Droit d'asile en France : état des lieux (partie 4)

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/conflits/616>

DOI : 10.4000/conflits.616

ISSN : 1777-5345

Éditeur :

CCLS - Centre d'études sur les conflits liberté et sécurité, L'Harmattan

Édition imprimée

Date de publication : 15 octobre 1996

ISSN : 1157-996X

Référence électronique

« Droit d'asile en France : état des lieux (partie 4) », *Cultures & Conflits* [En ligne], 23 | automne 1996, mis en ligne le 15 mars 2006, consulté le 30 mars 2021. URL : <http://journals.openedition.org/conflits/616> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/conflits.616>

Ce document a été généré automatiquement le 30 mars 2021.

Creative Commons License

Droit d'asile en France : état des lieux (partie 4)

- 1 La Commission des recours des réfugiés
- 2 La Commission des recours des réfugiés a été créée par la loi du 25 juillet 1952 afin de permettre l'application en France de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés. Sa fonction essentielle est de statuer sur les recours formulés par les étrangers auxquels l'O.F.P.R.A. a refusé de reconnaître la qualité de réfugié¹. La Commission statue en plein contentieux mais n'effectue aucun contrôle de la légalité des décisions de l'O.F.P.R.A. La Commission applique et interprète la Convention de Genève. L'ensemble de ses décisions forme un corpus de jurisprudence. Les décisions de cette juridiction administrative sont soumises au contrôle du Conseil d'État, intervenant en tant que juge de cassation.
- 3 Chaque formation de jugement est présidée par un membre, en activité ou honoraire, du Conseil d'État ou un magistrat de l'ordre administratif assisté d'un représentant du H.C.R. et d'un représentant du Conseil de l'O.F.P.R.A. Le recours, qui est suspensif², doit être parvenu et enregistré³ dans le délai d'un mois suivant la notification du refus de l'O.F.P.R.A. Les intéressés sont convoqués pour l'audience publique, ils peuvent y présenter leurs explications et se faire assister d'un conseil.
- 4 À tout moment de la procédure, le président de la Commission ou la section à laquelle une affaire est attribuée peuvent renvoyer le jugement du recours à une formation spéciale, dite " sections réunies " comprenant la section saisie du recours et deux autres, soit neuf personnes. Présidée par le président de la Commission, elle est chargée de juger les affaires qui posent des questions de principe et permettent de fixer la jurisprudence de la Commission.
- 5 L'enregistrement des dossiers
- 6 Le recours doit être adressé à la Commission des recours par lettre recommandée avec accusé de réception, il doit être motivé et impérativement rédigé en français. Les pièces jointes rédigées en langue étrangère doivent être accompagnées d'une traduction officielle en français. Informé du recours, l'O.F.P.R.A. envoie généralement tout le dossier à la Commission. Il est prévu que l'O.F.P.R.A. puisse présenter des observations

lorsque le demandeur invoque des éléments nouveaux mais cette procédure semble ne plus jamais être appliquée. Le recours est inscrit à une audience de la Commission.

- 7 En 1996, les effectifs de la Commission s'élevaient à 137 agents, personnes détachées de l'O.F.P.R.A. ou de diverses administrations. En 1995, elle a tenu 935 séances et a eu à connaître de 17 364 recours. Les décisions sont en principe rendues par la formation collégiale composée du président et des deux assesseurs, mais, dans certains cas, le président de la Commission des recours peut statuer personnellement⁴.
- 8 L'audience, déterminante
- 9 Les membres de la Commission des recours
- 10 Dans la salle d'audience, les demandeurs d'asile se trouvent face aux trois juges, au secrétaire et au rapporteur. Le Président annonce l'ouverture de la séance, en général sans procéder à la présentation de la Commission, puis le secrétaire appelle les affaires.
- 11 Le président siège entre les deux assesseurs et mène les débats : son rôle est déterminant. Le comportement et la personnalité des présidents peut influencer sur le sort des requérants : certains sont très respectueux et prennent le temps de fournir des explications, ils affichent une solide volonté de comprendre la situation qui leur est exposée, alors que d'autres sont expéditifs, irrespectueux et donnent l'impression que la décision a déjà été prise.
- 12 Les assesseurs représentent l'un le H.C.R., la plupart du temps il s'agit d'un universitaire (sa présence constitue l'une des originalités du système français), l'autre une administration membre du Conseil de l'O.F.P.R.A., généralement une personne issue des ministères qui siègent au sein de ce Conseil (Affaires sociales, Intérieur, Affaires étrangères et Justice).
- 13 Déroulement de l'audience
- 14 Des demandeurs de toutes nationalités se succèdent, environ une quinzaine (sur les vingt qui ont été convoqués) par séance d'une demi-journée. Il arrive que les membres de la famille, les amis, le conjoint ou le concubin soient interrogés pour éclairer, confirmer ou compléter les déclarations. Le renvoi de l'audience peut être demandé par le requérant ou son avocat, plus rarement par la Commission, pour des raisons diverses (documents non encore traduits, absence du requérant pour cause de force majeure, de l'avocat, de l'interprète...). Le renvoi est accordé de plus en plus exceptionnellement, essentiellement pour des raisons médicales. À la fin de l'audience, les dossiers des personnes qui ne se sont pas présentées sont examinés. Celles-ci n'ont quasiment aucune chance de se voir reconnaître le statut, la Commission n'annulant en général pas une décision de rejet de l'O.F.P.R.A. sans avoir auditionné le requérant. Diverses difficultés peuvent expliquer l'absence du requérant mais la Commission statue sans vérifier le retour de certaines convocations. La Commission fournit normalement un interprète, pour chaque requérant, dans une langue qu'il a déclaré parler en remplissant le formulaire O.F.P.R.A.
- 15 Une courte présentation par le rapporteur
- 16 Un rapporteur est affecté à chaque section. Il instruit les dossiers et rédige un rapport conclu par une proposition de décision motivée (rejet du recours, renvoi ou annulation de la décision de l'O.F.P.R.A. et reconnaissance de la qualité de réfugié). Il fait une courte présentation de chaque dossier, rarement plus de 5 minutes ! C'est à cet instant que les membres de la Commission en prennent connaissance ! La Commission n'est certes pas tenue par les conclusions du rapporteur mais le rôle de ce dernier est bien

sûr déterminant selon, notamment, qu'il ait fait ou non un exposé des faits clair et détaillé.

- 17 La présentation de la situation du requérant retrace les éléments principaux du dossier : origine et âge, date d'entrée sur le territoire français (régulière ou non), profession dans le pays d'origine, motifs du départ, durée et circonstances de l'éventuelle détention, de la libération ou de l'évasion, déroulement de la procédure, inventaire des pièces et documents étayant le dossier.
- 18 Le rapporteur tend généralement à conclure à la confirmation du rejet de l'O.F.P.R.A., " sous réserve des observations orales faites en séance ", arguant quasi systématiquement qu'" aucun élément n'atteste 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 " donc " aucun élément déterminant ne permet de considérer les faits comme établis et les persécutions comme fondées " ⁵.
- 19 Une phase orale souvent rapide
- 20 L'intervention des juges de la Commission des recours est variable, en fonction de leur personnalité ou de leur intérêt. Certains ne prennent aucune note sur les divers dossiers examinés alors que, lors des délibérés, ils devront les repasser tous en revue et décider du sort de ces personnes. Les questions posées après l'exposé du rapporteur ne permettent pas d'aboutir à une étude complète et approfondie de la situation des requérants. Selon les affaires, le nombre et le contenu des questions varient : elles peuvent porter sur les motifs du départ, les raisons de se sentir menacés, les formes des éventuelles persécutions, les circonstances d'une arrestation et d'une détention, et également sur la situation familiale. Environ un demandeur d'asile sur quatre seulement est accompagné d'un avocat. Bien sûr, les prestations des avocats sont variables selon qu'ils sont ou non familiarisés avec la procédure devant la Commission.
- 21 Les " sections réunies " déterminantes
- 22 Les " Sections réunies " ont été instaurées⁶ pour pallier les éventuelles divergences de jurisprudence entre les différentes sections et assurer l'unité de la doctrine de la Commission des recours. Elles sont composées de 9 personnes⁷ et sont normalement présidées par le président de la Commission des recours. Il arrive que l'O.F.P.R.A. intervienne par écrit ou par oral. Les " sections réunies " ont tenu 18 séances en 1995, 21 en 1996. Elles ont rendu 53 décisions en 1995, 43 en 1996.
- 23 Leur importance est déterminante car elles sont censées prendre des décisions s'appliquant ensuite à de nombreuses situations semblables. Le requérant ou l'avocat, s'il y en a un, ne sont pas systématiquement informés de la question de jurisprudence traitée et ne peuvent s'y préparer. Généralement, les dossiers sont longuement et minutieusement examinés, de nombreuses questions sont posées. L'importance des décisions prises peut attirer davantage de public, parfois même des journalistes comme dans diverses affaires concernant des Algériens en 1995. Tout requérant dont le dossier est transmis aux " sections réunies " devrait bénéficier d'un avocat désigné au titre de l'aide juridictionnelle (sauf plafond de ressources).
- 24 L'institution de cette formation avait suscité des critiques portant notamment sur la crainte qu'elle puisse porter atteinte au principe de l'autorité de la chose jugée. En effet, le texte prévoit que les sections réunies peuvent être saisies à " tout moment de la procédure " soit par la formation qui doit statuer, soit par le président de la

Commission des recours. En septembre 1996, un avocat a eu la surprise de recevoir une convocation en sections réunies pour une affaire qu'il avait plaidée un an plus tôt ! La crainte a été exprimée que, pour une raison ou une autre, une affaire puisse être portée devant une autre formation de jugement après que la première formation eut rendu sa décision, les trois juges censés avoir statué se trouvant alors dessaisis du dossier⁸. L'affaire serait, alors, de facto, jugée une deuxième fois. Pour préserver le principe de l'autorité de la chose jugée, il faudrait que cette saisine ne puisse pas se faire après que les trois juges ont pris leur décision.

- 25 Par ailleurs, certains dénoncent le fait que l'initiative d'une telle saisine appartienne également au président de la Commission des recours car son intervention pourrait être considérée comme le désaveu de la formation de jugement. Seule la formation de jugement devrait pouvoir, avant de se prononcer, décider que le sujet doit être étudié par une formation plus large si elle estime qu'il pose un problème délicat méritant une attention particulière.
- 26 Le délibéré
- 27 Après l'audience, la Commission délibère à huis clos mais en présence du rapporteur. La Commission peut, soit annuler la décision de l'O.F.P.R.A., qui est alors tenu de délivrer au requérant un certificat de réfugié, soit rejeter le recours, l'étranger se voyant alors remettre une invitation à quitter le territoire par la préfecture, soit mettre l'affaire en délibéré prolongé. Elle n'annule environ que 5% des décisions de l'O.F.P.R.A., 4,3% en 1995. Environ trois semaines après les délibérations, les décisions sont adressées aux intéressés et affichées dans la salle d'attente sous forme d'un tableau mentionnant les identités et les nationalités.
- 28 L'aide juridictionnelle, exceptionnelle et faible
- 29 Lors des audiences devant la Commission des recours, la présence d'un avocat paraît importante. Le juge se prononce selon son intime conviction, tout dépend de la crédibilité, de la cohérence et de la sincérité du récit du demandeur. La présence d'un défenseur à ses côtés permet de clarifier un récit, d'apporter des précisions sur la situation du pays d'origine et de fournir une approche différente de celle du rapporteur. Le comportement des membres de la Commission peut différer : ils poseront davantage de questions, seront plus attentifs.
- 30 C'est seulement depuis 1991 qu'une loi donne aux intéressés la possibilité de réclamer l'aide juridictionnelle ⁹. Cependant, l'attribution de cette aide est subordonnée à trois conditions cumulatives relatives à l'entrée et au séjour en France, aux ressources, ainsi qu'au caractère recevable de la demande, conditions prévues respectivement aux articles 3, 4, 5 et 7 de la loi.
- 31 L'aide est accordée par le Bureau d'aide juridictionnelle (B.A.J.) de la Commission des recours¹⁰. Elle peut être demandée, par lettre motivée, dès la décision de rejet de l'O.F.P.R.A. et jusqu'à l'ouverture de l'audience de la Commission des recours. Suivant l'article 22 de la loi, " le président du B.A.J. peut rejeter seul les demandes qui sont manifestement irrecevables ou dénuées de fondement ou qui émanent d'une personne dont les ressources excèdent manifestement le plafond " ¹¹. Actuellement, cette disposition est utilisée pour rejeter les requêtes des personnes entrées irrégulièrement.
- 32 La condition relative à l'insuffisance des ressources est satisfaite dans la grande majorité des cas, la plupart des requérants ne disposant que d'une maigre allocation. L'irrecevabilité manifeste tient, en général, au caractère tardif du recours exercé par le

requérant auprès de la Commission des recours. Elle peut aussi être prononcée pour " absence de moyens " dans le cas où le requérant adresse son recours sans le moindre élément explicatif de ses craintes de persécution ou après un délai d'un mois. Mais aussi, en cas de réouverture, s'il n'apporte aucun élément nouveau à l'appui de sa demande. La demande d'aide peut enfin être " manifestement infondée " si, par exemple, la demande se situe hors du champ de la Convention de Genève. Cependant, cet élément est manié avec beaucoup de précaution par le B.A.J. qui, en général, considère que cette appréciation relève de la Commission des recours, en particulier pour les pays comme l'Algérie ou la Somalie.

- 33 L'exigence d'une entrée régulière est injuste, elle ne peut avoir pour effet que d'écarter de l'aide un nombre important de demandeurs. Elle méconnaît la situation réelle des demandeurs et est contraire sinon à la lettre de la Convention de Genève du moins à l'esprit de protection que celle-ci a voulu instituer.
- 34 Le montant de l'indemnité accordée, de l'ordre de 1 000 francs, ne permet pas une défense sérieuse par l'avocat désigné, laquelle nécessite un temps conséquent de préparation du dossier avec l'intéressé, d'éventuels déplacements, la recherche ou la traduction de certains documents, etc. Le droit pour chaque demandeur à être défendu et conseillé devant la Commission des recours supposerait, entre autres, un relèvement de la somme versée aux avocats.
- 35 Une Jurisprudence Restrictive
- 36 Le taux de reconnaissance du statut de réfugié à l'occasion d'une première demande se situerait aujourd'hui aux alentours de 5% à l'O.F.P.R.A. et de 5% à la Commission des recours. Les autres statuts accordés le sont en application du principe de l'unité de famille à un conjoint de réfugié (sous certaines conditions) ou à un enfant de réfugié parvenant à sa majorité. Le taux communiqué par l'O.F.P.R.A. recouvre l'ensemble de ces décisions qu'elles soient rendues par l'O.F.P.R.A. ou la Commission des recours : 27% en 1993, 23% en 1994, 16% en 1995 et 20% en 1996. En 1996, 4 615 demandeurs ont été reconnus réfugiés. Selon son rapport d'activité 1996, " l'office gère un stock d'environ 150 000 réfugiés statutaires (enfants mineurs compris) ".
D'après Luc Legoux¹², " la baisse des taux de reconnaissance ne peut être considérée comme une preuve de la baisse de la qualité de la demande ". Au contraire, pour lui, cette baisse est due à une évolution radicale des critères, à savoir " le passage d'une conception universelle du statut de réfugié à une conception juridique restrictive et indépendante de la réalité des dangers encourus. Toutes les situations de guerre, de guerre civile et de violence généralisée peuvent être exclues du champ d'application de la Convention de Genève ". Selon lui, la crise de l'asile dure depuis plus de dix ans mais, " contrairement à ce qu'affirme le discours dominant, la qualité de la demande avant cette crise n'était pas excellente et elle ne peut être opposée à la qualité actuelle ".
- 38 L'O.F.P.R.A. et la Commission des recours appliquent et interprètent la définition de la Convention de Genève sous le contrôle du Conseil d'État. Les critères plus restrictifs ont une influence sur la baisse du taux de reconnaissance des demandes, notamment par le biais de la théorie des auteurs de persécutions et du principe de l'unité de famille.
- 39 En mars 1995, le H.C.R. a pourtant rappelé¹³ que " la définition du réfugié a été conçue dans un sens large plutôt que restrictif, l'objectif fondamental visant à fournir une protection internationale à tous ceux qui en ont besoin. La définition doit être appliquée de façon généreuse ".

40 Les auteurs de persécutions

41 L'article 1er A 2 de la Convention de Genève réserve la qualité de réfugié aux personnes qui se trouvent hors de leur pays d'origine et qui, craignant avec raison d'y être persécutées, ne peuvent ou, du fait de cette crainte, ne veulent se réclamer de sa protection. La jurisprudence française a longtemps déduit que n'étaient admises que des persécutions qui émanent des autorités publiques ou officielles du pays d'origine. Une exception a été admise : des mauvais traitements répétés ou systématiquement organisés par la population contre une minorité en raison de la passivité complaisante et de l'inaction volontaire des autorités du pays¹⁴. Plusieurs décisions du Conseil d'État ont confirmé cette interprétation¹⁵. Aujourd'hui, il appartient au requérant d'établir que " les autorités publiques ont volontairement toléré ou encouragé les agissements " dont il prétend avoir été victime. Il doit établir qu'il s'est vu " refuser la protection promise ", qu'il l'a " réellement sollicitée " ou qu'il " s'est heurté à un refus systématique ". Pour de nombreux Somaliens, l'O.F.P.R.A. et la Commission considèrent que la Convention de Genève ne s'applique pas car " les craintes exprimées sont liées au climat généralisé d'insécurité ; après la disparition de tout pouvoir légal, des clans, sous-clans et factions luttent pour créer ou étendre des zones d'influence sans être en mesure d'exercer un pouvoir organisé ".

42 Pourtant, le H.C.R. considère que " la persécution peut émaner d'entités pour lesquelles aucun lien avec l'État ne peut être établi et que l'État est incapable de contrôler. La question essentielle pour établir la justification d'une protection internationale est l'absence de protection nationale, que cette déficience puisse ou non être attribuée à une intention délibérée de nuire de la part de l'État. La persécution qui n'implique pas la complicité de l'État n'en reste pas moins une persécution. Dans ces cas, la protection internationale est la seule option possible ". Dans le cas contraire, le H.C.R. conclut que "l'esprit et le but de la Convention de 1951 ne seraient pas respectés ".

43 En dépit des recommandations de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (C.N.C.D.H.)¹⁶ et du Parlement Européen¹⁷, les administrations et juridictions compétentes en matière de réfugiés persistent à ne pas suivre les orientations du H.C.R., considérant qu'elles n'ont pas de caractère contraignant pour les États membres. La grande majorité des demandes des Algériens, des Somaliens et des Libériens est ainsi rejetée, quel que soit le contenu de leur dossier. Beaucoup se retrouvent alors en situation irrégulière alors qu'ils seraient en grand danger en cas de renvoi dans leur pays.

44 L'unité de famille

45 Selon un arrêt du Conseil d'État¹⁸, l'application du principe de l'unité de famille est limité " à la personne de même nationalité unie par le mariage à un réfugié à la date à laquelle celui-ci a demandé son admission au statut, et aux enfants mineurs de ce dernier ". Auparavant, la date du mariage n'était examinée qu'en tant qu'élément d'appréciation d'une fraude éventuelle, même si plusieurs conditions étaient requises (absence de fraude au mariage, communauté de vie effective, même nationalité, absence d'acte d'allégeance à l'égard de son pays). Dorénavant, le mariage doit être antérieur à la demande de statut du premier conjoint admis au statut pour prétendre à l'obtention du statut en tant que conjoint de réfugié. Le H.C.R. a regretté le " vide juridique " qui touche les conjoints de réfugiés dépourvus de titre de séjour et " le risque inhérent à un retour dans le pays d'origine pour attendre le regroupement familial ", ce retour étant la seule possibilité de régularisation pour ces conjoints¹⁹. En

outre, la jurisprudence qui ouvrait sous certaines conditions le bénéfice de l'application aux ascendants à charge d'un réfugié a été abandonnée.

- 46 L'exigence de preuves ou le bénéfice du doute ?
- 47 L'examen de la crainte de persécution²⁰, invoquée par le demandeur en application de la Convention de Genève (article 1er, section A, §2°), se fait au cas par cas. Il s'agit de juger du caractère vraisemblable des faits invoqués, de la sincérité qui se dégage des déclarations du demandeur et de se former une conviction à partir de l'ensemble des éléments fournis.
- 48 Dans son Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié, le H.C.R. a recommandé que les procédures nationales d'examen d'une demande de statut satisfassent à des " exigences minimales " afin que la " situation particulière d'une personne qui fuit la persécution " soit prise en compte. À cet égard, le H.C.R. précise que " les exigences de la preuve ne doivent pas être interprétées trop strictement ". Il pose le principe selon lequel la charge de la preuve incombe au demandeur mais précise aussitôt que ces preuves pourront être difficiles à obtenir puisque " dans la plupart des cas une personne qui fuit la persécution arrive dans le plus grand dénuement et très souvent n'a même pas de papiers personnels ". Dans ce cas, " la tâche d'établir et d'évaluer tous les faits pertinents sera-t-elle menée conjointement par le demandeur et l'examineur ", ce qui n'empêche pas que la preuve de certaines déclarations puisse être " impossible à administrer ". Le H.C.R. préconise alors que soit accordé au demandeur " le bénéfice du doute " sauf " si de bonnes raisons s'y opposent ". Il semble que trop souvent cette dernière recommandation soit oubliée.
- 49 Tout d'abord, les instances de détermination du statut attendent un récit cohérent à dates précises alors que bien souvent les requérants évoquent des événements traumatisants pouvant justifier une certaine hésitation. Les psychothérapeutes savent que celui qui est passé par les pires épreuves (notamment la torture) subit l'interrogatoire comme une réitération de ce qu'il a vécu. Dans le guide précité, le H.C.R. précise que " des déclarations inexactes ne constituent pas une raison pour refuser le statut de réfugié et l'examineur a la responsabilité d'évaluer de telles déclarations à la lumière des diverses circonstances du cas ".
- 50 La question des preuves matérielles est délicate. Certes, des étrangers sont reconnus réfugiés chaque année sans disposer d'une preuve des persécutions ou des menaces de persécutions qu'ils invoquent. Pourtant, même s'il résulte de la pratique de l'O.F.P.R.A. et de la jurisprudence de la Commission des recours qu'il n'est nullement nécessaire de disposer d'une " pièce officielle émanant de son gouvernement " pour se voir reconnaître le statut, le requérant a tout intérêt à disposer de documents étayant son récit. Il est fréquent que les instances chargées de la détermination du statut de réfugié affirment que les documents présentés " ne présentent pas de garanties suffisantes d'authenticité " sans que soient jamais précisées les raisons de ce doute. Le doute sur la nationalité ou l'identité représente aussi une réelle difficulté, les instances pouvant rejeter une demande au motif que l'intéressé " ne peut présenter aucun document à l'appui de son identité. " Ce faisant, elles ne prennent pas toujours en considération le fait que tous les pays ne produisent pas des documents administratifs en bonne et due forme. Il serait souhaitable qu'elles tiennent davantage compte des pratiques locales et, le cas échéant, se limitent à prendre acte de l'impossibilité pour le requérant de produire certains documents.

- 51 Après le rejet d'une demande d'asile
- 52 Après un rejet de leur demande d'asile les étrangers sont invités à quitter le territoire. Certains peuvent cependant demander le réexamen de leur dossier par l'O.F.P.R.A., si des éléments nouveaux existent, ou exercer un recours contre la décision de la Commission des recours devant le Conseil d'État. Ils peuvent également chercher à obtenir que la préfecture leur renouvelle leur titre de séjour.
- 53 Néanmoins, la plupart se voient notifier un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (A.P.R.F.) et se trouvent rapidement à la merci d'un renvoi vers leur pays d'origine. Ils peuvent chercher à faire annuler par le tribunal administratif la décision d'éloignement ainsi que le choix du pays vers lequel la préfecture prévoit de les reconduire (il s'agit en général du leur). Notamment, l'article 27 de l'ordonnance de 1945 prévoit qu'un étranger ne peut être renvoyé " à destination d'un pays s'il établit que sa vie ou sa liberté y sont menacées ou qu'il y est exposé à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ".
- 54 Recours en Conseil d'État, non suspensif
- 55 Lorsque la Commission des recours a confirmé le rejet d'une demande de reconnaissance du statut de réfugié, le débouté peut attaquer cette décision devant le Conseil d'État, qui se prononce en tant que juge de cassation. D'après une jurisprudence constante en cassation, le Conseil d'État s'interdit de contrôler les constatations de fait opérées par les juges du fond ou leur appréciation de la valeur des pièces, quand celle-ci ne repose pas sur des faits matériellement inexacts ou qu'elles ne sont pas dénaturées au regard des circonstances de l'espèce.
- 56 En effet, le Conseil d'État ne contrôle que la régularité formelle de la décision de la Commission des recours. À ce titre, il peut être amené à se prononcer sur la régularité de sa composition ainsi que sur la régularité de la procédure²¹. Il exerce également son contrôle sur la motivation de la décision de la Commission, susceptible d'être censurée si elle n'a pas répondu à tous les moyens du recours. Le Conseil d'État peut aussi être amené à vérifier l'exactitude matérielle des faits (erreur de date ou de lieu qui a influé sur la décision, etc.), s'assurer que les faits ou les pièces du dossier n'ont pas été dénaturés par la Commission et qu'il n'y pas eu d'erreur de droit commise, notamment au regard de la Convention de Genève.
- 57 Le Conseil d'État ne se prononce pas sur des faits qui n'ont pas été invoqués devant la Commission, ni sur des pièces et des documents qui n'ont pas été produits devant elle. Aucune pièce nouvelle, portant sur le fond de l'affaire, ne peut être produite devant le Conseil d'État, qui contrôle la régularité et le bien-fondé de la décision de la Commission en tenant compte uniquement du dossier soumis à celle-ci. Le Conseil d'État ne se prononce pas non plus sur l'appréciation par la Commission de la valeur probante des pièces et des documents du dossier, à moins qu'elle n'ait dénaturé ceux-ci en refusant de les considérer comme des preuves alors qu'ils établissaient de manière évidente la réalité des faits invoqués par le requérant.
- 58 Le Conseil d'État s'est prononcé sur 297 pourvois en cassation dirigés contre des décisions de la Commission des recours en 1995 et 400 en 1996. La Commission d'admission a écarté la majorité de ces pourvois comme irrecevables. Sur 39 décisions au fond en 1995 et 35 en 1996, le Conseil d'État a prononcé, respectivement, 20 et 10 annulations. Cependant, ce recours n'est pas suspensif et la préfecture peut procéder à

l'éloignement de l'étranger même s'il l'a déposé. En outre, les délais sont longs, généralement trois années, et l'obligation d'être représenté par un avocat aux Conseils est onéreuse.

59 Les réexamens

60 Lorsque la Commission des recours a rejeté une demande de reconnaissance du statut de réfugié, le débouté peut chercher à saisir l'O.F.P.R.A. d'une demande de réexamen de son dossier¹⁴⁶. Depuis mars 1997, il doit dans un premier temps s'adresser à la préfecture puis obtenir que l'O.F.P.R.A. accepte de réexaminer son dossier. Francis Lott, alors directeur de l'O.F.P.R.A., déplorait " l'existence d'un fort courant de demandes de réexamen des dossiers " et regrettait que " la loi ne permette pas d'exclure les demandeurs lorsqu'une décision a été prise s'ils n'apportent pas de faits nouveaux "²².

61 L'accès à la procédure de réexamen a été modifié par le décret du 14 mars 1997, le " débouté " étant depuis lors contraint de passer par la préfecture. Désormais en effet, " lorsque, à la suite d'une décision de rejet définitive d'une précédente demande, l'intéressé entend soumettre à l'Office des éléments nouveaux, cette nouvelle demande doit être précédée d'une nouvelle demande d'admission au séjour ". Avant le décret du 14 mars 1997, un " débouté " pouvait s'adresser directement à l'O.F.P.R.A. pour demander le réexamen de son dossier. Si l'Office estimait la demande fondée, il pouvait lui adresser une convocation qui donnait droit au renouvellement de l'A.P.S.

62 La circulaire d'application du décret du 14 mars 1997 précise que le principe reste celui de l'admission au séjour mais les cas dans lesquels elle recommande l'application de l'article 31 bis²³ risquent de recouvrir la majorité des situations : les préfectures peuvent se fonder sur le fait qu'un étranger fait déjà l'objet d'un A.P.R.F. pour lui refuser l'admission au séjour et lui appliquer la procédure prioritaire. Or la plupart des déboutés sont dans cette situation. Par contre, si la demande de réexamen intervient très peu de temps après la décision de rejet, la préfecture peut la considérer comme abusive. Mais si elle n'intervient pas assez vite elle sera alors considérée comme une tentative de faire échec à une mesure d'éloignement ! En outre, il est à craindre que ce passage obligé par la préfecture dissuade un certain nombre de déboutés de faire une nouvelle demande.

63 Le décret du 14 mars 1997 rappelle que l'appréciation du bien-fondé de la demande de réexamen relève de la seule compétence de l'O.F.P.R.A. Pour que sa demande soit recevable auprès de l'O.F.P.R.A., le requérant doit invoquer des " faits nouveaux ", c'est-à-dire des " faits intervenus après la précédente décision de rejet et susceptibles, s'ils sont établis, de justifier les craintes de persécutions énoncées ou des faits intervenus avant la précédente décision de la Commission des recours, dès lors qu'il est établi que ces faits ne pouvaient être connus par le requérant "²⁴. Ainsi, ne peut être regardé comme un fait nouveau un simple élément de preuve supplémentaire se rapportant à des faits anciens. Peu de déboutés ont de chances de franchir avec succès ces étapes !

64 Les régularisations exceptionnelles

65 En France, une préfecture peut " exceptionnellement " faire bénéficier d'une forme d'asile territorial des personnes originaires de pays où prévaut une situation de guerre ou de violence telle qu'il est objectivement impossible de les y renvoyer²⁵. Lorsque sa demande de statut de réfugié a été rejetée, l'étranger doit quitter le territoire mais la circulaire du ministère de l'Intérieur du 8 février 1994 prévoit en effet " la possibilité [...] de régulariser exceptionnellement, notamment pour des raisons d'ordre

humanitaire, un demandeur d'asile débouté et de l'admettre au séjour [...] si l'intéressé établit des risques pour sa vie ou sa liberté ou des risques de mauvais traitement en cas de retour dans son pays d'origine ou s'il peut faire état d'une réelle insertion dans la société française au terme de l'examen de sa demande d'admission au statut de réfugié ".

- 66 Aucune statistique n'est connue pour cette procédure exceptionnelle mais il est clair qu'il est très difficile pour un débouté d'obtenir cette régularisation. Les préfectures font en général remarquer qu'il revient à l'O.F.P.R.A. et à la Commission des recours d'apprécier le danger encouru par un étranger en cas de renvoi dans son pays. La circulaire du 24 juin 1997 du ministère de l'Intérieur pourrait permettre de résoudre certaines de ces situations. Elle prévoit en effet de " procéder, à titre exceptionnel, à un réexamen de la situation de certaines catégories d'étrangers en situation irrégulière et de leur délivrer un titre de séjour " ; parmi les catégories d'étrangers concernés figurent les " personnes n'ayant pas le statut de réfugié politique qui pourraient courir des risques vitaux en cas de retour dans leur pays d'origine ".
- 67 Il est arrivé que le ministère de l'Intérieur recommande aux préfectures de ne pas reconduire les membres d'une communauté ou d'une nationalité du fait d'une situation particulièrement critique dans le pays concerné. Le recours à ces instructions cherche sans doute à compenser des défauts de protection et les conséquences de l'interprétation restrictive de la Convention de Genève. Ces circulaires ou télégrammes ne sont généralement pas publiés et le nombre de personnes concernées est impossible à connaître.
- 68 Une circulaire du 13 février 1990 avait ainsi précisé " les conditions dans lesquelles devaient être examinées les demandes d'admission exceptionnelles au séjour présentées par des demandeurs d'asile déboutés sri-lankais d'origine tamoule ". Une circulaire du 25 septembre 1991 a mis fin à l'application de ces instructions. En ce qui concerne les Haïtiens, une circulaire du ministre de l'Intérieur en date du 18 décembre 1991 invitait " en raison de la situation troublée [...] à suspendre toute mise à exécution [des mesures d'éloignement] vers Haïti, mais pour les seuls demandeurs d'asile déboutés ". Le télégramme du ministère de l'Intérieur du 30 janvier 1995 a abrogé cette suspension.
- 69 Ce type d'instruction exceptionnelle se bornait à suspendre les renvois vers un pays mais ne prévoyait en général aucune remise d'un titre de séjour ni aucune allocation ni aucun droit (regroupement familial, travail...). Ainsi, la circulaire relative aux mesures d'éloignement concernant les Haïtiens donnait " la consigne de laisser la situation administrative des intéressés en l'état, sans assignation à résidence ".
- 70 Annexe :
- 71 Principaux sigles utilisés
- 72 Arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (A.P.R.F.)
- 73 Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (A.N.A.F.E.)
- 74 Autorisation provisoire de séjour (A.P.S.)
- 75 Bureau d'aide juridictionnelle (B.A.J.)
- 76 Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière d'asile (C.I.R.E.A.)
- 77 Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration (C.I.R.E.F.I.)

- 78 Comité des représentants permanents (COREPER)
 - 79 Commission de Sauvegarde du Droit d'Asile (C.S.D.A.)
 - 80 Commission nationale consultative des droits de l'homme (C.N.C.D.H.)
 - 81 Conférence intergouvernementale (C.I.G.)
 - 82 Conseil d'État (C.E.)
 - 83 Direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins (DICCILEC)
 - 84 Direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur (D.L.P.A.J.)
 - 85 Division asile à la frontière (D.A.F.)
 - 86 Groupe ad hoc immigration (G.A.H.I.)
 - 87 Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (H.C.R.)
 - 88 Justice et affaires intérieures (J.A.I.)
 - 89 Office des migrations internationales (O.M.I.)
 - 90 Office français de protection des réfugiés et apatrides (O.F.P.R.A.)
 - 91 Politique étrangère et de sécurité commune (P.E.S.C.)
 - 92 Service social d'aide aux émigrants (S.S.A.E.)
 - 93 Système d'Information Schengen (S.I.S.)
 - 94 Traité sur l'Union européenne (T.U.E.)
 - 95 Tribunal de grande instance (T.G.I.)
 - 96 Visa de transit aéroportuaire (V.T.A.)
-

NOTES

1. Elle examine également les requêtes qui lui sont adressées par les réfugiés tombant sous le coup d'une des mesures prévues par les articles 31, 32 et 33 de la Convention de Genève (ces articles se réfèrent aux questions liées à l'expulsion ou au refoulement d'un réfugié) et formule un avis quant au maintien ou à l'annulation de ces mesures. En cette matière, le recours, suspensif, doit être exercé dans un délai d'une semaine.
2. Sauf application de l'article 31 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945.
3. La date à laquelle doit être calculée le délai est celle de l'enregistrement de la demande au secrétariat de la Commission des recours (C.E., 6 janvier 1995).
4. Article 21-3 du décret du 2 mai 1953 modifié par le décret du 27 août 1986 : " Le président de la Commission peut, par ordonnance, donner acte des désistements, constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur un recours et rejeter les recours entachés d'une irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en cours d'instance ". Sur les 17 364 recours reçus par la Commission en 1995, le président a ainsi statué sur

près de 2 700 d'entre eux, considérés comme manifestement irrecevables du fait, soit de forclusion en cas de non respect du délai, soit d'absence de motivation.

5. Ces citations ont été recueillies par des membres d'associations à l'occasion de différentes séances à la Commission des recours.

6. Art. 15-1 du décret du 2 mai 1953 modifié par le décret du 30 juillet 1992 : " I. A tout moment de la procédure, le président de la commission des recours ou la section à laquelle une affaire est attribuée peuvent renvoyer le jugement du recours à la formation définie au II ".

7. Le président de la Commission et deux présidents de section, trois assesseurs du Conseil de l'O.F.P.R.A. et trois assesseurs du H.C.R.

8. Saisi d'un recours pour lequel " le président de la section VII de la Commission des recours a, postérieurement au délibéré de cette section, demandé au président de la Commission des recours de renvoyer le jugement à la formation des sections réunies ", le Conseil d'État a jugé que " la décision de renvoi prise dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice n'a pas méconnu les dispositions du décret " (C.E., 3 avril 1996).

9. Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 qui généralise l'aide juridictionnelle : " l'aide juridictionnelle est accordée en matière gracieuse et contentieuse, en demande ou en défense, devant toute juridiction " (article 10).

10. Le BAJ comprend son président, un président de section de la Commission, deux avocats, deux représentants de ministères (Affaires étrangères et Intérieur), ainsi qu'un membre désigné au titre des usagers, en l'occurrence un représentant de l'association France Terre d'Asile. Le Bureau ne peut valablement siéger que si le président et deux membres au moins sont présents.

11. Un recours peut être exercé, dans un délai d'un mois, auprès du président de la Commission qui rend une décision insusceptible de recours.

12. La crise de l'asile politique en France, étude de Luc Legoux, docteur en démographie et enseignant à l'Institut de démographie de l'université de Paris I (I.D.U.P.), 1995 - Extraits de la conclusion - Cahiers n° 8 du C.E.P.E.D. (Centre d'étude sur la population et le développement).

13. Dans une note d'information sur l'article 1 de la Convention de Genève de 1951.

14. Duman 3/4/79.

15. Dankha 27/5/83, Abib 31/1/96, Medjebeur 19/6/96.

16. Avis sur l'accueil en France des Algériens (janvier 1995) : " Les auteurs de la Convention de Genève n'ont jamais eu l'intention de limiter les notions d'agent de persécution aux seuls représentants du pouvoir légal ".

17. Résolution du 21 septembre 1995 : " Le Parlement européen invite les États à s'inspirer des conclusions du Comité exécutif du H.C.R., demande avec insistance au Conseil de faire aboutir les travaux en veillant tout particulièrement à ce que le statut soit accordé à toutes les personnes réellement persécutées dans leur pays, même si la persécution n'émane pas des autorités étatiques ".

18. Agyepong 2/12/94.

19. La circulaire du 24 juin 1997 du ministère de l'Intérieur devrait permettre de résoudre certaines de ces situations. Elle prévoit en effet que les conjoints de réfugiés statutaires mariés depuis au moins un an pourront se voir délivrer une carte de séjour temporaire sous certaines conditions.

20. Selon la Convention de Genève, il n'est pas nécessaire d'avoir été persécuté pour prétendre au statut de réfugié. Une personne doit établir qu'elle craint avec raison

d'être persécutée pour certains motifs (race, religion, nationalité, appartenance à un certain groupe social, opinions politiques).

21. Par exemple, si le requérant n'a pas pu prendre connaissance de son dossier alors qu'il l'avait demandé.

22. Audition par la Commission parlementaire d'enquête sur l'immigration clandestine et le séjour irrégulier d'étrangers en France en janvier 1996.

23. Voir supra Une procédure prioritaire.

24. Ces conditions ont été dégagées par l'arrêt Gal (C.E., 27 janvier 1995) qui a assoupli les conditions de recevabilité des demandes de réouverture de dossier en supprimant l'exigence de " faits distincts " de ceux invoqués lors de l'examen de la précédente demande.

25. L'article 31 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 confirme la distinction entre asile territorial, qui s'analyse comme une décision d'admission au séjour et relève de la compétence du ministre de l'Intérieur et des préfets, et la reconnaissance de la qualité de réfugié, qui relève de l'O.F.P.R.A. sous le contrôle de la Commission des recours des réfugiés.

INDEX

Mots-clés : asile, droit