

## **L'institution d'une phase juridictionnelle dans le traitement de la demande d'asile en Côte d'Ivoire**

**Par Dia Jacques GONDO, Doctorant, Université Félix Houphouët-Boigny, Côte d'Ivoire.**

L'hymne national ivoirien, l'Abidjanaise, qualifie la Côte d'Ivoire de « Terre d'Espérance », de « Pays de L'Hospitalité » et de « La Patrie de la vraie Fraternité », dont l'accueil des réfugiés seuls ou en groupe, en est l'une des manifestations.

Cette dimension de l'hospitalité ivoirienne ne fait aujourd'hui l'objet d'aucun doute au regard de la manière dont l'Etat ivoirien a progressivement élargi la définition du réfugié. La Côte d'Ivoire, en effet, ne s'est pas seulement contenté d'adhérer, le 8 décembre 1961<sup>1</sup>, à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés<sup>2</sup>, qui définit le réfugié comme « toute personne qui, craignant avec raison, d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social et de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut, ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays, ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut, ou en raison de ladite crainte, ne veut y retourner »<sup>3</sup> ; mais, elle a aussi, le 26 février 1998, ratifié la Convention de l'OUA<sup>4</sup> régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, qui conçoit le réfugié comme « toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité ».

En plus de l'introduction de ces traités et les définitions du réfugié qu'ils consacrent dans l'ordre juridique interne<sup>5</sup>, la Côte d'Ivoire a étendu sa protection, aux termes de l'article 12 de sa loi fondamentale du 1<sup>er</sup> août 2000, à « Toute personne persécutée en raison de ses convictions politiques, religieuses, philosophiques, ou de son appartenance ethnique peut bénéficier du droit d'asile sur le territoire de la République de Côte d'Ivoire, sous la condition de se conformer aux lois de la République ».

Mais, pour que ces personnes qui tentent d'échapper aux guerres civiles, aux dictatures et aux persécutions bénéficient de la protection de l'Etat de Côte d'Ivoire, il

---

<sup>1</sup> Cf. Richard PERRUCHOU et Katarína TÖMÖLOVA (dir.), *Droit international de la migration recueil d'instruments*, Genève, OIM, 2008, p. 786

<sup>2</sup> Idem

<sup>3</sup> Cf. Article 1<sup>er</sup>, A 2

<sup>4</sup> Organisation de l'Unité Africaine

<sup>5</sup> Cf. Patrick DAILLIER, Mathias FORTEAU et Alain PELLET, *Droit International Public*, Paris, LGDJ, 8<sup>e</sup> éd. , 2009, p. 253.

faudrait qu'auparavant, l'Etat s'assure qu'il a effectivement affaire à des réfugiés et il ne suffit pas, évidemment, que les intéressés prétendent d'être des réfugiés ; ils doivent passer par une procédure dite de « reconnaissance du statut de réfugié ». A cet égard, l'exécutif ivoirien a pris l'Arrêté n° 46 MAE/AGH/SDAM/SAARA du 1<sup>er</sup> février 2007, portant création, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale d'Eligibilité au Statut de Réfugié (CNE) et l'Arrêté n° 47 MAE/AGH/SDAM/SAARA du 1<sup>er</sup> février 2007 portant création, organisation et fonctionnement de la Commission de Recours au Statut de Réfugié (CR).

Ainsi, deux commissions, la CNE et la CR, ont été créées au sein du Service d'Aide et d'Assistance aux Réfugiés et Apatrides (SAARA), institué par le décret N° 2000-84 du 16 février 2000 et, en ce moment rattaché au Ministère des Affaires Etrangères. L'exclusivité de la compétence de la détermination du statut de réfugié étant détenue par un seul service de l'exécutif, n'y a-t-il pas à craindre que le droit des demandeurs d'asile à un traitement juste, transparent et équitable de leur demande ne soit compromis ? Comment assortir la procédure ivoirienne de reconnaissance du statut de réfugié de garanties substantielles ?

Comme le dit, à juste titre, Montesquieu « c'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser (...). Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir »<sup>6</sup>. En conséquence la fonction de la détermination du statut de réfugié devrait être redistribuée entre l'exécutif et d'autres organes de l'Etat dont le plus indiqué se trouve être le pouvoir judiciaire. L'intervention de celui-ci dans la procédure de détermination du statut de réfugié se situerait alors en aval de la phase administrative. Pour un meilleur aménagement de cette phase juridictionnelle (II), il importe de connaître, de prime abord, son utilité dans le traitement d'une demande d'asile (I).

## **I – L'utilité de la phase juridictionnelle**

Le pouvoir judiciaire étant supposé indépendant vis-à-vis de l'exécutif (A), il est à même de contribuer à la mise en place d'une procédure d'asile juste et transparente dès lors que son fonctionnement revêt des garanties intrinsèques (B).

### **A – L'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport à l'exécutif**

Au nombre des fonctions principales relevant de la compétence du SAARA, aux termes de l'article 8 du décret n° 2000-84 du 16 février 2000 portant organisation du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, figure la fonction de la détermination du statut des réfugiés. A cette fin, l'exécutif a créé au sein du SAARA deux commissions en 2007 : la Commission Nationale d'Eligibilité au Statut de Réfugié<sup>7</sup> et

---

<sup>6</sup> Cf. MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, IX, VI.

<sup>7</sup> L'article 1er de l'Arrêté n° 46 MAE/AGH/SDAM/SAARA du 1er février 2007, portant création, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale d'Eligibilité au Statut de Réfugié dispose comme suit, en son article 1er : « Il est créé au sein du Service d'Aide et d'Assistance aux Réfugiés et Apatrides (SAARA), une Commission Nationale d'Eligibilité (CNE) ».

la commission de Recours<sup>8</sup>. Il apparaît ainsi que la fonction de la détermination du statut de réfugié est entièrement concentrée dans les mains de l'Exécutif dont la fonction classique de gestion des relations diplomatiques ne saurait être compromise.

Or, malgré les appels à « accorder (...) l'asile à un étranger persécuté au nom de principes supérieurs (...) hors de tout intérêt politique »<sup>9</sup>, les Etats qui accordent l'asile sont toujours soupçonnés de juger ceux desquels proviennent les réfugiés<sup>10</sup>. Bien plus, la reconnaissance du statut de réfugié à des ressortissants d'un pays donné est souvent perçue par les autorités de ce pays comme le signe d'un soutien de l'Etat d'accueil à ses opposants<sup>11</sup>. Conscients de cette situation, les Etats sont souvent enclins à refuser la reconnaissance dudit statut aux ressortissants de pays amis ; c'est la prévalence du principe de « bon voisinage ».

Le cas de la Mauritanie et du Sénégal est édifiant sur ce point. En effet, en avril 1989, un incident frontalier a entraîné un déchaînement de violences communautaires à Dakar et à Nouakchott ainsi que la rupture des relations diplomatiques entre le Sénégal et la Mauritanie. Chaque pays a rapatrié alors ses ressortissants respectifs par voies terrestre et aérienne, mais en Mauritanie, le gouvernement a expulsé également des milliers de ses propres ressortissants, d'authentiques mauritaniens en les accusant d'être des sénégalais<sup>12</sup>. Chassés vers la rive gauche du fleuve Sénégal après avoir été dépossédés de leurs papiers d'identité, de leur cheptel et de leurs terres, les *Haalpulaar* mauritaniens furent, dans un premier temps, soutenus et reconnus réfugiés par le gouvernement sénégalais<sup>13</sup>. Toutefois, à partir de 1992, lorsque les relations entre les deux pays furent rétablies, le Sénégal se désolidarisa progressivement de la cause des réfugiés mauritaniens<sup>14</sup>.

---

<sup>8</sup> Cf. article 1<sup>er</sup> de l'Arrêté n° 47 MAE/AGH/SDAM/SAARA du 1<sup>er</sup> février 2007 portant création, organisation et fonctionnement de la Commission de Recours au Statut de Réfugié.

<sup>9</sup> Jean-Pierre THÉRON, *Evolutions récentes du droit des réfugiés en Europe*, Presses de l'Institut d'études politiques de Toulouse, 1995, p. 5.

<sup>10</sup> François JULIEN-LAFERRIERE, *Droit des étrangers*, Paris, PUF, 2000, p. 360.

<sup>11</sup> Pour preuve, lors du sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA organisé à Accra en 1965, Houphouët-Boigny, [Président Ivoirien], reprochait au Ghana « d'accueillir sur son sol les représentants d'un gouvernement en exil du royaume du Sanwi, partie intégrante du territoire ivoirien. Hamani Diori [Président du Niger], quant à lui, accusait Accra d'avoir entraîné dans des camps situés sur le territoire ghanéen les éléments du parti d'opposition Sawaba qui ont lancé des attaques en divers points de la ville de Niamey le 8 octobre 1964 ». Cf. Camille ALLIALI, *Disciple d'Houphouët-Boigny*, Abidjan, Juris-Editions, 2008, pp. 49-50.

<sup>12</sup> De fait, pour le gouvernement mauritanien, l'objectif était d'écarter certains fonctionnaires, appartenant principalement au groupe ethnique *Haalpulaar*, qui dénonçaient l'oppression subie par les Noirs en Mauritanie au sein d'un mouvement politique clandestin appelé les Forces de Libérations des Africains de Mauritanie (FLAM). Il s'agissait également de libérer des terres dans le Sud du pays en expulsant les agriculteurs et éleveurs *haalpulaar*, qui en avaient traditionnellement le contrôle, et en les redistribuant à de riches commerçants maures faisant allégeance au régime.

<sup>13</sup> Le contexte était favorable car le gouvernement sénégalais avait lui-même rompu ses relations diplomatiques avec la Mauritanie.

<sup>14</sup> Cf. Fresia MARION « Des 'réfugiés-migrants' : Les parcours d'exil des réfugiés mauritaniens au Sénégal, *New Issues in Refugee Research, Research Paper*, No. 135, Genève, UNHCR, décembre 2006, pp. 1, 2 et 7.

De même, lorsque le Ghana a accordé l'asile à des ressortissants ivoiriens, suite au conflit consécutif à la proclamation, le 3 mai 1959, de la « République indépendante du *Sanwi* », une partie du territoire ivoirien, les relations entre le Ghana et la Côte d'Ivoire sont demeurées conflictuelles jusqu'à l'avènement du Gouvernement du General Ankrah plus favorable au régime Houphouët d'alors<sup>15</sup>. C'est, en effet, ce gouvernement qui a expulsé ces réfugiés ivoiriens pour rendre possible la normalisation des relations diplomatiques entre les deux pays à partir de 1968.

On note, par ailleurs, qu'un rapport du comité des avocats des Droits de l'Homme de 1995 relatif à la crise des réfugiés en Afrique, aux droits de l'homme et à l'application de la Convention de l'OUA de 1969, relève que « bien qu'elle soit partie de tous les instruments juridiques internationaux, la Côte d'Ivoire est quelque peu réticente à offrir le statut juridique individuel de réfugié [à des étrangers persécutés] par peur de mettre en péril les relations avec ses voisins »<sup>16</sup>.

Autant dire qu'une procédure d'asile entièrement administrative est à la merci des vicissitudes diplomatiques. C'est eu égard à ces considérations qu'il importe d'instituer, en Côte d'Ivoire, en aval de la phase administrative de la procédure de la reconnaissance du statut de réfugié, une phase juridictionnelle. Cela permettrait de garantir des voies de recours effectif, le pouvoir judiciaire étant indépendant face au gouvernement. Son indépendance, ce n'est pas seulement une question de statut une fois recruté, mais aussi un état d'esprit (chez le juge) et une culture (chez ses interlocuteurs)<sup>17</sup>.

D'aucuns pourraient minimiser la portée de cet argument au motif qu'un représentant du ministère de la justice, un juge en l'occurrence très souvent, siège déjà au sein de la CNE et de la CR. Cependant, du fait de son caractère « minoritaire », la présence du représentant du ministère de la justice à ces commissions n'est pas de nature à contrebalancer suffisamment, comme le ferait une juridiction régulière, la doctrine gouvernementale si celle-ci portait atteinte au droit d'asile. L'implication de l'institution juridictionnelle dont l'indépendance est garantie contre l'Exécutif est mieux indiquée.

En effet, là où l'administration active peut éviter de se prononcer expressément, dans certains cas très sensibles, en usant du mécanisme de décision implicite de rejet<sup>18</sup> ou en refusant de motiver ses décisions de rejet, secret de l'administration

---

<sup>15</sup> Cf. Camille ALLIALI, *Disciple d'Houphouët-Boigny*, op. cit. pp. 89-92.

<sup>16</sup> Lawyers Committee for Human Rights, *African Exodus : Refugee Crisis, Human Rights and the 1969 OAU Convention*, New York, Lawyers Committee for Human Rights Editions, 1995, p. 49 ; Cristiano d'ORSI, « La définition de « réfugié » dans les législations africaines : une analyse comparative critique », *New issues in refugee research*, Working Paper No. 121, Genève, UNHCR, février 2006, p. 10.

<sup>17</sup> Cf. Serge GUINCHARD, Gabriel MONTAGNIER, André VARINARD, Thierry DEBARD, *Institutions juridictionnelles*, Paris, Dalloz, 12<sup>e</sup> édition, 2013, p. 157.

<sup>18</sup> « Un silence normateur d'effet négatif ou silence-refus », pour reprendre une expression chère aux Professeurs Maurice KAMTO et Bernard-Raymond-Guimdo Dogmo. Cf. Maurice Kamto et Bernard-Raymond Guimdo Dogmo, « Le silence de l'administration en droit administratif camerounais », in *Lex Lata*, No 005, 15 décembre 1994, p. 12. Et l'adage selon lequel « qui ne dit mot, consent » applicable souvent en droit administratif peut aussi parfois être substitué par le principe d'après lequel « qui ne dit mot, refuse ». Cf. René CHAPUS, *Droit administratif général*, tome I, Paris, Montchrestien, 4<sup>ème</sup> éd., 1988, p. 333.

obligant<sup>19</sup>, ou alors en les motivant succinctement<sup>20</sup>, le juge peut, quant à lui, trancher avec davantage de sérénité. En tout cas, en toutes circonstances, tout « organe judiciaire (...) qui, en cette qualité, ne se prononce que sur la base du droit, indépendamment de toute influence ou de toute intervention de la part de quiconque, dans l'exercice de la fonction juridictionnelle (...), ne saurait agir d'une autre manière »<sup>21</sup>.

Le juge, dont le statut assure l'indépendance et concoure par là-même à le conforter dans la vertu d'impartialité en le préservant du risque de pression de la part du gouvernement, est une garantie institutionnelle envisageable dans la procédure d'asile en Côte d'Ivoire. Cette liaison entre indépendance et impartialité est marquée avec force dans la rédaction de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>22</sup> dont la Côte d'Ivoire est partie depuis 26 mars 1992<sup>23</sup>. L'indépendance du juge est aussi affirmée régulièrement dans la Constitution ivoirienne en son article 101, qui dispose que « le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif ». La valeur constitutionnelle de la protection de l'indépendance du juge est également déduite des articles 103<sup>24</sup> et 104<sup>25</sup> du même texte fondamental, la Constitution.

Tels sont autant d'arguments tirés de l'indépendance du juge et qui devraient convaincre les décideurs de lui donner une place de choix dans la procédure ivoirienne de détermination du statut des réfugiés. C'est même une nécessité pour l'effectivité de la procédure d'asile car, au-delà des avantages que nous venons d'analyser, les garanties intrinsèques à la procédure juridictionnelle accroîtraient aussi les chances d'application correcte de la notion de reconnaissance en faveur des demandeurs d'asile.

## **B – Les garanties intrinsèques à la procédure juridictionnelle**

Au nombre des garanties intrinsèques à la procédure juridictionnelle, on note, en premier lieu, la possibilité du juge de corriger quelques-unes des lacunes de la phase

---

<sup>19</sup> Charles DEBBASCH et Frédéric COLIN, *Droit administratif*, Paris, Economica, 8<sup>ème</sup> éd., 2007, p. 418.

<sup>20</sup> Les Professeurs Charles DEBBASCH et Frédéric COLIN notent que « faire connaître les motifs, c'est expliquer la décision et donc éviter les conflits entre l'administration et les administrés. Motiver oblige également l'administration à ne pas prendre de décisions pour des raisons inavouables, c'est en quelque sorte purifier l'administration. La motivation permet également un meilleur contrôle du juge ou du supérieur hiérarchique sur les décisions ». Cf. Charles DEBBASCH et Frédéric COLIN, *Droit administratif*, op. cit. p. 418.

<sup>21</sup> Cf. *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, Avis consultatif, [1971] C.I.J. Rec. 21 juin 1971, p. 16

<sup>22</sup> « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi ».

<sup>23</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 993, p. 3

<sup>24</sup> L'article 103 de la loi N°2000-513 du 1er août 2000 portant Constitution de la Côte d'Ivoire garantit cette indépendance disposant que « les magistrats ne sont soumis, dans l'exercice de leurs fonctions, qu'à l'autorité de la loi ».

<sup>25</sup> Celui dispose que « Président de la République (...) le garant de l'indépendance de la magistrature ».

administrative. Cela va de soi étant donné son aptitude à instruire de manière plus complète<sup>26</sup> et contradictoire<sup>27</sup> des affaires tout en respectant toutes les règles générales de procédure dont l'application n'est pas écartée par une disposition formelle de la loi ou n'est pas inconciliable avec l'organisation juridictionnelle<sup>28</sup>. On y inclut la comparution du requérant, la collégialité de la prise de décision et la motivation des décisions, entre autres.

La phase juridictionnelle de l'asile comporterait une juridiction d'appel, qui conduirait, en tant que corollaire du principe du double degré de juridiction<sup>29</sup>, à un double examen sérieux des demandes d'asile. Aussi, sur le plan préventif, l'appel est-il une garantie de bonne justice<sup>30</sup> parce que sachant que sa décision pourra être reformée, l'agent d'éligibilité ou le juge de première instance sera incité à redoubler de conscience professionnelle, à examiner la demande du statut de réfugié du requérant avec plus de soin et d'attention. Ce sont les mêmes idées qu'exprime Jeremy Bentham lorsqu'il mentionne que: «l'appel présente deux utilités manifestes: 1) pour réformer des décisions injustes, soit que l'injustice ait été volontaire, soit qu'elle ait eu pour cause l'ignorance ou l'erreur; 2) pour prévenir les jugements volontairement iniques, en ôtant l'espérance de les voir jamais s'exécuter. Considérer une [juridiction] d'appel comme simplement utile, ce n'est point s'en faire une assez haute idée; elle est d'une nécessité absolue (...) »<sup>31</sup>.

---

<sup>26</sup> Le juge dispose, en effet, de pouvoirs d'instruction lui permettant de demander la communication de documents nécessaires à la vérification des allégations des demandeurs. Mais, il lui incombe alors de garantir la confidentialité des éléments d'information relatifs aux personnes concernées, qui constitue tant une garantie essentielle du constitutionnel d'asile qu'une exigence découlant de la convention de Genève. Cf. France, CE, Sect. 1<sup>er</sup> octobre 2014, M. Erden, A, No. 349560

<sup>27</sup> Le principe du contradictoire trouve sa place dans la procédure de détermination du statut de réfugié. Il est consacré au § 199 du **Guide des procédures et critères du HCR** en ces termes : « Si normalement un seul entretien doit suffire pour faire la lumière sur la position du demandeur, une entrevue supplémentaire peut être nécessaire pour permettre à l'examineur de résoudre les inconséquences apparentes et les contradictions et pour trouver l'explication de toute représentation fautive ou dissimulation de faits matériels. En elles-mêmes, des déclarations inexactes ne constituent pas une raison pour refuser le statut de réfugié et l'examineur a la responsabilité d'évaluer de telles déclarations à la lumière des diverses circonstances du cas ».

<sup>28</sup> Selon une formule que l'on retrouve dans maintes décisions, une juridiction administrative doit « même en l'absence de texte, observer toutes les règles générales de procédure dont l'application n'est pas écartée par une disposition formelle ou n'est pas incompatible avec son organisation ». Cf. France, CE 10 août 2018, Villes Rec. 841, concl. Berget, in Marceau Long, Prosper Weil, Guy Braibant, Pierre Delvolvé et Bruno Genevois, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, 20<sup>e</sup> édition, 2015, p. 151.

<sup>29</sup> R. PERROT, «Le principe du double degré de juridiction et son évolution en droit judiciaire privé français», in *Studi in onore di E.T Liebman*, 1979, pp. 1971 et suivantes ; M. DEGUERGUE, «Le double degré de juridiction», in *L'appel en contentieux administratif*, Actualité juridique de droit Administratif, 2006, pp. 1308-1314 ; Daniel GILTARD, «L'office du juge d'appel et le double degré de juridiction», in *Mélanges en l'honneur du Professeur Daniel Labetoulle*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 425-439.

<sup>30</sup> Maryse DEGUERGUE, « Le double degré de juridiction », *AJDA*, 2006, p. 1308. Voir également la revue *Justices*, 1996, N° 4, sur « Justice et double degré de juridiction ».

<sup>31</sup> Jérémie BENTHAM, *De l'organisation judiciaire. Essai sur la situation politique de l'Espagne. Défense de l'usure. Essai sur la nomenclature et la classification des principales branches d'art -et-science*, Bruxelles, Louis Hauman et compagnie, 1830, p. 54

Ce double examen sérieux des demandes d'asile ne peut, à vrai dire, être garanti par l'article 3 de l'Arrêté n° 47 MAE/AGH/SDAM/SAARA du 1<sup>er</sup> février 2007 portant création, organisation et fonctionnement de la Commission de Recours au Statut de Réfugié, qui dispose que « la commission de recours est composée de personnes qui n'ont pas participé à la prise de décision de la CNE, objet du recours ». Cela s'explique par le fait que la loi ne donne pas au requérant le moyen de vérifier le respect de cette règle en lui donnant communication de la liste des personnes ayant participé à la délibération de la CNE, en première instance, à l'instar du droit français, droit dont le juge fait une application stricte à compter de l'affaire *Téry*<sup>32</sup> de 1913. Le requérant d'asile se trouvant dans l'impossibilité de connaître la composition de la formation du jugement de l'instance ayant statué sur sa demande en première ressort, il se trouve dans l'impossibilité de contester, le cas échéant, la régularité de sa composition, conformément au principe des droits de défense.

Pour rappel, lors des travaux préparatoires du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le représentant du Royaume-Uni avait fait valoir qu'un recours non judiciaire ne pouvait être « utile »<sup>33</sup>. Dans cet esprit, plusieurs Etats ont assorti leur procédure d'asile d'une phase juridictionnelle de la procédure d'asile. Il en va ainsi des Etats membres de l'Union européenne. A cet égard, l'article 39, paragraphe 1, alinéa (a) de la directive No 2005/85/CE du Conseil de l'Union européenne du 1<sup>er</sup> décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres, dite directive "procédure", impose auxdits Etats de faire en sorte que les demandeurs d'asile disposent d'un droit à un recours effectif devant une juridiction contre les décisions concernant leur demande d'asile ou du statut de réfugié<sup>34</sup>. Il s'agit ici d'une extension aux autres Etats de l'Union de ce qu'il est convenu d'appeler une bonne pratique puisqu'en Espagne, une loi de 1994 prévoyait déjà que les décisions de la Commission interministérielle peuvent faire l'objet d'un recours devant les juridictions administratives (*Audiencia Nacional*)<sup>35</sup>.

En Afrique, l'on peut citer l'exemple de l'Ouganda où l'article 39 de la loi ougandaise de 2006 relative au statut des réfugiés autorise le requérant non satisfait de la décision de la commission d'appel de recourir à une révision judiciaire. Au Rwanda,

---

<sup>32</sup> « Considérant qu'alors que les décisions des 7 et 18 juillet ayant omis de mentionner les noms des membres qui ont assisté aux débats et participé auxdites décisions, il ne peut être établi que tous ceux qui ont concouru à cette décision du 18 juillet aient entendu les observations présentées par le sieur Téry et son défenseur dans la séance du 7 précédent, ledit sieur Téry est fondé à soutenir qu'il s'est trouvé privé du droit de défense accordé par les dispositions des art. 11, § 5, de la loi du 27 fév. 1880 et 11 du décret du 11 mars 1898 et à demander, pour ce motif, l'annulation de la décision attaquée : ... (Annulation) ». Cf. France, CE, 20 juin 1913, *Téry*.

<sup>33</sup> Cf. Doc. Des Nations-Unis E./1681; Pierre MERTENS, « le droit à un recours effectif devant l'autorité nationale compétente dans les conventions internationales relatives à la protection des Droits de l'Homme » in *Revue belge de Droit International*, vol. 2, 1968, p. 461.

<sup>34</sup> La Cour de Justice de l'Union Européenne a, à plusieurs reprises, eu l'occasion d'interpréter l'article 39 de la directive No 2005/85/CE du Conseil du 1<sup>er</sup> décembre 2005, dite "directive procédure", en rapport avec le recours effectif dans le droit national à propos de la décision de rejet de la demande du statut de réfugié dans le cadre d'une procédure accélérée ou prioritaire respectivement dans l'affaire d'un ressortissant mauritanien en la personne de M. Brahim Samba Diouf c/ Luxembourg et dans celle de deux ressortissants nigériens identifiés comme H.I.D et B.A c/ Irlande. Cf. Cour de Justice de l'Union Européenne, Brahim Samba Diouf c/ Luxembourg, Affaire C-69/10, 28 juillet 2011 ; Cour de Justice de l'Union Européenne, H.I.D et B.A c/ Irlande, Affaire C-175/11, 31 janvier 2013).

<sup>35</sup> *Idem*

un requérant d'asile insatisfait d'une décision de rejet ou d'exclusion du statut de réfugié est autorisé à saisir l'institution judiciaire compétente dans les quinze (15) jours suivant la décision<sup>36</sup>. C'est aussi le cas au Niger où la loi prévoit que « les décisions de la Commission [Nationale d'Eligibilité au Statut de Réfugié] sont susceptibles de recours auprès du Ministre chargé de l'intérieur et ce, sans préjudice des autres voies de recours devant les juridictions compétentes »<sup>37</sup>. C'est également le cas en République Démocratique du Congo<sup>38</sup>.

L'Etat ivoirien peut s'inspirer de ces différentes bonnes pratiques pour assortir sa procédure d'asile d'une phase juridictionnelle. La diminution des garanties dites « formelles » ou procédurales dans la procédure de la reconnaissance de qualité de réfugié en travestit, en effet, le concept même<sup>39</sup> car le respect du principe de non-refoulement impose qu'il soit procédé à un examen approfondi des demandes d'asile<sup>40</sup> et l'exception à ce principe au titre de l'article 32 de la Convention de Genève ne saurait s'appliquer normalement qu'en cas de recours juridictionnel<sup>41</sup>. L'aménagement de cette phase juridictionnelle de la procédure d'asile devra être fait de manière à garantir l'effectivité du recours.

## II – L'aménagement de la phase juridictionnelle

L'aménagement de la phase juridictionnelle de la procédure d'asile devra tenir compte du droit au recours<sup>42</sup> utile<sup>43</sup> ou effectif<sup>44</sup> sur lequel la Côte d'Ivoire s'est engagée à travers, notamment, la ratification de la Convention internationale sur

---

<sup>36</sup> Article 35 du règlement d'ordre intérieur du Conseil National pour les Réfugiés du Rwanda du 21 novembre 2003.

<sup>37</sup> Cf. article 5, alinéa 3 de la loi No. 97-016 du 20 juin 1997 portant statut des réfugiés.

<sup>38</sup> La possibilité des demandeurs d'asile déboutés de saisir les tribunaux est consacrée par le préambule de la loi No. 021/2002 du 16 octobre 2002 portant statut des réfugiés en République Démocratique du Congo prévoit que « La Commission des recours, statue en dernière instance, sur les recours formulés contre les décisions de la CNR [Commission Nationale pour les Réfugiés] contestées par le requérant. Toutefois, celui-ci a la possibilité de faire appel devant les juridictions compétentes ».

<sup>39</sup> I. JACKSON, « Evolution historique de la protection internationale des réfugiés : défis de la situation actuelle » in CALOZ-TSCHOPP, M. C., A. CLEVENOT (Eds.), *Asile, violence, exclusion en Europe, Histoire, analyse, prospective*, Cahiers de la Section des Sciences de l'Education de l'Université de Genève Université de Genève, Genève, 1994, pp. 243-252.

<sup>40</sup> Sur cette question, voir notamment Patricia HYNDMAN, « *The 1951 Convention and Its Implications for Procedural Question* » in *International Journal of Refugee Law*, 1995, 199,

<sup>41</sup> Frédéric TIBERGHEN, « L'expulsion des réfugiés: problèmes législatifs et jurisprudentiels » in *Documentation réfugiés*, Supplément au No. 73, 5/14 mai 1989, p. 3.

<sup>42</sup> Le recours renvoyant à un « procédé consistant à soumettre une décision à une autorité qualifiée à cet effet, en vue d'obtenir qu'elle l'infirmes ou la modifie ». Pierre MERTENS « le droit à un recours effectif devant l'autorité nationale compétente dans les conventions internationales relatives à la protection des Droits de l'Homme » in *Revue belge de Droit International*, vol. 2, 1968, p. 458.

<sup>43</sup> Cf. article 2, al. 3 du Pacte relatif aux droits civils et politiques, traité ratifié par la Côte d'Ivoire le 26 mars 1992.

<sup>44</sup> L'article 8 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, partie intégrante de la Constitution ivoirienne, s'énonce comme suit: « Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi ».

l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale<sup>45</sup>. A cet égard, il conviendrait de créer une Cour nationale du droit d'asile en matière d'appel (A) et d'élargir les compétences la Chambre administrative de la Cour suprême en matière de cassation (B).

## A – La création d'une Cour nationale du droit d'asile en matière d'appel

La première idée qui vient à l'esprit lorsque l'on songe à l'aménagement de la phase d'appel du contentieux de l'asile, portant sur décisions de la CNE, est celle du transfert aux juridictions d'appel de droit commun existantes, qui ont compétence pour juger ces décisions à caractère administratif. Cela aurait aussi pour avantages la cohérence juridique, la simplicité et le recours à des professionnels qualifiés. Mais, une telle approche serait défavorable aux requérants d'asile par la restriction de la procédure orale<sup>46</sup> et banaliserait le droit d'asile au sein du droit des étrangers<sup>47</sup> en le mêlant aux problèmes d'immigration<sup>48</sup>. De même, elle remettrait en cause la place du HCR dans la formation du jugement<sup>49</sup>, conduirait à un allongement considérable des délais et ferait perdre à la procédure d'asile en efficacité et en uniformité<sup>50</sup>. Le transfert de la procédure d'asile au pouvoir judiciaire décentralisé et non spécialisé accroîtrait également les risques d'erreur dans les prises de décisions.

Aussi en tenant compte du fait que « le réfugié est d'abord [et avant tout] un étranger »<sup>51</sup>, serait-on amené à instituer une juridiction unique chargée de l'ensemble

---

<sup>45</sup> C'est le 4 février 1973 que la Côte d'Ivoire ratifie la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. L'article 7, al. 2 stipule de cette convention stipule que : « Toute personne dispose d'une voie de recours et d'une protection effectives devant des tribunaux nationaux indépendants, compétents en la matière, contre toute discrimination concernant ses droits et ses libertés fondamentales dont elle viendrait à être l'objet du fait de sa race, de sa couleur ou de son origine ethnique».

<sup>46</sup> Dans le contentieux de l'asile, « les dossiers retracent des parcours individuels de vie comportant de nombreux éléments factuels, d'où l'importance des échanges à l'audience entre le requérant et les juges. Ce rôle donné à l'oralité déroge au caractère essentiellement écrit de la procédure administrative ». Cf. *Martine Denis-Linton*, « La cour nationale du droit d'asile (CNDA) », in Julian FERNANDEZ et Caroline LALY-CHEVALIER (dir.), *Droit d'asile*, Paris, Pedone, 2015, pp. 120

<sup>47</sup> Cf. *Le Journal de Forum réfugiés*, N°38, avril 2007, p. 2.

<sup>48</sup> Cf. Christopher GILKERSON, « Human Rights and Refugees in Crisis: An Overview and Introduction », in *International Journal of Refugee Law*, Special Issue, 1990, p. 5.

<sup>49</sup> Cette présence du HCR au sein des instances d'éligibilité au statut de réfugié est consacrée en Côte d'Ivoire par les actes réglementaires tels les arrêtés n°46 et 47 MAE/AGH/SDAH/SAARA du Ministère des Affaires Etrangères du 12 février 2007 portant respectivement création et fonctionnement des Commissions Nationales d'Eligibilité (CNE) et de Recours (CR). C'est une des garanties substantielles associées à la reconnaissance du statut réfugié, fondée sur l'article 35 de la Convention de Genève et justifiée par la nécessité de la mise en œuvre correcte de la protection des réfugiés. Cf. Walter KÄLIN, « La surveillance de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés : Article 35 et autres mécanismes de suivi », in Erika FELLER, Volker TÜRK et Frances NICHOLSON (dir.), *La protection des réfugiés en droit international*, Bruxelles, Larcier, 2008, p. 692.

<sup>50</sup> Une juridiction d'appel spécialisée, statuant sur le fond en matière du droit de l'asile, est le seul organe pouvant mieux assurer une unification de la jurisprudence tant dans l'analyse de certains faits que sur des interprétations conceptuelles juridiques que le feraient les tribunaux de droit commun, submergés par des affaires d'autres natures.

du contentieux des étrangers (immigration et asile). C'est ce modèle qui a été choisi par la Belgique<sup>52</sup>, le Royaume-Uni, les Etats-Unis, la Nouvelle-Zélande<sup>53</sup> et pourrait être retenu par le Burundi au regard de sa loi sur les réfugiés<sup>54</sup>. En Côte d'Ivoire, le recours à une telle approche pourrait se faire sur la base juridique définie par la Décision N° 2005-05/PR du 15 juillet 2005 relative à l'identification des personnes et au séjour des étrangers en Côte d'Ivoire. Cela est d'autant plus pertinent que ce texte régle à la fois l'accès des étrangers ordinaires<sup>55</sup> et des réfugiés<sup>56</sup> au territoire national.

Mais, cette approche ne saurait toutefois être retenue même si elle a pour avantage la cohérence juridique et pour effet le désengorgement des tribunaux de droit commun parce que ses inconvénients l'emporteraient en aggravant la confusion entre asile et immigration<sup>57</sup> tout en, banalisant le traitement du demandeur d'asile et du réfugié<sup>58</sup>, avec un infléchissement des garanties accordées aux réfugiés<sup>59</sup>. A cela, s'ajoute le fait que le recours aux procédures dictées par le rendement serait encouragé: la spécialisation des juges au nom de la professionnalisation, et l'accroissement des rejets des demandes d'asile par ordonnances. Pour finir, cette banalisation du réfugié, ferait du réfugié un vrai « étranger étrange »<sup>60</sup>, c'est-à-dire un étranger incompris, qui s'attend à une protection spéciale parce que ne jouissant plus de la protection d'aucun gouvernement, mais qui ne lui est pas accordée.

Eu égard à ces différents inconvénients, il apparaît approprié de réaménager la Commission de recours au statut de réfugié (CR) instituée par l'Arrêté No. 47

---

<sup>51</sup> Vincent CHETAIL, « Le droit des réfugiés à l'épreuve des droits de l'homme: Bilan de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'interdiction du renvoi des étrangers menacés de torture et de traitements inhumains ou dégradants » in *Revue Belge de Droit International*, No 1, 2004, pp. 156.

<sup>52</sup> Se référer à la révision de sa loi de 1980 relative au séjour des étrangers en été 2006. Cf. *Le Journal de Forum réfugiés*, N°38, op. cit., p. 2.

<sup>53</sup> Pour plus d'informations sur ce point en ce qui concerne ces trois pays, voir : Martine Denis-Linton, « *La cour nationale du droit d'asile (CNDA)* », in Julian Fernandez et Caroline Laly-Chevalier (dir.), *Droit d'asile*, op. cit. p. 119

<sup>54</sup> La loi burundaise No. 1/32 du 13 novembre 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés dispose en son article 17 dispose que « les demandes d'asile sont analysées par une Commission dite "Commission Consultative pour les Etrangers et les Réfugiés". En son article 22 cette loi ajoute: « Le travail quotidien de la Commission Consultative pour les Etrangers et les Réfugiés repose sur deux structures: Office National pour la Protection des Réfugiés et Apatrides en ce qui concerne les réfugiés et demandeurs d'asile, le Département des Etrangers de la Police de l'Air, des Frontières en ce qui concerne les autres étrangers ».

<sup>55</sup> Cf. notamment les articles 7 et 8 de la Décision N° 2005-05/PR du 15 juillet 2005 relative à l'identification des personnes et au séjour des étrangers en Côte d'Ivoire.

<sup>56</sup> Cf. Art. 8 *in fine* et 17 de la Décision N° 2005-05/PR du 15 juillet 2005 relative à l'identification des personnes et au séjour des étrangers en Côte d'Ivoire.

<sup>57</sup> Les règles de l'asile seraient tirées vers celles plus restrictives de l'entrée des étrangers ordinaires gouvernée par les règles de la police administrative.

<sup>58</sup> Jean-Pierre THERON, *Evolution récente du droit du réfugié en Europe*, op. cit. p. 6.

<sup>59</sup> Olivier CLOCHARD, *Le jeu des frontières dans l'accès au statut de réfugié: Une géographie des politiques européennes d'asile et d'immigration*, Thèse de Doctorat d'Université (droit Public), l'Université de Poitiers, 2007, p.1.

<sup>60</sup> Léopold BOLESTA-KORIEBRODZKI, *Le droit d'asile*, Leyde, A.W. Sythoff, 1962, p. 13.

MAE/AGH/SDAM/SAARA du 1er février 2007 portant création, organisation et fonctionnement de la Commission de Recours au Statut de Réfugié pour la transformer en Cour Nationale du Droit d'Asile. A l'exemple de la France où la Cour Nationale du Droit d'Asile<sup>61</sup> a remplacé la Commission des recours des réfugiés, la CR (ivoirienne) réaménagée servirait alors de juridiction administrative unique, centrale<sup>62</sup> et spécialisée<sup>63</sup> de l'asile, compétente pour connaître des recours<sup>64</sup> contre les décisions rendues par la CNE. L'unicité de la procédure d'asile au sein d'une instance centrale et indépendante a été recommandée par le Comité exécutif du Programme du Haut-commissaire des Nations-Unies pour les réfugiés à plusieurs reprises, notamment en 1977<sup>65</sup> et en 2005<sup>66</sup>. Son intérêt est d'assurer l'équité et la rapidité de la procédure d'asile, d'avoir une vue sur l'ensemble des demandes d'asile dans le pays et de réduire les risques d'erreur<sup>67</sup>.

Aussi, la juridiction d'appel devra-t-elle réunir les conditions de son indépendance vis-à-vis de l'exécutif sur le plan budgétaire et administratif, contrairement à la situation actuelle où la Commission de Recours reçoit les moyens financiers de son

---

<sup>61</sup> La Cour nationale du droit d'asile (CNDA), anciennement Commission des recours des réfugiés, est une juridiction française de l'ordre administratif. Ayant ses origines dans la Commission des recours des réfugiés, créée par la loi du 25 juillet 1952, elle a été instituée par l'article L. 731-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui dispose que: « La Cour nationale du droit d'asile est une juridiction administrative, placée sous l'autorité d'un président, membre du Conseil d'État, désigné par le vice-président du Conseil d'État ». Pour plus d'information sur la CNDA, voir : *Martine DENIS-LINTON*, « La cour nationale du droit d'asile (CNDA) », in *Julian FERNANDEZ et Caroline LALY-CHEVALIER (dir.)*, *Droit d'asile*, op. cit. pp. 119-122

<sup>62</sup> « *L'évaluation des besoins de protection internationale dans le cadre de processus distincts peut conduire à l'application de normes différentes en pratique* ». Cf. HCR, *Commentaires provisoires du UNHCR sur la proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres*, Document du Conseil 14203/04, Asile 64, 9 novembre 2004, 10 février 2005 (propos tiré des commentaires du HCR relatif à l'article 1 de la directive).

<sup>63</sup> Dans sa conclusion No. 8 (XXVIII) du 12 octobre 1977, relative à la détermination du statut de réfugié, le Comité Exécutif a recommandé que « les procédures à suivre pour déterminer le statut de réfugié répondent aux exigences minimales [dont] un service bien déterminé – qui serait, dans la mesure du possible, un service central unique ».

<sup>64</sup> L'appel, dans le contentieux administratif, peut se définir comme « *la voie de recours instituée contre toute décision rendue en premier ressort par une juridiction administrative, afin de contrôler l'adéquation ou la régularité du jugement initial* ». Cf. *Olivier GOHIN*, *Contentieux administratif*, Lexis Nexis, 7ème éd., p. 417.

<sup>65</sup> Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire, Conclusion No. 8 (XXVIII) – 1977 – Détermination du statut de réfugié :

« *Le Comité exécutive (...)*,

e) *A recommandé que les procédures à suivre pour déterminer le statut de réfugié répondent aux exigences minimales ci-après:*

iii) *Un service bien déterminé - qui serait, dans la mesure du possible, un service central unique - devrait être spécialement chargé d'examiner les demandes de statut de réfugié et de prendre une décision en premier ressort ».*

<sup>66</sup> Comité exécutif, Conclusion No. 103 (LVI) – 2005 – Fourniture d'une protection internationale y compris moyennant les formes de protection complémentaires, qui « *Encourage les Etats à envisager d'établir une procédure unique devant une autorité compétente centrale, permettant l'évaluation du statut de réfugié suivie d'autres besoins de protection internationale afin d'évaluer tous les besoins de protection internationale sans saper la protection des réfugiés tout en reconnaissant les nécessités d'une approche flexible concernant les procédures appliquées* ».

<sup>67</sup> *Marc BOSSUYT*, « Pour une politique intégrée en matière de réfugié mieux adaptée aux circonstances actuelles », in *Revue trimestrielle de droits de l'homme*, op. cit. p. 261.

fonctionnement du SAARA dont elle contrôle les décisions d'éligibilité au statut des réfugiés. Cette situation n'est pas de nature à promouvoir son impartialité et son indépendance<sup>68</sup>. Il faudrait plutôt privilégier le rattachement de la juridiction d'appel à la Chambre administrative de la Cour suprême, avec laquelle elle partage la même culture juridictionnelle<sup>69</sup>, pour affirmer la nécessité d'une juridiction administrative spécialisée de l'asile dont les avantages et fondements juridiques et politiques ont été susmentionnés. Cela contribuerait à assurer les principes d'indépendance et d'impartialité qui caractérisent les juridictions.

Pour cela, il faudrait d'abord identifier correctement le budget de la juridiction d'appel de l'asile et le placer au sein du budget du ministère de la Justice. Il faudrait ensuite intégrer les personnels administratifs de la juridiction de l'asile dans les corps correspondants de la Chambre administrative de la Cour suprême en titularisant les personnels contractuels en place, conformément aux principes du Statut général des fonctionnaires.

Enfin, il serait judicieux de conférer à l'assesseur qui serait nommé par le HCR une voix délibérative<sup>70</sup> contrairement à la situation actuelle<sup>71</sup>. Cela donnerait son plein sens à la participation du HCR à la procédure<sup>72</sup>, à la collégialité, qui est essentielle en matière de détermination du statut de réfugié.

La Cour spéciale d'asile en matière d'appel ainsi aménagée connaîtrait des recours contre les décisions de non-admission au statut de réfugié prises par la CNE<sup>73</sup>. Avec cette approche, il n'est pas exclu que les décisions qui seront prises par la Cour d'asile soient, éventuellement, contestées soit par le requérant soit par le Directeur

---

<sup>68</sup> En effet, la Commission de recours, d'un point de vue budgétaire et administratif, dépend de l'exécutif, puisqu'elle est créée au sein du SAARA. Cf. Arrête No. 47 MAE/AGH/SDAM/SAARA du 1er février 2007), qui est un service ministériel; ses membres et ses rapporteurs appartiennent ainsi au même corps de fonctionnaires que ceux de la Commission Nationale d'Eligibilité (CNE).

<sup>69</sup> Cette culture est certes celle de la soumission de l'administration au droit et de la conciliation de l'intérêt général et des intérêts particuliers. Mais elle est, plus fondamentalement encore, la culture de la protection des droits fondamentaux. Aucun juge n'en a le monopole, mais le juge administratif a des responsabilités particulières à cet égard.

<sup>70</sup> Dans sa Conclusions No. 28 (XXXIII) – 1982 (20 octobre 1982) relative à la « Suite donnée à des conclusions antérieures du Sous-Comité plénier sur la protection internationale - détermination du statut de réfugié, eu égard notamment au rôle du HCR dans des procédures nationales de détermination du statut de réfugié », le Comité Exécutif du Programme du Haut-commissaire des Nations-Unies pour les réfugiés « a noté avec satisfaction la participation, sous diverses formes, du Haut-commissariat aux procédures de détermination du statut de réfugié dans un grand nombre de pays et a reconnu ainsi l'intérêt qu'il y avait à confier au Haut-commissariat un rôle significatif dans ces procédures ».

<sup>71</sup> L'article 5 de l'article No. 47 MAE/AGH/SDAM/SAARA du 1er février 2007 portant création, organisation et fonctionnement de la Commission de Recours au Statut de Réfugié prévoit que « le représentant du HCR participe aux travaux de la Commission avec voix consultative ».

<sup>72</sup> Cf. Dans l'esprit de l'article 35 de la Convention de Genève, la vingt-huitième session du Comité exécutif du Programme du Haut-commissaire du 4 au 12 octobre 1977 a reconnu l'importance des procédures régissant la détermination du statut de réfugié et exprimé l'espoir que tous les Etats parties à la Convention de 1951 et au Protocole de 1967, qui ne l'avaient pas encore fait, prendraient des dispositions pour adopter dans un proche avenir de telles procédures et envisageraient favorablement la participation du HCR aux dites procédures, sous une forme appropriée. Cf. Assemblée Générale des Nations-Unies, Note sur la protection internationale, 25 July 1978, A/AC.96/555.

<sup>73</sup> Par contre, c'est le juge administratif de droit commun qui sera compétent en matière d'apatridie.

du SAARA, signataire des décisions de la CNE. C'est pourquoi, la compétence de la Chambre administrative de la Cour suprême, en matière de cassation, devra être élargie.

## **B – L'élargissement de la compétence de la Chambre Administrative de la Cour suprême en matière de cassation**

Nous aurions souhaité parler de « *l'élargissement de la compétence du Conseil d'Etat* » (et non de la chambre administrative de la cour suprême), qui est visé comme l'une des juridictions suprêmes de l'Etat ivoirien par la Constitution ivoirienne du 1<sup>er</sup> août 2000<sup>74</sup>. Mais, à l'heure actuelle, cette juridiction (le Conseil d'Etat) n'existe que de nom, la Chambre administrative de la Cour suprême exerçant l'entièreté de ses compétences classiques<sup>75</sup>.

On précisera aussi qu'alors qu'en matière civile, le recours en cassation est qualifié de voie de recours extraordinaire en ce sens qu'il n'est ouvert que dans les cas spécifiés par la loi, il est en contentieux administratif, un recours de droit commun. Cela signifie qu'il est ouvert non seulement sans texte mais aussi même si un texte se bornait à disposer que les décisions d'une juridiction sont rendues sans recours – sauf si ce texte législatif signifiait clairement, par sa rédaction, qu'il entend exclure jusqu'au recours en cassation<sup>76</sup>. C'est dire que le recours en cassation était déjà ouvert devant Cour suprême contre les décisions de la Commission de Recours au Statut de Réfugié<sup>77</sup>.

Mais, en l'état actuel du droit ivoirien, l'attribution expresse à la Chambre administrative de la Cour suprême de la compétence en matière de cassation du

---

<sup>74</sup> La loi n° 2000-513 du 1er août 2000 portant Constitution de la Côte d'Ivoire a institué le Conseil d'Etat au niveau des Juridictions suprêmes en son article 102: « *La Justice est rendue sur toute l'étendue du territoire national au nom du peuple par des Juridictions suprêmes - Cour de Cassation, Conseil d'État, Cour des Comptes- et par des Cours d'Appel et des tribunaux* ».

<sup>75</sup> Voir les attributions de la Cour suprême dans le portail officiel du gouvernement de Côte d'Ivoire accessible sur: [http://www.gouv.ci/coursupreme\\_1.php](http://www.gouv.ci/coursupreme_1.php) (consulté le 01 septembre 2015).

<sup>76</sup> « *Cons. qu'il résulte de l'ensemble des prescriptions législatives relatives au jury d'honneur et notamment de celles qui concernent tant sa composition et ses pouvoirs que les recours en révision dont il peut être saisi, que cet organisme a le caractère d'une juridiction qui, par la nature des affaires sur lesquelles elle se prononce, appartient à l'ordre administratif et relève à ce titre du contrôle du Conseil d'Etat statuant au contentieux (...)* » (cf. France, CE, 7 fév. 1947, *d'Aillières*, *Revue de Droit Public*, 1947, p. 48, concl. Odent, note Waline). L'intérêt que présent cet arrêt est d'avoir posé en principe que le recours en cassation est toujours possible contre les décisions des juridictions administratives statuant en dernier ressort: il en est ainsi, non seulement en l'absence d'un texte le prévoyant expressément, mais aussi alors même que la loi a prévu que la décision ne serait pas « susceptible d'aucun recours », une telle disposition ne pouvant être interprétée comme excluant le recours en cassation. Ce dernier constitue ainsi un recours de droit commun au même titre que le recours pour excès de pouvoir. Cf. France CE Ass. 17 fév. 1950, *Ministère de l'agriculture c. Dame Lamotte*.

<sup>77</sup> L'article 2 de l'Arrêté No. 47 MAE/AGH/SDAM/SAARA du 1er février 2007 portant création, organisation et fonctionnement de la Commission de Recours au Statut de Réfugié énonce que « la Commission de Recours statue en dernier ressort sur:

- 1° Les recours formulés contre les décisions de la Commission Nationale d'Eligibilité accordant ou refusant le bénéfice de l'asile;
- 2° Les recours formulés contre les décisions de cessation du bénéfice du statut d'Eligibilité ;
- 3° Les décisions de la Commission rendues sur la base d'éléments jugés frauduleux;
- 4° Les recours formulés contre les décisions portant rejet d'une demande de réexamen.

contentieux de l'éligibilité au statut des réfugiés s'impose. Elle s'impose parce que ladite chambre ne connaît, jusque-là, que des pourvois en cassation contre les décisions rendues en dernier ressort dans les procédures où une personne morale de droit public est partie et des recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions des autorités administratives.

L'ouverture expresse du recours en cassation contre les décisions prises par la juridiction d'appel du droit d'asile, et ce, devant la Chambre administrative de la Cour suprême permettrait d'affirmer la nécessité d'une juridiction administrative spécialisée en matière d'asile, dont les avantages et les fondements ont été susmentionnés. C'est cette voie que la France a retenue. Ainsi, le décret No. 2013-751 du 16 août 2013 relatif à la procédure applicable devant la Cour nationale du droit d'asile de ce pays dispose, en son article R. 733-35, que « les décisions de la Cour peuvent faire l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'Etat, dans les conditions prévues par les articles R. 821-1 et suivants du code de justice administrative ».

La possibilité de soumettre une décision de justice au contrôle d'une juridiction suprême constitue pour les plaideurs une importante garantie d'application correcte de la loi. Il s'agit d'une garantie de valeur constitutionnelle<sup>78</sup>, dont l'application dans le contentieux de l'asile favorisera l'unité d'interprétation du droit des réfugiés par la CNE et la nouvelle Cour d'appel du droit d'asile tout en protégeant, en outre, les justiciables contre des décisions arbitraires ou mal fondées. Ainsi, les conditions d'effectivité du recours consacrée par l'article 32 de la Convention de Genève seraient réunies. Ce recours suppose, en effet, l'exercice par le justiciable (réfugié) de toutes les voies de recours<sup>79</sup>, y compris la voie de la cassation, après laquelle la décision devient définitive.

Avec l'ouverture de la voie de recours en cassation contre les décisions de la juridiction d'appel de la procédure d'éligibilité au statut de réfugié, que nous avons également proposée, il sera toujours possible au requérant débouté de soumettre la décision lui refusant le statut de réfugié à la censure de la haute juridiction<sup>80</sup>. La Chambre administrative de la Cour suprême contrôlera alors la régularité de ladite décision au titre de sa légalité interne ou externe, mais, en principe<sup>81</sup>, hors de toute

---

<sup>78</sup> Elle est prévue à l'article 102 de la Constitution ivoirienne du 1er août 2000.

<sup>79</sup> Frédéric TIBERGHEN, « L'expulsion des réfugiés: Problèmes législatifs et jurisprudentiels », in *Documentation-Réfugiés, supplément*, n° 73, *op. cit.* p. 3.

<sup>80</sup> La loi n° 2000-513 du 1er août 2000 portant Constitution de la Côte d'Ivoire a institué le Conseil d'Etat au niveau des Juridictions suprêmes en son article 102: « La Justice est rendue sur toute l'étendue du territoire national au nom du peuple par des Juridictions suprêmes - Cour de Cassation, Conseil d'Etat, Cour des Comptes- et par des Cours d'Appel et des tribunaux ».

<sup>81</sup> Il existe une exception au principe selon lequel le juge de cassation n'est pas juge des faits. C'est le cas du Conseil d'Etat en France, qui peut aussi être amené à vérifier l'exactitude matérielle des faits (erreur de date ou de lieu qui a influé sur la décision, etc.), s'assurer que les faits ou les pièces du dossier n'ont pas été dénaturés par la Commission et qu'il n'y pas eu d'erreur de droit commise, notamment au regard de la Convention de Genève. Cf. Centre d'études sur les conflits, « Droit d'asile en France: état des lieux (partie 4) » in *revue Cultures & Conflits*, n° 23, automne 1996, en ligne sous: URL: <http://conflits.revues.org/616>, (consulté le 30 avril 2015). En France, concernant le respect du délai du recours formé devant la Commission des recours des réfugiés, le Conseil d'Etat contrôle l'exactitude des faits quant à la notification de la décision de rejet de la demande du statut de réfugié (France, Conseil d'Etat, M.K, 122342, 6 septembre 1993) et la preuve de la régularité de la notification

appréciation des faits<sup>82</sup>. A ce titre, il peut être amené à se prononcer sur la régularité de la composition de la juridiction d'appel ainsi que sur la régularité de la procédure<sup>83</sup>. Il peut, également, exercer son contrôle sur la motivation de la décision de la Commission, susceptible d'être censurée si elle n'a pas répondu à tous les moyens du recours, la motivation devant comporter l'énoncé des considérations de fait et de droit qui constituent le fondement de la décision<sup>84</sup>. En effet être un « juge suprême », c'est avant tout avoir la charge, en ayant le privilège « du dernier mot », de contrôler les juridictions du fond pour s'assurer à la fois de la régularité et du bien-fondé de leurs décisions<sup>85</sup>. Ainsi, au-delà des garanties procédurales que cette voie accorde aux réfugiés, le pourvoi en cassation peut aussi servir d'autres intérêts : il peut être formé en cas de violation de la loi, c'est-à-dire si la décision attaquée a transgressé une règle juridique, même non législative, applicable au fond de l'affaire. Il peut aussi être formé en cas de violation des formes et règles de procédure.

Dans les deux cas, l'on anticipe que le Directeur du SAARA, dont les décisions d'éligibilité au statut des réfugiés seraient reformées par la juridiction d'appel du droit d'asile statuant en plein contentieux, aurait qualité pour attaquer les décisions de celle-ci devant le juge suprême. Celui-ci serait alors tenu, dans l'intérêt du requérant d'asile<sup>86</sup> de se prononcer sur le fond<sup>87</sup>, donnant en cela plein effet à son rôle de centre régulateur du fonctionnement de la juridiction administrative<sup>88</sup>. En effet, être « juge suprême », c'est aussi faire œuvre unificatrice et régulatrice entre les différentes juridictions pour harmoniser leurs décisions et faire en sorte que les juges du fond appliquent le même droit<sup>89</sup>. Ainsi, la jurisprudence, avec ses imperfections

---

de la décision des autorités en charge de l'examen des demandes du statut de réfugié au requérant du statut de réfugiés incombe auxdites autorités (France, Conseil d'Etat, M.S, No 140479, 27 avril 1994).

<sup>82</sup> Cf. Olivier GOHIN, *Manuel du contentieux administratif*, Paris, Lexis Nexis, 2007, p. 389.

<sup>83</sup> Par exemple, si le requérant n'a pas pu prendre connaissance de son dossier alors qu'il l'avait demandé.

<sup>84</sup> Cf. France, C.E., S., Belasri, 24 juillet 1981, *Rec. Lebon*, p. 322.

<sup>85</sup> Cf. Rémi DECOU-PAOLINI, « Le Conseil d'Etat comme juge suprême du contentieux de l'asile », in Julian FERNANDEZ et Caroline LALY-CHEVALIER (dir.), *Droit d'asile*, Paris, Pedone, 2015, p. 124

<sup>86</sup> L'accès aux droits et avantages liés au statut de réfugiés dépend de la fin du litige. Pour éviter de retarder davantage le moment où le litige sera définitivement tranché pour que le réfugié accède enfin et pleinement aux droits liés au statut des réfugiés, il faut que le juge suprême se prononce clairement lorsque la décision d'une juridiction d'appel fait toujours l'objet de pourvoi en cassation.

<sup>87</sup> En France, faisant prévaloir l'intérêt des justiciables sur la rigueur des principes théoriques, des réformes amorcées en 1967 ont permis au Conseil d'Etat de casser en mettant fin elle-même au litige en rendant une décision sur le fond. Cf. Serge GUINCHARD, Gabriel MONTAGNIER, André VARINARD, Thierry DEBARD, *Institutions juridictionnelles*, op. cit. p. 733.

<sup>88</sup> En France, par exemple, ce rôle de centre régulateur du fonctionnement de la juridiction administrative du Conseil d'Etat est marqué par exemple, au plan administratif, par le fait que les présidents des tribunaux administratifs et des Cours administratives d'appel se concertent périodiquement avec lui et qu'il assure une mission d'inspection générale de ces juridictions. Sur le plan contentieux, si le jeu de règles contradictoires de droit (par exemple si le droit international tient en échec des textes nationaux) empêche une juridiction de juger sans qu'il soit clairement désigné quelle autre juridiction pourra le faire, cette juridiction devra « transmettre l'affaire au Conseil d'Etat afin que celui-ci, dans le cadre de ses pouvoirs généraux de régulation de l'ordre administratif, donne à cette transmission les suites qui conviennent ». Cf. CE 4 fév. 2005, Procureur général près la Cour des comptes, in *Actualités Juridiques de Droit Administratif*, 2005, p. 1070, concl. M. Guyomar.

mais aussi ses avancées, peut s'affirmer progressivement comme source essentielle du droit des réfugiés en Côte d'Ivoire et assurer son adaptation aux réalités et aux exigences du temps.

Enfin, en instituant une phase juridictionnelle de la procédure de détermination du statut de réfugié, assortie d'une voie de recours en cassation, la Côte d'Ivoire emboîtera le pas à la France<sup>90</sup>, comme déjà indiqué, à la Belgique, aux Pays-Bas, l'Italie et la République Centrafricaine (Conseil d'Etat). Elle emboîtera aussi le pas à l'Espagne, à la Norvège, à la Nouvelle-Zélande, à l'Irlande, au Portugal, au Royaume-Uni, au Canada, aux Etats-Unis, au Niger et à la République Démocratique du Congo (Cour suprême). Elle emboîtera également le pas à l'Australie (Haute Cour fédérale) et à l'Allemagne (Cour administrative fédérale).

## CONCLUSION

La détermination du statut de réfugié, comme nous venons de le voir, est le moyen par lequel la situation de l'étranger, qui répond à la définition du réfugié, évolue d'une situation de fait vers une situation juridiquement protégée. La décision relative à toute demande d'asile est une décision lourde de conséquences. Il est donc indispensable que la procédure ivoirienne de l'asile ne soit pas uniquement concentrée entre les mains de l'administration. Une phase juridictionnelle s'impose. C'est la mise en place d'une telle phase avec, par ailleurs, un réaménagement du SAARA en tant que structure faitière de protection des réfugiés en Côte d'Ivoire, qui suscitera la confiance des requérants d'asile et d'autres acteurs intéressés dans le système d'asile ivoirien.

---

<sup>89</sup> Rémi DECOUT-PAOLINI, « Le Conseil d'Etat comme juge suprême du contentieux de l'asile », in Julian FERNANDEZ et Caroline LALY-CHEVALIER (dir.), *Droit d'asile*, op cit. p. 123

<sup>90</sup> Décret No. 2013-751 du 16 août 2013 relatif à la procédure applicable devant la Cour nationale du droit d'asile de la France dispose en son Art. R. 733-35, comme suit: « Les décisions de la cour peuvent faire l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'Etat, dans les conditions prévues par les articles R. 821-1 et suivants du code de justice administrative ».