

AVIPA

ACTEURS DE PROTECTION ET APPLICATION DE
L'ALTERNATIVE DE PROTECTION INTERNE

RAPPORT NATIONAL

FRANCE



I.	REMERCIEMENTS	2
II.	GLOSSAIRE DES ACRONYMES	2
III.	CONTEXTE : LE RÉGIME D'ASILE NATIONAL	2
A.	DROIT APPLICABLE.	2
B.	SCHÉMA INSTITUTIONNEL.	3
C.	LA PROCÉDURE.	4
D.	REPRÉSENTATION ET AIDE JURIDIQUE.	5
IV.	MÉTHODOLOGIE : ÉCHANTILLONNAGE ET ENTRETIENS.....	6
A.	MÉTHODOLOGIE UTILISÉE.	6
B.	DESCRIPTION DE L'ÉCHANTILLON.	6
V.	PERSPECTIVE NATIONALE.....	8
A.	ACTEURS DE PROTECTION.	8
i.	<i>Nature de la protection.</i>	8
1.	Empêcher les persécutions et les atteintes graves.	9
2.	Accès des demandeurs à une protection	10
ii.	<i>Acteurs de protection.</i>	10
1.	Critères généraux.	11
2.	Acteurs de protection étatiques.	11
3.	Acteurs de protection non étatiques.	12
1.	Organisations internationales.	12
2.	Forces multinationales.	13
3.	Autres partis ou organisations.....	13
B.	L'ALTERNATIVE DE PROTECTION INTERNE.	14
i.	<i>Appréciation de l'alternative de protection interne.</i>	14
1.	Sécurité dans la région.	14
2.	Assurer le respect des droits de l'homme et des droits sociaux.	16
i.	Circonstances générales.	16
ii.	Circonstances personnelles.	17
iii.	« Rester/s'établir »	19
3.	Accès.	20
i.	Accès à la protection.....	20
ii.	Accès sûr et légal	20
ii.	<i>Application de l'API.</i>	22
1.	Procédure.....	22
i.	Dans quelle procédure l'API est-elle appliquée ?	22
ii.	À quel stade de la procédure l'API est-elle appliquée ?.....	22
iii.	Garanties procédurales.....	23
2.	Politique.....	23
i.	Type de demande de protection.	23
ii.	Fréquence d'application.	24
iii.	Existe-t-il une politique générale en matière d'API ?.....	25
iv.	Étendue de l'application de l'API.	25
v.	Application en cas d'obstacles techniques au retour.	25
C.	APPRÉCIATION DES FAITS ET DES CIRCONSTANCES.	26
D.	QUALITÉ DES DÉCISIONS.	27
i.	<i>Information sur les pays d'origine.....</i>	27
ii.	<i>Formulaires, orientation et formation.</i>	28
VI.	RECOMMANDATIONS NATIONALES.	29

I. Remerciements

Le présent rapport se fonde sur l'étude réalisée en anglais par Mme Véronique Planès-Boissac.

Le CERE adresse ses remerciements pour leur coopération aux agents de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et de la Représentation du HCR en France.

II. Glossaire des acronymes

CESEDA : Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

CNDA : Cour nationale du droit d'asile.

OFPRA : Office français de protection des réfugiés et apatrides.

API : Alternative de protection interne.

AP : Acteurs de protection.

L'étude sur laquelle se fonde le présent rapport a été menée d'avril à juillet 2013.

III. Contexte : le régime d'asile national.

a. Droit applicable.

En France, la détermination du statut de réfugié est principalement régie par la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile, laquelle a été modifiée à plusieurs reprises depuis son adoption, et plus particulièrement depuis 2003. Les principales modifications y ont été introduites le 10 décembre 2003¹. Elles s'inscrivaient dans une grande réforme de l'asile et de l'immigration qui transposait, par anticipation, la plupart des dispositions de la directive « Qualification »² ainsi que certaines dispositions de la directive sur les procédures d'asile³. De nouvelles notions importantes ont alors été introduites dans la législation française, telles que la protection subsidiaire, l'alternative de protection interne (API) et les acteurs de persécution non étatiques⁴.

Dans le but, notamment, de transposer la directive « Qualification » de 2011, un nouveau projet de loi⁵ a été présenté par le gouvernement le 23 juillet 2014⁶.

¹ Avant sa promulgation, le texte avait été présenté au Conseil constitutionnel qui avait rendu une décision le 4 décembre 2003 (Décision n° 2003-485 DC du 4 décembre 2003 du Conseil constitutionnel relative à la loi modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile). Le Conseil constitutionnel avait estimé que le texte était constitutionnel mais il avait exprimé des réserves quant à son interprétation, notamment sur la question de l'asile interne.

² 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 (JO L 304 du 30.9.2004, p. 12).

³ Notamment la notion de pays d'origine sûrs. 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 (JO L 326/13 du 13.12.2005).

⁴ En outre, les procédures de qualification au sens des deux formes de protection (la protection au titre de la convention de 1951 sur les réfugiés et la protection subsidiaire en tant que nouvelle forme de protection) ont été fusionnées en une seule.

⁵ Ce projet de loi n'est pas pris en compte dans le présent rapport car ce dernier a été rédigé avant son adoption.

⁶ 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

La législation française sur l'asile est complétée par une série de décrets, de règlements administratifs et de circulaires qui régulent des aspects importants de la procédure d'asile⁷.

L'ensemble des textes législatifs et réglementaires relatifs à l'admission et au séjour des étrangers en France a été compilé au sein d'un Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda), qui est entré en vigueur le 1^{er} mars 2005 et a été actualisé depuis lors.

La notion d'acteurs de protection est en partie transposée dans l'article 713-2, deuxième alinéa, Ceseda. L'article 7, deuxième paragraphe, et l'article 7, troisième paragraphe, de la directive « Qualification » de 2004 n'ont pas été transposés. La notion d'API est reprise dans l'article 713-3, Ceseda. Avec cet article, il est ajoutée une référence explicite à « l'auteur de la persécution » comme élément à prendre en compte pour évaluer une API. La France n'a pas transposé l'article 8, troisième paragraphe, de la directive « Qualification » de 2004.

b. Schéma institutionnel.

L'OFPRA

En France, l'autorité responsable au sens de l'article 4, paragraphe 1, de la directive sur les procédures d'asile (ci-après, la directive « Procédures ») est l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). L'OFPRA est un organisme administratif doté de la personnalité juridique, ainsi que d'une autonomie financière et administrative. La procédure d'examen en première instance est donc une procédure administrative (et non judiciaire).

L'OFPRA est responsable de l'examen de l'ensemble des demandes d'asile en première instance.

La CNDA

Les recours sont traités par une juridiction administrative spécifique : la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)⁸.

La CNDA se divise en sections qui sont, chacune, constituées de trois membres⁹ : un président¹⁰ et deux assesseurs désignés, dont un nommé par le HCR. La présence, au sein de la CNDA, d'un juge nommé par le HCR constitue une particularité du régime d'asile français.

internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte) (JO L 337 du 20.12.2011, pp. 9-26).

⁷ Pour une liste des principaux décrets, règlements administratifs et circulaires, voir le rapport AIDA pour la France :

www.asylumineurope.org

⁸ Avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007, la CNDA avait pour dénomination CRR (Commission des recours des réfugiés).

⁹ Pour statuer sur les affaires importantes, il est organisé des sessions plénières [dénommées « sections réunies » avant le décret du 16 août 2013 (décret n° 2013-751 du 16 août 2013 relatif à la procédure applicable devant la Cour nationale du droit d'asile)] et désignées, à présent, sous le terme de « grande formation de la Cour ». Neuf juges y siègent : les trois qui ont initialement examiné l'affaire et ceux de deux autres sections, chacune constituée de trois juges.

¹⁰ À l'heure actuelle, dix juges siégeant comme président travaillent à plein temps à la CNDA, auxquels s'ajoutent des juges à temps partiel sous contrat temporaire.

La CNDA examine les recours contre les décisions d'octroi ou de refus du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire, contre les décisions de retrait du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire et contre les décisions de refus qui en découlent.

Le Conseil d'État

Les décisions de la CNDA peuvent faire l'objet d'un pourvoi devant la plus haute juridiction administrative française: le Conseil d'État. Cette procédure (« pourvoi en cassation ») doit être introduite dans un délai de deux mois. Elle est longue, coûteuse et sans effet suspensif. Les décisions de la CNDA peuvent être cassées par le Conseil d'État pour des erreurs de droit ou de procédure.

c. La procédure.

Il existe deux procédures d'examen des demandes d'asile : la procédure prioritaire et la procédure normale.

Une fois sur le territoire français (via en zone d'attente ou directement), les demandeurs d'asile doivent s'adresser aux préfectures. Sur le territoire français, les préfectures sont chargées de l'admission et du séjour de l'ensemble des étrangers, demandeurs d'asile compris. Dans la procédure française d'asile, les préfectures constituent donc le point d'entrée. Avant de demander l'asile, les étrangers doivent demander auprès d'une préfecture une autorisation provisoire de séjour (APS).

Si la préfecture l'accorde, les demandeurs d'asile sont orientés vers la procédure normale. Dans le cadre de cette procédure, les demandeurs ont accès à des droits sociaux, à des conditions d'accueil et à des allocations.

Depuis janvier 2004, les demandes d'asile font l'objet d'une procédure unique dans laquelle l'OFPRA [et, en cas de recours, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)] statue d'abord sur l'octroi du statut de réfugié au demandeur et dans un deuxième temps, si le statut de réfugié n'est pas accordé, sur le droit du demandeur à une protection subsidiaire. Après un entretien personnel¹¹ avec le demandeur, qui le cas échéant est assisté d'un interprète, la décision de l'OFPRA est notifiée au demandeur par écrit.

Les personnes reconnues comme réfugiées (ainsi que, le cas échéant, leur conjoint et leurs enfants mineurs) se voient octroyer par les préfectures un permis de séjour de dix ans renouvelable. Les personnes se voyant octroyer une protection subsidiaire (ainsi que, le cas échéant, leur conjoint et leurs enfants mineurs) obtiennent des préfectures un permis de séjour d'un an qui est renouvelable tant que subsistent les raisons pour lesquelles elles bénéficient d'une protection subsidiaire.

La procédure de recours devant la CNDA est contradictoire. Bien que les audiences de la CNDA s'appuient largement sur des dossiers écrits, les requérants peuvent y faire une présentation orale et y être représentés/assistés par un avocat et un interprète. La CNDA ne

¹¹ Sauf dans quatre cas de figure possibles limitativement fixés par la loi.

statue pas sur la légalité en soi des décisions de l'OFPPRA, mais plutôt sur le droit ou non de la personne à se voir accorder le statut de réfugié ou une protection subsidiaire sur la base de l'ensemble des informations disponibles le jour où elle doit se prononcer, en incluant les informations dont l'OFPPRA ne disposait pas au moment où il a pris sa décision (on parle de « recours de plein contentieux »).

Les décisions de la CNDA sont motivées et généralement courtes ; elles sont notifiées au requérant dans un délai de trois semaines suivant l'audience¹². Les affaires dont la CNDA est saisie portent généralement plutôt sur les faits que sur le droit. Bien que les juges s'efforcent de suivre une ligne de jurisprudence cohérente, il n'y a pas de règle du précédent.

Lorsque les préfetures refusent de délivrer une autorisation provisoire de séjour¹³, les demandeurs sont orientés vers la procédure prioritaire. Une procédure prioritaire ne peut être utilisée que dans trois cas définis par la loi¹⁴ (liste exhaustive). Dans le cadre de cette procédure, les demandeurs ne bénéficient pas des mêmes normes d'accueil. En outre, la durée de cette procédure est nettement plus courte que celle de la procédure normale¹⁵ et bien que le demandeur ait le droit de rester sur le territoire en attendant la décision de l'OFPPRA, l'introduction d'un recours contre une décision négative n'a pas d'effet suspensif. Au niveau de la CNDA, il n'y a pas, à l'heure actuelle, de procédure prioritaire.

Il existe également une procédure à la frontière pour évaluer le caractère manifestement infondé de la demande. Dans le cadre de cette procédure, les questions d'acteurs de protection et d'API ne sont pas examinées¹⁶.

d. Représentation et aide juridique.

Au stade administratif (OFPPRA), une aide juridique gratuite peut être fournie aux demandeurs d'asile¹⁷. Cette aide juridique couvre la préparation à l'entretien individuel, mais il n'y a pas actuellement de représentation au cours dudit entretien¹⁸. Les modalités et le degré de l'aide juridique fournie aux demandeurs d'asile en première instance dépendent des conditions d'accueil dont ils bénéficient. Les demandeurs d'asile dans les conditions les

¹² Les délibérations sont entièrement secrètes.

¹³ Tout refus par une préfeture d'accorder une autorisation provisoire de séjour doit être motivé et indiquer qu'il ne préjuge pas du dépôt d'une demande d'asile auprès de l'OFPPRA. Les demandeurs peuvent contester cette décision devant le tribunal administratif mais un tel recours n'a pas d'effet suspensif et hormis les cas présentés en référé, l'attente d'un jugement peut prendre plusieurs mois, voire plusieurs années.

¹⁴ Voir article L. 741-4, Ceseda : « (...) l'étranger qui demande à bénéficier de l'asile a la nationalité d'un pays pour lequel ont été mises en œuvre les stipulations du 5 du C de l'article premier de la convention de Genève [du 28 juillet 1951] ou d'un pays considéré comme un pays d'origine sûr [...] ; la présence en France de l'étranger constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'État ; la demande d'asile repose sur une fraude délibérée ou constitue un recours abusif aux procédures d'asile ou n'est présentée qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement prononcée ou imminente ».

En fait, il existe un quatrième motif pour lequel une préfeture peut refuser une autorisation provisoire de séjour : les cas auxquels le règlement Dublin est applicable. Toutefois, dans ces hypothèses, l'OFPPRA ne traite pas l'affaire du tout.

¹⁵ Dans le cadre d'une procédure prioritaire, l'OFPPRA dispose théoriquement de 15 jours civils pour statuer. En 2012, le délai moyen d'examen d'une première demande d'asile dans le cadre d'une procédure prioritaire était de 45 jours. Dans le cadre d'une procédure normale, la durée (totale) moyenne prise par l'OFPPRA pour rendre une décision était de 204 jours fin décembre 2013. Fin décembre 2013, le délai moyen d'une procédure de recours devant la Cour nationale du droit d'asile était de 8 mois et 26 jours.

¹⁶ Pour plus d'informations sur cette procédure, voir le rapport AIDA pour la France : www.asylumineurope.org

¹⁷ Une aide juridique est fournie aux demandeurs d'asile logés en centre d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) par les ONG qui gèrent ces centres. Les demandeurs d'asile non logés en CADA peuvent obtenir une aide juridique auprès d'une « plateforme d'accueil », mais ces dernières ne sont pas uniformément réparties sur le territoire français.

¹⁸ Une fois la réforme à venir adoptée, une représentation juridique devrait être fournie pendant l'entretien.

plus précaires, ceux qui ne bénéficient pas de conditions d'accueil se voient proposer moins de services que ceux qui sont logés en centre d'accueil (CADA).

Au stade du recours devant la CNDA (Cour nationale du droit d'asile), les demandeurs d'asile dans le cadre d'une procédure normale continuent de bénéficier d'une aide juridique gratuite. Cette aide juridique gratuite comprend un conseil et une représentation juridiques devant la Cour.

IV. Méthodologie : échantillonnage et entretiens.

a. Méthodologie utilisée.

La méthodologie a été fondée sur une recherche documentaire (essentiellement sur la législation nationale et des rapports¹⁹), une sélection et une analyse de la jurisprudence, et des entretiens/consultations avec les parties prenantes au niveau national.

En avril et mai 2013, la chercheuse a contacté la Représentation du HCR en France, l'OFPRA, la CNDA, des ONG et des avocats. En mai et juin 2013, elle a également eu plusieurs entretiens téléphoniques avec l'OFPRA et la CNDA. Des entretiens semi-structurés ont été menés avec un juge dans les locaux de la CNDA, ainsi qu'avec le service juridique de l'OFPRA.

b. Description de l'échantillon.

La méthode d'échantillonnage a dû être adaptée au contexte français, afin d'établir un ensemble de décisions prises par l'OFPRA (au niveau administratif) et par la CNDA (au niveau juridictionnel) qui déterminent et appliquent les notions d'AP et d'API.

Au niveau de l'OFPRA, aucun mot-clé renvoyant à l'API ou aux AP ne peut être utilisé par les agents dans la base de données interne (INEREC) pour identifier les affaires/décisions pertinentes. Il n'a été trouvé d'affaires pertinentes ni dans celles sélectionnées par l'OFPRA, ni dans celles passées en revue par la chercheuse en accédant directement à la base de données interne. Selon les entretiens menés à l'OFPRA, aucune décision portant sur une API n'y aurait été adoptée. C'est la raison pour laquelle l'échantillon ne contient aucune décision de l'OFPRA.

Au niveau de la CNDA, l'application de la notion d'API reste une pratique très limitée. Cependant, le personnel s'est efforcé de procéder lui-même à une sélection des décisions pertinentes dans les bases de données internes (ArianeArchives et ArianeWeb) en utilisant différents mots clés et dispositions existant au niveau national relatifs à l'API, aux AP et/ou à certains pays d'origine. Grâce à divers rapports, et avec l'aide d'ONG et d'avocats, la chercheuse a également identifié différentes décisions pertinentes de la CNDA. Cela a permis de constituer un échantillon de 67 décisions de la CNDA qui ont été adressées à la chercheuse. 45 décisions font référence à une API, tandis que 23 décisions font référence à

¹⁹ Aucune statistique n'est disponible quant aux pratiques nationales relatives à l'API et aux AP. En outre, la chercheuse n'a pas trouvé de doctrine récente sur l'utilisation de l'API en France.

une AP. Selon la CNDA, cet échantillon constitue un ensemble (quasi) exhaustif des décisions prises par la CNDA invoquant ou appliquant la notion d'API depuis qu'elle a été introduite dans le droit français²⁰. En outre, la chercheuse a retenu un récent arrêt pertinent du Conseil d'État faisant référence à l'API.

Cet échantillon ne se répartit donc pas de manière égale entre les décisions prises au niveau administratif et celles prises au niveau juridictionnel, puisqu'il ne contient pas de décisions de l'OFPRA. Les affaires sélectionnées sont aussi récentes que possible, la plupart ayant fait l'objet d'une décision après 2010. En ce qui concerne les pays d'origine, il n'était pas pertinent d'utiliser un ensemble de pays d'origine prédéterminé et l'échantillon des décisions de la CNDA met en évidence des pays d'origine divers, même si certains, comme l'Afghanistan, la Somalie, le Nigeria et l'Algérie, sont plus représentés que d'autres. Il s'avère que certaines affaires contenues dans l'échantillon concernent des demandeurs vulnérables. Cependant, cet aspect n'a pas constitué, en soi, un critère de sélection des affaires.

Pour des raisons liées aux contraintes techniques et au temps imparti, la chercheuse n'a pas examiné l'ensemble du contenu des dossiers constitutifs de l'échantillon.

Pays d'origine	Total	Instance			Sexe		Issue	
		OFPRA	CNDA	C.E.	Féminin	Masc	Positive	Négative
Afghanistan	7	0	7	0	0	7	5	2
Albanie	2	0	2		1	1	1	1
Algérie	3	0	3	0	2	1	1	3
Colombie	1	0	1	0	0	1	11	0
Côte d'Ivoire	2	0	2	0	0	2	2	0
RDC	3	0	3	0	2	1	2	1
Équateur	1	0	1	0	0	1	0	1
Géorgie	3	0	3	0	2	1	2	1
Ghana	1	0	1	0	0	1	0	1
Guinée	1	0	1	0	1	0	0	1
Haïti	2	0	2	0	0	2	2	0
Irak	1	0	1	0	0	1	1	0
Kosovo	10	0	10	0	1	9	4	6
Liban	1	0	1	0	1		1	0
Mauritanie	1	0	1	0	1		1	0
Nigeria	4	0	4	0	2	2	1	3
Pakistan	4	0	4	0	1	3	0	3
Autorité	1	0	1	0	1	0	1	0
Fédération de	2	0	2	0	0	2	1	1
Sénégal	2	0	2	0	2		1	1
Somalie	7	0	7	0	3	4	7	0

²⁰ Il convient de comparer ces chiffres au nombre total de décisions rendues chaque année par la CNDA : 23 916 décisions en 2010, 34 595 décisions en 2011 et 37 350 décisions en 2012 (source : CNDA).

Turquie	2	0	2	0	0	2	1	1
Etats-Unis	1	0	1	0	0	1	1	0
Sahara occidental	1	0	1	0	0	1	1	0
N/A	0	0	0	1			0	1
TOTAL	64	0	63	1	20	43	37	27

V. Perspective nationale.²¹

a. Acteurs de protection.

La notion d'acteurs de protection est inscrite à l'article L.713-2, deuxième alinéa, Ceseda, au sens duquel : « *Les autorités susceptibles d'offrir une protection peuvent être les autorités de l'État et des organisations internationales et régionales* ». Cette disposition doit être lue conjointement avec l'article L.713-2, premier alinéa, sur les auteurs de persécution, libellé comme suit : « *Les persécutions prises en compte dans l'octroi de la qualité de réfugié et les menaces graves pouvant donner lieu au bénéfice de la protection subsidiaire peuvent être le fait des autorités de l'État, de partis ou d'organisations qui contrôlent l'État ou une partie substantielle du territoire de l'État, ou d'acteurs non étatiques dans les cas où les autorités définies à l'alinéa suivant [art. L 713-2, deuxième alinéa] refusent ou ne sont pas en mesure d'offrir une protection* ».

L'enjeu principal de l'évaluation des demandes de protection internationale en France n'est pas la nature des acteurs de protection en tant que tels, mais plutôt leur capacité ou incapacité à offrir une protection, notamment dans les cas où les auteurs de persécutions sont non étatiques. C'est la raison pour laquelle les décisions de la CNDA ne mentionnent généralement pas d'acteurs de protection, à moins qu'il ne s'agisse d'autorités non étatiques. Il importe également de relever que, de façon générale, le raisonnement de la CNDA n'est pas très détaillé et que les facteurs/critères pris en considération ne sont pas toujours mentionnés dans les décisions.

Les règles d'appréciation des acteurs de protection ne diffèrent pas selon que l'affaire porte sur un statut de réfugié ou sur une protection subsidiaire.

i. Nature de la protection.

La législation française n'indique pas de détails quant aux critères à appliquer pour apprécier l'adéquation et l'effectivité de la protection que les acteurs de protection doivent offrir. En effet, la France n'a pas transposé dans sa législation l'article 7, paragraphe 2, de la directive « Qualification » de 2004, et la refonte de la directive « Qualification » de 2011 n'a pas encore été transposée.²² Cependant, bien qu'elles le fassent de façon limitée, les décisions

²¹ La structure de ce rapport est identique à celle des autres rapports nationaux "APAIPA" afin de faciliter la comparaison entre les différents rapports. Par conséquent, les titres des sections de ce rapport ne reflètent pas toujours la structure exacte de l'approche française des concepts d'acteurs de protection ou de l'alternative de protection interne. Toutefois, le contenu de ce rapport donne un aperçu détaillé de l'utilisation de ces deux concepts.

²² Elle sera transposée dans le cadre de la réforme engagée depuis le dépôt d'un projet de loi par le gouvernement le 23 juillet 2014.

et notes internes de la CNDA fournissent des indications quant à la nature de cette protection.

Avant la transposition de la directive « Qualification » de 2004 dans le droit français (transposition anticipée, avec la loi relative au droit d'asile du 10 décembre 2003), et donc préalablement à l'introduction de la notion d'auteurs de persécution non étatiques, les autorités compétentes françaises estimaient que seul un État pouvait être à l'origine de persécutions. Cependant, la CRR²³ (qui a précédé la CNDA) a progressivement assoupli le critère de persécution d'origine étatique et la jurisprudence qui se fondait initialement sur la notion de tolérance volontaire ou d'encouragement par l'État²⁴ (qui supposait une intention délibérée de la part de l'État) s'est complexifiée. Les critères de « *vanité d'une demande de protection* », « *d'effectivité de la protection* », de « *degré de protection* » et « *d'absence de protection* » ont donné lieu à une interprétation élaborée de la part de CRR (prédécesseur de la CNDA). La notion de protection fondée sur l'incapacité ou le refus d'un État de protéger ses citoyens a finalement été retenue dans la loi de 2003 relative au droit d'asile²⁵. Inspirée par la directive « Qualification » de 2004, la législation française n'est cependant pas explicite sur l'étendue de la protection offerte par l'État et la jurisprudence a continué de s'appuyer sur des critères tels que « *l'effectivité* », « *la vanité de la demande de protection* » et « *l'absence* » de protection. Cependant, ces critères ne sont pas toujours expressément évoqués dans les raisonnements et décisions de la CNDA.

Comme cela sera évoqué dans les développements qui suivent, et bien que l'article 7, paragraphe 2, de la directive « Qualification » de 2004 n'ait pas été transposé en droit national, certains éléments tels que les mesures prises pour empêcher les persécutions, l'effectivité du système judiciaire et l'accès à la protection sont pris en considération par la jurisprudence (parfois seulement de manière implicite).

1. Empêcher les persécutions et les atteintes graves.

Dans une décision qui a fait jurisprudence, la CNDA a estimé que les acteurs de protection doivent avoir la volonté et la capacité de prendre les mesures nécessaires pour empêcher, dans la partie concernée du territoire, toute persécution ou atteinte grave à la personne humaine. Cela a été confirmé tant en ce qui concerne l'API que dans le contexte de cessation du statut de réfugié. Cependant, la CNDA ne fournit que très peu d'informations quant aux critères à prendre en compte pour apprécier l'effectivité de la protection. Dans une décision sur la cessation du statut de réfugié, la CNDA fait référence à l'affaire Abdulla²⁶, et indique qu'il appartient aux autorités compétentes « *de vérifier, au regard de la situation individuelle du réfugié, que le ou les acteurs de protection mentionnés à l'article L.713-2 du CESEDA [...] ont pris des mesures raisonnables pour empêcher les persécutions, qu'ils disposent ainsi, notamment, d'un système judiciaire effectif permettant de déceler, de poursuivre et de sanctionner les actes constituant des persécutions et que l'intéressé, en cas de cessation de son statut de réfugié, aura accès à cette protection* »²⁷.

²³ La Commission des recours des réfugiés.

²⁴ CE, sect., 27 mai 1983, Dankha.

²⁵ Loi relative au droit d'asile du 10 décembre 2003.

²⁶ CJUE, C-175/08, *Salahadin Abdulla et autres contre Bundesrepublik Deutschland*.

²⁷ CNDA, 25.11.2011 (KOS31M).

Une note interne de l'OFPPA indique que l'appréciation par les autorités compétentes de la capacité pour l'État d'offrir une protection doit s'appuyer sur une connaissance approfondie du système pénal du pays d'origine (moyens, fonctionnement, effectivité), de sa politique sécuritaire (mesures de prévention et de répression) et de l'effectivité en général de l'accès des victimes à l'ensemble de ce système.

Il n'est pas possible de déterminer si l'appréciation de l'effectivité de la protection tient généralement compte de la vulnérabilité du demandeur. En effet, la législation française ne contient aucune disposition spécifique pour les migrants vulnérables, et il n'y a pas de note interne particulière sur ce sujet à l'OFPPA ou à la CNDA. En outre, il n'existe que très peu d'affaires pertinentes provenant de la CNDA²⁸.

2. Accès des demandeurs à une protection

En l'état actuel, la législation française n'impose pas que les demandeurs aient accès à une protection. Cependant, cette exigence figure dans le contexte de l'API (article L.713-3, Cesda) : « *Peut être rejetée la demande d'asile d'une personne qui aurait accès à une protection sur une partie du territoire de son pays d'origine si cette personne n'a aucune raison de craindre d'y être persécutée ou d'y être exposée à une atteinte grave et s'il est raisonnable d'estimer qu'elle peut rester dans cette partie du pays* » (voir ci-après).

Selon une note interne de la CNDA sur l'API, la notion « *d'accès à la protection* » renvoie à la fois à l'accessibilité de la région et à la possibilité de bénéficier de la protection même. Cela suppose que les conditions d'accès matérielles soient définies, que la zone de réinstallation soit circonscrite, et que la protection elle-même ainsi que les acteurs de la protection soient définis.

ii. Acteurs de protection.

Selon la loi, les autorités susceptibles d'offrir une protection ne peuvent être que « les autorités de l'État et des organisations internationales et régionales » (article L.713.2, deuxième alinéa, CESEDA). Cette définition diverge de la directive « Qualification » de 2004 sur deux points. Premièrement, les « partis » sont exclus de la liste des acteurs de protection prévue dans le droit français. Deuxièmement, au sens du droit français, les acteurs de protection ne doivent pas nécessairement contrôler « *l'État ou une partie substantielle du territoire de l'État* », alors que cela est exigé pour les auteurs de persécution (article L.713-2, premier alinéa, Cesda). Dans le droit français, il n'y a donc pas de symétrie entre les auteurs de persécution et les acteurs de protection.

²⁸ Voir, par exemple : CNDA, 31.5.2012 (USA64FSPVUL) : cette affaire concernait une requérante qui avait été victime de violences graves de la part de son époux. Malgré des procédures et des décisions judiciaires, et en dépit de leur séparation, son déménagement et son nouveau mariage, ces violences n'avaient pas cessé. La CNDA faisait notamment référence à un rapport de 2011 des Nations unies sur la violence contre les femmes qui avait amené le gouvernement américain à réévaluer les mécanismes pour protéger les victimes et sanctionner les auteurs, ainsi qu'à adopter des normes pour faire appliquer les injonctions de protection. Ce rapport observait que la législation pour la protection des victimes de violence conjugale aux États-Unis d'Amérique, ainsi que la mise en œuvre de certaines lois, de certains programmes et de certaines politiques étaient insuffisantes. Bien qu'il existât une législation sur les violences faites aux femmes, le rapport relevait qu'au niveau fédéral, il n'y avait que très peu de dispositions contraignantes pour prévenir la violence conjugale et assurer la protection des victimes. La CNDA faisait également référence à la Commission interaméricaine des droits de l'homme qui avait estimé que l'inaction de l'État en cas de violences domestiques créait un environnement d'impunité. La CNDA a donc estimé que la requérante ne pouvait se prévaloir utilement d'une protection suffisante et adéquate de la part des autorités de son pays d'origine.

1. Critères généraux.

Comme mentionné plus haut, la notion de protection fondée sur l'incapacité ou le refus d'un État de protéger ses citoyens a finalement été retenue dans la loi de 2003 relative au droit d'asile²⁹.

Dans une décision qui a fait jurisprudence, la CNDA a estimé que la protection visée à l'article L.713-3 CESEDA devait être le fait des autorités de l'État, d'organisations internationales ou d'organisations régionales *ayant la volonté et la capacité de prendre les mesures nécessaires* pour empêcher, dans la partie concernée du territoire, toute persécution ou atteinte grave à la personne humaine³⁰. Le même libellé a été repris dans d'autres décisions de la CNDA³¹.

La CNDA estime qu'il ne suffit pas qu'un acteur de protection ait la volonté d'offrir une protection ; il doit également en avoir la capacité. Dans la décision qui a donné lieu à cette conclusion, la CNDA a accordé le statut de réfugié en se référant à l'aggravation de la situation sécuritaire pour les membres des communautés chrétiennes d'Irak, y compris dans la région autonome du Kurdistan *malgré la volonté exprimée par les autorités régionales d'offrir leur protection aux membres de ces communautés*³².

2. Acteurs de protection étatiques.

Étant donné l'attention portée par la législation et la jurisprudence françaises à la capacité des acteurs de protection à offrir une protection, et non pas à la nature desdits acteurs, les décisions de la CNDA ne mentionnent généralement pas les acteurs de protection, sauf lorsqu'il s'agit d'autorités non étatiques.

Pour les autorités compétentes françaises, il est présumé que les États ont la capacité de protéger leurs ressortissants. Selon une note interne de l'OFPRA, la capacité des autorités étatiques de protéger leurs ressortissants constitue une obligation de moyens (et non pas de résultat). Il ne saurait être exigé des États qu'ils soient d'une efficacité absolue de nature à éliminer tout risque, même dans un régime où prévaut l'État de droit.

Selon une note interne de l'OFPRA et une autre de la CNDA, les États sont considérés comme n'ayant pas la capacité de protéger leurs ressortissants lorsque le système étatique s'est effondré, notamment dans des cas de guerre civile (exemple : la Somalie).

En outre, lorsque certaines parties du territoire sont contrôlées par des groupes dissidents/séparatistes, les autorités de l'État n'ont pas la capacité de protéger leurs ressortissants qui y vivent, puisqu'elles ne les contrôlent pas.

²⁹ Voir art. L. 713-2, premier alinéa : « Les persécutions prises en compte dans l'octroi de la qualité de réfugié et les menaces graves pouvant donner lieu au bénéfice de la protection subsidiaire peuvent être le fait des autorités de l'État, de partis ou d'organisations qui contrôlent l'État ou une partie substantielle du territoire de l'État, ou d'acteurs non étatiques dans les cas où les autorités définies à l'alinéa suivant [art. L. 713-2, al. 2] refusent ou ne sont pas en mesure d'offrir une protection ».

³⁰ CNDA, 16.2.2007 (CI55MRS).

³¹ Voir CNDA, 6.2.2013 (PK23M) ; CNDA, 7.3.2011 (AFG15M) ; CNDA, 8.2.2011 (AFG16M) et NIG18M.

³² CNDA, 29.6.2012 (IRK43MRS).

En ce qui concerne l'incapacité des acteurs de protection à offrir leur protection, les décisions de la CNDA ne mentionnent ou ne détaillent pas systématiquement leur raisonnement. Cependant, dans l'échantillon de décisions utilisées pour l'étude, les autorités de l'État ont été considérées comme n'ayant pas la capacité d'offrir une protection dans plusieurs cas : incapacité « *d'exercer de manière effective un pouvoir organisé au sein du territoire* » (Somalie)³³ ou doutes sur l'efficacité de la police et de la justice (Haïti)³⁴. Dans le cas d'une requérante albanaise qui avait été violée par des inconnus, la CNDA a considéré qu'en dépit des progrès réalisés par les autorités albanaises dans la lutte contre les violences envers les femmes, de tels actes continuent d'avoir lieu et les victimes rencontrent des difficultés pour obtenir la protection des autorités ou de leur famille. En l'occurrence, la Cour a constaté que la requérante n'a pas pu trouver la protection des autorités ou de sa famille en raison du viol subi³⁵.

3. Acteurs de protection non étatiques.

Selon la loi (article L.713-2, deuxième alinéa, CESEDA), les acteurs de protection se limitent aux « autorités de l'État et [aux] organisations internationales et régionales ». Les critères examinés pour déterminer si elles peuvent offrir une protection ne sont pas cités en détail dans les décisions de la CNDA qui constituent l'échantillon. Les décisions de l'échantillon ne contiennent pas beaucoup d'indications.

1. Organisations internationales.

En ce qui concerne l'API, le Conseil constitutionnel a précisé, dans sa décision du 4 décembre 2003, que « *dans les cas où la loi envisage la protection pouvant être apportée par des organisations internationales ou régionales présentes sur place, il appartient à l'OFPRA et, le cas échéant, à la [CNDA] de déterminer si ces organisations offrent au demandeur une protection effective* » (considérant 16).

Selon une note interne de l'OFPRA, la protection offerte par une organisation internationale ne peut pas être présumée de la même manière que pour un État.

L'échantillon des décisions de la CNDA contient de nombreuses décisions faisant référence aux organisations internationales, mais les facteurs examinés pour déterminer si ces dernières peuvent offrir une protection ne sont pas indiqués de façon détaillée. Plusieurs décisions ont été prises dans le contexte du Kosovo où, « *compte tenu du maillage particulièrement serré du territoire du Kosovo par les différents acteurs de protection locaux, nationaux et internationaux* » (comprenant notamment la MINUK, la KFOR et EULEX)³⁶, il n'était pas démontré que le demandeur ne serait pas en mesure de se prévaloir efficacement d'une quelconque protection desdits acteurs. Aucune décision de l'échantillon ne renvoie à une protection qui serait exclusivement offerte par des organisations

³³ CNDA, 30.8.2012 (SOM42FRSVUL).

³⁴ D'autres références ont été faites à la RDC (Ituri et Sud-Kivu) : CNDA, 30.11.2006 (DRC46FSPVUL), et CNDA 27.3.2012 (DRC38FSPVUL) ; à la Côte d'Ivoire : CNDA 27.01.2011 (CI37MSP) ; et aux États-Unis d'Amérique: CNDA, 31.5.2012 (USA64FSPVUL).

³⁵ CNDA, 24.11.2011 (ALB41FSPVUL).

³⁶ CNDA, 26.3.2012 (KOS32F).

internationales. Les organisations internationales sont toujours mentionnées aux côtés d'acteurs de protection nationaux. Dans d'autres décisions, il a été estimé que la MINUSTAH³⁷, la mission spéciale des Nations unies en Ituri³⁸ et l'UNRWA³⁹ n'avaient pas la capacité d'offrir une protection.

2. Forces multinationales.

Les forces multinationales ne sont pas explicitement mentionnées dans la loi comme acteurs de protection. Cependant, dans l'une des décisions de l'échantillon portant sur une cessation du statut de réfugié concernant un demandeur originaire du Kosovo, la Cour a fait référence à un point de l'arrêt prononcé par la CJUE dans l'affaire *Abdulla/Allemagne*⁴⁰. En particulier, la Cour a énoncé que lorsque conformément à l'article 1C de la convention de Genève de 1951 et à l'article 11 de la directive « Qualification » de 2004, une personne perd son statut de réfugié, il appartient aux autorités compétentes de vérifier que le ou les acteurs de protection mentionnés à l'article L.713-2 du CESEDA, qui peuvent comprendre des organisations internationales qui contrôlent l'État ou une partie importante du territoire de celui-ci, *y compris au moyen de la présence d'une force multinationale sur ce territoire*, ont pris des mesures raisonnables pour empêcher les persécutions, qu'ils disposent ainsi, notamment, d'un système judiciaire effectif permettant de déceler, de poursuivre et de sanctionner les actes constituant des persécutions et que l'intéressé, en cas de cessation de son statut de réfugié, aura accès à cette protection⁴¹.

3. Autres partis ou organisations.

Actuellement, la législation ne mentionne pas les autres partis ou organisations comme acteurs de protection. À cet égard, l'article 713-2, deuxième alinéa, Ceseda, diffère de l'article 7 de la directive « Qualification » de 2004. Cependant, certaines décisions de la CNDA figurant dans l'échantillon font référence, comme acteurs de protection, à des **autorités de facto** telles que celles d'Ossétie du sud, d'Abkhazie, les autorités administrant Abidjan ou encore l'Autorité palestinienne⁴².

En outre, selon la loi (article L.713-2, deuxième alinéa, Ceseda), **les organisations régionales** peuvent également être des acteurs de protection. En ce qui concerne l'API, le Conseil constitutionnel a précisé, dans sa décision du 4 décembre 2003, que « *dans les cas où la loi envisage la protection pouvant être apportée par des organisations [...] régionales présentes sur place, il appartient à l'OFPRA et, le cas échéant, à la [CNDA] de déterminer si ces organisations offrent au demandeur une protection effective* » (considérant 16)⁴³.

Enfin, une lecture *a contrario* de certaines décisions de l'échantillon peut donner lieu à une interprétation selon laquelle dans certaines circonstances, des acteurs tels que des « milices armées », la « famille » ou des « ONG » peuvent être considérés comme des acteurs de protection. Dans un cas, par exemple, la CNDA a déclaré qu'en Somalie, les minorités et les

³⁷ CNDA, 7.1.2013, (HT61MRS) et CNDA, 28.2.2006 (HT47MRS).

³⁸ CNDA, 30.11.2006 (DRC46FSPVUL).

³⁹ CNDA, 5.3.2012 (PAL40FRS).

⁴⁰ CJUE, C-175/08, *Salahadin Abdulla et autres contre Bundesrepublik Deutschland*.

⁴¹ CNDA, 25.11.2011 (KOS31M).

⁴² CNDA, 18.7.2012 (GEO44FRS) ; CNDA, 23.7.2012 (GEO36MFRS) ; CNDA 27.1.2011 (CI37MSP) ; CNDA, 20.4.2012 (PAL39FRS).

⁴³ Conseil Constitutionnel, 4 décembre 2004 ([Décision n° 2003-485 DC](#)), Journal officiel du 11 décembre 2003, p. 21085.

castes inférieures auxquelles les Toumals appartiennent ne bénéficient pas de la protection des milices armées⁴⁴. Les clans et tribus ne figurent parmi les acteurs de protection possibles mentionnés par la loi, et aucune référence à ce type d'acteurs n'a été trouvée dans l'échantillon des décisions de la CNDA.

b. L'alternative de protection interne.

L'API est décrite de façon détaillée à l'article L.713-3, Cesda. Tout comme dans les directives « Qualification » (de 2004 et de 2011), cet article présente l'utilisation de l'API comme une option, et non comme une obligation.

Conformément à l'article L.713-3, « [p]eut être rejetée la demande d'asile d'une personne qui aurait accès à une protection sur une partie du territoire de son pays d'origine si cette personne n'a aucune raison de craindre d'y être persécutée ou d'y être exposée à une atteinte grave et s'il est raisonnable d'estimer qu'elle peut rester dans cette partie du pays ». Cette disposition fixe pour obligation aux autorités compétentes de tenir « compte des conditions générales prévalant dans cette partie du territoire, de la situation personnelle du demandeur ainsi que de l'auteur de la persécution au moment où il est statué sur la demande d'asile ».

i. Appréciation de l'alternative de protection interne.

Le Conseil constitutionnel exige que chaque demande soit instruite « en tenant compte des conditions générales prévalant dans la partie concernée du territoire d'origine et de la situation personnelle du demandeur [...] à la date à laquelle [l'OFPRA] statue ; qu'il appartiendra à [l'OFPRA], sous le contrôle de la [CNDA], de ne refuser l'asile pour le motif énoncé [à l'article L.713-3, CESEDA] qu'après s'être assuré que l'intéressé peut, en toute sûreté, accéder à une partie substantielle de son pays d'origine, s'y établir et y mener une existence normale ». Pour l'appréciation d'une API, la décision du Conseil constitutionnel ajoute des éléments à prendre en compte qui ne figurent pas explicitement à l'article L.713-3, CESEDA. En particulier, cette décision exige que le demandeur puisse avoir accès à la région de protection « en toute sûreté » et qu'il puisse « y mener une existence normale ». Le Conseil constitutionnel précise également que la charge de la preuve doit reposer sur l'OFPRA et la CNDA (*voir ci-après*).

1. Sécurité dans la région.

En principe, les autorités compétentes doivent définir précisément la zone de réinstallation. Selon une note interne de l'OFPRA, toute décision négative fondée sur l'application de l'API doit, dans ses motivations, clairement identifier une zone de réinstallation. Cette zone doit être circonscrite de manière suffisamment détaillée et comme l'énonce la décision du Conseil constitutionnel, représenter *une partie substantielle* du pays d'origine.

⁴⁴ CNDA, 7.11.2011 (SOM49MFRSVUL).

Dans la pratique, si l'on se base sur l'échantillon des décisions de la CNDA, des régions de protection sont rarement indiquées, même lorsque l'API est appliquée⁴⁵. L'appréciation de l'API est souvent laconique et théorique, et en tout état de cause loin d'une analyse *in concreto*. On peut donc conclure que les analyses de la CNDA ne respectent généralement pas les exigences de la loi, telles qu'interprétées par le Conseil constitutionnel. Lorsque la CNDA indique une zone de protection, elle peut prendre en considération le fait que le demandeur ait déjà vécu à un autre endroit que celui où il craint d'être persécuté. Par exemple, dans le cas d'un demandeur pakistanais, la CNDA a relevé qu'il avait pu vivre deux ans à Karachi sans difficulté⁴⁶. En outre, bien que le Conseil constitutionnel exige que la région de réinstallation constitue une partie substantielle du pays, il convient de remarquer que dans plusieurs cas, des villes ont été indiquées comme région de réinstallation⁴⁷.

Selon l'échantillon de décisions utilisées pour l'étude, la CNDA, lorsqu'elle applique l'API pour rejeter une demande de protection internationale, ne vérifie pas systématiquement l'absence de risque de persécution ou d'atteinte grave dans une autre région.

Dans certaines décisions, la CNDA s'est contentée de mentionner l'absence de crainte de persécution ou d'atteinte grave dans une autre région⁴⁸. Par exemple, la Cour a estimé que « *le conflit prévalant dans la région du Kivu est circonscrit à une région très localisée de la République démocratique du Congo et que le requérant, qui parle couramment swahili et français, pourrait raisonnablement s'installer sur une autre partie du territoire de la RDC où il pourrait bénéficier d'une protection utile, sans craindre d'y être persécuté ou d'y être exposé à une menace grave* », alors qu'à la date de la décision, il n'y avait pas d'indication que le demandeur courrait le risque d'être renvoyé dans sa région d'origine en cas de retour⁴⁹.

Suivant un raisonnement comparable, la CNDA a estimé que la crainte de persécution était très localisée et que donc *a contrario*, le reste du pays pouvait être considéré comme sûr, sans apprécier plus en profondeur le caractère fondé de la crainte de persécution ou le risque d'atteinte grave ni le caractère raisonnable de l'IPA. Dans un cas, par exemple, la CNDA a estimé que le requérant pouvait s'établir dans toute autre région de la Turquie, où il serait à l'abri de toute persécution car sa collaboration avec les autorités ne présentait d'intérêt pour les autorités que dans sa localité d'origine, en raison de sa connaissance des lieux. En outre, la Cour a considéré que les menaces du PKK étaient exclusivement liées à sa collaboration avec les autorités et que s'il quittait sa localité d'origine, il ne subirait plus aucune pression, ni des autorités, ni du PKK⁵⁰.

Dans certains cas, la CNDA laisse le soin au requérant de prouver qu'il ne bénéficierait d'aucune protection dans une autre partie du territoire. Par exemple, dans une affaire⁵¹, la CNDA a estimé que « *le requérant n'établit nullement qu'il n'aurait pas accès à une protection à Kumasi, ville dont il est natif et où il exerçait une partie de ses activités*

⁴⁵ Dans l'échantillon, 19 décisions de la CNDA appliquaient l'API. Une région de protection n'était définie que dans 7 décisions.

⁴⁶ CNDA, 6.2.2013 (PK23M).

⁴⁷ Voir, par exemple : Karachi : CNDA, 6.2.2013 (PK23M) ; Kaboul (AFG15M) ; Lagos (NIG20M).

⁴⁸ Voir, par exemple : CNDA, 7.4.2005 (EQUA58M) ; CNDA, 17.12.2012 (DRC04M) ; CNDA, 17.6.2013 (ALG60FVUL) ; CNDA, 3.10.2011 (NIG18M).

⁴⁹ CNDA, 17.12.2012 (DRC04M).

⁵⁰ CNDA, 29.7.2010 (TR25M).

⁵¹ CNDA, 17.5.2011 (GHA26M).

commerciales ». La Cour a considéré qu'il aurait pu s'établir à nouveau dans cette ville où son parti politique prédominait et où la situation était sous contrôle⁵².

D'un autre côté, dans certains cas où la CNDA a estimé qu'il n'y avait pas d'API, elle a parfois évoqué le risque de persécution ou d'atteinte grave dans une autre région. Par exemple, dans deux affaires concernant des requérantes somaliennes, la CNDA a estimé qu'une API ne saurait être considérée comme envisageable étant donné que selon un rapport de 2009 d'Asylum Aid, les femmes somaliennes qui fuient les violences des régions du sud et du centre du pays sont victimes de sévices ou d'enlèvements lorsqu'elles trouvent le refuge dans des camps de déplacés internes⁵³.

2. Assurer le respect des droits de l'homme et des droits sociaux.

Comme évoqué ci-dessus, la législation française exige que les autorités compétentes tiennent compte des conditions générales prévalant dans la partie du territoire où l'accès à une protection est possible, de la situation personnelle du demandeur et de l'auteur de la persécution. La législation française ajoute là une référence expresse aux auteurs de persécution, laquelle n'est pas explicitement présente dans la directive « Qualification » de 2004.

L'OFPRA comme la CNDA ont produit des notes internes qui fournissent des compléments d'information sur le type de circonstances à prendre en considération pour apprécier une API. L'OFPRA indique que dans la région proposée, le demandeur doit jouir des droits de l'homme, lesquels doivent comprendre les droits économiques et sociaux, ainsi que les libertés fondamentales. Il estime également que, dans l'ensemble, la situation du demandeur doit être en substance équivalente à celle des habitants de ladite région. En outre, les conditions de vie doivent permettre au demandeur de « mener une existence normale », ce qui suppose une analyse par comparaison avec les conditions de vie générales de la population du pays d'origine. Dans une note interne, la CNDA souligne l'importance de réaliser une évaluation de l'API au cas par cas, qui tienne compte à la fois des circonstances générales dans le pays d'origine (conflits, structure étatique, État de droit, etc.) et des circonstances personnelles (âge, relations familiales, liens sociaux et culturels, appartenance ethnique, etc.).

Dans les décisions de l'échantillon, les critères mentionnés dans ces notes internes ne sont souvent pas analysés ou mentionnés de façon détaillée.

i. Circonstances générales.

⁵² Voir également: CNDA, 19.7.2010 (GUI27FVUL), où la CNDA a estimé que la requérante n'avait pas établi l'impossibilité dans laquelle elle serait de trouver une protection dans une autre partie du territoire de son pays d'origine ; et CNDA, 27.4.2010 (RUS30F), où la CNDA a également considéré que la requérante n'avait pas établi qu'elle n'était pas en mesure d'obtenir la protection des autorités russes sur le reste du territoire de la Fédération de Russie [autre que la République du Daghestan]. À cet égard, la Cour a relevé que son frère et sa mère s'étaient établis dans une autre ville, hors du Daghestan, et que la requérante avait pu voyager sur le territoire de la Fédération sans rencontrer d'hostilité ni être inquiétée par les autorités étatiques russes.

⁵³ CNDA, 24.7.2012 (SOM08FSPVUL) et CNDA, 8.12.2011 (SOM09FSPVUL).

Une note interne de la CNDA fait référence à des circonstances générales telles que les « *conflits* », la « *structure de l'État* » ou « *l'État de droit* ». Dans l'échantillon de décisions, il apparaît que la CNDA prend en compte les conflits (situations ou contexte historique de conflits armés ou de violence généralisée, notamment en ce qui concerne la Somalie⁵⁴ et l'Afghanistan⁵⁵) et la population (densité de population et composition ethnique⁵⁶). Comme également mentionné à l'article 7, CESEDA, la CNDA évalue également le pouvoir de l'auteur de persécution. Par exemple, dans le cas d'un demandeur provenant du Ghana qui invoquait des problèmes politiques avec un parti politique à Tamale, la CNDA a estimé que le demandeur aurait pu s'établir à nouveau dans sa ville natale, où son parti politique prédominait et où la situation est sous contrôle⁵⁷.

ii. Circonstances personnelles.

La CNDA tient compte des circonstances personnelles du requérant. Dans l'échantillon des décisions analysées, la CNDA se réfère principalement au statut économique des requérants (niveau d'études, profession et possibilités d'emploi), à leur langue et à la présence de membres de leur famille. De façon générale, il est peu fait référence à la vulnérabilité de ceux qui demandent une protection. Dans une décision qui a fait jurisprudence, la CNDA a considéré que « *pour estimer si le demandeur peut raisonnablement rester dans [une] partie [donnée] du territoire, sa situation personnelle doit être appréciée au regard des conditions générales d'existence de la population dans cette zone* ». ⁵⁸

La CNDA tient compte des circonstances liées à la **langue**⁵⁹ et au **statut économique du demandeur**, telles que son niveau d'études, son profil professionnel et ses possibilités d'emploi. Cela a été illustré dans une décision qui a fait jurisprudence⁶⁰ qui concernait un demandeur alléguant des menaces de la part de groupes islamistes dans sa région d'origine ; la CNDA avait relevé qu'il avait résidé deux fois à Alger sans craindre d'y être persécuté ou d'y être exposé à une menace grave. Cependant, la CNDA avait considéré que « *compte tenu des conditions dans lesquelles il y a vécu, notamment au regard de l'impossibilité de trouver un emploi et de la crainte constante d'être l'objet de tracasseries*

⁵⁴ CNDA, 30.8.2012 (SOM29MSP), où la CNDA a examiné le contexte qui prévalait en Somalie et a conclu que dans certaines zones géographiques, et notamment dans les régions du sud et du centre, il régnait un climat de violence généralisée. Parmi d'autres informations sur le pays d'origine, la Cour s'est référée à la décision de la CEDH Sufi et Elmi du 28 juin 2011, et notamment aux doutes émis par la CEDH sur les possibilités de réinstallation en Somalie pour une personne qui, atterrissant à Mogadiscio, devrait traverser une zone contrôlée par Al Chabaab, et qui n'y a pas de relations familiales. [...] et la situation précaire dans les camps. Voir également : CNDA, 24/7/2012 (SOM08FSPVUL) et CNDA, 8.12.2011 (SOM09FSPVUL).

⁵⁵ Dans trois affaires, la CNDA a fait référence à la dégradation des conditions de sécurité en Afghanistan.

⁵⁶ CNDA, 19.11.2012 (COL50MRSVUL), où la Cour a estimé, sur la base d'informations sur le pays d'origine, que la stigmatisation de la population déplacée interdit dans de nombreux cas l'accès à une protection efficace, même dans les grands centres urbains du pays. D'autres informations sur le pays d'origine ont également confirmé qu'il n'était pas certain que les autorités seraient dans la capacité d'assurer une protection efficace au requérant.

⁵⁷ CNDA, 17.5.2011 (GHA26M).

⁵⁸ CNDA, 16.2.2007 (CI55MRS). Voir également CNDA, 7.3.2011 (AFG15M), où la CNDA a estimé que rien ne venait démontrer que le requérant, qui était menacé par les Talibans dans sa région d'origine, ne pourrait pas trouver refuge dans d'autres parties du territoire afghan contrôlées par les autorités légales du pays, et notamment à Kaboul où il avait déjà vécu et où il était raisonnable de penser que « ses conditions de vie seraient similaires à celles constatées actuellement pour l'ensemble de la population afghane ne vivant pas dans les zones qualifiables de violence généralisée ». La Cour a conclu que le requérant ne pouvait utilement se prévaloir de la situation de violence généralisée prévalant dans une région qu'il avait quittée depuis plus de 6 ans, alors qu'il avait des attaches familiales en Afghanistan, et notamment à Kaboul.

⁵⁹ CNDA, 17.12.2012 (DRC04M), où la CNDA a estimé que le conflit au Nord-Kivu était circonscrit à une région très localisée de la RDC et que le requérant, qui parle couramment swahili et français, pourrait raisonnablement s'installer sur une autre partie du territoire de la RDC [...].

⁶⁰ CNDA, 25.6.2004 (ALG59MRS).

policières conduisant à un renvoi forcé vers sa région d'origine, il ne serait pas raisonnable d'estimer qu'il pourrait rester dans cette partie du pays ».

Lorsqu'elle examine les circonstances personnelles du demandeur, la CNDA tient également compte de ses **relations familiales**. Dans une affaire, la CNDA a constaté qu'une jeune fille avait vécu 3 mois à Dakar avant de partir pour la France, sans y être menacée. Cependant, la Cour a estimé qu'elle ne serait pas en mesure de s'y établir et d'y mener une vie familiale normale, dès lors que dans la capitale sénégalaise comme dans le reste du pays, elle ne disposait d'aucun proche, ni d'aucun soutien⁶¹. Dans une autre affaire⁶², la CNDA a estimé que la requérante, qui s'était remariée et avait d'autres enfants, pourrait raisonnablement s'installer dans une autre partie du territoire algérien, sans craindre d'y être persécutée ou d'y être exposée à une menace grave⁶³. Une note interne de l'OFPRA souligne que tandis que l'absence de famille dans une zone de réinstallation ne constitue pas intrinsèquement un obstacle pour appliquer l'API, la présence de membres de la famille constitue un aspect déterminant. Cependant, au niveau de l'OFPRA, il n'y a actuellement pas de pratique dans l'application de l'API.

Il n'existe pas de dispositions ou de lignes directrices spécifiques concernant les **demandeurs vulnérables**. Dans l'échantillon de décisions de la CNDA, aucune ne concernait des **mineurs non accompagnés**. Certaines décisions portaient sur des enfants ou adolescentes qui craignaient de subir des mutilations génitales en cas de retour. Par exemple, dans un cas concernant une jeune fille qui craignait de subir une mutilation génitale en cas de retour en Mauritanie⁶⁴, la CNDA a estimé que compte tenu de son jeune âge, la requérante ne pourrait avoir accès à une protection sur une autre partie du territoire de son pays d'origine, ni se protéger de l'influence de sa famille⁶⁵.

La question de savoir s'il est raisonnable que des **femmes requérantes** s'établissent dans la région proposée n'est généralement pas étudiée en détail dans les décisions. Dans plusieurs affaires somaliennes, la CNDA a estimé qu'il n'existait pas d'API pour les femmes car selon un rapport de 2009 d'Asylum Aid, les femmes somaliennes des régions du sud et du centre du pays qui fuient les violences sont victimes de sévices ou d'enlèvements lorsqu'elles trouvent refuge dans des camps de déplacés internes⁶⁶. Dans le cas d'une femme et de sa fille d'origine tchéchène qui, vivant au Daghestan, avaient subi des sévices graves après la disparition de leur époux/père, la CNDA a estimé que compte tenu de leur origine géographique et de la situation prévalant au Daghestan, les requérantes étaient

⁶¹ CNDA, 26.2.2013 (SEN02FRSFGM).

⁶² CNDA, 17.06.2013 (ALG60FVUL).

⁶³ Voir également d'autres exemples : CNDA, 20.6.2012 (AFG54MSP), où la CNDA a relevé que le requérant n'avait plus d'attache avec sa région d'origine puisque tous les membres de sa famille l'avaient quittée et que pour y arriver, il devrait obligatoirement traverser plusieurs provinces où le degré d'insécurité est élevé, dont celle de Kaboul. Il a donc été estimé qu'une API était exclue.

CNDA, 8.2.2011 (AFG16M), où la CNDA a conclu que le requérant ne pouvait se prévaloir de la situation de violence généralisée prévalant dans une région qu'il avait quittée depuis plus de 20 ans, et dans laquelle il n'avait plus d'attaches personnelles majeures. Dans ce cas, la CNDA a estimé qu'il y avait une API.

CNDA, 27.4.2010 (RUS30F), où la CNDA a estimé que la requérante, originaire du Daghestan, n'avait pas établi qu'elle ne soit pas en mesure de d'obtenir la protection des autorités russes sur le reste du territoire de la Fédération de Russie. À cet égard, la Cour a relevé que son frère et sa mère s'étaient établis dans une autre ville, hors du Daghestan, et que la requérante avait pu voyager sur le territoire de la Fédération sans rencontrer d'hostilité ni être inquiétée par les autorités étatiques russes.

⁶⁴ CNDA, 4.04.2013 (MRT24FRSFGM)

⁶⁵ Voir également CNDA, 26.2.2013 (SEN02FRSFGM), qui concernait une jeune fille craignant d'être excisée ; la CNDA a constaté qu'elle avait pu vivre 3 mois à Dakar avant de partir pour la France, sans y être menacée. Cependant, la Cour a estimé qu'elle ne serait pas capable de s'y établir et d'y mener une vie familiale normale, dès lors que dans la capitale sénégalaise comme dans le reste du pays, elle n'avait ni famille, ni soutien.

⁶⁶ CNDA, 24/7/2012 (SOM08FSPVUL) et CNDA, 8.12.2011 (SOM09FSPVUL).

isolées et particulièrement vulnérables à la violence et aux sévices. Dans les circonstances très particulières de cette affaire, la Cour a conclu que la mère et la fille ne pouvaient se prévaloir de la protection des autorités ou s'établir dans une autre partie du territoire russe⁶⁷. Cependant, dans un autre cas, la CNDA a appliqué l'API sans prendre en considération la vulnérabilité d'une victime de violences domestiques infligées par son ancien époux qui souffrait d'une maladie mentale, et dont le père était un ancien militaire algérien⁶⁸. Dans ce cas, la Cour a estimé que « *la requérante, remariée et mère de famille, pourrait raisonnablement s'installer dans une autre partie du territoire algérien, sans craindre d'y être persécutée ou d'y être exposée à une menace grave* ». Dans une autre affaire, la CNDA relève l'impossibilité pour une requérante de trouver une autre personne à épouser contre la volonté de ses parents, en concluant qu'elle ne pourrait pas mener une existence normale dans une autre partie du pays (le Nigeria)⁶⁹.

Dans l'échantillon de décisions analysé, il n'a été trouvé aucune information sur les **personnes victimes de viol/torture**, ou sur les **personnes LGBT**.

iii. « Rester/s'établir »

L'article L.713-3, Ceseda, fixe pour exigence que pour évaluer l'API, on puisse raisonnablement considérer que le demandeur puisse « rester » dans la région proposée de son pays d'origine. Cependant, il n'apparaît pas clairement si cette exigence doit être interprétée comme se référant à un séjour à long terme, voire à une résidence permanente. Dans sa décision du 4 décembre 2003, le Conseil constitutionnel renvoie à la fois aux verbes « *rester* » et « *s'établir* », ce qui suppose une résidence permanente. Dans un arrêt récent qui portait sur les mutilations génitales féminines et qui a fait jurisprudence, le Conseil d'Etat a énoncé ce qui suit : « *le statut de réfugié peut être refusé lorsque l'intéressée peut avoir accès à une protection sur une partie du territoire de son pays d'origine, à laquelle elle est en mesure, en toute sûreté, d'accéder afin de s'y établir et d'y mener une vie familiale normale* »⁷⁰. Le Conseil constitutionnel fait également référence à une « *vie normale* », et l'on trouve également des références à « *une vie normale* » ou à « *une vie familiale normale* » dans les décisions de la CNDA⁷¹. Cette référence à une vie normale va dans le sens d'une interprétation selon laquelle « *rester* » ou « *s'établir* » supposerait une résidence permanente ou, à tout le moins, un séjour à long terme.

Cette interprétation va également dans le sens d'autres décisions de la CNDA qui exigent un séjour durable. Par exemple, dans une décision, la CNDA a considéré que le demandeur pouvait s'établir *durablement* et paisiblement à Quito, ou toute autre partie substantielle du territoire éloignée de la frontière colombienne, sans craindre d'y être persécuté, pour y

⁶⁷ CNDA, 8.4.2011 (RUS51FSPVUL).

⁶⁸ CNDA, 17.6.2013 (ALG60FVUL).

⁶⁹ Dans l'affaire CNDA, 23.4.2008 (NIG19FRSFGM), qui concernait une requérante ayant refusé un mariage forcé et une excision dans l'État de Rivers, au Nigeria, la CNDA a considéré que la requérante, « en raison de son rang social, de son niveau d'éducation et de ses attaches dans plusieurs grandes villes du Nigeria, disposait des capacités financières pour se réinstaller dans une autre partie de la Fédération, où elle n'aurait pas craint d'être persécutée ; [...] qu'en revanche, sur le territoire de la Fédération, une importance particulière est accordée à l'assentiment donné par les ascendants à un mariage et que, par conséquent, il lui aurait été extrêmement difficile de trouver une autre personne qui accepte de l'épouser en faisant fi du fait que sa famille à elle se serait systématiquement opposée à une telle union ». La CNDA a donc estimé qu'elle ne pourrait pas mener une existence normale dans une autre partie de la Fédération.

⁷⁰ Conseil d'État, 21.12.2012 (01FRSFGM). Voir également CE, Ass., 21 décembre 2012, Mme F., n° 332491 (refus du statut de réfugié à la mère). Pour des commentaires sur cette affaire, voir : Guillaume Cholet, « Droit d'asile : Le Conseil d'État aux prises avec les mutilations génitales féminines » [PDF] dans Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF, 18 février 2013.

⁷¹ CNDA, 27.1.2011 (KOS12M) ; CNDA, 7.4.2005 (EQUA58M) et CNDA, 26.2.2013 (SEN02FRSFGM).

mener une existence normale, notamment en raison de la protection qui lui sera offerte par les autorités équatoriennes⁷². L'utilisation du terme « *durablement* » semble faire référence à une résidence permanente ou à un séjour à long terme. Une note interne de l'OFPPA évoque également la nécessité pour le demandeur de pouvoir s'établir *durablement* dans la zone de réinstallation, ce qui exclut, par exemple, les camps de réfugiés ou de personnes déplacées.

3. Accès.

i. Accès à la protection.

Selon la législation française (article L.713-3, premier alinéa, CESEDA) : « *Peut être rejetée la demande d'asile d'une personne qui aurait accès à une protection sur une partie du territoire de son pays d'origine si cette personne n'a aucune raison de craindre d'y être persécutée ou d'y être exposée à une atteinte grave et s'il est raisonnable d'estimer qu'elle peut rester dans cette partie du pays* ».

L'échantillon comporte plusieurs affaires dans lesquelles la CNDA se penche explicitement sur la possibilité pour le demandeur d'accéder à une protection, sans pour autant entrer dans les détails. Dans cet exercice, la question de la vulnérabilité du demandeur est un facteur essentiel à prendre en considération. Malgré le manque de dispositions ou de lignes directrices précises relatives aux groupes vulnérables, la CNDA a tenu compte de la vulnérabilité des demandeurs dans quelques décisions positives figurant dans l'échantillon étudié. Par exemple, dans un cas concernant une jeune fille qui craignait de subir une mutilation génitale si elle retournait en Mauritanie, la Cour a estimé que compte tenu de son jeune âge, la requérante ne pourrait avoir accès à une protection dans une autre partie du territoire de son pays d'origine, ni se protéger de l'influence de sa famille⁷³. Dans une autre affaire concernant un requérant qui invoquait des craintes de persécution de la part de forces paramilitaires et qui était reconnu comme personne déplacée à Bogota, la CNDA a considéré, sur la base d'informations sur le pays d'origine, que la stigmatisation de la population déplacée interdit dans de nombreux cas l'accès à une protection efficace, même dans les grands centres urbains du pays, et qu'il n'était pas certain que les autorités seraient dans la capacité d'assurer une protection efficace au demandeur⁷⁴.

ii. Accès sûr et légal

Dans sa décision du 4 décembre 2003, le Conseil constitutionnel a indiqué qu'il appartient à l'OFPPA « *sous le contrôle de la [CNDA], de ne refuser l'asile pour le motif énoncé [à l'article L.713-3, CESEDA] qu'après s'être assuré que l'intéressé peut, en toute sûreté, accéder à une partie substantielle de son pays d'origine, s'y établir et y mener une existence*

⁷² CNDA, 7.4.2005 (EQUA58M).

⁷³ CNDA, 4.4.2013 (MRT24FRSFGM).

⁷⁴ CNDA, 19.11.2012 (COL50MRSVUL). Voir également CNDA, 8.4.2011 (RUS51FSPVUL), qui concernait une femme et de sa fille d'origine tchéchène qui, vivant au Daghestan, avaient subi des sévices graves après la disparition de leur époux/père; la CNDA y a considéré que dans les circonstances très particulières de l'affaire, elles ne pouvaient se prévaloir de la protection des autorités ou s'établir dans une autre partie du territoire russe.

normale »⁷⁵. Dans un arrêt récent qui portait sur les mutilations génitales féminines et qui a fait jurisprudence, le Conseil d'État a énoncé ce qui suit : « *le statut de réfugié peut être refusé lorsque l'intéressée peut avoir accès à une protection sur une partie du territoire de son pays d'origine, à laquelle elle est en mesure, en toute sûreté, d'accéder afin de s'y établir et d'y mener une vie familiale normale* »⁷⁶. En outre, la CNDA a indiqué que « *le caractère effectif de la protection éventuellement offerte suppose pour le demandeur la possibilité de se rendre dans la région concernée sans traverser de territoires où sa vie ou sa liberté seraient menacées* »⁷⁷.

Selon une note interne de l'OFPRA, la question de l'accès à une zone de réinstallation est essentielle lorsque l'on envisage une API. Cependant, des obstacles d'ordre purement matériel et momentanés ne doivent pas nécessairement faire échec au rejet d'une demande sur le fondement d'une API.

Dans l'échantillon de décisions de la CNDA, la question de la possibilité d'accéder à la région de protection n'est que rarement étudiée. En effet, la plupart des décisions analysées n'évoquent pas de lieu de protection, ce qui rend impossible l'évaluation de la sûreté et de la légalité de l'accès. Lorsqu'il s'agit de prouver que le demandeur a accès à une protection, la CNDA renverse même la charge de la preuve. Par exemple, dans une affaire concernant un demandeur nigérian, la Cour a considéré que le demandeur n'avait pas établi « *l'impossibilité dans laquelle il se trouverait de demeurer dans sa région d'origine ni les menaces auxquelles il serait exposé dans cette région* ». Il n'avait pas non plus établi qu'il n'aurait pas accès à une protection dans une autre partie du pays (au sens de l'article de l'article L.713-3, CESEDA)⁷⁸.

Cependant, dans certaines décisions de l'échantillon, la CNDA a examiné la question de l'accessibilité de la région de protection afin d'exclure l'application de l'API et d'accorder une protection internationale. Par exemple, en ce qui concerne la Somalie, la CNDA s'est penchée sur les affirmations relatives au contexte prévalant dans ce pays, et notamment à Mogadiscio, ville où le demandeur avait vécu, ainsi qu'à Bud Bud, dont il était originaire. La Cour a envisagé la possibilité d'une API à Bud Bud, dont la région est contrôlée par le gouvernement fédéral de transition. Étant donné que pour retourner dans sa région d'origine, le requérant devrait « *traverser des zones sous le contrôle des islamistes et donc particulièrement exposées à des affrontements militaires directs* », la Cour a conclu qu'il serait exposé à « *une menace grave, directe et individuelle contre sa vie ou sa personne sans pouvoir se prévaloir d'une quelconque protection* »⁷⁹.

⁷⁵ Décision du 4 décembre 2003, considérant 17. Cette position a également été confirmée dans un arrêt récent rendu par le Conseil d'État sur les mutilations génitales féminines le 21 décembre 2012, qui a fait jurisprudence (01FRSFGM) : « accès à une protection sur une partie du territoire de son pays d'origine, à laquelle [la requérante] est en mesure, *en toute sûreté, d'accéder* afin de s'y établir et d'y mener une vie familiale normale ».

⁷⁶ Conseil d'État, 21.12.2012 (01FRSFGM).

⁷⁷ CNDA, 21.6.2011 (GEO28F).

⁷⁸ CNDA, 18.1.2011 (NIG20M).

⁷⁹ CNDA, 24.10.2012 (SOM07MSP). Voir également : CNDA, 30.8.2012 (SOM29MSP), où la CNDA a examiné le contexte qui prévalait en Somalie et a conclu que dans certaines zones géographiques, et notamment dans les régions du sud et du centre, il régnait un climat de violence généralisée. Parmi d'autres informations sur le pays d'origine, la Cour s'est référée à la décision de la CEDH Sufi et Elmi du 28 juin 2011, et notamment aux doutes émis par la CEDH sur les possibilités de réinstallation en Somalie pour une personne qui, atterrissant à Mogadiscio, devrait traverser une zone contrôlée par Al Chabaab, et qui n'y a pas de relations familiales ; CNDA, 20.6.2012 (AFG54MSP) : affaire s'inscrivant dans un contexte afghan où le demandeur était originaire de la province de Djôzdjân et avait vécu à Kaboul à partir de 2003. La CNDA s'est penchée sur le degré de généralisation de la violence à Kaboul, et a estimé qu'il y était élevé. Par ailleurs, la Cour a déclaré que selon le Bureau de la sécurité des ONG en Afghanistan (acronyme anglais : ANSO), la province de Djôzdjân était considérée comme présentant un degré d'insécurité faible, en comparaison avec les autres provinces d'Afghanistan. Cependant, la Cour a relevé que le

ii. Application de l'API.

Il est difficile d'évaluer comment l'alternative de protection interne est appliquée en France car dans la pratique, le recours à cette notion y est très limité. Selon les résultats tirés de l'entretien avec l'OFPPRA et de l'étude, il n'y a pas de pratique de l'API au niveau de l'OFPPRA, même s'il y existe quelques lignes directrices. Au niveau de la CNDA, l'application de l'API (encore limitée et incertaine) est émergente, mais les critères et conditions définis par la législation française et par la décision contraignante du Conseil constitutionnel ne sont pas toujours correctement appliqués.

1. Procédure.

i. Dans quelle procédure l'API est-elle appliquée ?

Selon l'entretien mené avec l'OFPPRA, dans le cadre d'une procédure pour déterminer le statut de réfugié où le demandeur est entendu par un officier de protection, l'API ne peut être envisagée qu'en se fondant sur le fond de son cas personnel. En principe, cela exclut les affaires où aucun entretien n'est mené avec les demandeurs d'asile (demandes manifestement infondées). Dans tous les cas, l'OFPPRA n'a appliqué l'API dans aucune de ses décisions.

Il devrait en aller de même à la CNDA, où l'API ne devrait pas être envisagée si le demandeur n'est pas entendu à l'audience. Cependant, dans l'échantillon, la CNDA a rendu une décision négative fondée *notamment* sur une API, dans le cadre d'une procédure par ordonnance dans laquelle un seul juge avait statué, sans avoir entendu le demandeur⁸⁰.

En théorie, il n'y a aucun obstacle à l'application de l'API en procédure prioritaire au niveau de l'OFPPRA. Il en va différemment au niveau de la CNDA où les procédures prioritaires n'existent actuellement pas.

ii. À quel stade de la procédure l'API est-elle appliquée ?

Selon les entretiens menés avec l'OFPPRA et la CNDA, la possibilité d'une API doit, dans le cadre d'un refus de protection, n'être prise en considération qu'en dernier lieu, après avoir déterminé que le demandeur aurait autrement droit à une protection internationale⁸¹. En outre, la CNDA a reconnu qu'en principe, le même raisonnement séquentiel devrait être utilisé pour appliquer l'API et les clauses d'exclusion.

Cependant, dans l'échantillon des décisions de la CNDA, ce n'est généralement pas le cas et, à cet égard, la pratique des juges n'est pas harmonisée. Comme les motivations de la

demandeur n'avait plus d'attache avec sa région d'origine puisque tous les membres de sa famille l'avaient quittée et que pour y arriver, il devrait obligatoirement traverser plusieurs provinces où le degré d'insécurité est élevé, dont celle de Kaboul.

⁸⁰ CNDA, 25.5.2011 (ALG48F).

⁸¹ Une note interne de la CNDA signale également de manière explicite qu'il ne convient d'envisager une API que lorsque l'existence de craintes de persécutions ou de menaces graves a été préalablement établie.

CNDA sont souvent courtes et ne sont pas toujours clairement séquentielles, il est parfois difficile de savoir si l'existence d'une API est utilisée comme argument seuil pour refuser une demande (dans le cas, par exemple, d'une demande perçue comme ayant peu de chances d'aboutir sans un examen complet des risques de persécution ou d'atteinte grave encourus par le demandeur) ou comme élément du traitement de la demande de protection (qui serait traité en même temps ou après que l'on aurait analysé le bien-fondé des craintes de persécution). Dans certaines décisions de la CNDA, il est estimé qu'une API existe juste après avoir exposé les faits, sans pour autant toujours établir lesdits faits et analyser les risques de persécution⁸². D'autres décisions considèrent la question de l'existence d'une API comme une partie de l'appréciation du risque de persécution⁸³. Enfin, quelques décisions de la CNDA abordent la question de l'existence d'une API après avoir établi que le demandeur aurait autrement droit à une protection internationale⁸⁴.

iii. Garanties procédurales.

Selon l'entretien mené avec l'OFPPRA, la question de l'existence d'une API peut, dans un premier temps, être abordée lors de l'entretien et constitue une partie de l'examen de la demande. Si l'API devait être appliquée, l'OFPPRA procéderait comme pour les cas d'exclusion, ce qui signifie qu'il y aurait un deuxième entretien portant sur cette question. Cependant, cela n'est jamais arrivé dans la pratique car l'OFPPRA n'a jamais appliqué l'API.

Selon l'entretien mené avec la CNDA, il n'existe pas de lignes directrices claires sur la façon de traiter l'API dans le cadre d'un recours. En fonction du cas, la question peut être abordée pendant l'audience, notamment lorsque le rapporteur l'a évoquée dans son rapport. À l'analyse des seules décisions de la CNDA figurant dans l'échantillon, il n'est pas possible de savoir si le demandeur a la possibilité de contester ou de commenter l'application d'une API. Cela n'est certainement pas le cas dans les décisions prononcées sans avoir entendu le demandeur (c'est-à-dire lorsque le demandeur ne se présente pas à l'audience, ou lorsque la décision est prise par ordonnance). À *fortiori*, cela n'est également pas le cas lorsqu'aucune zone de réinstallation n'est précisée, ce qui semble arriver fréquemment dans les affaires où l'API est appliquée.

2. Politique.

i. Type de demande de protection.

L'API est appliquée tant aux demandes de statut de réfugié qu'à celles de protection subsidiaire. Selon l'entretien mené avec l'OFPPRA, l'API peut (en théorie) être appliquée dans des situations de conflit armé (comme cela a d'ores et déjà été évoqué, l'OFPPRA n'applique actuellement pas l'API). Dans l'échantillon, plusieurs décisions de la CNDA

⁸² Voir, par exemple : CNDA, 23.7.2012 (PK13M) ; CNDA, 1.6.2011 (PK22M) ; CNDA, 6.2.2013 (PK23M), CNDA, 3.10.2011 (NIG18M), CNDA, 18.1.2011 (NIG20M) ; CNDA, 2.9.2010 (NIG21F) et CNDA, 19.7.2010 (GUI27FVUL), CNDA, 27.4.2010 (RUS30F).

⁸³ Voir, par exemple : CNDA, 9.1.2013 (ALG05M), CNDA, 27.1.2011 (KOS12M) ; CNDA, 29.7.2010 (TR25M) ; CNDA, 17.5.2011 (GHA26M) ; CNDA, 25.5.2011 (ALG48F) ; CNDA, 28.2.2012 (SOM10MSP) et CNDA, 30.8.2012 (SOM29MSP).

⁸⁴ Voir, par exemple : Conseil d'État, 21.12.2012 (01FRSFGM) ; CNDA, 26.2.2013 (SEN02FRSFGM) ; CNDA, 4.4.2013 (MRT24FRSFGM) ; CNDA, 25.6.2004 (ALG59MRS) ; CNDA, 7.4.2005 (EQUA58M) et CNDA, 17.12.2012 (DRC04M), CNDA, 17.6.2013 (ALG60FVUL), CNDA, 24.7.2012 (SOM08FSPVUL).

examinent la possibilité d'une API dans des situations de conflit armé/violence généralisée en République démocratique du Congo, en Somalie et en Afghanistan⁸⁵.

La loi même n'exclut pas d'emblée que l'API soit appliquée à des cas où c'est l'État qui est l'auteur de persécutions⁸⁶. Dans sa décision du 4 décembre 2003, le Conseil constitutionnel a rappelé au sujet de l'API qu'aux « *termes mêmes de la loi, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides instruirait la demande en tenant compte [...] de l'auteur des persécutions, selon qu'il relève ou non des autorités de l'État* ». Il ressort de l'entretien avec l'OFPRA que tant pour des raisons pratiques que juridiques, compte tenu des exigences pour appliquer l'API, il serait relativement difficile de l'appliquer dans les cas où l'auteur des persécutions est l'État. Dans les pays vastes, qu'ils soient régionalisés, fédéraux, décentralisés ou divisés en régions ou territoires autonomes, cela peut être envisagé, mais avec une grande prudence.

Selon une note interne de la CNDA datée de 2004, lorsque les pouvoirs publics sont les auteurs de persécution, une API ne peut exister que si les autorités en cause n'ont pas le contrôle effectif d'une partie du pays (conflit localisé, État fédéral). Cependant, dans un État unitaire, appliquer l'API est plus difficile lorsque c'est l'État qui est l'auteur de persécutions. Selon l'entretien mené avec la CNDA, il serait, en principe, impossible d'appliquer l'API dans ce cas.

Dans une affaire de l'échantillon, la CNDA a appliqué l'API dans un cas où le demandeur alléguait des menaces de la part à la fois de l'État et d'acteurs de persécution non étatiques⁸⁷. Il n'a pas été relevé d'affaire où la CNDA aurait explicitement écarté l'API au motif que l'auteur de la persécution est l'État.

ii. Fréquence d'application.

Selon les termes de la loi de 2003 relative au droit d'asile, l'utilisation de l'API ne constitue qu'une option pour les autorités. Selon la CNDA, l'échantillon des décisions analysées dans l'étude constitue un ensemble (quasi) exhaustif des décisions prises par la CNDA examinant ou appliquant la notion d'API depuis que celle-ci a été introduite dans le droit français. Étant donné le nombre très élevé de décisions prises chaque année par la CNDA (en 2012, la CNDA a prononcé 37 350 décisions⁸⁸), l'API n'est pratiquement jamais prise en considération⁸⁹.

⁸⁵ Voir, par exemple : CNDA, 17.12.2012 (DRC04M), CNDA, 24.10.2012 (SOM07MSP), CNDA, 24.7.2012 (SOM08FSPVUL) ; CNDA, 8.12.2011 (SOM09FSPVUL) ; CNDA, 28.2.2012 (SOM10MSP) ; CNDA, 30.8.2012 (SOM29MSP) ; CNDA, 7.3.2011 (AFG15M) ; CNDA, 8.2.2011 (AFG16M), CNDA, 12.10.2011 (AFG57MSP) et CNDA, 3.6.2011 (AFG17MSPVUL).

⁸⁶ Selon la loi, lorsque les autorités compétentes statuent sur une API, elles doivent notamment tenir compte de l'auteur de la persécution (article L. 713-3, CESEDA).

⁸⁷ CNDA, 29.7.2010 (TR25M) : dans cette affaire, le demandeur (un Turc d'origine kurde) invoquait des problèmes tant avec les autorités qu'avec le PKK qui, en 1990, avait tué son père (qui collaborait avec l'État) et un de ses frères. Cependant, la Cour a notamment estimé que le demandeur pouvait s'établir dans toute autre région de la Turquie, où il serait à l'abri de toute persécution car sa collaboration avec les autorités ne présentait d'intérêt pour les autorités que dans sa localité d'origine, en raison de sa connaissance des lieux. En outre, la Cour a estimé que les menaces du PKK étaient exclusivement liées à sa collaboration avec les autorités et que s'il quittait sa localité d'origine, il ne serait plus sous la pression des autorités et du PKK. La Cour a donc constaté qu'il disposait d'une API dans toute autre région de la Turquie que sa région d'origine.

⁸⁸ En 2012, la CNDA a pris 37 350 décisions (dont 8 285 décisions par ordonnance et 29 065 décisions collégiales). En 2013, elle en a pris 38 540 (8 309 par ordonnance et 30 231 décisions collégiales). Pour plus de précisions, voir CNDA, [Rapport annuel 2013](#).

⁸⁹ Les 45 décisions mentionnant l'API qui ont été passées en revue pour l'étude constituent un ensemble (quasi) exhaustif des décisions prises par la CNDA examinant ou appliquant la notion d'API depuis que celle-ci a été introduite dans le droit français.

Il ressort des entretiens menés avec l'OFPPRA et la CNDA que l'API fait l'objet d'un regain d'intérêt au sein des deux instances, notamment depuis l'arrêt récent que le Conseil d'Etat a prononcé le 21 décembre 2012 sur les mutilations génitales féminines et qui contient une remarque incidente sur cette question⁹⁰.

iii. Existe-t-il une politique générale en matière d'API ?

L'API est abordée au cas par cas. Au regard de l'API, le Conseil constitutionnel a notamment énoncé dans sa décision du 4 décembre 2003 que « *le bien-fondé de chaque demande sera examiné individuellement au regard de ces éléments concrets, appréciés à la date à laquelle [l'OFPPRA] statue* ». Cela est clairement écrit dans les notes internes de la CNDA et de l'OFPPRA sur l'API.

iv. Étendue de l'application de l'API.

Il ressort de l'entretien avec l'OFPPRA qu'en théorie, l'API devrait plus souvent être envisagée dans les pays d'origine connaissant une division politique/géographique ou une situation de violence généralisée/conflit armé. Dans l'échantillon d'affaires de la CNDA, la majorité des cas pour lesquels une API a été envisagée provenaient de Somalie, d'Afghanistan, d'Algérie, du Nigeria, du Kosovo et du Pakistan. L'API n'a jamais été appliquée dans le cas de la Somalie. Elle l'a été rarement dans le cas de l'Afghanistan et elle a été appliquée à la majorité des cas provenant d'Algérie, du Nigeria, du Kosovo et du Pakistan.

Il ressort de l'entretien avec l'OFPPRA qu'en théorie, l'API devrait être écartée pour les demandeurs qui invoquent des raisons impérieuses dues à des persécutions antérieures ou à la vulnérabilité particulière du demandeur. Selon une note interne de l'OFPPRA, l'API ne doit pas être utilisée pour les enfants mineurs et si elle contribue à une épuration ethnique.

Dans l'échantillon de décisions de la CNDA, aucune décision envisageant l'API ne concernait des mineurs non accompagnés et seuls deux cas concernaient des enfants ou adolescents. Dans chacun de ces deux cas, où les enfants risquaient, en cas de retour, de subir une mutilation génitale contre leur gré, la CNDA a accordé une protection⁹¹.

v. Application en cas d'obstacles techniques au retour.

L'article 8, paragraphe 3, de la directive « Qualification », qui permettait d'appliquer l'API nonobstant l'existence d'obstacles techniques au retour n'a pas été transposé dans l'article L.713-3, CESEDA, et la loi ne fait aucune référence à des « *obstacles techniques* ». Comme mentionné plus haut, selon une note interne de l'OFPPRA, la question de l'accessibilité d'une zone de réinstallation est, certes, essentielle lorsque l'on envisage une API. Cependant, des obstacles d'ordre purement matériel et momentanés ne doivent pas nécessairement faire obstacle au rejet d'une demande sur le fondement d'une API.

⁹⁰ Conseil d'État, 21.12.2012 (01FRSFGM) : le Conseil d'État a constaté qu'au sein d'une population où les mutilations génitales féminines étaient couramment pratiquées au point de représenter une norme sociale, les enfants et adolescentes non mutilés constituaient un groupe social. Cependant, le Conseil d'État a énoncé que pour établir le bien-fondé de la demande de protection, la personne concernée devait fournir l'ensemble des éléments circonstanciés, notamment familiaux, géographiques, sociologiques relatifs aux risques qu'elle encourt personnellement. Le Conseil d'État a ajouté que : « l'admission au statut de réfugié peut légalement être refusée, ainsi que le prévoit l'article L. 713-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, lorsque l'intéressé peut avoir accès à une protection sur une partie du territoire de son pays d'origine, à laquelle il est en mesure, en toute sûreté, d'accéder afin de s'y établir et d'y mener une vie familiale normale ».

⁹¹ CNDA, 26.2.2013 (SEN02FRSFGM) et CNDA, 4.4.2013 (MRT24FRSFGM).

Il ressort de l'entretien avec la CNDA que pour évaluer le bien-fondé des craintes de persécution ou d'atteintes graves du demandeur en cas de retour, la Cour ne prend pas en considération ce type d'obstacle technique, mais qu'elle ne tient compte que de la situation dans le pays d'origine.

c. Appréciation des faits et des circonstances.

La charge de la preuve repose soit sur le demandeur, soit sur l'État, selon que la question des acteurs de protection ou de l'API est en jeu.

En ce qui concerne les acteurs de protection, les dispositions pertinentes du droit français ne sont pas exclusivement l'article L.713-2, deuxième alinéa, *Ceseda*, mais également l'article L.713-2, premier alinéa du même Code sur les auteurs de persécution (relatif au refus ou à l'incapacité pour les acteurs de protection d'offrir une protection). Pour être reconnu comme réfugié ou pour se voir accorder une protection subsidiaire, un demandeur doit généralement assumer la charge de prouver que les acteurs de protection refusent ou sont dans l'incapacité de lui offrir une protection. En général et sans entrer dans les nuances de la jurisprudence, c'est au demandeur qu'il revient d'avoir demandé une protection avant de s'être enfui.

Lorsqu'il s'agit d'appliquer l'API (article L.713-3, *Ceseda*), c'est cependant sur l'OFPRA et la CNDA que repose la charge de la preuve. Dans sa décision du 4 décembre 2003, le Conseil constitutionnel a indiqué qu'il appartient à l'OFPRA « *sous le contrôle de la [CNDA], de ne refuser l'asile pour le motif énoncé [à l'article L.713-3, CESEDA] qu'après s'être assuré que l'intéressé peut, en toute sûreté, accéder à une partie substantielle de son pays d'origine, s'y établir et y mener une existence normale* » (considérant 17)⁹². Cela a été confirmé par des notes internes de la CNDA et de l'OFPRA⁹³. À l'occasion des entretiens menés, les deux autorités ont clairement affirmé que comme c'est le cas lorsqu'il s'agit d'appliquer des clauses d'exclusion, la charge de la preuve repose sur l'OFPRA et la CNDA pour ce qui est de l'application de l'API.

Cependant, dans l'échantillon de décisions utilisées pour cette étude, la CNDA fait souvent peser la charge de la preuve sur le demandeur en énonçant que « *le demandeur n'a pas établi* » qu'il n'avait pas d'API, tandis que rien dans les décisions n'indique que le demandeur n'ait même été interrogé au sujet de l'application d'une API. Par exemple, dans une affaire, la CNDA a estimé que le demandeur n'avait pas établi l'impossibilité pour les autorités de lui

⁹² Le Conseil constitutionnel a également rappelé qu'appliquer l'API pour refuser une protection n'était qu'une possibilité, et non une obligation. Le Conseil constitutionnel a ajouté « qu'un refus ne peut être opposé à une personne pour un tel motif qu'à la double condition, d'une part, que celle-ci n'ait "aucune raison de craindre d'y être persécutée ou d'y être exposée à une atteinte grave" et, d'autre part, qu'il soit "raisonnable d'estimer qu'elle peut rester dans cette partie du pays" ». Le Conseil constitutionnel a également précisé que « dans les cas où la loi envisage la protection pouvant être apportée par des organisations internationales ou régionales présentes sur place, il appartient à l'OFPRA et, le cas échéant, à la [CNDA] de déterminer si ces organisations offrent au demandeur une protection effective » (considérant 16). Surtout, le Conseil constitutionnel a énoncé « qu'aux termes mêmes de la loi, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides instruit la demande en tenant compte des conditions générales prévalant dans la partie concernée du territoire d'origine et de la situation personnelle du demandeur; qu'il devra également tenir compte de l'auteur des persécutions, selon qu'il relève ou non des autorités de l'État » ; et « que le bien-fondé de chaque demande sera examiné individuellement au regard de ces éléments concrets, appréciés à la date à laquelle l'Office statue ».

⁹³ La note interne de l'OFPRA précise également que toute décision de rejet fondée sur l'application de l'API doit, dans ses motifs, clairement préciser une zone de réinstallation.

conférer une protection, notamment en cas de réinstallation sur une autre partie du territoire algérien située en dehors des zones à risque⁹⁴. Dans une autre affaire, la CNDA a considéré que la requérante n'avait pas établi qu'elle « *ne pourrait s'établir dans une autre partie du Nigeria [...] ni qu'elle n'aurait pu bénéficier de la protection des autorités de son pays que ce soit dans sa ville d'origine ou localement* »⁹⁵. Dans le cas d'une requérante venant de Guinée, la Cour a estimé qu'elle « *n'établit pas l'impossibilité dans laquelle elle serait de trouver une protection dans une autre partie du territoire de son pays d'origine* »⁹⁶.

d. Qualité des décisions.

i. Information sur les pays d'origine.

Même lorsqu'il s'agit d'appliquer l'API, les décisions de la CNDA figurant dans l'échantillon ne se réfèrent que rarement aux informations sur le pays d'origine⁹⁷, et elles se fondent principalement sur les faits propres à la situation personnelle du requérant.

La législation nationale n'exige pas explicitement de l'État qu'il veille « *à obtenir des informations précises et actualisées auprès de sources pertinentes* » (exigence fixée par l'article 8, deuxième paragraphe, de la directive « Qualification »). Cependant, lorsque des informations sur le pays d'origine sont utilisées, elles sont généralement à jour.

Dans certaines décisions, la CNDA utilise des informations sur le pays d'origine pour établir que l'on est dans une situation de violence généralisée/conflit armé et qu'une API n'existe pas⁹⁸. Par ailleurs, dans certaines décisions, la CNDA a recours à des informations sur le pays d'origine pour établir que l'on est dans une situation de violence généralisée/conflit armé, mais n'en utilise aucunement pour décider qu'une API existe⁹⁹. Comme cela a d'ores et déjà été évoqué, il est fréquent que des décisions de la CNDA de l'échantillon appliquent l'API sans pour autant identifier de région de protection.

Au niveau de l'OFPRA et d'un point de vue théorique, si l'API devait être appliquée, le demandeur serait convié à un deuxième entretien (comme pour les clauses d'exclusion), à l'occasion duquel il pourrait contester l'intention de l'OFPRA ainsi que les informations

⁹⁴ CNDA, 9.1.2013 (ALG05M).

⁹⁵ CNDA, 2.9.2010 (NIG21F).

⁹⁶ CNDA, 19.7.2010 (GUI27FVUL).

Voir CNDA, 7.3.2011 (AFG15M) et CNDA, 8.2.2011 (AFG16M), où la Cour a estimé que « rien ne vient démontrer que [le requérant], qui dit craindre exclusivement les talibans, ne pourrait trouver refuge dans d'autres parties du territoire afghan contrôlées par les autorités légales du pays et notamment à Kaboul, où il a déjà vécu ».

Voir CNDA, 18.1.2011 (NIG20M), où la Cour a considéré que « l'intéressé n'établit pas l'impossibilité dans laquelle il se trouverait de demeurer dans sa région d'origine ni les menaces auxquelles il serait exposé dans cette région ». Elle a également estimé qu'il n'avait pas établi non plus qu'il n'y aurait pas accès à une protection au sens de l'article L.713-3, Ceseda.

Voir CNDA, 17.5.2011 (GHA26M), où la CNDA a estimé que « le requérant n'établit nullement qu'il n'aurait pas accès à une protection à Kumasi, ville dont il est natif et où il exerçait une partie de ses activités commerciales ».

CNDA, 27.4.2010 (RUS30F), où la CNDA a estimé « qu'à supposer fondées les craintes de persécution qu'invoque la requérante en cas de retour dans sa région d'origine, la République du Daghestan, ni les pièces du dossier, ni les déclarations faites en séance publique devant la Cour, ne permettent de tenir pour établi qu'elle ne soit pas en mesure d'obtenir la protection des autorités russes sur le reste du territoire de la Fédération de Russie ».

⁹⁷ Sauf dans CNDA, 17.5.2011 (GHA26M).

⁹⁸ CNDA, 24.10.2012 (SOM07MSP) ; CNDA, 24.7.2012 (SOM08FSPVUL) ; CNDA, 8.12.2011 (SOM09FSPVUL) ; CNDA, 28.2.2012 (SOM10MSP) ; CNDA, 30.8.2012 (SOM29MSP) ; CNDA, 2.9.2011 (AFG56MSPVUL) ; CNDA, 20.6.2012 (AFG54MSP) et CNDA, 3.6.2011 (AFG17MSPVUL).

⁹⁹ CNDA, 17.12.2012 (DRC04M) ; CNDA, 7.3.2011 (AFG15M) et CNDA, 8.2.2011 (AFG16M).

présentées sur son pays d'origine. Dans le cas où une décision de l'OFPRA appliquerait l'API en se fondant sur des informations sur le pays d'origine, le demandeur et/ou son avocat pourraient contester lesdites informations dans le recours qu'ils adresseraient à la CNDA.

Lorsque des informations sur le pays d'origine sont utilisées dans des décisions de la CNDA, il n'apparaît pas (à la lecture des seules décisions de l'échantillon) que lors de l'audience, le demandeur et/ou son avocat aient eu la possibilité de contester lesdites informations. Cela pose plus généralement la question du respect du principe du contradictoire à la CNDA.

Les décisions de la CNDA ne précisent pas si le requérant a eu l'occasion de contester ou de présenter des observations, y compris lorsque des informations sur le pays d'origine sont avancées. À ce stade, si l'on s'appuie sur l'échantillon de décisions étudiées, il apparaît que les demandeurs ou leurs avocats ne sont pas informés préalablement à l'audience d'une application de l'API et que *a fortiori*, les demandeurs ne savent pas sur quelles informations concernant le pays d'origine la CNDA se fonde.

ii. Formulaires, orientation et formation.

Le formulaire d'entretien utilisé par les officiers de protection de l'OFPRA, ne contient aucune référence particulière à l'API. Si cette question est abordée au cours de l'entretien, elle doit être intégrée à la partie V (Motifs de la demande). À la CNDA, il n'existe pas de formulaire pour l'audience, et les audiences ne sont ni transcrites, ni enregistrées. Même à supposer que la question de l'API soit soulevée pendant l'audience, cela n'est pas systématiquement mentionné dans la décision de la CNDA.

Lignes directrices/formations : il ressort de l'entretien mené avec l'OFPRA que les officiers de protection de l'OFPRA reçoivent une formation sur les notions d'acteur de protection et d'API dans le cadre de leur formation générale initiale (notamment sur la base des modules de formation de l'EASO), mais qu'en comparaison avec d'autres aspects de la protection internationale, ils n'y consacrent pas particulièrement de temps. De même, il ressort de l'entretien mené avec la CNDA que les rapporteurs de la CNDA reçoivent une formation sur les notions d'acteur de protection et d'API dans le cadre de leur formation générale initiale (d'une durée d'un mois), mais qu'en comparaison avec d'autres questions, ils ne consacrent pas particulièrement de temps à ces notions. Certaines notes internes de l'OFPRA portent sur l'API.

À la lecture des décisions de la CNDA étudiées qui abordent et/ou appliquent l'API, il apparaît manifestement que les rapporteurs et juges de la CNDA manquent de méthodologie quant à l'API. Sur la forme, la terminologie varie d'une décision à l'autre et il n'est pas systématiquement fait référence aux dispositions pertinentes¹⁰⁰. Les motivations de la Cour varient d'une décision à l'autre et sont plus ou moins développées en fonction des cas et/ou des juges¹⁰¹.

¹⁰⁰ Ceci explique également pourquoi il a été difficile de sélectionner les décisions de la CNDA à partir de mots clés et/ou de dispositions législatives. En outre, on ne saurait complètement exclure que certaines décisions de la CNDA abordent/appliquent l'API sans citer le moindre terme ou la moindre disposition législative afférents.

¹⁰¹ L'absence d'harmonisation/d'uniformisation tient également au grand nombre de formations de jugement à la CNDA et au nombre très élevé de décisions qui y sont prises chaque année. Question de l'API mise à part, il convient cependant de noter que des efforts ont été réalisés pour améliorer les motivations des décisions de la CNDA, et notamment pour que les analyses

Il ressort de l'entretien avec l'OFPRA que les **principes directeurs du HCR** y sont bien connus. Cependant, aucune décision de la CNDA figurant dans l'échantillon étudié ne fait référence aux principes directeurs du HCR sur l'API. Une décision se réfère à une position du HCR sur les vendettas (probablement la *Position de l'UNHCR sur les demandes de statut de réfugié dans le cadre de la convention de 1951 relative au Statut des Réfugiés, fondées sur une crainte de persécution en raison de l'appartenance d'un individu à une famille ou à un clan impliqué dans une vendetta*, car les références ne sont pas citées)¹⁰². Une décision fait référence au document du HCR sur les critères d'admissibilité pour évaluer les besoins de protection internationale des demandeurs d'asile en provenance de Colombie (Principes directeurs d'admissibilité du HCR pour évaluer les besoins en protection internationale des demandeurs d'asile en provenance de Colombie) daté du 27 mai 2010¹⁰³.

VI. Recommandations nationales.

Ces recommandations sont considérées comme étant particulièrement pertinentes dans le contexte français et sont complémentaires aux recommandations générales fournies dans le rapport comparatif APAIPA.

- Si les autorités font usage de la notion d'acteur de protection, elles doivent le faire en tenant soigneusement compte du droit international, et doivent suivre scrupuleusement les indications fournies dans l'article 7 de la directive "qualification" (refonte) et dans la législation française (à venir). En particulier, les autorités doivent démontrer que le demandeur peut effectivement être protégé par un acteur de protection spécifique et qu'il/elle aura accès à une protection et que la protection n'est pas temporaire.
- Les autorités françaises ne devraient pas faire l'usage de l'alternative de protection interne (API). Si elles font usage de la notion d'API, elles doivent le faire en tenant compte soigneusement du droit international, et suivre rigoureusement les indications fournies dans la directive "qualification" (refonte), dans l'article L.713-3 Ceseda, ainsi que dans la jurisprudence pertinente du Conseil constitutionnel. Les Principes directeurs du HCR sur la possibilité de fuite ou de réinstallation interne doivent également être dûment pris en considération.
- Comme indiqué par le Conseil constitutionnel, il appartient à l'autorité chargée de l'examen de la demande de protection d'établir chaque élément de l'alternative de protection interne.¹⁰⁴ Alors que le requérant peut être tenu de collaborer à cet examen, la charge de la preuve que l'API n'est pas possible ou que tout élément nécessaire à son application est manquant, ne doit pas lui incomber.
- Si l'alternative de protection interne est proposée ou appliquée, l'autorité chargée de l'examen de la demande de protection doit indiquer une zone de réinstallation spécifique

des situations de violence généralisée/conflits armés renvoient à des informations sur le pays d'origine et fassent référence aux arrêts de la CEDH.

¹⁰² CNDA, 27.2.2012 (AFG14MFRS).

¹⁰³ CNDA, 19.11.2012 (COL50MRSVUL).

¹⁰⁴ Conseil Constitutionnel, 4 décembre 2004 ([Décision n° 2003-485 DC](#)), Journal officiel du 11 décembre 2003, p. 21085, §17.

et délimitée de manière détaillée. Cette zone doit être une partie importante du territoire du pays d'origine,¹⁰⁵ et être facilement identifiable par le demandeur.

- Si l'alternative de protection interne est prise en considération, le demandeur doit être rapidement informé de ce fait et doit recevoir des informations sous forme écrite et/ou par l'intermédiaire du représentant légal, expliquant le concept d'API et son importance. Le demandeur doit également avoir la possibilité de contester l'application de l'API.
- L'alternative de protection interne ne peut être prise en considération qu'une fois la crainte de persécution ou le risque d'atteinte grave établi dans, au moins, une partie du pays d'origine.

¹⁰⁵ Conseil Constitutionnel, 4 décembre 2004 (Décision n° 2003-485 DC), Journal officiel du 11 décembre 2003, p. 21085..



ecre

European Council
on Refugees and Exiles

European Council on Refugees and Exiles

Rue Royale 146
1000 Brussels
Belgium

T. +32 2 234 38 00
F. +32 2 514 59 22

ecre@ecre.org

www.ecre.org