informations concernant le demandeur
<p>•Nom..... • N° de l'affaire.....</p> <p>•Nationalité,(indiquer s'il s'agit d'une minorité ethnique ou religieuse).....</p> <p>Homme / Femme / Couple Année de naissance :mineur : <input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non</p> <p>Situation familiale : Nombre d'enfant(s)..... Autre(s) personne (s) à charge.....</p> <p>•Date d'entrée en France : • <input type="checkbox"/> régulière <input type="checkbox"/> irrégulière</p>
OFPRA
<p>•Date de demande OFPRA :</p> <p>•Entretien OFPRA : <input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non</p> <p>Décision OFPRA : <input type="checkbox"/> Rejet, ou <input type="checkbox"/> Accord protection subsidiaire (rejet statut de réfugié)</p> <p>•Date de la décision de l'OFPRA :</p> <p>•Recours déposé le</p>
LE RAPPORT
<p>Le rapport est lu heure début..... heure fin motifs invoqués.....</p> <p>Avis du rapporteur (entourer la mention) : rejet du statut rejet sous réserve, pas d'avis, propose le statut (annulation de la décision OFPRA) propose la protection subsidiaire</p>
<p><u>Résumé des Faits allégués, (par le rapporteur)</u></p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>
<p>•<u>Motifs invoqués</u> : <input type="checkbox"/> race <input type="checkbox"/> religion <input type="checkbox"/> nationalité <input type="checkbox"/> opinions politiques</p> <p><input type="checkbox"/> Appartenance à un groupe social : esclave- transsexuel- mariage forcé – violences conjugales-refus excision- victime prostitution - Protection subsidiaire : <input type="checkbox"/> peine de mort <input type="checkbox"/> torture ou traitements inhumains et dégradants <input type="checkbox"/> menace en raison d'une violence généralisée</p>
<p><i>Le rapporteur évoque t il les notions de</i> protection subsidiaire : <input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non asile interne (le demandeur a pu vivre ou aurait pu vivre sans danger dans une partie du territoire de son pays) : <input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non autorités de protection : Le DA a été persécuté : <input type="checkbox"/> par les autorités de l'Etat <input type="checkbox"/> par des groupes non étatiques <input type="checkbox"/> les deux le DA aurait pu chercher une protection auprès d'organisations internationales ou régionales, lesquelles -</p>

● **Plaidoirie de l'avocat** (le cas échéant) heure de début.....- heure de fin

Résumé de la défense.....

.....

.....

.....

● **Observations orales de l'OFPPRA** (le cas échéant)

.....

DEBAT ET QUESTIONS

● **Questions posées au requérant**: heure de début :.....-heure de fin :, par le :

● **Président**

.....

.....

.....

● **Représentant de l'administration** (à droite du président)

.....

.....

.....

● **HCR** (à gauche du président)

.....

.....

● **Rapporteur** (le cas échéant).....

.....

Des questions lui sont-elles posées sur :

la possibilité de se réfugier dans **une partie de son pays** ? oui non

sur **les conditions** dans lesquelles il aurait pu vivre, le cas échéant dans cette région ? oui non

une éventuelle **demande de protection auprès des autorités de son Etat** s'il était persécuté par des agents non étatiques (ex : plainte au commissariat) : oui non

une éventuelle **recherche de protection auprès d'organisation internationale ou régionale** oui non

Le demandeur a-t-il apporté de **nouveaux éléments** ? (*Non cités par le rapporteur*)

Oui non

oralement / par écrit quels documents :

Ces nouveaux éléments sont examinés ? oui non

Si non pourquoi ? le délai de 3 jours a t il été opposé ?

.....

Provoquent-ils des questions, un débat ?

.....

● **Observations complémentaires** (comportement des juges, qualité de l'interprétariat, pertinence des questions, ou autres faits marquants)

.....

La Coordination française pour le droit d'asile rassemble les organisations suivantes :

ACAT	Action des chrétiens pour l'abolition de la torture
Act-Up Paris	
Amnesty International	- section française
APSR	Association d'accueil aux médecins et personnels de santé réfugiés en France
CAEIR	Comité d'aide exceptionnelle aux intellectuels réfugiés
CASP	Centre d'action sociale protestant
Cimade	Service oecuménique d'entraide
Comede	Comité médical pour les exilés
Croix Rouge Française	
ELENA	Association d'avocats liés au Conseil Européen pour les Réfugiés et Exilés
FASTI	Fédération des associations de soutien aux travailleurs immigrés
Forum Réfugiés	
France Libertés	
France terre d'asile	
GAS	Groupe accueil solidarité
GISTI	Groupe d'information et de soutien des immigrés
LDH	Ligue des droits de l'homme
MRAP	Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples
Association Primo Levi	soins et soutien aux victimes de la torture et des violences politiques
Secours Catholique	Caritas France
SNPM	Service National de la Pastorale des Migrants
SSAE	Service social d'aide aux émigrants

La délégation française du **Haut Commissariat pour les Réfugiés (HCR)** est associée aux travaux de la CFDA.

Le secrétariat de la CFDA est assuré par

Amnesty International
76, Bd. de la Villette
75019 Paris

Cimade
176 rue de Grenelle
75007 Paris

Gisti
3, villa Marcès
75011 paris

Ligue des Droits de l'homme
138, rue Marcadet
75018 PARIS

<http://cfda.rezo.net>