



# **L'impact du droit européen sur les procédures d'asile en France**

***Note d'analyse***

**Mars 2015**

Cette note a été réalisée dans le cadre d'un partenariat entre France terre d'asile et le Forum Montesquieu de l'université de Bordeaux.

Cette publication est le fruit d'un nouveau type de collaboration entre une structure associative et un pôle d'expertise universitaire, dans le cadre d'un projet de recherche clinique. Ce partenariat a été rendu possible par la volonté de France terre d'asile et du Forum Montesquieu de développer une action innovante. Cette initiative pédagogique et citoyenne vise à sensibiliser et former les juristes de demain sur les questions d'asile et d'immigration tout en permettant le partage, le renforcement et la valorisation de réflexions et de l'expertise de professionnels et d'universitaires sur le droit d'asile en France.

## Le Forum Montesquieu

Le Forum Montesquieu est un centre d'expertise pour l'innovation sociétale initié par les enseignants-chercheurs de la faculté de droit et de science politique dans le cadre du programme « IdEx » (l'Initiative d'excellence de l'université de Bordeaux). Il met en œuvre des projets qui s'inscrivent dans la mission de service public de l'université, en apportant une nouvelle dynamique dans la diffusion des savoirs au service des citoyens. En son sein, la Clinique du droit développe une nouvelle méthode pédagogique d'enseignement du droit basée sur la pratique. Elle a donc un double objectif pédagogique et social. Elle favorise également l'essor d'une démarche citoyenne auprès des étudiants, pour en faire des acteurs responsables dans la cité, en tissant des liens étroits avec les différents acteurs, qu'ils soient élus ou professionnels, du monde juridique et/ou social.

<http://forum-montesquieu.u-bordeaux.fr>

## France terre d'asile

France terre d'asile, association fondée en 1971, a pour objet le maintien et le développement de l'asile, une des plus anciennes traditions françaises, et de garantir en France l'application de toutes les conventions internationales pertinentes en matière de protection et de migration.

France terre d'asile héberge et offre un accompagnement adapté aux demandeurs d'asile, aux réfugiés et aux mineurs isolés étrangers en France. Elle prend en charge plus de 5 000 personnes chaque jour. L'organisation mène également un travail juridique et politique de défense du droit d'asile, des actions d'information, des démarches et interventions auprès des institutions et décideurs nationaux et européens du domaine de l'asile et des migrations. Elle est membre du conseil exécutif du Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE) et a le statut consultatif ECOSOC auprès de l'ONU.

Visitez le site de France terre d'asile pour plus d'information sur nos activités :  
[www.france-terre-asile.org](http://www.france-terre-asile.org)

---

## Remerciements :

Cette publication a été réalisée par des étudiants en Master de droit de l'université de Bordeaux avec le soutien de doctorants et professeurs de l'Université, ainsi que de la responsable de la Clinique du droit, et des experts de France terre d'asile.

L'équipe de rédaction était composée d'Adrien Chhim, Iolène Correa-Castro, Maurane Gardesse, Nedjma Kenadil, Maxime Kheloufi, Christina Ondo, et Robby Pothin, étudiants en Master 2 de droit international, droit européen, et ingénierie des politiques européennes à l'université de Bordeaux. Ils ont reçu l'appui de Catherine Gauthier, maître de conférences en droit public, Anne-Marie Tournepiche, professeur de droit international ; Justine Castillo et Silvana Cocan, doctorantes ; Marie Deramat, responsable de la Clinique du droit, Olivier Dubos et Benjamin Pelletier, respectivement coordonnateur et directeur exécutif du Forum Montesquieu ; Christophe Harrison, chargé d'information, Hélène Soupions-David, chargée de mission et Matthieu Tardis, responsable du Secrétariat administratif général de France terre d'asile.

L'équipe souhaite également adresser ses remerciements aux professionnels ayant accepté de donner de leur précieux temps pour y contribuer: Pascal Brice, Sandra Fayolle, Pascal Lang, Rachel Morin, Caroline Morin-Terrini et Marie Salord, Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra) ; Adeline Claude et Isabelle Dely, Cour national du droit d'asile (CNDA) ; Florence Boreil, Haut-Commissariat pour les Réfugiés ; Jean-François Dubost, Amnesty International ; Hervé Henrion-Stoffel, Commission nationale consultative des droits de l'homme ; Christophe Pouly, avocat ; Pascal Revaud, Comède ; Philippe Clément-Bollée, Ferroudja Ibazatene et Alix Piérard, France terre d'asile, ainsi qu'à toute l'équipe du CADA de Bègles et du SASA de Paris.

---

# Sommaire

---

## **Un impact mesuré sur l'introduction de la demande d'asile.....7**

### **Le maintien des spécificités institutionnelles.....7**

L'unicité de l'autorité pour le traitement de la demande d'asile.....7

La particularité de la demande d'asile à la frontière.....8

La particularité du placement en rétention administrative.....9

### **La consécration de la pratique administrative relative à la vulnérabilité..... 10**

L'indispensable prise en compte de la vulnérabilité du demandeur d'asile.....10

La difficile identification de la vulnérabilité du demandeur d'asile.....10

## **Un impact majeur sur l'examen de la demande d'asile.....13**

### **La procédure normale.....13**

L'entretien.....13

La présence du tiers à l'entretien.....13

L'utilisation du contenu de l'entretien.....14

Le recours à un interprète lors de l'entretien.....15

L'admissibilité de la demande.....15

### **Les spécificités de la procédure accélérée.....16**

Le placement en procédure accélérée.....16

Le délai d'examen en procédure accélérée.....17

Le recours suspensif dans la procédure accélérée.....18

Le juge unique dans la procédure accélérée.....19

« Il allait, muet, pâle et frémissant  
aux bruits,  
Furtif, sans regarder derrière lui,  
sans trêve,  
Sans repos, sans sommeil ; il atteignit  
la grève  
Des mers dans le pays qui fut  
depuis Assur.  
" Arrêtons-nous, dit-il, car cet asile est sûr.  
Restons-y. Nous avons du monde  
atteint les bornes." ».<sup>1</sup>

Les premiers mots de cet extrait de *La légende des siècles* de Victor Hugo, écrit durant une période d'exil, incarnent une des réalités quotidiennes du demandeur d'asile. Les chiffres de la traversée de la Méditerranée témoignent tristement des obstacles des parcours d'exil. « L'Europe, confrontée à des conflits au sud (Libye), à l'est (Ukraine) et au sud-est (Syrie/Irak) connaît actuellement le plus grand nombre d'arrivées par la mer. Bien que toutes les personnes ne nécessitent pas l'asile, plus de 207 000 d'entre elles ont traversé la Méditerranée depuis début janvier - presque trois fois plus que le précédent pic connu, soit environ 70 000 en 2011 lorsque la guerre civile libyenne battait son plein. [...] Nombreux sont ceux qui meurent ou qui sont victimes du crime international organisé en chemin. Dans le monde entier, le HCR a été informé de 4 272 décès cette année. Parmi ces morts, quelques 3 419 ont eu lieu en Méditerranée - ce qui rend cet itinéraire le plus meurtrier de tous.<sup>2</sup>»

Compétence historique et exclusive que les États tiennent de leur souveraineté, comme en témoigne la référence actuelle au droit d'asile dans la Constitution française du 4 octobre 1958<sup>3</sup>, l'asile ne faisait pas dans un premier

temps l'objet d'une politique commune au sein des Communautés européennes. Parachevant les difficultés liées à la libre circulation des personnes et à la disparition des frontières internes, les pays européens se sont fixés, en 1999, lors du Conseil de l'Union européenne de Tampere, l'objectif de mettre en place un régime d'asile européen commun (RAEC)<sup>4</sup> dans le but d'éviter la concurrence et la divergence entre les décisions internes. La première phase d'harmonisation (dit « Premier paquet asile ») a consisté en l'adoption de normes minimales en matière de qualification du statut de réfugié, de procédures d'asile et de conditions d'accueil des demandeurs d'asile et réfugiés. Malgré l'adoption de directives (« Qualification », « Accueil » et « Procédures ») et de règlements (« Dublin » et « Eurodac »<sup>5</sup>), les disparités entre pays européens ont perduré et perdurent toujours, en grande partie du fait des différences géographiques, politiques et socio-économiques des États membres.

À la suite de ce constat, une seconde phase d'harmonisation initiée en 2008 a visé à mettre en œuvre une procédure d'asile commune et un statut uniforme dans toute l'Union européenne afin de réduire les disparités dans le traitement des demandes. Cette seconde phase a mené à l'adoption de nouveaux instruments législatifs et de refonte des instruments existants en matière d'asile. Ces objectifs ont été affirmés dans le

1. HUGO Victor, *La légende des siècles*, Paris, Michel Lévy frères et Hetzel, 1859, 270 p., p. 16. [En ligne] <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/btv1b86171329/f46.image> (consulté le 18 février 2015).

2. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, « Avec près de 350 000 boat people en 2014, le HCR appelle à sauver des vies », Articles d'actualité, 10 décembre 2014. [En ligne] <http://www.unhcr.fr/54871a45c.html> (consulté le 18 février 2015).

3. Alinéa 4 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. [En ligne] <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1946-ive-republique.5109.html> (consulté le 3 mars 2015).

4. Cf. Conclusions du Conseil européen de Tampere de 1999 où la mise en place d'un régime commun est évoqué pour la première fois de : [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_fr.htm#a](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_fr.htm#a)

5. Règlement (CE) n° 2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système « Eurodac » pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin ; Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres ; Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers ; Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts ; Directive 2005/85/CE du Conseil du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres.

programme de La Haye en 2004 puis confirmés par le programme de Stockholm de 2009 dans lequel les États membres se sont engagés à mettre en place un espace commun de protection et de solidarité basé sur des standards de protection élevés mais aussi sur des procédures justes et efficaces permettant de prévenir les abus. Ces objectifs ont également une base juridique plus solide puisqu'ils ont été intégrés, par le Traité de Lisbonne, dans l'article 78 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

En dépit de ces multiples déclarations, les négociations sur le paquet asile proposées par la Commission européenne en 2008 ont été difficiles et surtout longues. Si le règlement fondateur du Bureau européen d'appui en matière d'asile<sup>6</sup> et la refonte de la directive « qualification »<sup>7</sup> ont été adoptés en 2010 et 2011 respectivement, la Commission européenne a dû revoir sa copie sur les autres textes en raison de l'opposition des États membres, en particulier de la France et de l'Allemagne. Les directives « accueil »<sup>8</sup> et « procédures »<sup>9</sup> ainsi que les règlements « Dublin »<sup>10</sup> et « Eurodac »<sup>11</sup> ont finalement été publiés au journal officiel de l'Union européenne le 26 juin 2013.

En vue de transposer en droit français les nouvelles dispositions du deuxième « paquet Asile », l'Assemblée nationale a adopté en première lecture, avec des modifications, le projet de loi relatif à la réforme de l'asile le 16 décembre 2014.<sup>12</sup> L'objet de cette étude est d'identifier les modalités de la transposition du paquet Asile et d'en apprécier l'influence sur ledit projet de loi.

---

6. Règlement (UE) no 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile.

7. Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte)

8. Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte).

9. Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte).

10. Règlement (UE) no 604/2013 du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte)

---

11. Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) no 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) no 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (refonte)

12. Ci-après « projet de loi ». Cf. <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0450.asp>

## Un impact mesuré sur l'introduction de la demande d'asile

Première étape et étape clef du processus de l'asile, l'introduction de la demande d'asile telle qu'elle est envisagée dans le projet de loi a indiscutablement reçu les influences du droit européen.

### Le maintien des spécificités institutionnelles

#### L'unicité de l'autorité pour le traitement de la demande d'asile

Bien qu'il prévoit une exception au paragraphe 2-b de l'article 4 de la directive « procédures » en ce qui concerne l'autorité responsable de l'octroi ou du refus de l'autorisation d'entrée sur le territoire, le droit européen exige l'établissement d'une autorité unique pour le traitement de la demande d'asile (**article 4 de la directive « procédures »**). Cette disposition semble quelque peu avoir été aménagée pour le système français dans la mesure où celui-ci prévoit deux organes ayant des compétences et des missions particulières.

Actuellement la préfecture d'une part et l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra) d'autre part ont chacun des rôles distincts. La réforme prévoit que la préfecture reste compétente pour l'admission au séjour au titre de l'asile. Premier intervenant dans le processus de l'asile, elle est responsable de l'enregistrement de la demande (**article 12 du projet de loi**), de la décision de placement en procédure accélérée dans certains cas et de déterminer si la France est l'État membre responsable pour l'examen de la demande dans le cadre du Règlement dit « Dublin ».

D'autre part, l'Office français de protection

des réfugiés et des apatrides (Ofpra) est quant à lui compétent dans le traitement de la demande. Il représente ce que la directive « procédures » appelle l'« autorité unique ». Or, ladite directive requiert son indépendance et, même si l'action de l'Ofpra et son professionnalisme ne sont pas remis en cause, il semble toutefois regrettable que le projet de loi ne renforce pas cette indépendance en le consacrant comme autorité administrative indépendante.

Malgré ce schéma relativement clair, certaines critiques peuvent être apportées, notamment en ce qui concerne le maintien des compétences de l'autorité administrative dans l'orientation des demandes, en particulier dans le cas du placement en procédure accélérée<sup>13</sup>. La dualité entre la préfecture et l'Ofpra résulte de la loi n° 93-1027 du 24 août 1993<sup>14</sup> dite « Loi Pasqua ». Toutefois, dans l'idée de la création d'une autorité unique, la dévolution de l'ensemble des compétences à l'Ofpra n'exclurait en aucun cas un contrôle a posteriori de la préfecture pour un motif d'ordre public. Or, avoir deux autorités compétentes peut être un frein au souhait, maintes fois réitéré, de célérité de la procédure d'asile. C'est certainement pour pallier ces critiques que le projet de loi confirme le rôle dévolu à l'Ofpra dans l'examen de toutes les demandes d'asile, notamment dans le cas des demandes faites à la frontière. Si le constat qui peut être dressé est que le droit européen n'a pas entraîné une modification substantielle de la structure administrative au niveau de l'introduction de la demande, il

<sup>13</sup> Commission nationale consultative des droits de l'homme, *Avis sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile*, 21 novembre 2014, considérants n° 17 et 18, Journal officiel n° 0005 en date du 7 janvier 2015, texte n° 57, p. 7.

<sup>14</sup> Loi n° 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France, NOR : INTX9300081L.



existe une refonte significative quant à la demande d'asile à la frontière.

### La particularité de la demande d'asile à la frontière

Comme la demande d'asile ne peut être effectuée que sur le territoire national, se pose la question de la demande en zone d'attente<sup>15</sup> (**article 43 de la directive «procédures»**) qui a concerné 1 346 demandes enregistrées par l'Ofpra en 2013 pour un taux d'admission de 17 %<sup>16</sup>.

Le régime de la demande d'asile à la frontière est fixé par l'article L. 221-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Ce système s'analyse comme un « premier verrou » à l'examen approfondi de la demande d'asile, puisque conformément à une jurisprudence classique du Conseil constitutionnel<sup>17</sup>, le ministère de l'Intérieur se prononce, suite à un avis de l'Ofpra, sur la poursuite ou non de la demande en France suivant le régime de droit commun. En pratique un « contrôle négatif » est opéré sans que le fond de l'affaire soit examiné<sup>18</sup>. En d'autres termes il ne s'agit nullement de se prononcer sur les allégations de persécution invoquées par le demandeur mais simplement de considérer si la demande est manifestement infondée ou non.

15. La zone d'attente est un espace physique existant dans les ports, aéroports et gare, entre le point d'embarquement ou de débarquement des personnes et le point de contrôle des personnes. Les personnes peuvent être placées en zone d'attente en cas de refus par l'autorité administrative de l'entrée sur le territoire français, de demande d'asile faite à la frontière ou lorsque, en transit, l'embarquement vers le pays de destination a été refusé.

16. OFPRA, *Rapport d'activité 2013*, avril 2014, pp. 68-69.

17. Conseil constitutionnel, 25 février 1992, décision n° 92-307 DC, Loi portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, Recueil, pp. 48 et s., Journal officiel en date du 12 mars 1992, pp. 3003 et s.

18. Contrairement à la loi belge (article 52, paragraphe 1, de la loi du 15 décembre 1980) ou à la loi luxembourgeoise (article 6, paragraphe 1, de la loi du 5 mai 2006).

Le projet de loi ne modifie pas le cadre mais affine les modalités de contrôle, et par conséquent celles de refus. La compétence est toujours dévolue au ministre de l'Intérieur mais l'avis simple de l'Ofpra devient conforme, excepté dans les cas relatifs aux menaces à l'ordre public (article 8 du projet de loi). Cette compétence alors liée du ministre de l'Intérieur apparaît comme une avancée notable.

Une autre avancée notable réside dans le fait que, alors que la loi actuelle n'en prévoit pas<sup>19</sup>, le projet de loi propose de définir trois conditions rédhibitoires empêchant l'examen de toute demande d'asile en France : 1) un autre État membre de l'Union européenne serait compétent, 2) la demande serait irrecevable au sens de l'alinéa 3 du nouvel article L. 723-10 du CESEDA (demande de réexamen sans fait nouveau) et 3) la demande serait manifestement infondée. Sur ce dernier point, les débats à l'Assemblée nationale ont apporté un encadrement dans la mesure où ils ont proposé une définition de la demande manifestement infondée<sup>20</sup>. Cependant, cette définition consacre une analyse subjective de la demande, puisqu'elle porte sur la « crédibilité » du demandeur ou sur les documents qu'il aurait en sa possession avant tout examen approfondi de sa demande. Il est à noter que l'absence de critères explicites ne donne pas aux agents responsables de la décision un pouvoir d'appréciation illimité dans le

19. Le projet de loi sur la réforme de l'asile insère à l'article 8 un article L. 213-8-1 après l'article L. 213-8 du CESEDA. Il modifie donc le Livre II du CESEDA qui ne prévoyait pas ces dispositions.

20. Projet de loi relatif à la réforme de l'asile - Article 8.7 disponible à l'adresse suivante :

<http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0450.asp> « Constitue une demande d'asile manifestement infondée une demande qui, au regard des déclarations faites par l'étranger et des documents le cas échéant produits, est manifestement dénuée de pertinence au regard des conditions d'octroi de l'asile ou manifestement dépourvue de toute crédibilité en ce qui concerne le risque de persécutions ou d'atteintes graves. ».



cadre de l'évaluation de la crédibilité au sein de la procédure d'asile mais peut cependant conduire à des pratiques différenciées selon les interprétations. Les observations du Haut Commissariat aux réfugiés sur la pratique des États «*prouve en effet la nécessité d'adopter une approche structurée afin de garantir la conformité de l'évaluation de la crédibilité à des principes et critères adaptés*»<sup>21</sup>.

Si la demande d'asile à la frontière mérite une analyse particulière, il en est de même du placement en rétention administrative sur lequel les apports du droit européen méritent d'être soulignés.

### La particularité du placement en rétention administrative

Le projet de loi montre qu'un schéma de construction identique est suivi dans le cadre de la demande d'asile à la frontière et dans le cadre de la rétention administrative<sup>22</sup> des étrangers sollicitant l'asile. Néanmoins, contrairement à la demande d'asile à la frontière, le placement en rétention administrative ne constitue plus un filtre. Régie par les articles 551-1 à 551-3 du CESEDA, le placement en rétention administrative implique que la demande soit examinée intégralement mais dans le cadre d'une procédure accélérée (article 9 du projet de loi) tant sur la recevabilité que sur le fond. Placés dans une situation précaire, une amélioration du traitement des demandeurs et de leur demande est exigée au vu des dérives européennes existantes. En effet, des jurisprudences récentes de la Cour européenne des droits de l'homme ont condamné des États membres pour violation des articles de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales et, précisément surtout, l'article 3 sur l'interdiction de la torture, l'article 5 sur le droit à la liberté et à la sûreté et l'article 13 sur le droit à un recours

effectif<sup>23</sup>.

Le projet de loi ne modifie pas l'architecture existante qui tend à se rapprocher du modèle opérationnel présent dans le contentieux des obligations de quitter le territoire français : l'autorité administrative compétente peut solliciter le maintien en rétention administrative - sous le contrôle du juge des libertés et de la détention - et l'Ofpra se prononce suivant la procédure accélérée (**article 9 du projet de loi**). Les motifs de placement en rétention qui peuvent être définis par chaque État membre (**article 8, paragraphe 3, alinéa 2, de la directive « accueil » et article 15 de la directive « retour »**) ne sont pas modifiés par le projet de loi (**article L. 551-1 du CESEDA**). Néanmoins un nombre de droits issus des jurisprudences européennes et du Conseil d'État<sup>24</sup> sont reconnus aux demandeurs. Ainsi, sur la qualité d'examen de sa demande, on retrouve l'obligation renforcée d'information et de notification des droits, la possibilité d'une assignation à résidence, la mesure d'éloignement ne possédant pas la force exécutoire... Toutefois, contrairement aux obligations fixées par la directive « accueil », le projet de loi ne fixe pas les règles relatives aux alternatives au placement en rétention (comme l'assignation à résidence par exemple). Même si le placement en rétention des demandeurs d'asile ne constitue pas la règle, il semblerait important de pouvoir préciser ces règles et notamment

21. UNHCR, "Au-delà de la preuve. Évaluation de la crédibilité dans les systèmes d'asile européens", mai 2013

22. La rétention administrative est une mesure privative de liberté en vue de l'éloignement des étrangers.

23. CEDH, 5 avril 2011, *Rahimi c. Grèce*, Req. n° 8687/08 ; CEDH, 7 juin 2011, *R.U. c. Grèce*, Req. n° 2237/08 et CEDH, 2 février 2012, *I. M. c. France*, Req. n° 9152/09. Cf. aussi OFPRA, *Rapport d'activité 2013*, avril 2014, pp. 68-69.

24. CEDH, 25 juin 1996, *Amuur c. France*, Req. n° 19776/92, para. 43, Rec. CEDH 1996-III ; CJUE, 30 mai 2013, *Mehmet Arslan c. Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie*, C-534/11, para. 56-56, non encore publié au Recueil et Conseil d'État, 30 juillet 2014, n° 375430, considérants 8 et 11, publié au Recueil Lebon.

la notion de « risque de se soustraire » aux obligations (risque de fuite) tel que défini dans le CESEDA (article L 551-1).

## La consécration de la pratique administrative relative à la vulnérabilité

Jusqu'alors élément de la pratique administrative, la vulnérabilité devient, sous l'impulsion du droit européen, un élément consacré par le projet de loi.

### L'indispensable prise en compte de la vulnérabilité du demandeur d'asile

Les « plateformes » sont actuellement responsables du premier accueil et doivent en outre fournir un accompagnement social et administratif et orienter les demandeurs vers les différentes structures compétentes. Leur rôle principal est d'aider les demandeurs à remplir le formulaire de demande d'asile et à transcrire l'exposé des craintes avec raison de persécution. Très souvent, les récits relatent des faits tragiques qui touchent des personnes particulièrement fragiles. Si la question de la suffisance tant des moyens humains et financiers que des compétences de ces structures pour offrir un accueil personnalisé à chaque demandeur se pose, l'examen de la vulnérabilité commence dès l'introduction de la demande d'asile. Pour autant, les demandeurs auront-ils la possibilité d'indiquer leur vulnérabilité sur le formulaire au moment de l'introduction de la demande? Le projet de loi n'apporte pas de réponse sur ce point et il faudra attendre l'adoption des mesures réglementaires complétant le dispositif.

Force est de constater que la prise en compte de la vulnérabilité est un point

central dans le paquet asile puisque les articles 15 et 21 de la directive « procédures » y sont consacrés. Le projet de loi a transposé l'obligation de prise en compte de la situation de vulnérabilité du demandeur lors du traitement de sa demande par l'Ofpra (**article 7**) et de la gestion de son accueil par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) (**article 15**). C'est un apport majeur de la réforme.

### La difficile identification de la vulnérabilité du demandeur d'asile

Le projet de loi va relativement loin en permettant à l'Ofpra de prioriser les demandes des personnes vulnérables. Cependant, la principale interrogation demeure les procédés d'identification de la situation de vulnérabilité. Le gouvernement et les députés ont repris textuellement au sein du nouvel article L. 744-6 du CESEDA une liste non exhaustive de vulnérabilités potentielles mises en exergue par la directive « accueil » (**articles 21 et 22**) tout comme l'ont fait les pays européens ayant déjà transposé la directive (comme par exemple le Luxembourg<sup>25</sup> ou le Portugal<sup>26</sup>). Il s'agit des personnes suivantes : « *les mineurs, les mineurs non accompagnés, les handicapés, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes ayant des maladies graves, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes qui ont subi des tortures, des viols*

---

25. Article 42, paragraphe 3, de la loi luxembourgeoise du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, version coordonnée au 25 juin 2013, Memorial en date du 3 juillet 2013, A-113, pp. 1626-1644.

26. Article 2, paragraphe 1, ag, de la loi portugaise no 26/2014 du 5 mai 2014, *Diário da República* en date du 5 mai 2014, 1.<sup>ª</sup> série - no 85.

ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, par exemple les victimes de mutilation génitale féminine. ». Cependant, a contrario, la Belgique n'a pas considéré comme vulnérables les demandeurs d'asile souffrant de troubles mentaux<sup>27</sup>.

Si les situations de vulnérabilité ne sont pas hiérarchisées, il convient d'observer que la directive « procédures » met en avant deux cas particuliers : les demandeurs mineurs et les victimes de persécutions liées au genre. Dans cette continuité et dans un esprit de cohérence eu égard aux derniers instruments juridiques ratifiés par la France<sup>28</sup>, les députés ont accru le champ de la protection accordée aux demandeurs victimes de persécutions liées au genre ou à l'identité sexuelle et ce même si les principes de Jogjakarta ne sont pas expressément mentionnés<sup>29</sup>.

Cependant, contrairement à l'objectif d'unification prévu par la directive, la France apprécie différemment la vulnérabilité de la demande selon le lieu de son dépôt.

En effet ce concept est interprété restrictivement lors de la demande à la frontière, puisqu'il ne s'agit que des mineurs et des « victime[s] de torture, de viol ou d'une autre forme grave de violence psychologique, physique ou sexuelle » (**nouvel article L. 221-1, article 8 du projet de loi**).

De plus, malgré l'existence de « garanties procédurales supplémentaires » accordées aux demandeurs vulnérables (**article 24 de la directive « procédures »**) reprises par le projet de loi (**nouvel article L. 723-3, alinéa 4**), des interrogations sur la viabilité de la mise en œuvre de ces dernières persistent.

Tout d'abord sur les critères d'identification de la vulnérabilité, la dualité des acteurs concernés, à savoir l'Ofpra et l'Ofii ne simplifie pas la donne. À l'heure actuelle, cette compétence officieuse est à la charge de tous les acteurs, tant institutionnels qu'associatifs, du système de l'asile. À ce titre et dans un souci d'harmonisation, les décrets d'application sont particulièrement attendus.

Ensuite, comme les missions (accueil et procédure) peuvent converger, il est question de préciser les rapports entre l'Ofii et l'Ofpra. L'Ofii, qui est chargée d'identifier ces vulnérabilités les transmet à l'Ofpra mais ce dernier est libre d'en tenir compte.

Enfin la question des moyens humains, techniques et financiers reste un élément important conditionnant une mise en œuvre efficace. En effet, « *l'utilisation d'outils d'identification de la vulnérabilité ne saurait pallier le manque de moyens dédiés à l'accompagnement et à l'offre de soins afférents* »<sup>30</sup>.

27. Article 1, paragraphe 12, de la loi belge du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, version consolidée au 6 janvier 2015, par l'Office belge des étrangers. [En ligne] [https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/19801215\\_F.pdf](https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/19801215_F.pdf) (consulté le 13 février 2015).

28. Article 1, paragraphe 12, de la loi belge du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, version consolidée au 6 janvier 2015, par l'Office belge des étrangers. [En ligne] [https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/19801215\\_F.pdf](https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/19801215_F.pdf) (consulté le 13 février 2015).

29. Article 60 de la Convention du Conseil de l'Europe de 2011 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, STCE n° 210.

Ces principes définissent les concepts d'orientation sexuelle ou d'identité de genre. Ils appliquent spécifiquement aux personnes transgenres les droits fondamentaux existants (droit à l'égalité, accès à la justice, etc.) ou énoncent des droits particuliers (droit de ne pas subir de traitements médicaux forcés par exemple).

30. Commission nationale consultative des droits de l'homme, « Recommandation n° 29 », *Avis sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile*, 21 novembre 2014, Journal officiel n° 0005 en date du 7 janvier 2015, texte n° 57.

À noter que si les moyens humains et financiers sont insuffisants pour apprécier les vulnérabilités, ils le sont également pour satisfaire à l'objectif d'accueil de tous les demandeurs. La directive « accueil » prévoit l'hébergement pour tous les demandeurs d'asile qui en font la demande. Cette disposition est reprise dans le projet de loi (**article 15**) pour le placement en Centre d'accueil pour les demandeurs d'asile (CADA), gérés par des associations subventionnées par l'État ou par la société semi-publique Adoma. Le rapport d'information sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile<sup>31</sup> indique qu'au 30 juin 2013, seulement 32% des demandeurs éligibles à une place en CADA y ont eu accès (soit 23 369 places disponibles pour 66 000 demandeurs d'asile). Selon ce même rapport « Les deux autres tiers [des demandeurs d'asile] sont en attente de place, et une partie d'entre eux ne sera jamais hébergée dans ce dispositif, car le délai moyen d'obtention d'une place dans les CADA a été de 12 mois en 2013, et a tendance à s'allonger ; 15 000 personnes étaient en attente urgente à la fin 2013, contre 12 000 à la fin 2012. ». Au regard de ces chiffres, l'objectif d'accueil universel, paraît compromis. Cette situation d'urgence décrite dans le rapport l'est d'autant plus pour les personnes en situation de vulnérabilité et qui, du fait de ce manque de moyens, peuvent se retrouver sans domicile, pendant la période de l'examen de leur demande d'asile. Ainsi, même si dans l'esprit il semblerait que la reconnaissance des vulnérabilités soit une réelle garantie pour le demandeur, l'absence de moyens financiers suffisants rend cet objectif irréalisable à l'heure actuelle.

Sous l'impulsion du droit européen et de l'activisme des associations, le projet de loi apporte une visibilité accrue à la réalité d'une nécessaire prise en compte de la vulnérabilité du demandeur à toutes les étapes de la procédure. Si des évolutions sont à noter sur l'introduction de la demande d'asile, il en existe d'autant plus quant à l'examen de la demande d'asile.

---

31. Rapport d'information sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile (Information, Jeanine Dubié et Arnaud Richard, 10 April 2014) cf. [www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i1879.asp#P1140\\_178357](http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i1879.asp#P1140_178357)

# Un impact majeur sur l'examen de la demande d'asile

Bien que la prise en compte des vulnérabilités soit une avancée majeure, l'ambition première de la réforme de l'asile est la réduction des délais d'une procédure d'asile « à bout de souffle »<sup>32</sup>, dont la durée moyenne est actuellement de 16 mois<sup>33</sup>. Le droit européen a un impact sur le déroulement de la procédure normale mais les changements sont d'autant plus marqués en ce qui concerne les procédures dites « accélérées ».

## La procédure normale

### L'entretien

#### La présence du tiers à l'entretien

L'impact du droit européen par le biais de l'article 23-3 de la directive « procédures » est particulièrement significatif dans le projet de loi en ce qui concerne l'autorisation pour un demandeur d'asile d'être assisté pendant l'entretien à l'Ofpra soit par un avocat, soit d'un représentant d'une association de défense des droits des étrangers ou des demandeurs d'asile, soit d'un représentant d'une association des droits de l'homme, des femmes ou des enfants, soit d'un représentant d'une association de lutte contre les persécutions fondées sur le sexe ou l'orientation sexuelle (**article 7 du projet de loi prévoyant un nouvel article L. 723-6**)

Cependant, le droit européen laisse une grande marge de manœuvre quant à l'intervention de ce tiers. Ainsi, il est prévu dans le projet de loi que ledit tiers ne sera autorisé à intervenir qu'à l'issue de l'entretien.

L'article susmentionné est, pour les praticiens, un véritable pas en avant. Il s'agit en effet d'une garantie considérable au bénéfice du demandeur d'asile dans un contentieux qui touche directement les droits

fondamentaux. Le principe de transparence et le principe du contradictoire lors de l'entretien individuel se trouvent renforcés. Ceci est particulièrement appréciable dans un domaine où l'Ofpra bénéficie d'une grande marge de manœuvre. Il apparaît que la présence d'un tiers à l'entretien devrait certainement inciter l'Ofpra à mieux motiver ses décisions et offrirait une meilleure garantie des droits du demandeur lors de l'entretien. Cependant, la présence du tiers à l'entretien est appréciée différemment par les différents intervenants en matière d'asile.

Pour l'Ofpra, la présence du tiers lors de l'entretien n'est pas contestée à condition qu'il reste en retrait, comme le prévoit le projet de loi<sup>34</sup> (**Article 7**). Le souci principal étant de garantir l'objectivité de l'officier de protection qui pourrait être déstabilisé si le tiers était autorisé à intervenir et le ferait de façon intempestive.

Cependant, s'il s'agit d'une avancée incontestable, selon certains professionnels, la présence d'un avocat en tant que tiers devrait être accompagnée par la possibilité de bénéficier de l'aide juridictionnelle à ce stade de la procédure. N'étant pas prévu à l'heure actuelle, ceci pourrait se révéler discriminatoire et favoriser les demandeurs d'asile ayant des moyens financiers par rapport à ceux qui n'en bénéficient pas.

32. Propos de Manuel Valls, « *Il faut réformer un système d'asile à bout de souffle* », Le Monde, 4 mai 2013. Article disponible à l'adresse suivante :

[http://www.lemonde.fr/societe/article/2013/05/04/manuel-valls-il-faut-reformer-notre-systeme-d-asile-a-bout-de-souffle\\_3170996\\_3224.html](http://www.lemonde.fr/societe/article/2013/05/04/manuel-valls-il-faut-reformer-notre-systeme-d-asile-a-bout-de-souffle_3170996_3224.html)

33. *Étude d'impact du Projet de loi relatif à la réforme de l'asile*, NOR :INTX1412525L, 22 juillet 2014

34. « *Au cours de l'entretien, l'avocat ou le représentant de l'association peut prendre des notes. À la fin de l'entretien, l'avocat ou le représentant de l'association peut, à sa demande, formuler des observations* ».



Il existera néanmoins pour les demandeurs d'asile la possibilité de se faire accompagner par un représentant associatif (la directive « procédures » parle de « *conseillers reconnus en tant que tel ou autorisé à cette fin en vertu du droit national* »). Cependant, ni la directive, ni le projet de loi ne définissent les compétences de ces conseillers/représentants. Les modalités d'habilitation des organismes pouvant exercer ce rôle seront fixées par décret.

Il faut noter qu'un amendement a été adopté par l'assemblée nationale qui prévoit de faire une expérimentation de ce système dans les régions Île-de-France et Rhône-Alpes. L'Ofpra, dont le directeur général est en effet chargé dans le projet de loi de fixer les modalités d'organisation de l'entretien, prévoit de conduire une formation entre les officiers de protection, les avocats et les intervenants faisant partie d'associations pour améliorer et mieux organiser les conditions d'entretien pour le demandeur. Cette expérimentation est d'autant plus attendue que la France était la dernière à accepter cette éventualité. D'autres États membres comme l'Italie ou la Grèce dont les législations en matière d'asile sont nettement plus contestables, prévoient déjà la présence du tiers à l'entretien. Même, dans certains pays comme l'Espagne, le financement du tiers en question est prévu tandis que le législateur français n'a pas encore ouvert l'aide juridictionnelle ou doté les associations de nouveaux moyens pour permettre la présence du tiers à ce stade de la procédure.

## L'utilisation du contenu de l'entretien

L'article 17 de la directive « procédures », repris par le projet de loi à l'**article 7**, stipule que le compte rendu de l'entretien est une pièce essentielle du dossier. Ainsi, pour

chaque entretien, la directive prévoit que les États doivent établir un rapport « *détaillé et factuel* » ou une transcription (**article 17.1**) et peuvent également y ajouter un enregistrement audio voire audiovisuel (**article 17.2**). Quant au projet de loi, il prévoit que l'entretien fera l'objet d'une transcription, sans en préciser toutefois la forme<sup>35</sup>, versée au dossier du demandeur d'asile et adressée à celui-ci avant la prise de décision de l'Ofpra. Ceci montre une évolution par rapport à l'ancienne procédure qui prévoyait la réception de la transcription en même temps que le demandeur d'asile recevait la décision de l'Ofpra<sup>36</sup>.

Selon la directive, avant qu'une décision ne soit prise, le demandeur doit avoir la possibilité de faire des commentaires et/ou d'apporter des précisions, oralement et/ou par écrit, concernant toute erreur de traduction ou tout malentendu dans le rapport ou la transcription. Il doit ensuite confirmer que le contenu du rapport ou de la transcription reflète correctement l'audition (**article 17.3**). Cependant, le projet de loi ne se prononce pas sur ces points. S'il mentionne la possibilité de consulter la transcription avant la prise de décision, il n'indique pas les éventuelles possibilités de modifications ou contestations. En l'état actuel des choses, ceci atténue l'importance de cette évolution pourtant attendue en termes de garanties procédurales.

La forme de la transcription n'étant pas fixée, l'idée de l'utilisation systématique d'un enregistrement sonore pourrait être envisagée, d'autant que l'oralité occupe

35. Le projet de loi n'indique pas la forme que doit prendre la transcription de l'entretien mais précise juste les conditions d'accès à l'enregistrement sonore de l'entretien pour le demandeur d'asile, dans le cas où son entretien aurait été retranscrit et enregistré.

36. Ceci reste cependant le cas pour les demandes examinées en procédure accélérées, qui n'auront accès à la retranscription qu'au moment de la communication de la décision.

d'ores et déjà une place centrale dans le contentieux de l'asile.

## Le recours à un interprète lors de l'entretien

La plupart du temps, les personnes convoquées pour l'entretien ne maîtrisent pas la langue française et la présence d'un interprète est nécessaire. Sur cette question, la Cour européenne des droits de l'homme, considère dans sa jurisprudence *Baytar contre Turquie*<sup>37</sup> que « l'assistance d'un interprète (tout comme celle de l'avocat) doit être garantie tout au long de la procédure et non seulement au stade du jugement. Elle affirme aussi que sans assistance d'interprète l'individu n'est pas en mesure de comprendre pleinement les conséquences de sa situation ».

En pratique il existe un système de marché public entre l'Ofpra et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Ainsi les interprètes sont sur une liste selon les langues demandées et peuvent être appelés comme interprète devant l'Ofpra ou/et la CNDA. L'Ofpra et la CNDA assurent la présence d'un interprète dans la langue déclarée dans le formulaire de demande d'asile ou dans une langue que le demandeur est supposé comprendre. Cependant, l'interprète étant le seul qui maîtrise les deux langues parlées lors de l'entretien, si des erreurs sont commises, ni le demandeur d'asile, ni l'officier de protection ne peuvent s'en rendre compte. La garantie de la qualité et de la disponibilité des interprètes est donc fondamentale. L'est tout autant la possibilité pour le demandeur d'asile d'apporter des précisions/corrections sur la transcription de sa demande à l'issue de l'entretien.

## L'admissibilité de la demande

Le traitement de toutes les demandes bien ou mal fondées doit garantir un examen juste et efficace. Le projet de loi, dans l'esprit de la directive « procédures » vise à réduire les délais de traitement des demandes d'asile, et reprend donc les dispositions relatives à l'examen d'admissibilité de la demande d'asile.

Premièrement, l'irrecevabilité est prévue par les **articles 33 et 34 de la directive « procédures »**<sup>38</sup> et repris à l'**article 7 du projet de loi (nouvel article L 723-10)**. Ce dernier précise trois cas d'irrecevabilité : 1) en cas de demande de réexamen ne reposant sur aucun fait nouveau ; 2) le demandeur bénéficie de la protection internationale dans un autre Etat membre et 3) le demandeur bénéficie d'une protection effective dans un Etat tiers. En contrepartie, le demandeur a la possibilité de présenter des observations sur l'application du motif d'irrecevabilité. On peut s'interroger sur la question des observations et notamment sur leur preuve. On constate que cette procédure vise à éviter les examens multiples, toutefois l'Etat peut faire jouer sa souveraineté et tout de même procéder à l'examen.

Deuxièmement, la clôture de la demande n'est pas prévue explicitement par la directive « procédures ». **L'article 28** du texte prévoit les principes mais pas les modalités de mise en œuvre qui sont laissées à la libre appréciation des États. Concernant la

37. CEDH, 14 octobre 2014, *Baytar c. Turquie*, Requête n° 45440/04.

38. Article 33 : « Outre les cas dans lesquels une demande n'est pas examinée en application du règlement (UE) n° 604/2013 (« Dublin III »), les États membres ne sont pas tenus de vérifier si le demandeur remplit les conditions requises pour prétendre à une protection internationale en application de la directive 2011/95/UE, lorsqu'une demande est considérée comme irrecevable en vertu du présent article ».



possibilité de clôturer la demande en cas de renonciation ou de retrait de celle-ci, le nouvel **article L. 723-11** consacrerait la théorie de la renonciation implicite. Même si le retrait de la demande peut être fait par le demandeur, les motifs relatifs à la renonciation semblent plutôt être laissés à la disposition de l'Ofpra. Il s'agit là certes de bonne gestion administrative visant principalement les « dossiers fantômes » en attente devant l'office, mais également des dossiers où le demandeur refuse de fournir des informations essentielles (prévues au nouvel **article L. 723-4** du CESEDA). Malgré tout le futur **article L. 723-12** du CESEDA garantirait au demandeur la possibilité de réouverture de l'examen au même stade, s'il en fait la demande ou s'il dépose une nouvelle demande.

Ces nouveaux outils, qui s'inscrivent dans l'idée de chance unique, semblent clairement voués à permettre à l'Ofpra d'être plus effectif et également plus rapide. Toutefois il ne s'agit pas des seuls moyens prévus par le droit européen et le droit national pour accroître la célérité de l'examen des demandes, quitte à créer *de facto* une procédure « *secondaire* ».

## Les spécificités de la procédure accélérée

Une nouvelle procédure accélérée, qui remplace l'actuelle procédure prioritaire, sera mise en œuvre par ou sous le contrôle de l'Ofpra dont les moyens ont été accrus pour être en mesure d'assurer un traitement plus rapide des demandes d'asile. En cas de recours contre la décision de l'Ofpra, la CNDA examinera l'affaire en formation de juge unique. Les procédures contentieuses sont également revues, notamment avec l'étendue du recours suspensif contre les décisions de rejet de la demande d'asile par

l'Ofpra et la CNDA dans le cadre de la procédure accélérée. Le délai de jugement en procédure normale par la CNDA, qui voit son rôle de juge de l'asile réaffirmé, est en principe fixé à cinq mois.

### Le placement en procédure accélérée

La procédure accélérée vient se substituer à l'actuelle procédure prioritaire qui regroupe trois hypothèses. Le projet de réforme de l'asile va venir augmenter le nombre d'hypothèses. Ainsi, pour placer une personne en procédure accélérée, il faut que la personne entre dans un des dix cas prévus par la directive (**article 31 paragraphe 8 de la directive « procédures »**). La réforme met aussi en place une nouvelle répartition des responsabilités entre la préfecture et l'Ofpra dans le placement en procédure accélérée. Cette liste, bien qu'augmentée, a donc pour effet de limiter le pouvoir d'appréciation de la préfecture, qui jusqu'alors se basait sur le concept de « demande frauduleuse et abusive » dont l'interprétation est très subjective, voire arbitraire.

Dans le projet de loi, la procédure accélérée est consacrée à l'**article L723-2** et se décompose en trois catégories.

La première concerne les cas où l'Ofpra statue directement en procédure accélérée, lorsque le demandeur provient d'un pays sûr ou lorsque le demandeur a présenté une demande de réexamen qui n'est pas irrecevable. Il est à noter que la notion de pays d'origine sûrs a été introduite en 2003 en droit français. La liste des pays d'origine sûrs, établie par le Conseil d'administration de l'Ofpra, pose problème car elle n'est pas la même pour tous les pays de l'Union européenne, qui n'ont jamais réussi à se mettre d'accord sur une liste commune, laissant par-là entrevoir le fait de possibles

considérations politiques propres à chaque État. Les ajouts de pays sur cette liste font régulièrement l'objet de recours, notamment portés par des associations<sup>39</sup>, devant le Conseil d'État. Ce concept de « pays d'origine sûr » est prévu à l'**article 36** de la directive « procédures » mais son application est subordonnée aux règles fixées par le droit national.

La deuxième est la possibilité pour l'Ofpra de statuer en procédure accélérée de sa propre initiative. Cela concerne trois cas : 1) le demandeur présente de faux documents afin d'induire en erreur les autorités ou de présenter des demandes d'asile sous des identités différentes ; 2) le demandeur soulève des questions sans pertinence au regard de la demande de protection et 3) le demandeur fait des déclarations manifestement incohérentes et contradictoires relatives au pays d'origine.

La troisième catégorie renvoie à l'hypothèse où l'autorité administrative en charge de l'enregistrement de la demande d'asile (la préfecture) constate : 1) que le demandeur refuse de se conformer à l'obligation de donner ses empreintes ; 2) qu'il présente de faux documents au moment de l'enregistrement afin d'induire en erreur l'autorité ; 3) que le demandeur, sans raison valable, n'a pas présenté sa demande dans le délai de cent vingt jours à compter de son entrée en France ; 4) que le demandeur présente une demande uniquement pour faire échec à une mesure d'éloignement ou 5) que la présence du demandeur constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat.

Même si le demandeur entre dans un des dix cas, la procédure accélérée ne peut être mise en œuvre à l'égard d'un mineur non accompagné. Aussi, si l'Ofpra considère que

des garanties procédurales particulières doivent être mises en œuvre, il peut décider de ne pas statuer en procédure accélérée (**article L723-3 du CESEDA tel que modifié par le projet de loi**).

L'accroissement des critères de placement en procédure accélérée risque de voir une augmentation du recours à celle-ci au détriment de la procédure normale.

### **Le délai d'examen en procédure accélérée**

La réduction des délais d'examen de la demande d'asile est un objectif poursuivi aussi bien au niveau européen qu'au niveau français. La réforme de l'asile en France posait alors comme objectif théorique de réduire les délais d'examen en procédure accélérée à trois mois. Cette volonté louable se justifie pleinement au regard du poids que peut représenter la procédure pour les demandeurs d'asile. Une réponse rapide mettrait fin le plus vite possible à la situation précaire dans laquelle ils se trouvent.

Mais un tel objectif soulève des problèmes très pratiques. D'abord, parvenir à ce délai très court implique la mise à disposition de moyens conséquents pour les autorités chargées de l'examen de la demande, que ce soit l'Ofpra ou la CNDA. S'ajoute à cela, la difficulté causée par le nombre important de demandes. Il faut donc donner les moyens humains et matériels nécessaires pour parvenir à ces nouveaux objectifs.

---

39. Cf Décision nos 375474, 375920 du 10 octobre 2014 du Conseil d'Etat relative à la demande d'annulation de l'inscription du Kosovo, de la Géorgie et de l'Albanie présentée pour les associations ELENA, ACAT, FASTI, Amnesty International France, GISTI, Dom'Asile, ADDE, Ligue des droits de l'homme, l'association d'accueil aux médecins et personnels de santé réfugiés en France, JRS France - Service Jésuite des Réfugiés, le Centre Primo Levi, France Terre d'Asile, la Cimade et Forum réfugiés -Cosi, <http://arianeinternet.conseil-etat.fr/arianeinternet/getdoc.asp?id=201990&fonds=DCE&item=1>

De manière concomitante, il faut aussi prendre en compte toutes les problématiques liées à la traduction. La réduction des délais rend plus difficile l'apprentissage du français ce qui va augmenter les frais de traduction pour les associations qui accompagnent les demandeurs d'asile dans la procédure, et notamment lors de la préparation à l'entretien. Il est en effet essentiel que les demandeurs d'asile puissent communiquer avec ceux qui les accompagnent tout au long de la procédure et la réduction des délais va venir augmenter un poste de dépenses déjà important, sans que pour l'instant ne soient prévus de moyens supplémentaires. Cependant, il en va du bon déroulement de la procédure.

## **Le recours suspensif dans la procédure accélérée**

La généralisation du recours suspensif pour tous les demandeurs d'asile, c'est-à-dire le fait que toute procédure d'éloignement soit suspendue en attendant que la décision de la CNDA soit rendue, est un élément essentiel de la réforme de l'asile. La nouvelle procédure « accélérée » devrait bénéficier de cette avancée là où jusqu'alors, ce caractère suspensif ne jouait que pour les demandes dans le cadre de la procédure « normale » et uniquement devant l'Ofpra pour les procédures « prioritaires ».

Cette question a donné lieu à un vrai débat entre les juridictions aussi bien françaises qu'européennes.

En France, le dernier épisode notoire à propos du recours suspensif concernait une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) qui avait été soulevée par un demandeur d'asile, M. Ismaël A.<sup>40</sup>, pour savoir si certaines dispositions du CESEDA, qui ne prévoyaient pas de recours suspensif

devant la CNDA pour les demandeurs d'asile placés en rétention, étaient conformes à la Constitution. Il y avait un vrai enjeu vis à vis du droit à un recours effectif puisque la QPC soulevait notamment que les décisions de l'Ofpra n'étaient pas des « décisions de justice puisque l'Ofpra » est non « pas une juridiction mais un établissement public » et que « la seule voie de recours concernant l'application de la Convention de Genève ou de la protection subsidiaire relève exclusivement de la CNDA ». Finalement, le Conseil Constitutionnel, qui s'était déjà prononcé sur la question le 13 août 1993, a conclu à la constitutionnalité de la mesure et a donc confirmé sa position.

La question a aussi soulevé certaines questions au niveau européen. Pour le comprendre, il convient de préciser le contenu de l'article 33 paragraphe 1 de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés qui pose le principe de non-refoulement du réfugié, principe cardinal du droit international des réfugiés. Selon cet article, « *Aucun des États Contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.* ». Cette disposition semble inspirer la Cour européenne des droits de l'homme dans ses jurisprudences récentes où elle met en exergue le fait que l'absence de recours suspensif porte atteinte aux articles de la Convention européenne des droits de l'Homme et, en particulier, l'article 3 relatif à l'interdiction de la torture et l'article 13 relatif

---

40. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con..cision-n-2011-120-qpc-du-08-avril-2011.95704.html>

au droit à un recours effectif<sup>41</sup>. Elle a d'ailleurs condamné la France dans l'affaire *I. M. contre France* du fait de l'absence de recours suspensif. En effet, cela n'empêchait pas qu'un individu, en l'occurrence un soudanais, placé en procédure prioritaire et dont la demande d'asile n'avait pas été acceptée par l'Ofpra, soit renvoyé dans son pays d'origine, le Soudan, alors qu'il avait saisi la CNDA en appel de la décision de l'Ofpra et qu'aucune décision définitive sur sa situation n'avait été encore prise.

Ces condamnations par la Cour européenne des droits de l'homme, les injonctions du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et des associations, ainsi que la volonté de l'Union européenne d'améliorer sa législation ont donc conduit à ce que la France généralise avec la réforme de l'asile, le recours suspensif devant la CNDA. Cette généralisation du recours suspensif constitue donc une véritable valeur ajoutée de la réforme<sup>42</sup>.

## **Le juge unique dans la procédure accélérée**

Au cours des débats sur le projet de réforme, la question de l'adéquation des moyens mis à disposition de l'Ofpra et de la CNDA au regard de l'objectif de réduction des délais s'est évidemment posée. Une des propositions du projet de loi est d'avoir recours à un juge unique pour l'examen des demandes devant la CNDA lors des procédures accélérées. Cette réduction du nombre de juges permet ensuite leur réaffectation sur d'autres affaires et accroît donc la capacité de traitement des affaires par la CNDA.

Cette solution n'est pas une première mais elle est aussi symptomatique de la surcharge d'une juridiction ou d'un organisme. Le juge

unique apporte certaines solutions, mais soulève un certain nombre d'inconvénients. Recourir au juge unique revient à laisser à une seule personne le soin de décider du sort du demandeur d'asile. Les réflexions et les débats que permet une formation collégiale ne sont plus possibles.

Le juge unique peut donc présenter des risques au vu de l'importance des décisions à prendre. La mise en place d'un juge unique s'est fait dans d'autres juridictions, notamment à la Cour européenne des droits de l'homme, laquelle, face au nombre considérable d'affaires à traiter, a du, aussi, recourir au juge unique. Seulement, ce recours au juge unique se limite aux simples déclarations d'irrecevabilité des requêtes introduites. Il ne s'agit nullement d'examiner l'affaire au fond mais simplement d'assurer un filtre pour le prétoire de la Cour.

De plus, à la différence de la CNDA, la Cour n'est pas la première juridiction à examiner une affaire qui lui est présentée puisqu'elle ne statue qu'une fois toutes les voies de recours internes épuisées.

\*\*\*\*\*

---

41. CEDH, 26 avril 2007, Gebremedhin c. France, Req. n° 25389/05 ; CEDH, 21 janvier 2011, M. S. S. c. Belgique et Grèce, Req. n° 30696/09 et CEDH, 2 février 2012, I. M. c. France, Req. n° 9152/09.

42. Il persiste cependant une exception à cette généralisation puisque le nouvel article L 556-1 alinéa 4 du CESEDA maintient une distinction entre les demandeurs car le demandeur en centre de rétention administrative ne dispose pas de droit d'un recours suspensif en cas de saisine de la Cour nationale du droit d'asile.

Si « *le droit d'asile est le miroir de la citoyenneté* »<sup>43</sup>, il convient d'observer que les garanties apportées à l'étude de la requête du demandeur présentent des contreparties importantes<sup>44</sup>.

On peut observer un impact positif sur de nombreux points. Tout d'abord on progresse vers une unicité de l'autorité compétente même si elle semble pour certains encore non pleinement satisfaisante. Ensuite, la question de la vulnérabilité semble au cœur de cette nouvelle procédure et notamment lors de l'entretien. Enfin, l'avancée juridique notoire est le caractère désormais suspensif des recours pour les demandes examinées selon la procédure accélérée. Cependant, la réalisation de ces objectifs est étroitement conditionnée au contexte de réduction budgétaire dans lequel ils se posent.

Le projet de loi s'inscrit dans la voie de l'harmonisation dessinée par le droit européen. Toutefois, pour mesurer pleinement et avec satisfaction l'impact du droit européen sur les procédures d'asile en France, il faut attendre l'application de la loi de réforme de l'asile, l'adoption des mesures réglementaires, les rebondissements jurisprudentiels qu'elle entraînera et les retours d'expérience qu'elle créera.

---

43. LE PORS Anicet, « L'actualité du droit d'asile - Nouvelle action royaliste », Blog du journal Le Monde, 7 avril 2010. [En ligne] <http://anicetlepors.blog.lemonde.fr/2010/04/07/lactualite-du-droit-dasile-nouvelle-action-royaliste-nar-%E2%80%937-avril-2010/> (consulté le 18 février 2015).

44. Défenseur des droits, Avis sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile, n° 14-10, Paris, La Documentation française, 6 novembre 2014, pp. 4 et 28. [En ligne] <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-ddd-projet-de-loi-reforme-de-l-asile-2014-11-06.pdf> (consulté le 18 février 2015).

## Annexe

<b>PAYS</b>	<b>Liste de pays d'origine sûrs (POS) dans 15 pays européens (mars 2015)</b>
Autriche	États membres de l'UE - Suisse - Liechtenstein - Norvège - Islande - Australie - Canada - Kosovo - Albanie - Bosnie Herzégovine - Monténégro - Serbie
Alle- magne	États membres de l'UE - Ghana- Sénégal- Serbie-Macédoine (ARYM) - Bosnie-Herzégovine
Belgique	Kosovo - Albanie - Bosnie Herzégovine - Monténégro -Serbie - Macédoine (ARYM) - Inde
Bulgarie	Notion de POS intégrée à la législation nationale mais dans la pratique pas de liste des pays concernés.
Chypre	Notion de POS intégrée à la législation nationale mais dans la pratique pas de liste des pays concernés.
Croatie	Pas de liste de pays d'origine sûrs.
France	Albanie - Arménie - Bénin - Bosnie-Herzégovine - Cap-Vert - Géorgie - Ghana - Inde - Macédoine (ARYM) -Maurice - Moldavie - Mongolie - Monténégro - Sénégal - Serbie - Tanzanie
Grèce	Notion de POS intégrée à la législation nationale mais dans la pratique pas de liste des pays concernés.
Hongrie	Une liste existe mais elle n'est pas publique.
Irlande	Croatie-Afrique du Sud
Italie	Pas de liste de pays d'origine sûrs.
Pays-Bas	Notion de POS intégrée à la législation nationale mais dans la pratique pas de liste des pays concernés.
Pologne	Pas de liste de pays d'origine sûrs.
Royaume- Uni	Albanie - Jamaïque - Macédoine (ARYM) - Moldavie - Bolivie - Brésil - Equateur - Afrique du Sud - Ukraine - Inde - Mongolie - Bosnie Herzégovine - Maurice - Monténégro - Pérou - Serbie - Kosovo - Corée du Sud  Pays considérés comme sûrs pour les hommes : Ghana - Nigéria - Gambie - Kenya - Libéria - Malawi - Mali - Sierra Leone
Suède	Pas de liste de pays d'origine sûrs.