

IARLJ African Chapter Conference

Marrakesh 26 novembre 2015

Session 6

par Laurent Dufour
Centre de Recherche et de Documentation
Cour Nationale du Droit d'Asile France
laurent.dufour@cnda.juradm.fr
laurent.s.dufour@gmail.com

Contentieux stratégique et protection des réfugiés

Sous cette appellation mystérieuse, se cache un sujet d'une grande importance dont nous n'avons pas l'habitude de traiter dans les différents forums réunissant les juges de l'asile. Il s'agit du rôle que peut être amené à jouer la société civile du pays d'accueil dans l'évolution du droit des réfugiés, et plus particulièrement, de l'action menée par des associations, c'est à dire des groupes de citoyens, auprès des tribunaux compétents pour influencer sur les orientations jurisprudentielles en matière d'asile ou pour contribuer à l'évolution ou même à l'adoption de normes de portée générale.

Il va sans dire que cette question présente des aspects techniques (qui peut intervenir, dans quel cadre et pourquoi ?) régis par le droit national du pays d'accueil ou par les règles de procédures spécifiques des cours internationales.

Cet aspect apparemment technique et procédural dépend en réalité du degré d'ouverture de la justice nationale, dans tel ou tel domaine particulier, à l'expression d'opinions ou de préoccupations présentes au sein de la société. L'intervention peut être vue, à cet égard, comme la manifestation du débat démocratique au coeur même de la procédure juridictionnelle.

On sait par ailleurs combien les associations, nationales et internationales, ont pu oeuvrer historiquement à la promotion du droit d'asile, à commencer par l'élaboration de la convention de Genève elle même. Elles sont traditionnellement présentes dans le soutien individuel apporté aux

demandeurs d'asile dans la traversée des différentes procédures administratives ou juridictionnelles qui précèdent nécessairement l'octroi de la protection internationale. Je saisis cette occasion pour rendre hommage à l'activité incessante de ces mêmes associations dans l'assistance à la préparation des recours et, plus généralement, à la formulation des demandes d'asile. Elles agissent bénévolement en vue d'aider le demandeur à mettre en mots le récit de persécution et à trouver leur chemin dans le labyrinthe administratif, aide cruciale s'agissant de personnes souvent traumatisées et plongées dans un environnement dont elles ne connaissent ni les règles ni les codes.

En matière de détermination du besoin de protection, statut de réfugié et protection subsidiaire, les interventions ne sont admises devant la Cour nationale du droit d'asile que depuis très récemment. C'est en effet un arrêt du Conseil d'Etat, notre cour administrative suprême, en date du 25 juillet 2013¹, qui a estimé que deux associations « justifiaient par leur objet statutaire et leur action, d'un intérêt de nature à les rendre recevables devant le juge de l'asile ». Cette décision a eu pour effet de mettre fin à la position traditionnelle du juge de l'asile qui estimait qu'en tant que juge de plein contentieux, l'intervention n'était ouverte qu'à ceux ayant un droit propre auquel la décision serait susceptible de préjudicier, ce qui n'était jamais le cas des associations qui n'ont bien sûr aucun « droit » par rapport à la reconnaissance de la qualité de réfugié à un demandeur d'asile en particulier.

Le passage de la notion de « droit propre » à celle d'intérêt, liée à l'objet statutaire de l'association, permet de comprendre la logique juridique qui a permis l'intervention des associations dans le contentieux de l'asile. Les associations susceptibles d'intervenir ont en effet toutes en commun d'œuvrer en faveur de la défense d'une catégorie particulière ou de l'ensemble des demandeurs d'asile: elles sont donc recevables à intervenir aux côtés d'un demandeur d'asile qui a saisi la Cour nationale du droit d'asile d'un recours contre la décision administrative lui ayant refusé l'asile. Il est utile de préciser, que la possibilité d'intervenir ne donne pas pour autant à l'intervenant la qualité de partie à l'instance et ne lui permet pas en conséquence d'avoir accès aux pièces de la procédure. Ainsi, une association intervenante en France dans une importante affaire d'asile, ne pourra pas, pour cette raison,

¹ CE 25 juillet 2013 OFPRA c/Mme Edosa Felix n° 350661

être admise dans une éventuelle procédure de requête préjudicielle devant la Cour de justice de l'Union européenne (en cette matière, le règlement de la CJUE n'admet à la procédure que ceux que le droit national considère comme des parties à l'instance d'origine, l'intervention n'étant en elle-même pas permise).

Cette évolution a conduit le Conseil d'Etat quelques mois plus tard, à accueillir le pourvoi en cassation introduit par une association bien connue dans notre domaine, la CIMADE, contre une décision de la CNDA ayant rejeté sa demande d'intervention, estimant que le juge du fond avait sur ce point commis une erreur de droit².

Pour l'instant, cette nouvelle possibilité offerte aux associations, encore très récente, ne s'est pas traduite par des résultats très significatifs, et il est encore trop tôt pour en faire le bilan. On peut être certain qu'elle sera amenée à se développer dans le futur.

Dans les matières proches qui concernent l'accès aux procédures d'asile, les conditions d'accueil et d'hébergement des demandeurs, les réadmissions en vertu du mécanisme du règlement Dublin, les associations sont en revanche des acteurs importants depuis longtemps.

Elles sont ainsi fréquemment intervenues aux côtés de demandeurs, à l'occasion de procédures d'appel mettant en cause le caractère non suspensif du recours devant la CNDA consécutif à une décision préfectorale de placement en procédure prioritaire. La CIMADE, encore elle, a mené une bataille acharnée sur ce sujet sur le fondement des articles 18 et 47 de la Charte européenne des droits fondamentaux qui garantissent respectivement le droit de demander l'asile et le droit à un recours effectif. Si ces interventions n'ont pas permis dans les cas d'espèce aux demandeurs de voir triompher leur cause, il est permis de constater que la récente Loi française réformant l'asile du 29 juillet 2015 a rendu à l'ensemble des recours leur caractère suspensif, y compris lorsque la demande d'asile a été traitée en procédure accélérée par l'administration.

Et pour se référer au titre même du sujet qu'il nous est demandé d'aborder, « le contentieux stratégique », il semble ici que la présence de l'association déjà nommée dans ces contentieux particuliers ait bien fait partie d'une

² CE 13 novembre 2013 Cimade et OUMAROV n° 349735 et 349736

stratégie d'ensemble, plus large, destinée à influencer sur l'évolution législative dans cette question fondamentale, car chacun sait qu'en matière de protection des droits fondamentaux un recours non suspensif n'est pas un recours effectif et utile.

Les associations peuvent aussi directement être à l'origine de requêtes en annulation dirigées contre des actes de nature réglementaire ou des mesures de portée générale. L'aspect stratégique est dans ce domaine particulièrement mis en valeur.

Il en a été ainsi en matière de « pays d'origine sûrs ». L'OFPRA, administration chargée de l'asile en France, établit et publie cette liste. Régulièrement, à l'occasion de l'inscription d'un ou de plusieurs nouveaux pays sur la liste, les associations, presque systématiquement, attaquent la nouvelle liste.

Le 4 mars 2013, un groupe de 4 associations réunies, obtient de la part du Conseil d'Etat l'annulation de l'inscription du Bangladesh sur la liste (mais pas celle du Montenegro, de l'Arménie et de la Moldavie)³. Le 10 Octobre 2014, un conglomérat inédit de 14 associations obtient de la part du Conseil d'Etat l'annulation de l'inscription du Kosovo sur la liste (mais pas celle de l'Albanie et de la Georgie)⁴.

Il faut également évoquer, en matière de réadmissions au titre du règlement Dublin, l'annulation obtenue par la CIMADE, encore elle, de la circulaire qui supprimait l'accès au dispositif d'hébergement des demandeurs dès qu'une décision de réadmission était prise. En application d'un arrêt de la CJUE du 27 septembre 2012 concernant l'interprétation de la Directive « Accueil » du 27 janvier 2003, le Conseil d'Etat a jugé que le bénéfice de l'hébergement devait être garanti jusqu'au transfert effectif de l'intéressé vers le territoire de l'Etat responsable⁵.

Je vous remercie de votre attention.

³CE 4 Mars 2013 ELENA FRANCE et autres

⁴CE 10 Octobre 2014 Association ELENA et Autres et association Forum Réfugiés-COSI

⁵ CE 30 décembre 2013 La CIMADE n° 350191

