

Congrès international de l'IARLJ- TUNIS 2014

Martine DENIS-LINTON

PRESIDENTE DE LA COUR NATIONALE D'ASILE (FRANCE)

Une loi réformant le système de l'asile est en cours d'examen devant le parlement Français. J'ai pensé qu'il serait intéressant de donner les raisons de cette réforme et d'indiquer son impact sur le juge de l'asile.

Un bref rappel du système de l'asile en France

Au lendemain de la convention de Genève relative au statut des réfugiés, deux institutions ont été créées en France pour mettre en œuvre la protection conventionnelle qu'appelait la situation des réfugiés.

- l'Office Français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), établissement administratif autonome qui décide de l'admission ou non d'un demandeur d'asile au statut de réfugié
- la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) qui juge les recours formés contre les refus de l'Office d'octroyer le statut.

La CNDA a pour caractéristique d'être une juridiction administrative spécialisée ayant une compétence exclusive dans le domaine de l'asile à l'instar de l'Autriche, le Danemark, l'Afrique du sud, la Côte d'Ivoire, et plus récemment, le Canada avec la création de la Section d'appel des réfugiés.

La Cour relève du Conseil d'Etat (la plus haute juridiction administrative française) qui contrôle comme juge de cassation la procédure suivie par la cour, l'erreur de droit dans le raisonnement juridique ou une erreur de fait.

Quelques données sur la demande d'asile

La France a été longtemps l'un des pays dans le monde qui recevait le plus grand nombre de demandes d'asile (second après les Etats-Unis et premier en Europe). Mais depuis 2012, l'Allemagne est le pays qui, dans le monde reçoit le plus de demandes formelles d'asile avant les Etats-Unis, et l'Afrique du sud, la France étant au quatrième rang. Ce « classement » ne vaut toutefois qu'en valeur absolue, car en valeur relative,

c'est-à-dire rapportée à l'importance de la population, des pays comme la Suède, la Belgique, Malte se trouvent confrontés à une forte demande d'asile.

Sources du droit d'asile

La France fait application de la convention de Genève de 1951 complétée par le protocole de New-York de 1967 qui est le texte fondateur pour assurer la protection des réfugiés dans le monde.

En Europe, les 28 Etats membres ont entendu créer un régime commun d'asile européen pour que les conditions d'accueil et d'admission des demandeurs d'asile soient les plus proches possibles. Pour y parvenir ils ont adopté plusieurs directives dans le domaine de l'asile qui imposent aux Etats membres de transposer dans leur législation interne des normes communes.

Il en résulte un droit européen de l'asile qui constitue une garantie fondamentale pour les demandeurs d'asile, car les Etats membres de l'UE non seulement ne peuvent décider de s'écarter des règles protectrices contenues dans ces directives, mais leur violation est sanctionnée de manière effective par la Cour de justice de l'Union européenne.

C'est une directive de 2004 qui a créé une nouvelle protection dite subsidiaire qui complète, les motifs de persécution couverts par la convention. Elle permet à un demandeur d'asile qui ne remplit pas les conditions pour se voir reconnaître la qualité de réfugié, de bénéficier de cette protection subsidiaire s'il établit être exposé à des peines inhumains et dégradants ou s'il s'agit d'un civil d'être menacé par une violence aveugle résultant d'un conflit armé ou international

Pourquoi une réforme de l'asile en 2014 ?

Les objectifs principaux du gouvernement :

Outre la nécessité de transposer avant le 1^{er} juillet 2015 les dispositions de trois directives européennes, il s'agit de :

- Simplifier le parcours du demandeur d'asile pour réduire les délais entre le moment où la demande est déposée et celui où le juge a définitivement statué.

Aujourd'hui le délai moyen entre le dépôt d'une demande et la décision de la CNDA si un recours est exercé contre le refus de l'OFPRA d'accorder l'asile est de 18 mois. Ce délai est apparu excessif, car :

1° un demandeur d'asile doit savoir dans un délai raisonnable s'il est ou non éligible à une protection.

2° il est plus difficile voire impossible de renvoyer ceux et notamment les familles auxquels le statut de réfugié a été définitivement refusé après un long séjour sur le territoire.

3° L'Etat rencontre de grandes difficultés en période de crise pour assurer un hébergement d'une certaine durée des demandeurs d'asile.

C'est pourquoi, le projet de loi prévoit que l'OFPRA devra se prononcer sur la demande d'asile dans un délai de 3 mois et, si le demandeur d'asile a été placé en procédure accélérée, le décret d'application de la loi pourrait réduire ce délai à 15 jours.

Si la décision de l'OFPRA fait l'objet d'un recours (taux de recours de plus de 85%) le projet de loi fixe à la Cour un délai de 5 mois pour juger le recours en procédure normale, ce délai étant de 5 semaines pour les demandeurs d'asile placés par l'Office en procédure accélérée.

Les situations dans lesquelles la directive européenne permet de faire application de la procédure accélérée sont nombreuses. Le projet de loi les reprend toutes.

- Le demandeur d'asile est originaire d'un pays d'origine sûr
- il a présenté de faux documents d'identité, ou dissimulé des informations concernant son identité ou sa nationalité
- Il a soulevé à l'appui de sa demande des questions sans pertinence au regard de l'examen visant à déterminer s'il remplit les conditions d'octroi de l'asile,
- Il a présenté sans raison valable sa demande d'asile plus de 3 mois après être entré sur le territoire,
- Il a refusé de donner ses empreintes digitales,
- Il a fait des déclarations manifestement incohérentes et contradictoires qui contredisent les informations vérifiées relative au pays d'origine
- Il ne présente sa demande que pour faire échec à une mesure d'éloignement
- Sa présence sur le territoire constitue une menace pour l'ordre public

Le projet de loi comporte une grande avancée puisqu'il consacre le caractère suspensif de la procédure devant la cour. Aujourd'hui, le demandeur d'asile qui avait été placé en procédure accélérée peut être renvoyé après le refus opposé par l'OFPRA, alors même que l'intéressé a contesté ce refus en saisissant la CNDA.

Ce progrès majeur a un impact direct sur la Cour. En effet, la très grande majorité des décisions sont prises aujourd'hui par une formation collégiale de trois juges (un magistrat professionnel et deux assesseurs dont l'un est nommé par le HCR). L'obligation de juger en 5 semaines ne pourrait être satisfaite qu'en organisant des audiences à juge unique.

La cour

Lors de l'élaboration du projet de loi, la question du transférer à titre expérimental du contentieux de l'asile à deux tribunaux administratifs de droit commun a fait débat. A terme, cette expérimentation pouvait conduire à remettre en cause l'existence même de la Cour nationale du droit d'asile. Mais en définitive cette idée même d'expérimentation a été abandonnée.

Je ne prétends pas que le modèle d'une cour exclusivement spécialisée dans le domaine de l'asile soit le meilleur, il est d'ailleurs minoritaire dans le monde. Mais la CNDA a fait la preuve depuis plus de 60 ans de sa compétence, de sa capacité à faire face à un important contentieux (38500 décisions juridictionnelles en 2013) et surtout à sa capacité à s'adapter. Elle saura réduire les délais de jugement en sauvegardant au maximum le temps d'examen du dossier du requérant et le temps de l'audience.

- 2°) Cette réforme qui devrait permettre de juger plus vite mais aussi de juger mieux.

En effet, le projet de loi prévoit une nouvelle organisation de la juridiction qui devrait favoriser une meilleure cohérence des nombreuses décisions qu'elle rend chaque année.