



COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE



RAPPORT ANNUEL
2011

SOMMAIRE

ACTIVITÉ DE LA COUR NATIONALE DU DROIT D’ASILE.....	3
Poursuite de la croissance du contentieux de l’asile.....	4
Les recours.....	4
Stabilité des principaux pays d’origine des demandeurs d’asile.....	5
Progression sensible de l’activité juridictionnelle	6
Affaires jugées.....	6
Sens et nature des décisions	7
Ordonnances.....	2
Taux d’annulation	3
Forte réduction du délai moyen de jugement.....	3
Délai prévisible moyen.....	3
Délai moyen constaté des décisions collégiales	3
Diminution du nombre de dossiers en instance	3
Persistance d’un taux de renvoi trop élevé	4
Défense des requérants et aide juridictionnelle	4
Recours devant le Conseil d’Etat.....	5
ELEMENTS DE JURISPRUDENCE	6
Des sections réunies traitant de la politique européenne commune de l’asile et de la détermination du pays de nationalité ou de résidence habituelle.....	6
Asile constitutionnel : deux décisions concernant les actions de femmes en faveur de la liberté	7
Sur les motifs conventionnels	7
Sur l’appréciation de l’existence des persécutions et de l’actualité des craintes.....	8
Sur le bénéfice de la protection subsidiaire	9
Deux décisions notables en matière d’exclusion	10
Cessation du fait de l’avènement d’un nouvel Etat	10

ACTIVITÉ DE LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE

La Cour a connu, en 2011, une forte croissance de sa capacité de jugement et du nombre de décisions rendues, dans un contexte pourtant défavorable. Les recours ont en effet augmenté de 16,5 % en 2011, soit près de 7 points de plus que l'année précédente alors que, dans le même temps, les demandes d'asile devant l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ne progressaient que de 8,2 % (10 % en 2010 ; *source* : OFPRA). L'accroissement du nombre de recours dépasse donc celui de la demande d'asile en France. Trois raisons expliquent cet écart : d'abord, une nouvelle progression du taux de recours contre les décisions de refus de l'OFPRA, qui atteint 85 % (+ 0,6 %). Ensuite une diminution du nombre de protections accordées par l'Office (10,8 % des demandes d'asile contre 13,5 % en 2010). Enfin, l'Office a traité davantage de demandes d'asile grâce au renfort de personnels décidé par les pouvoirs publics pour réduire les délais de traitement administratif des demandes d'asile. La progression de la capacité de jugement de la Cour, dans un contexte d'augmentation importante du nombre des recours, doit être soulignée.

En 2010, la Cour avait jugé 23 934 affaires. En 2011, elle a traité 34 595 dossiers, ce qui représente une augmentation de 44,6 %. Les délais moyens de jugement, qui avoisinaient 15 mois en 2010 ont été réduits à 9 mois et 5 jours en 2011, soit six mois de moins en l'espace d'une année.

Ces chiffres sont le résultat de la mise en œuvre du plan d'action pour la CNDA décidé par les pouvoirs publics en 2010 et fortement accentué en 2011. Ce plan s'est traduit par la création de 50 emplois en 2011, dont 40 de rapporteurs, qui sont venus renforcer la capacité d'instruction et de jugement de la juridiction, sans que le temps consacré à l'examen individuel des recours ait été dégradé. Ces moyens nouveaux se sont accompagnés d'une profonde réorganisation interne de la juridiction.

La Cour a d'abord revu ses modalités d'enrôlement, en créant un service central d'enrôlement, en charge de la préparation des rôles, ce qui incombait jusqu'alors à chacune des divisions. L'objectif poursuivi traduit la volonté de rationaliser l'élaboration des rôles pour prendre en compte de façon centrale les contraintes multiples qui s'imposent à la Cour,

tout particulièrement celles liées à l'interprétariat et à la présence des avocats aux audiences (85 % des recours sont présentés par des avocats).

La Cour a également poursuivi sa politique de **dématérialisation**. Depuis mai 2011, les recours, les pièces et les mémoires peuvent être adressés à la Cour par voie numérique. Six mois après le lancement de ce processus, un tiers des recours ont été reçus sous format dématérialisé, entraînant une profonde modification des méthodes de travail pour les agents de la Cour. Par ailleurs, les salles d'audience, rénovées en 2011, sont désormais équipées de postes informatiques permettant aux formations de jugement la consultation dématérialisée des dossiers. Enfin, le vice-président du Conseil d'État a confié en 2011 à Christian Vigouroux, président adjoint de la section du contentieux, la présidence d'un groupe de réflexion chargé de proposer une révision des procédures de la Cour, en cherchant à compléter des dispositions lacunaires, à concilier au mieux la qualité de l'instruction des dossiers, la célérité et la sécurité juridique des procédures. Ce groupe de travail, qui a entendu l'ensemble des acteurs intéressés par l'activité de la Cour, a remis son rapport le 18 novembre 2011. Les propositions qui seront retenues seront intégrées dans la partie réglementaire du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

L'activité de la Cour présente en 2011 les caractéristiques suivantes :

- poursuite de la croissance du contentieux de l'asile ;
- progression sensible de l'activité juridictionnelle ;
- forte réduction du délai moyen de jugement ;
- diminution du nombre de dossiers en instance ;
- persistance d'un taux de renvoi très élevé ;
- augmentation du recours à l'aide juridictionnelle.

POURSUITE DE LA CROISSANCE DU CONTENTIEUX DE L'ASILE.

La CNDA connaît pour la troisième année consécutive une hausse des entrées, avec 31 983 recours. Cette croissance du contentieux de 16,5 % est la plus importante enregistrée depuis 2009, année de reprise de la hausse de la demande d'asile.

LES RECOURS

	2008	2009		2010		2011	
		Nombre	Évolution	Nombre	Évolution	Nombre	Évolution
Recours	21 636	25 044	↑ 15,8%	27 445	↑ 9,6%	31 983	↑ 16,5%

Le taux de recours contre les décisions de refus de l'OFPRA, de 85%, n'a jamais été aussi élevé.

	2009	2010	2011
Taux de recours	82,70%	84,30%	85%

STABILITÉ DES PRINCIPAUX PAYS D'ORIGINE DES DEMANDEURS D'ASILE

La liste des cinquante premiers pays d'origine des demandeurs d'asile, qui représentent 98% des recours, est la suivante :

	Pays	Nombre de requêtes enregistrées	Part dans les entrées	Évolution par rapport à 2010			Pays	Nombre de requêtes enregistrées	Part dans les entrées	Évolution par rapport à 2010		
1	Bangladesh	3 550	11,1%	↑	69,9%	26	Érythrée	224	0,7%	↑	126,3%	
2	Kosovo	3 018	9,4%	↑	3,0%	27	Mongolie	152	0,5%	↑	25,6%	
3	Sri Lanka	2 672	8,4%	↑	28,2%	28	Cameroun	129	0,4%	↑	14,2%	
4	Russie	2 326	7,3%	↑	19,8%	29	Madagascar	124	0,4%	↑	25,3%	
5	Rép. dém. du Congo	1 975	6,2%	↑	14,3%	30	Mali	122	0,4%	↑	8,9%	
6	Chine	1 974	6,2%	↑	80,1%	31	Moldavie	119	0,4%	↓	-20,1%	
7	Arménie	1 718	5,4%	↓	-24,3%	32	Tchad	107	0,3%	↓	-10,1%	
8	Turquie	1 472	4,6%	↓	-13,8%	33	Rwanda	96	0,3%	↓	-6,8%	
9	Haïti	1 350	4,2%	↑	19,8%	34	Rép. Dominicaine	92	0,3%	↑	15,0%	
10	Guinée	1 152	3,6%	↓	-0,7%	35	Somalie	92	0,3%	↑	55,9%	
11	Mauritanie	1 089	3,4%	↑	23,6%	36	Bosnie-Herzégovine	89	0,3%	↓	-71,7%	
12	Algérie	733	2,3%	↑	26,4%	37	Sierra Leone	88	0,3%	↓	-6,4%	
13	Pakistan	680	2,1%	↑	63,1%	38	Togo	81	0,3%	↓	-16,5%	
14	Géorgie	608	1,9%	↑	70,8%	39	Irak	79	0,2%	↑	29,5%	
15	Comores	564	1,8%	↑	65,9%	40	Sénégal	79	0,2%	↑	16,2%	
16	Nigeria	542	1,7%	↑	10,2%	41	Kazakhstan	76	0,2%	↓	-11,6%	
17	Côte d'Ivoire	520	1,6%	↑	98,5%	42	Thaïlande	76	0,2%	-	-	
18	Soudan	476	1,5%	↓	-2,1%	43	Kirghizistan	70	0,2%	↑	125,8%	
19	Azerbaïdjan	470	1,5%	↓	-1,5%	44	Guinée-Bissau	67	0,2%	↓	-49,2%	
20	ARYM*	437	1,4%	↑	109,1%	45	Égypte	65	0,2%	↑	124,1%	
21	Congo	421	1,3%	↓	-9,5%	46	Monténégro	64	0,2%	↑	60,0%	
22	Angola	351	1,1%	↑	10,7%	47	Pérou	62	0,2%	↓	-43,1%	
23	Albanie	340	1,1%	↑	9,7%	48	Iran	59	0,2%	↓	-14,5%	
24	Serbie	306	1,0%	↓	-38,7%	49	Birmanie	56	0,2%	↑	409,1%	
25	Afghanistan	278	0,9%	↑	9,4%	50	Ukraine	55	0,2%	↔	0,0%	
		Nombre de requêtes enregistrées			Part dans les entrées							
Autres pays		638			2,0%							
Total général		31 983			100,0%							

(*) Ancienne République yougoslave de Macédoine

Parmi ces pays, les dix premiers pays ont concentré à eux seuls, en 2011, 66,4% de l'activité contentieuse de la Cour. L'évolution du nombre de recours présentés par les ressortissants de ces pays s'explique en grande partie par leur situation géopolitique. Ainsi, la faible augmentation du nombre de recours présentés par des ressortissants du Kosovo s'explique par l'amélioration tendancielle des conditions de sécurité, quatre ans après l'indépendance du pays et 13 ans après la fin du conflit. Au Sri Lanka, si la situation de l'après-guerre continue de s'améliorer, le développement d'une violence quotidienne dans les zones reprises au mouvement séparatiste ainsi que les tensions liées à la reconstruction d'une représentation politique tamoule et à la persistance d'un appareil du LTTE en diaspora expliquent le maintien de la demande d'asile à un niveau relativement élevé. Les recours présentés par des ressortissants russes sont quant à eux avant tout le fait de ressortissants tchéchènes, daghestanais et ingouches. La situation, toujours précaire dans les républiques du Caucase, expliquerait la hausse de la demande russe.

Par ailleurs, la diminution des recours présentés par des ressortissants arméniens s'explique par l'amélioration du climat politique du pays où, depuis les violences post-électorales de mars 2008, deux amnisties sont intervenues pour les responsables de l'opposition. Enfin, la baisse de la demande présentée par des ressortissants guinéens peut être liée à l'arrivée au pouvoir, suite aux premières élections libres depuis 1958, d'un opposant au régime et à son incidence sur la situation des droits de l'homme. L'augmentation des recours présentés par des ressortissants de République Démocratique du Congo correspond quant à elle à l'augmentation moyenne de la demande d'asile pour l'année 2011.

On observe que les recours des ressortissants du Bangladesh sont en augmentation de 44% dans l'Europe des 27, dont plus de la moitié présentés en France. On constate que les ressortissants chinois demandant l'asile en France sont, pour la plupart, des Hans en provenance du Zhejiang et de provinces limitrophes. Aucune évolution notable de la situation géopolitique ne permet toutefois d'expliquer cette explosion des recours. Enfin, la hausse de près de 20% des recours des ressortissants haïtiens est liée à l'insécurité générale qui a suivi le dramatique séisme de janvier 2010

PROGRESSION SENSIBLE DE L'ACTIVITÉ JURIDICTIONNELLE

La Cour a jugé 34 595 affaires en 2011, soit 44,6 % de plus qu'en 2010.

AFFAIRES JUGÉES

	2008	2009		2010		2011	
		Nombre	Évolution	Nombre	Évolution	Nombre	Évolution
Affaires jugées	25 027	20 240	 -19,1%	23 916	 18,2%	34 595	 44,7%

Ce résultat a été rendu possible notamment par le plan d'action très vigoureux adopté au printemps 2010 et accentué en 2011 qui a porté le nombre d'emplois de rapporteurs de 95, fin 2010, à 135 fin 2011, accroissant ainsi fortement la capacité de jugement de la Cour. Il s'explique aussi par la profonde réorganisation interne mise en œuvre à la Cour.

SENS ET NATURE DES DÉCISIONS

Décisions	Sens	Total	Part
Ordonnances	Article R. 733-5 du CESEDA	2 913	8,4%
	Article R. 733-16 du CESEDA	4 706	13,6%
Collégiales		26 976	78 %
Total		34 595	100%

En dépit d'une diminution du taux d'octroi de la protection conventionnelle ou subsidiaire par la Cour, la juridiction de l'asile continue d'accorder un plus grand nombre de statuts de protection que l'OFPRA (10,8 % pour l'OFPRA – source : OFPRA - ; 17,7 % pour la CNDA).

DÉCISIONS COLLÉGIALES

Les formations de jugement ont rendu, en 2011, 26 976 décisions au cours de près de 2900 audiences.

	2011		2010		2009	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Rejets	20 555	76,2%	13 448	70,6%	11 370	65,6%
Annulation	6 123	22,7%	5 281	27,7%	5 363	30,9%
<i>dont statut de réfugié</i>	4 928	18,3%	4 246	22,3%	4 042	23,3%
<i>dont protection subsidiaire</i>	1 195	4,4%	1 035	5,4%	1 321	7,6%
Désistements et non lieu	274	1,0%	265	1,4%	178	1,0%
Irrecevabilités	9	0,0%	27	0,1%	28	0,2%
Autres	15	0,1%	26	0,1%	91	0,5%

TAUX D'ANNULATION PAR LES FORMATIONS COLLÉGIALES

Pays	Nombre total d'affaires traitées	Annulations					Évolution par rapport à 2010	
		Statut de réfugié	% d'octroi	Protection subsidiaire	% d'octroi	Total annulations		
Kosovo	3039	500	16,50%	219	7,20%	23,70%	↑	104,30%
Sri Lanka	2810	849	30,20%	48	1,70%	31,90%	↓	-10,50%
Arménie	2101	196	9,30%	65	3,10%	12,40%	↑	22,50%
Russie	1988	781	39,30%	98	4,90%	44,20%	↑	8,80%
Bangladesh	1986	338	17,00%	10	0,50%	17,50%	↑	0,90%
Rép. dém. du Congo	1896	275	14,50%	31	1,60%	16,10%	↓	-13,30%
Guinée	1422	207	14,60%	62	4,40%	18,90%	↑	10,70%
Turquie	1273	204	16,00%	11	0,90%	16,90%	↓	-42,70%
Mauritanie	1018	167	16,40%	22	2,20%	18,60%	↑	60,20%
Haïti	669	30	4,50%	64	9,60%	14,10%	↑	161,10%
Soudan	585	187	32,00%	45	7,70%	39,70%	↑	149,50%
Congo	531	47	8,90%	13	2,40%	11,30%	↓	-28,60%
Azerbaïdjan	520	124	23,80%	11	2,10%	26,00%	↑	53,40%
Serbie	476	98	20,60%	13	2,70%	23,30%	↓	-18,40%
Pakistan	467	46	9,90%	6	1,30%	11,10%	↑	26,80%
Nigeria	461	19	4,10%	27	5,90%	10,00%	↔	0,00%
Géorgie	452	73	16,20%	5	1,10%	17,30%	↑	95,00%
Angola	426	46	10,80%	6	1,40%	12,20%	↑	6,10%
Algérie	413	30	7,30%	23	5,60%	12,80%	↑	112,00%
Côte d'Ivoire	320	27	8,40%	28	8,80%	17,20%	↑	52,80%
Albanie	314	19	6,10%	59	18,80%	24,80%	↑	85,70%
Afghanistan	294	65	22,10%	112	38,10%	60,20%	↑	105,80%
Chine	255	21	8,20%	3	1,20%	9,40%	↑	71,40%
Bosnie-Herzégovine	205	20	9,80%	3	1,50%	11,20%	↓	-20,70%
ARYM*	203	12	5,90%	1	0,50%	6,40%	↑	18,20%
Mali	188	7	3,70%	77	41,00%	44,70%	↓	-55,30%
Tchad	169	53	31,40%	2	1,20%	32,50%	↑	61,80%
Erythrée	150	57	38,00%	15	10,00%	48,00%	↑	620,00%
Cameroun	127	19	15,00%	4	3,10%	18,10%	↓	-20,70%
Mongolie	115	9	7,80%	9	7,80%	15,70%	↑	5,90%
Togo	114	8	7,00%	1	0,90%	7,90%	↓	-59,10%
Comores	108	4	3,70%	1	0,90%	4,60%	↓	-61,50%

(*) Ancienne République yougoslave de Macédoine

Pays	Nombre total d'affaires traitées	Annulations					Évolution par rapport à 2010	
		Statut de réfugié	% d'octroi	Protection subsidiaire	% d'octroi	Total annulations		
Moldavie	99	4	4,00%	4	4,00%	8,10%	↑	100,00%
Pérou	91	5	5,50%	6	6,60%	12,10%	-	-
Guinée-Bissau	90	5	5,60%	1	1,10%	6,70%	↓	-14,30%
Iran	86	46	53,50%	2	2,30%	55,80%	↑	500,00%
Sénégal	85	14	16,50%	14	16,50%	32,90%	↑	33,30%
Sierra Leone	83	4	4,80%	6	7,20%	12,00%	↓	-41,20%
Kazakhstan	79	6	7,60%	9	11,40%	19,00%	↑	150,00%
Rép. Centrafricaine	79	7	8,90%	1	1,30%	10,10%	↓	-42,90%
Rwanda	73	33	45,20%	0	0,00%	45,20%	↑	3,10%
Irak	73	20	27,40%	6	8,20%	35,60%	↑	100,00%
Madagascar	71	10	14,10%	1	1,40%	15,50%	↑	450,00%
Colombie	60	15	25,00%	4	6,70%	31,70%	↓	-20,80%
Egypte	59	42	71,20%	0	0,00%	71,20%	↑	425,00%
Kirghizistan	58	21	36,20%	3	5,20%	41,40%	↑	300,00%
Syrie	54	44	81,50%	6	11,10%	92,60%	↑	316,70%
Ukraine	44	4	9,10%	1	2,30%	11,40%	↓	-37,50%
Monténégro	40	8	20,00%	0	0,00%	20,00%	↑	14,30%
Rép. Dominicaine	22	0	0,00%	1	4,50%	4,50%	-	-
Autres Pays	635	102	16,10%	36	5,70%	21,70%	↑	21,10%
Total général	26 976	4928	18,30%	1195	4,40%	22,70%	↑	15,90%

(*) Ancienne République yougoslave de Macédoine

ORDONNANCES

Les ordonnances consécutives à des désistements ou constatant des non-lieux ou des forclusions représentent 8,4 % des décisions rendues, contre 7,8 % en 2010. Les décisions prises par ordonnance après instruction par un rapporteur sur des recours qui « ne présentent aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause les motifs de la décision du directeur général de l'office » représentent 13,6 % des décisions (12,4 % en 2010).

TAUX D'ANNULATION

En 2011, le taux d'annulation des décisions de l'OFPRA, conduisant à la reconnaissance de la qualité de réfugié ou au bénéfice de la protection subsidiaire, est, toutes décisions confondues, de 17,7 % (22,1 % en 2010).

Il est de 19,3% (24% en 2010) s'agissant des décisions statuant au fond, c'est-à-dire exclusion faite des ordonnances prononcées pour des non-lieux, forclusions et désistements.

Il est enfin de 22,7% pour les décisions prises par les formations collégiales.

FORTE RÉDUCTION DU DÉLAI MOYEN DE JUGEMENT

DÉLAI PRÉVISIBLE MOYEN

Le délai prévisible moyen correspond au nombre de dossiers en stock en fin d'année divisé par le nombre d'affaires jugées pendant une année.

	2009 (consolidé)	2010 (consolidé)	2011
Stock au 31 décembre	25 659	29 225	26 613
Décisions	20 143	23 934	34 595
Délai	15 mois et 9 jours	14 mois et 20 jours	9 mois et 5 jours

DÉLAI MOYEN CONSTATÉ DES DÉCISIONS COLLÉGIALES

Le délai moyen constaté des décisions collégiales correspond à la somme des délais de jugement des affaires traitées en 2010 divisé par le nombre de dossiers effectivement jugés pendant la même période (prise en compte de l'ancienneté des dossiers).

	2009	2010	2011
Délai	12 mois et 20 jours	12 mois et 27 jours	11 mois et 10 jours

DIMINUTION DU NOMBRE DE DOSSIERS EN INSTANCE

Le nombre des dossiers en instance devant la Cour nationale du droit d'asile est de 26 613. Le stock de la juridiction a diminué de plus de 9% en un an, alors même que les recours ont progressé de 16,5 %.

PERSISTANCE D'UN TAUX DE RENVOI ÉLEVÉ

Le taux de renvoi des affaires enrôlées s'est maintenu au-delà de 28% en 2011.

	2009	2010	2011
Taux de renvoi moyen	33,5%	28,1%	28,6 %

Les causes des renvois sont multiples. Certaines ont pour origine la difficulté pour la Cour de combiner les différents critères et les différentes contraintes d'enrôlement. La plupart tiennent cependant à l'absence du requérant à l'audience pour raisons médicales et aux incidents dans l'organisation de sa défense.

DEFENSE DES REQUERANTS ET AIDE JURIDICTIONNELLE

	2009	2010		2011	
	Nombre	Nombre	Évolution	Nombre	Évolution
Demandes d'aides juridictionnelles	10 017	12 732	↑ 27,1%	16 804	↑ 32%
<i>Décisions rendues</i>	8 598	8 976	↑ 4,4%	18 411	↑ 105,1%
<i>dont admission</i>	6 891	6 557	↓ -4,8%	14 761	↑ 125,1%
<i>% d'admission</i>	80,1%	↓ 73,1%		↓ 80,2%	

L'aide juridictionnelle devant la Cour a connu, en 2011, deux évolutions législatives.

La première, résultant de l'article 95 de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, qui modifie l'article L 731-2 du CESEDA, exclut, sous certaines conditions, du bénéfice de l'aide juridictionnelle devant la CNDA les requérants en situation de réexamen. On peut évaluer à 6,5% environ le nombre de recours présentés devant la Cour, contre des décisions de l'OFPRA prises après réexamen. Mais cette disposition n'a pas encore produit d'effets perceptibles sur les demandes d'aide juridictionnelle devant la Cour.

La seconde concerne les modalités de demande de l'aide juridictionnelle. Certains requérants sollicitaient en effet l'aide juridictionnelle le jour même de l'audience, obligeant la formation de jugement à renvoyer l'affaire à une audience ultérieure.

Le nouvel article L 731-2 du CESEDA, résultant de la loi de finances pour 2011 (et modifié par la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011), a encadré plus rigoureusement le délai dans lequel le requérant peut solliciter l'aide juridictionnelle. Il dispose en effet que cette aide peut être demandée « *au plus tard dans le délai d'un mois à compter de la réception par le requérant de l'avis de réception de son recours, lequel l'informe dans une langue dont il est raisonnable de penser qu'il la comprend, des modalités de cette demande* ».

Cette règle s'applique aux recours enregistrés par la Cour après la publication de la loi, c'est à dire à compter du 1^{er} janvier 2011. Elle a commencé progressivement à produire ses effets en 2011, qui sont moins de diminuer les demandes d'aide que de rendre irrecevables celles qui seraient présentées postérieurement au délai fixé par la loi. On peut penser qu'après une courte période d'adaptation, à l'occasion de laquelle un certain nombre de décisions de forclusion seront prises, cette disposition produira ses effets plus sur les renvois, qui ne pourront plus être demandés pour ce motif, que sur le nombre de décisions accordant l'aide juridictionnelle et sur leur coût pour l'État.

RECOURS DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT

En 2011, 140 décisions ont fait l'objet d'un pourvoi en cassation contre 107 décisions en 2010 et 46 en 2009.

	2009	2010		2011	
		Nombre	Évolution	Nombre	Évolution
Pourvois introduits devant le Conseil d'État	46	107	↑ 132,6%	140	↑ 30,8%
<i>Dont par le directeur de l'OFPPA</i>	19	22	↑ 15,80%	21	↓ -4,50%
<i>Dont par les requérants</i>	16	81	↑ 406%	119	↑ 46,9%
Pourvois admis	30	26	↓ -13,3%	34	↑ 30,8%
Décisions censurées		20		22	↑ 10%

21 pourvois ont été formés par le directeur général de l'OFPPA, 119 par les requérants. Après admission, le Conseil d'État s'est prononcé sur 34 pourvois (26 en 2010) et a censuré 22 décisions.

ELEMENTS DE JURISPRUDENCE

DES SECTIONS RÉUNIES TRAITANT DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE COMMUNE DE L'ASILE ET DE LA DÉTERMINATION DU PAYS DE NATIONALITÉ OU DE RÉSIDENCE HABITUELLE

1-La Cour a tenu à trois reprises en 2011 des sections réunies pour traiter des questions intéressantes, d'une part, le croisement entre le droit d'asile et le droit de l'Union européenne et, d'autre part, le raisonnement que le juge de l'asile est invité à suivre pour déterminer le pays à l'égard duquel les craintes doivent être examinées.

Le droit de l'Union européenne pose comme principe général que les Etats membres sont présumés sûrs les uns vis-à-vis des autres pour tout ce qui touche à la matière de l'asile. Saisie par un ressortissant roumain alléguant des persécutions dans son pays et par un ressortissant russe reconnu réfugié en Pologne alléguant des persécutions dans son pays d'accueil, la Cour a été conduite à préciser la portée de cette présomption de sûreté des pays membres de l'Union appliquée à ces deux situations.

Dans sa décision M. L. du 30 mars 2011 (CNDA n° 10013804 R) la Cour fait application des principes définis par le Protocole n°24 annexé au Traité sur l'Union européenne qui impose aux Etats membres qui acceptent d'examiner une demande d'asile présentée par un ressortissant d'un autre Etat membre, d'instruire cette demande sur la base de la présomption qu'elle est manifestement non fondée. Il s'agit donc d'une présomption réfragable qui pèse sur le demandeur d'asile, à charge pour lui d'étayer la crédibilité de craintes de persécution ou de menaces graves, mais aussi d'établir qu'il a sollicité la protection des autorités et que celles-ci n'ont pas été en mesure de lui assurer un niveau de protection conforme à leurs engagements européens.

Dans la seconde affaire examinée par les sections réunies (CNDA SR 30 mai 2011 M. O n° 09009538 R), la Cour a suivi un raisonnement analogue concernant la présomption de respect des droits de l'homme par les Etats membres de l'Union européenne, en présence d'une demande de protection d'un ressortissant russe d'origine tchétchène qui avait obtenu le statut de réfugié en Pologne, pays dans lequel il soutenait craindre des persécutions, du fait de compatriotes. Face à ce régime de présomption simple, il appartenait au requérant d'établir

notamment qu'il avait sollicité en vain la protection des autorités polonaises, ce qui n'était pas le cas.

Ces décisions s'inscrivent dans la ligne de la jurisprudence sur le caractère réfragable de la présomption rendue par le Conseil d'Etat (OFPRA c/ M. C., 30 décembre 2010 n° 305226 B), et plus récemment dans celle de l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE grande chambre 21 novembre 2011 N. S.C-411/10).

2- Saisie de nombreux cas de requérants, le plus souvent démunis de tout document d'identité ou de nationalité, alléguant une naissance en Azerbaïdjan avant l'éclatement de l'Union soviétique, des origines arméniennes ou des origines mixtes azéries et arméniennes et une résidence irrégulière continue en Russie à compter des pogroms de 1988, la Cour a rappelé en sections réunies l'obligation première pour le juge de l'asile de se prononcer, pour l'examen des craintes, sur le ou les pays successifs de nationalité du requérant avant d'envisager le rattachement subsidiaire à un pays de résidence habituelle. Au cas d'espèce, le requérant, qui déclarait avoir quitté l'Azerbaïdjan en 1988, ne pouvait se voir reconnaître la nationalité azerbaïdjanaise et aucun élément du dossier ne permettait de regarder l'Arménie comme son pays de nationalité. En revanche, il était en droit de se voir reconnaître la nationalité russe et n'établissait pas qu'un refus lui aurait été opposé par les autorités ni ne justifiait d'une raison valable pour renoncer à cette protection. La Cour a examiné ses craintes au regard de la Russie, pays où il résidait, et jugé que l'intéressé n'établissait pas y être exposé à des menaces graves (CNDA SR 16 novembre 2011 M. B n°10018108 R).

ASILE CONSTITUTIONNEL : DEUX DÉCISIONS CONCERNANT LES ACTIONS DE FEMMES EN FAVEUR DE LA LIBERTÉ

En 2011, la Cour a qualifié d'actions en faveur de la liberté l'engagement de deux femmes : l'une, écrivain et journaliste mauritanienne, persécutée pour avoir dénoncé les fondements sociaux et religieux de la société mauritanienne et œuvré en faveur de l'émancipation des femmes (CNDA 23 février 2011 Mme B. H. n° 10012782 C+) et l'autre, ressortissante iranienne persécutée en raison de son comportement et de sa tenue vestimentaire considérés comme contrevenant à la morale et aux prescriptions islamiques et qui s'était engagée en faveur de la liberté d'expression politique notamment dans le cadre d'activités artistiques (CNDA 4 janvier 2011 Mme H. n° 10000337 C+).

SUR LES MOTIFS CONVENTIONNELS

S'agissant des **opinions politiques imputées**, la Cour, s'appuyant sur des sources d'information géopolitique fiables et plurielles, a jugé qu'un ressortissant syrien d'origine kurde, qui avait souffert des discriminations envers la communauté kurde du fait des autorités syriennes, risquait d'être persécuté en cas de retour en Syrie en raison de son exil pour

demander l'asile dans un pays étranger, ces actes étant considérés par les autorités comme une manifestation d'opposition au gouvernement (CNDA 29 septembre 2011 M. A. n°10005484 C+).

Concernant les **motifs ethniques**, le statut de réfugié a été reconnu à un requérant d'origine rohingya, né en Birmanie, la Cour relevant la déchéance de la nationalité birmane dont les membres de la communauté rohingya ont fait l'objet en 1982 et les nombreuses persécutions et discriminations dont les intéressés, auxquels tous droits sont déniés, font l'objet. Exilé involontaire au Bangladesh, le requérant risquait, comme les autres réfugiés rohingya, d'être reconduit de force dans son pays d'origine (CNDA 14 février 2011 M. S. n° 09019611 R).

L'appartenance à un **groupe social** au sens de la Convention de Genève est appréhendée par référence aux dispositions de la directive 2004/83/CE¹, comme l'a rappelé la décision du Conseil d'Etat du 14 juin 2010 OFPRA c/ A (n° 323669 A). Selon cette grille d'analyse, l'appartenance à un groupe social a été reconnue à un ressortissant camerounais, en considération des persécutions et des menaces subies par l'intéressé en raison de son orientation sexuelle, du fait des autorités et de sa communauté et de la législation réprimant l'homosexualité au Cameroun sur le fondement de laquelle l'intéressé avait été placé en détention (CNDA 10 janvier 2011 M. N. n° 09012710 C+). En revanche, si la Cour a admis l'existence au Congo de la pratique des mariages forcés, elle a rejeté le recours d'une requérante qui n'établissait pas qu'une union lui aurait été imposée (CNDA 28 juin 2011 Mlle N°K. n° 10013523 C+).

SUR L'APPRÉCIATION DE L'EXISTENCE DES PERSÉCUTIONS ET DE L'ACTUALITÉ DES CRAINTES

Si le **défaut d'actualité des craintes** conduit au rejet de la demande d'asile, la Cour a pris en compte l'**exceptionnelle gravité des persécutions antérieures** (article 1 C 5) de la Convention de Genève) pour reconnaître la qualité de réfugié à un ressortissant angolais originaire du Cabinda enrôlé de force par le Mouvement populaire de libération de l'Angola (MPLA) à l'âge de 11 ans, et lui permettre de ne pas retourner dans son pays alors même qu'un accord a été conclu avec les autorités angolaises en 2006 et que les opposants du Cabinda s'y sont rendus en 2010 (CNDA 29 juillet 2011 M. J. n°10016657 C+).

¹ 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.

SUR LE BÉNÉFICE DE LA PROTECTION SUBSIDIAIRE

S'agissant des **menaces de traitements inhumains ou dégradants** (article L. 712-1 b) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile - CESEDA), la Cour a estimé qu'une ressortissante d'Erythrée qui, après avoir été contrainte d'effectuer son service militaire et avoir été victime d'abus, avait déserté, serait exposée à de graves menaces en cas de retour dans son pays. La Cour a pris en considération les sources d'information géopolitique fiables attestant de la durée indéterminée du service national en Erythrée, de l'existence de violences sexuelles envers les conscrites et, s'agissant des déserteurs, de l'infliction de peines privatives de liberté et de traitements inhumains ou dégradants, y compris la torture et la mort (CNDA 4 mai 2011, Mme Y. n° 10008829 C+).

A nouveau saisie du risque d'**excision** concernant des enfants nées en France (cf. CNDA SR 12 mars 2009 Mme D. n° 08019372/638891 R et CNDA SR 12 mars 2009 Mlle K. n° 08019455/639908 R), la Cour ne leur a pas accordé la protection subsidiaire dès lors que le père était titulaire d'une carte de résident et que les enfants bénéficiaient d'un séjour autorisé sur le territoire français, le père ayant au surplus déclaré être opposé à la pratique de l'excision (CNDA 22 novembre 2011 Mlle S. et Milles S. n° 11005782, 11005783 et 11005784 C+ concernant des ressortissantes du Sénégal ; CNDA 29 juillet 2011 Mme S. n° 11007300 C+ et CNDA 29 juillet 2011 Mlle S. n° 11007301 C+ concernant des ressortissantes de Guinée).

La qualification juridique d'une **situation de violence généralisée** (article L.712-1 c) CESEDA) s'appuie sur une analyse fine et actualisée de la situation géopolitique, étant rappelé que cette situation doit résulter d'un conflit armé interne ou international et faire peser sur le demandeur d'asile, civil, une menace grave, directe et individuelle contre sa vie ou sa personne. La Cour a accordé une protection sur ce fondement à un ressortissant afghan originaire du district de Ghorband dans la province de Parwa au vu de la dégradation notable de la situation sécuritaire au cours de l'été 2011 et de la situation d'isolement et de particulière vulnérabilité dans laquelle se trouverait le requérant dans ce contexte, du fait de son jeune âge (CNDA 18 octobre 2011 M. H. n°10003854 C+). En revanche, elle n'a pas retenu la qualification de situation de violence généralisée dans le cas d'un ressortissant sri-lankais d'origine tamoule et originaire de la province de Jaffna, dont les allégations, notamment s'agissant de son engagement personnel en faveur des Tigres de libération de l'Eelam tamoul, n'étaient pas établies. La Cour relève, à la date de sa décision, que si la province de Jaffna connaît une dégradation de la situation sécuritaire, marquée par des actes criminels de groupes paramilitaires, cette situation de troubles et de tensions internes ne peut

être assimilée à une situation de violence généralisée (CNDA 1^{er} septembre 2011 M. P. n°11003709 C+).

DEUX DÉCISIONS NOTABLES EN MATIÈRE D'EXCLUSION

La Cour a fait application de la clause d'exclusion, au regard de la Convention de Genève puis de la protection subsidiaire, à un ressortissant marocain impliqué dans la mouvance islamiste la plus radicale et se trouvant sous le coup d'une procédure d'extradition. La Cour a estimé que les poursuites engagées à l'encontre de l'intéressé au Maroc à raison des actes criminels en cause n'avaient pas de but politique et n'étaient pas constitutives de persécutions au sens de la convention, les actes qualifiés de terroristes ne relevant pas, d'une manière générale, du champ de celle-ci. Se fondant sur l'article L. 712-2 c) et d) du CESEDA, elle a par ailleurs exclu le requérant du bénéfice de la protection subsidiaire, estimant avoir des raisons sérieuses de penser qu'il avait participé en connaissance de cause à la diffusion de la propagande de la mouvance djihadiste internationale et à l'incitation à commettre des actes de terrorisme. Les actes accomplis ou qui lui étaient imputés étaient constitutifs sur le territoire national d'une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat (CNDA 21 avril 2011 M.R. n° 10014066 C+).

La Cour a également appliqué la clause d'exclusion tant au regard de l'article article 1 F b) de la Convention de Genève que de l'article L. 712-2 b) du CESEDA à un ressortissant togolais, ancien membre des commandos de la garde présidentielle, dont un rapport de l'ONU avait montré l'implication dans la commission d'exactions particulièrement graves, et qui ne s'était jamais désolidarisé des actes de violence commis. La Cour a estimé disposer d'un faisceau d'indices probants permettant d'admettre la complicité du requérant dans la commission de crimes graves de droit commun (CNDA 11 janvier 2011 M. K. n° 10004142 C+).

CESSATION DU FAIT DE L'AVÈNEMENT D'UN NOUVEL ETAT

Les requérants sont des personnes reconnues réfugiées en tant que **ressortissants de la République socialiste fédérative de Yougoslavie et originaires du Kosovo**, qui est devenu un Etat distinct depuis la proclamation de son indépendance le 17 février 2008. La Cour a interprété les stipulations conventionnelles relatives au changement de circonstances et à la possibilité pour l'intéressé de retourner dans le pays où il avait sa résidence habituelle (article 1 C 5 et 6) au regard de l'article 11 de la directive 2004/83/CE et de l'arrêt de la Cour de

justice de l'Union européenne du 2 mars 2010², d'où il découle que le changement de circonstances doit être suffisamment significatif et que des mesures raisonnables sont prises par les acteurs de protection pour empêcher les persécutions. Estimant que le requérant pouvait revendiquer la nationalité kosovienne, selon la loi sur la citoyenneté du Kosovo, et que sa situation actuelle devait être examinée au regard des autorités de la République du Kosovo, la Cour a constaté que des changements significatifs et pérennes étaient advenus depuis que l'intéressé avait obtenu la qualité de réfugié, en raison de craintes de persécutions fondées sur son appartenance à la communauté albanaise du Kosovo et sur son engagement en faveur de la reconnaissance des droits de cette communauté. En l'absence de raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures pour refuser de se réclamer de la protection des autorités du Kosovo, de craintes actuelles de persécutions et d'impossibilité d'obtenir le cas échéant la protection des autorités, la Cour a rejeté le recours contre la décision de cessation prise par l'OFPPRA (CNDA 25 novembre 2011 M. K. n° 10008275 R).

Une solution semblable a été adoptée dans une autre affaire dans laquelle le requérant était effectivement retourné sur le territoire kosovar, postérieurement à l'indépendance proclamée par le Kosovo et s'était fait délivrer par les autorités de ce pays passeport et carte d'identité. La Cour a jugé que l'intéressé devait être regardé comme s'étant volontairement réclamé, au sens des stipulations de l'article 1 C 1) de la Convention de Genève, de la protection des autorités de la république du Kosovo, dont il est fondé à se prévaloir de la nationalité (CNDA 20 octobre 2011 M. K. n° 10010000 R).

² CJUE grande chambre 2 mars 2010 Salahaddin Abdulla C-175/08, C-176/08, C-178/08 et C-179/08.