

COORDINATION FRANCAISE POUR LE DROIT D'ASILE

ANALYSE DE LA SITUATION DE L'ASILE EN FRANCE

Audition devant la Commission nationale consultative des droits de l'homme

8 novembre 2005

INTRODUCTION

Nous vous remercions d'avoir prévu d'inviter la Coordination française pour le droit d'asile dont certaines associations membres vous sont bien connues, d'autres sans doute beaucoup moins. C'est pour vous en donner un aperçu plus représentatif que la CFDA a choisi de faire intervenir les représentants de quatre associations qui ne sont pas, ou plus, membres de votre Commission. Venant du Comede, du GAS, du CASP et du Gisti, nous nous exprimerons ici au nom de la CFDA.

L'exercice n'est pas sans difficulté compte tenu de la diversité des associations qui composent la Coordination, diversité qui a pu faire émerger à l'occasion des différences de point de vue, voire des divergences d'analyse sur certains sujets. Nous commencerons d'ailleurs cet exposé par un rapide rappel de ce qu'est la CFDA et de son fonctionnement.

Compte tenu du travail important déjà réalisé par la CNCDH sur la question de l'asile, et de la présence de spécialistes au sein de la Commission, nous ne prétendons pas vous imposer l'analyse exhaustive de la situation vue par la CFDA. Il vous a d'ailleurs été remis un dossier qui comprend l'essentiel de la production écrite de la Coordination, à laquelle nous nous référerons à l'occasion. Pour cet exposé nous avons choisi de nous appuyer sur l'actualité pour mettre en avant quelques points qui nous paraissent particulièrement critiques, de la façon suivante : après la présentation de la CFDA que j'ai annoncée, nous vous proposerons un aperçu de la problématique générale de l'asile en France et en Europe telle qu'elle est vue par nos structures. Nous continuerons par un exposé sur les procédures d'asile, puis un autre sur les conditions d'accueil, avant d'en terminer par la question des déboutés de l'asile.

LA CFDA

La CFDA est née en 2000 de la reconstitution du paysage associatif français de l'asile à partir de la fusion de trois structures, parmi lesquelles la Commission de sauvegarde du droit d'asile dont certains d'entre vous ont sûrement le souvenir. Elle est composée aujourd'hui de 20 associations rassemblées autour d'une charte (2000) et d'une plate-forme « *10 conditions minimales pour un réel droit d'asile en France* » (2001). Ses membres viennent d'horizons divers : il peut s'agir d'organisations locales ou régionales, d'autres ont une implantation nationale, certaines d'entre elles font partie de réseaux internationaux. Cette diversité ajoutée à la variété des champs d'intervention (qui vont des conditions d'accueil à la santé, l'hébergement, le soutien juridique etc.) confère à la CFDA une vision très complète de la question de l'asile. Aux côtés des associations membres, la Croix Rouge Française et la délégation française de l'UNHCR participent aux travaux de la CFDA avec le statut d'observateurs, et 13 membres associés suivent ses activités. Il s'agit soit d'associations dont l'activité principale n'est pas centrée sur la question de l'asile ou qui ne sont pas en mesure d'assister régulièrement aux réunions, soit de coordinations ou collectifs régionaux. Les membres associés se réunissent au moins une fois par an pour des journées de travail et d'échanges d'informations.

La Coordination française pour le droit d'asile rassemble les organisations suivantes :

ACAT (Action des chrétiens pour l'abolition de la torture), **Act-Up Paris**, **Amnesty International** - section française, **APSR** (Association d'accueil aux médecins et personnels de santé réfugiés en France), **CAEIR** (Comité d'aide exceptionnelle aux intellectuels réfugiés), **CASP** (Centre d'action sociale protestant), **Cimade** (Service oecuménique d'entraide), **Comede** (Comité médical pour les exilés), **ELENA**, **FASTI** (Fédération des associations de soutien aux travailleurs immigrés) **France Libertés**, **Forum Réfugiés**, **FTDA** (France Terre d'Asile), **GAS** (Groupe accueil solidarité), **GISTI** (Groupe d'information et de soutien des immigrés), **LDH** (Ligue des droits de l'homme), **MRAP** (Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples), **Association Primo Levi** (soins et soutien aux victimes de la torture et des violences politiques), **Secours Catholique** (Caritas France), **SNPM** (Service National de la Pastorale des Migrants).

La délégation française du Haut Commissariat pour les Réfugiés et la Croix Rouge Française sont associées aux travaux de la CFDA

Outre les réunions en séance plénière, les membres de la CFDA se retrouvent dans deux groupes de travail thématiques : le groupe « procédures » et le groupe « Europe » - ce dernier bénéficiant de l'accueil et de la collaboration active de l'UNHCR – où sont élaborées une bonne part de ses prises de position. Le fonctionnement matériel de la CFDA repose sur un secrétariat (actuellement, quatre membres) qui devrait être tournant. Mais, structure informelle, la CFDA n'a pas d'instance décisionnelle, ce que regrettent certains de ses membres. Elle a par conséquent souvent du mal à réagir dans l'urgence. Pour que des décisions et prises de positions soient rendues publiques au nom de la CFDA il leur faut recueillir l'adhésion d'au moins la moitié de ses membres. Sans être d'accord sur tout, les associations le sont au moins sur ce principe... que les éventuelles divergences entre elles n'ont jamais été jusqu'à remettre en cause. Il est vrai que la formule laisse pleine liberté à chacune de s'exprimer en son nom propre. La différence d'approches n'est d'ailleurs pas qu'un inconvénient. Riche de sa diversité, la CFDA est une enceinte d'échanges d'informations et d'analyses dont l'assiduité de ses membres aux réunions plénières atteste de la nécessité.

I - QUEL REGARD SUR LA SITUATION L'ASILE EN FRANCE ET EN EUROPE ?

Il ne vous étonnera pas d'entendre que nos associations portent un regard globalement critique sur la situation de l'asile en France et en Europe. S'il fallait le résumer en un mot, « dissuasion » serait le bon. Dissuasion externe d'une part : le bilan du travail de communautarisation de l'asile mené par les Etats membres de l'Union européenne au cours des cinq dernières années « *montre à quel point les principes relatifs à la protection des réfugiés ont été progressivement écartés au nom de la recherche d'efficacité des dispositifs de contrôle des flux migratoires* » ([note CFDA « Lourdes menaces sur le droit d'asile en Europe », février 2004](#)), j'y reviendrai à l'instant. Dissuasion interne, d'autre part avec un dispositif national qui empêche de fait l'accès aux procédures et aux droits pour les demandeurs d'asile, voire organise leur refoulement accéléré dès la frontière.

Bien sûr la réforme de 2003 a apporté des améliorations apparentes, notamment l'unification de la procédure. Bien sûr la jurisprudence de la Commission des recours a marqué des avancées encourageantes au cours des derniers mois. Mais au nom de l'« assainissement de la situation », l'économie générale du système induit aujourd'hui des dénis de droit structurels et un abaissement des garanties qui font de la procédure d'asile une procédure inéquitable dont les effets sont dévastateurs à toutes les étapes (CP CFDA, [« Droit d'asile : quel prix pour l'« assainissement » ? »](#) 3 février 2005).

Ces constats ne sont pas nouveaux pour la CFDA. Mais l'actualité nous fournit de nouveaux sujets d'inquiétude, avec le rapport de la députée Marie-Hélène Des Esgaulx sur l'évaluation du coût budgétaire des demandes d'asile.

Nous vous avons joint une copie des propositions retenues par ce groupe de travail de la commission des finances de l'Assemblée en juillet dernier. Ce rapport affiche une détermination stupéfiante à gérer la question de l'asile en France, bien au delà de la seule question financière, en termes de dissuasion à l'accès au territoire.

Le catalogue des 30 propositions constitue un réquisitoire contre « *l'attractivité de la France* », et préconise la réduction des garanties de procédure à tous les stades. D'une *procédure de droit* il s'agit de passer à une *procédure de contrainte*. L'assignation à résidence des demandeurs d'asile, ou la mise en place d'une procédure accélérée d'examen des demandes d'asile à la frontière en sont deux exemples significatifs.

S'agissant de l'accueil, les pouvoirs publics avancent, si j'ose dire, masqués. Lorsqu'il est clair que les deux objectifs du rapport Des Esgaulx sont 1) la réduction de la demande d'asile en France 2) la nécessité d'endiguer la croissance des dépenses, il est expliqué que le rapport « *tentera de relever [ce qui rend notre pays attractif] et présentera des propositions pour renforcer l'efficacité de nos politiques d'accueil* ». Un travail de décryptage est nécessaire pour faire apparaître que, derrière les mots, se profile en réalité la rationalisation du non-accueil. C'est la tâche qui revient à Juliette Roussel.

S'agissant du traitement de la demande d'asile, dont Christophe Lévy vous parlera, l'usage accru des procédures à garanties diminuées (dites « prioritaires » - encore un euphémisme, puisque lorsque le

délai est réduit à 15 jours il faut entendre expéditives) transforme la procédure de détermination en une véritable loterie. J'attire votre attention sur le fait que ce terme de loterie, qui a servi de thème à la CFDA lors de la dernière journée internationale du réfugié, est également utilisé par l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans une résolution qu'elle vient d'adopter sur les procédures d'asile accélérées (Assemblée parlementaire du CoE, *Résolution 1471/2005* du 7 octobre 2005).

Le temps manque pour passer en revue tous les aspects que nous avons appelés « externes » de la dissuasion. Là aussi pourtant, l'actualité de ces dernières semaines au Maroc confirme malheureusement les craintes exprimées par la CFDA lorsqu'il y a un peu plus d'un an elle dénonçait « *la tendance, déjà ancienne, des Etats occidentaux à s'affranchir de la responsabilité qui leur incombe en vertu de la Convention de Genève relative aux réfugiés de garantir aux demandeurs l'accès à leurs procédures d'asile* » en soulignant les risques, pour les personnes qui cherchent une protection internationale, de la collaboration imposée par l'Union européenne avec des « pays-tampons » auxquels est assignée, notamment en Afrique du Nord, la fonction de « cordon sanitaire » (CP CFDA, « *L'externalisation des demandes d'asile par la création de camps aux frontières de l'Europe est inacceptable* », 24 août 2004). Sans revenir sur le bilan global de la politique européenne d'asile, dont certains aspects seront traités par le biais de leurs retombées en droit interne – liste de pays sûrs, règlement Dublin II... - il nous semble important de redire qu'une politique des pays du nord basée sur la réduction des coûts, sur la réduction de l'attractivité de notre pays, et sur l'érection de l'inhospitalité comme modèle, en bref une politique basée sur la dissuasion, ne saurait tenir lieu de politique d'asile au regard des conflits et persécutions qui traversent les pays du sud.

II LA PROCEDURE D'ASILE : UNE POLITIQUE DE DISSUASION

Nos associations considèrent que la politique menée en matière de droit d'asile a pour objectif de dissuader les demandeurs d'asile de venir en France : en rendant l'accès au territoire français de plus en plus difficile, mais aussi en mettant en place une procédure de détermination du statut de réfugié de plus en plus restrictive.

Votre Commission a eu à plusieurs reprises à se prononcer sur la situation de l'asile en Europe et en France. Dans son Avis du 6 juillet 2001, la CNCDDH considérait que « *Le droit d'asile est un droit de l'homme fondamental (...). C'est un honneur pour la France que d'y répondre dans des conditions favorables. Et pourtant, la situation actuelle ne correspond pas aux exigences élémentaires de respect des droits de l'homme qui s'imposent à notre pays* ».

Malheureusement, ce constat nous semble toujours d'actualité : je ne reviendrai pas sur les points sur lesquels votre Commission s'est déjà prononcée. Je rappellerai ici certaines positions exprimées par la CFDA quant à la procédure d'asile telle qu'elle est prévue par les textes existants (depuis les lois 2003 et leur décret d'application d'août 2004), mais aussi telle qu'elle est mise en œuvre par les administrations compétentes, pour en venir ensuite à nos craintes devant de possibles projets de réformes.

1. La procédure d'asile prévue par les textes

La CFDA a dénoncé, au fil des nombreuses réformes de la procédure d'asile, les atteintes portées à l'exercice de ce droit : je me contenterai de citer quelques exemples marquants, et vous renvoie, pour un développement plus en profondeur, aux documents rédigés par la CFDA et mis sur table.

Multiplications des procédures accélérées aux garanties restreintes

Pour les ressortissants de pays dits « sûrs »¹ : Votre Commission a manifesté son hostilité de principe à la notion de « *pays d'origine sûr* », qu'elle a qualifiée d'« *incompatible avec la Convention de Genève* ». Or, le 30 juin dernier, le Conseil d'Administration de l'OFPRA a adopté une liste de 12

¹ Communiqué de la CFDA, 13 avril 2005, *Droit d'asile : il n'existe pas de pays "sûr"*

pays d'origine " sûrs " : la CFDA regrette le manque de transparence qui a présidé à l'établissement de cette liste et s'étonne que la France soit en mesure d'établir une liste de pays d'origine " sûrs " alors que pendant de longs mois les Etats membres de l'Union européenne ont échoué à mettre au point une liste commune. Et ceci d'autant plus que sur cette liste figure des pays en crise interne (Bosnie), d'autres où la pratique des mutilations génitales est courante (Mali), et d'autres où la peine de mort n'est pas définitivement abolie. La CFDA considère que l'utilisation d'une telle liste suppose nécessairement une discrimination entre réfugiés en raison de leur nationalité, discrimination interdite par l'article 3 de la convention de Genève de 1951, et expose les demandeurs venant de pays considérés comme " sûrs " à être confrontés à des présomptions déraisonnables à l'encontre de la validité de leur demande, dans le cadre d'une procédure sans garanties suffisantes ni aucune aide sociale.

C'est pourquoi plusieurs associations membres de la CFDA ont déposé un recours devant le Conseil d'Etat contre cette liste.

Procédure Dublin II

Au terme du règlement « Dublin II », un seul Etat Européen est responsable du traitement d'une demande d'asile. Ce mécanisme ne nous semble pas satisfaisant à plusieurs titres. D'une part, alors que le règlement Dublin II prévoit que les personnes placées sous procédure de détermination seront informées de l'application du règlement à leur dossier " *dans une langue dont il est raisonnable de supposer [que le demandeur d'asile] la comprend* " nous avons pu constater en consultant les associations d'aide aux demandeurs d'asile que **l'information n'est donnée que dans la moitié des cas et pas toujours dans une langue accessible** pour le demandeur d'asile. D'autre part, cette **procédure n'est pas transparente** : du fait de ce défaut d'information les demandeurs d'asile n'ont pas la possibilité de contrôler le bon déroulement de la procédure qui leur est appliquée. Enfin, dans certaines préfectures les **délais de mises en œuvre du règlement Dublin II ne sont pas toujours respectés** comme ils devraient l'être. En pratique, l'expiration des délais ne conduit pas les autorités à en tirer les conséquences prévues par le règlement, c'est à dire à admettre les étrangers concernés comme demandeurs d'asile en France.

Procédure dite " prioritaire "

Cette procédure concerne les demandes considérées comme frauduleuses ou abusives, la plupart des demandes de réexamen, pour les demandes faites en centre de rétention, et les demandes dont l'auteur a la nationalité d'un pays d'origine sûr ou relevant de la clause de cessation d'application de la Convention de Genève. La CFDA considère tout d'abord que **cette procédure prioritaire ne permet de voir sa demande d'asile convenablement examinée** : l'examen de la demande par l'OFPRA se fait dans un délai réduit de 15 jours (96 heures pour les personnes placées en rétention), ce qui interdit toute instruction approfondie et n'entraîne un entretien que pour un quart de ces demandeurs ; par ailleurs, le recours contre une décision de rejet n'est pas suspensif d'une mesure d'éloignement ; enfin, les demandeurs d'asile ne sont pas munis d'autorisation de séjour et n'ont pas accès aux prestations sociales spécifiques.

Or cette procédure prioritaire a concerné 16% des demandes en 2004 et il semble qu'il y ait eu une augmentation de 25% depuis le mois de janvier 2005.

Réduction des délais

Le demandeur d'asile ne dispose que de **21 jours pour déposer une demande d'asile " complète " et rédigée " en français "** dans un formulaire complexe à remplir, sous peine d'être considérée comme irrecevable ; le délai est de 8 jours pour une demande de réexamen. Ce délai, pour la phase initiale de préparation du dossier, est trop réduite, dans la mesure où le demandeur ne dispose pas, en général, d'une assistance juridique, qu'il ne reçoit aucune aide financière et n'a pas encore droit au dispositif d'hébergement. La plupart des demandeurs d'asile ne sont pas à même de rédiger une demande en français et, alors qu'ils sont dans une situation financière très difficile, ils doivent supporter les frais

d'interprétariat. De plus les préfetures refusent d'enregistrer les demandes hors délais et considèrent alors toute nouvelle demande comme abusive.

La CFDA dénonce donc ce délai de 21 jours qui ne permet pas de déposer une demande d'asile digne de ce nom, et qui crée une rupture d'égalité entre les demandeurs francophones et non francophones : les non francophones sont particulièrement pénalisés car la constitution de leur dossier est retardée par la traduction de divers documents (récits, état civil, justificatifs).

Il faut souligner que ce délai passe à **5 jours pour les personnes placées en centre de rétention.**

2. La procédure d'asile en pratique

Ici encore, je ne ferais pas un exposé exhaustif des dysfonctionnements relevés par la CFDA, pour ne souligner que quelques points représentatifs. Je n'aborderai pas, notamment, la question pourtant importante de l'asile à la frontière, votre Commission devant auditionner l'ANAFE sur cette question.

Dans les préfetures : une procédure de moins en moins accessible

La CFDA, grâce aux différentes associations qui la composent, dispose d'un réseau d'information sur les pratiques des différentes préfetures : nous avons pu observer un nombre important de dysfonctionnements, que ce soit dans la procédure d'agrément des associations de domiciliation, pour le renouvellement de l'Autorisation Provisoire de Séjour (APS), pour la mise en œuvre des procédures prioritaires ou Dublin II....

Je soulignerai plus particulièrement ici les dysfonctionnements notés pour ce qui est des conditions d'accès à la procédure d'asile.

Avant de pouvoir déposer une demande d'asile l'étranger doit se présenter à la préfeture pour demander à être admis au séjour. Or, alors les conditions d'octroi de cette APS et du formulaire OFPRA sont prévues par l'article 14 du décret du 30 juin 1946 modifié par le décret du 30 août 2004, ces conditions peuvent varier fortement selon les préfetures. **Des exigences supplémentaires** non prévues par le décret du 30 juin 1946 modifié **sont parfois imposées**, et, si le demandeur n'y satisfait pas, la préfeture bloque l'accès à la demande d'asile en refusant de délivrer l'APS et le dossier OFPRA, **en contradiction avec le principe constitutionnel selon lequel tout individu a le droit de solliciter l'asile en France.**

Pour la CFDA, il n'est pas acceptable que la loi soit appliquée différemment selon les préfetures.

Les critères d'éligibilité au statut de réfugié

La CFDA s'inquiète également des critères retenus pour l'élection au statut de réfugié, notamment lorsque 14% à 16% des décisions de refus de l'OFPRA sont annulées par la Commission des Recours des Réfugiés (CRR), pourcentage qui augmente chaque année. L'OFPRA insiste sur l'amélioration de la qualité de son instruction (formation des Officiers de Protection, taux de convocation en augmentation) mais le taux de reconnaissance octroyée par l'OFPRA reste stable (9%) alors que les critères de détermination ont été modifiés.

Je souhaite ici mettre particulièrement l'accent sur la question des persécutions contre les femmes : la CFDA est signataire d'un texte, mis sur table aujourd'hui, intitulé "*Doit d'Asile pour les femmes persécutées en tant que femmes*" rédigé par le Groupe Asile et Femme (GRAF), regroupement d'associations oeuvrant pour les droits des femmes et pour le droit d'asile.

Selon nous, la jurisprudence française en matière de "groupe social", encore trop restrictive, exclut souvent du statut de réfugié des femmes persécutées parce qu'elles sont des femmes. **La CFDA souhaite donc que les persécutions visant spécifiquement les femmes ainsi que les formes spécifiques que peuvent revêtir ces persécutions quel qu'en soit le motif, dans le cas où leur Etat est agent de persécution ou n'exerce pas son devoir de protection, soient prises en compte dans le cadre de l'interprétation de la Convention de Genève.**

Les demandes d'asile dans les DOM-TOM

Un grand nombre de demandeurs d'asile se trouvent dans les Départements et Territoires d'Outre Mer, notamment les demandeurs haïtiens aux Antilles.

Ils sont confrontés à une absence quasi-totale d'informations (à la préfecture : pas de guide HCR), d'hébergement collectif (pas de CADA), ou de plate-forme d'accueil.

Les difficultés existant en métropole se trouvent décuplées par l'éloignement. En effet, si l'OFPRA se déplace en Guadeloupe, l'exercice du droit de recours est problématique lorsqu'on se trouve de l'autre côté de l'atlantique et que l'on doit supporter les frais de transport.

Cela est pire encore pour les demandeurs d'asile à Mayotte, puisqu'ils n'ont accès à aucune allocation de survie, ni hébergement sur fonds publics, ni assistance médicale gratuite. Par ailleurs nous n'avons pas connaissance que la CRR envisage d'y tenir audience foraine.

3. De nouvelles réformes attentatoires au droit d'asile

En guise de conclusion de cet exposé sur les procédures d'asile, je reviendrai au rapport Des Esgaulx. En effet, alors que la procédure d'asile en place en France n'est pas satisfaisante à de nombreux égards, qu'elle exclut un nombre important de personnes du droit de demander l'asile, ce document parlementaire propose encore de nouvelles réformes pour dissuader les demandeurs d'asile de venir en France.

Partant du postulat que le droit d'asile coûte trop cher à la République – postulat surprenant lorsque l'on parle de personne ayant fui des persécutions –, il est proposé notamment de **réduire à 15 jours le délai de recours devant la CRR au lieu du mois en vigueur, mais aussi de réduire à 15 jours le délai de 21 jours pour déposer une demande d'asile.**

Compte tenu de ce qui a été dit des difficultés liées à ce délai de 21 jours, nous considérons que **réduire encore ce délai de dépôt revient à remettre en cause le principe constitutionnel selon lequel tout individu a le droit de solliciter l'asile en France.**

Mais le rapport va plus loin encore dans sa recherche d'une procédure d'asile sommaire, en critiquant le mouvement de « judiciarisation » de la demande d'asile. Il est ainsi proposé de revenir sur un certain nombre de garanties procédurales :

- **L'aide juridictionnelle** : alors que l'aide juridictionnelle, garantie du procès équitable, est loin d'être satisfaisante aujourd'hui (bénéfice conditionné par une entrée régulière sur le territoire), le rapport propose d'en rendre l'accès encore plus difficile (proposition 9 et 10) et s'inquiète de toute possibilité d'un accès élargi (comme le prévoit le projet de directive européenne sur les procédures d'asile) car, argumente-t-il, toutes les affaires pourraient alors être plaidées devant la CRR ! **La CFDA dénonce cette volonté de réduire les garanties accordées aux demandeurs d'asile pour des raisons budgétaires.**

- **La pratique des ordonnances à la CRR** : le Président de la Commission des Recours des Réfugiés et les Présidents de section peuvent statuer « par ordonnance », c'est-à-dire sans audition, « après étude du dossier par un rapporteur », lorsqu'il n'existe « aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause les motifs de la décision de l'Office ». La CFDA a vivement critiqué cette nouvelle procédure lors de son élaboration dans la mesure où elle prive de la possibilité de s'exprimer lors de l'audience des demandeurs qui, souvent, ont déjà été privés d'entretien devant l'OFPRA.

Le rapport Des Esgaulx (page 21) considère, concernant ces ordonnances, que "*cette innovation importante de la loi de 2003 n'a été que peu utilisée*" : "(...) elle ne concerne encore que 5 à 6% des dossiers, mais elle pourrait jouer davantage, d'autant que le Conseil constitutionnel l'a validée avec un considérant très intéressant aux termes duquel, si elle semble offrir moins de garanties, elle permet de mettre en oeuvre le premier droit des demandeurs d'asile : celui d'être jugé rapidement". **Nous sommes là au cœur de ce que la CFDA dénonce : réduire les garanties et les droits pour aller vite et faire des économies ! Nous demandons donc que le recours aux ordonnances demeure exceptionnel.**

Nous demandons à la CNCDH de rappeler au Gouvernement que la protection, et non la dissuasion, doit être la priorité de toute politique d'asile.

Les dysfonctionnements constatés à tous les stades des procédures d'asile en France exigent de revoir celles-ci en profondeur : la CFDA demande à la CNCDH de s'assurer que la procédure d'asile soit la même pour tous sur les territoires de la République.

Nous souhaitons également que la CNCDH, alors qu'une nouvelle réforme est en préparation, recommande qu'à chaque étape (demande à la frontière ou sur le territoire, première instance et recours) le demandeur soit entendu, qu'il dispose d'un conseil et d'un interprète ; de s'assurer que le recours contre une décision de l'OFPRA demeure suspensif d'une décision de reconduite à la frontière ; enfin de veiller à ce que le droit au séjour, indissociable du droit de demander l'asile, ne soit pas remis en cause.

Je passe maintenant la parole à Juliette Roussel qui va vous présenter les conditions dans lesquelles sont accueillies les personnes qui ont réussi, malgré toutes les entraves de la procédure, à déposer une demande d'asile.

III L'ACCUEIL

Depuis sa création, la CFDA est préoccupée par la question de l'accueil des demandeurs d'asile. Elle considère que sans un accueil digne, il n'y a pas de réel droit d'asile.

La question de l'accueil est large. Je traiterai ici des points que nous avons considérés comme les plus importants au regard de l'actualité : l'hébergement, l'allocation temporaire d'attente, la domiciliation et les mineurs isolés.

Certaines des recommandations de la CFDA, dans sa plateforme « 10 conditions minimales pour un réel droit d'asile » de 2001, portaient sur l'accueil des demandeurs d'asile. Ces recommandations sont malheureusement toujours d'actualité. Notre réaction à l'incendie de l'hôtel Paris Opéra (CP, 28 avril 2005, *Conditions d'accueil des demandeurs d'asile : une urgence qui dure*) et la pétition lancée par la CFDA à l'occasion de la journée du réfugié en juin 2005 en sont l'illustration.

En 2001, la CFDA demandait la création de places de Centre d'Accueil de Demandeurs d'Asile (CADA). Si la CFDA reconnaît les efforts de l'Etat dans ce domaine, elle constate qu'ils restent largement insuffisants. En 2004, seuls 16% des demandeurs d'asile ont été hébergés au sein du dispositif national d'accueil (DNA). **C'est pourquoi nous maintenons notre demande de création de 10 000 places de CADA en France métropolitaine, mais aussi dans les DOM-TOM où se concentre plus de 10% de la demande d'asile.**

Nous demandons également que tous les demandeurs d'asile puissent avoir accès au DNA. Aujourd'hui, nombreux sont ceux qui n'y ont pas droit, puisqu'il faut notamment justifier d'un titre de séjour provisoire pour entrer en CADA. Sont donc exclus les demandeurs d'asile qui se voient appliquer le règlement dit Dublin II, et les demandeurs d'asile en procédure prioritaire, parmi lesquels ceux qui sont originaires de pays figurant sur la liste des « pays d'origine sûrs » (v. ci-dessus). Il faut souligner que bien qu'exclus du dispositif national, ils n'ont pour autant toujours accès aux dispositifs d'urgence... Peut-on encore, dans ces conditions, parler de terre d'asile, quand des enfants, des adultes sont laissés délibérément hors d'un système d'accueil ?

Je profite de ce point pour rappeler que la CFDA demande à ce que tous les demandeurs d'asile aient accès à un suivi social mais aussi juridique, qu'ils soient ou non pris en charge par le DNA. Et ce dès l'élaboration de la demande d'asile, c'est à dire en amont de l'admission en CADA. L'importance de l'aide apportée au demandeur d'asile tout au long de la procédure n'est plus à

démontrer.

Par ailleurs, nous souhaitons, ici, réaffirmer notre attachement au système français qui laisse au demandeur d'asile la possibilité de choisir sa solution d'hébergement soit au sein du DNA, soit en solution individuelle avec le versement d'une allocation financière.

Au contraire, guidé par la volonté proclamée de réduire l'attractivité de la France, le rapport parlementaire Des Esgaulx recommande dans ses propositions 11 et 13, d'une part, de mettre un terme à cette liberté de choix et préconise, d'autre part, l'assignation à résidence des demandeurs dans les centres. Mais aussi de ceux qui faute de place seraient hébergés à l'extérieur de ceux-ci ; cette assignation se ferait alors sur proposition du préfet dans le département choisi par ce dernier.

La perspective d'une assignation à résidence des demandeurs d'asile figure également dans le projet de loi de finances 2006 qui dans son article 88 prévoit une réforme de l'allocation financière versée aux demandeurs d'asile.

Si ce projet de loi de finances prévoit le versement d'une allocation tout au long de la procédure et met donc enfin la France en conformité avec la directive européenne sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile dite « directive accueil » du 27 janvier 2003, il comporte plusieurs dispositions directement inspirées du rapport Des Esgaulx, qui ne sont pas acceptables pour la CFDA.. Pour plus de détails sur cette question, nous renvoyons à notre communiqué de novembre 2005 [« Création d'une allocation temporaire d'attente : une gestion comptable de l'accueil des demandeurs d'asile »](#). Les aspects suivants méritent d'être soulignés ici.

- il est prévu que soient exclus de ce dispositif d'allocation financière les demandeurs d'asile qui n'ont pas de titre de séjour provisoire. Dans la mesure où il s'agit des mêmes que ceux qui n'ont pas accès au dispositif national d'accueil, un demandeur d'asile, qu'il soit seul ou en famille, peut donc se retrouver à la rue sans aucun moyen de subsistance.

- l'allocation temporaire d'attente ne serait versée qu'après l'enregistrement de la demande d'asile, soit plusieurs semaines après l'arrivée en France. **La CFDA estime et ce encore à ce jour qu'une allocation ponctuelle doit être versée à l'arrivée dans l'attente d'une allocation plus pérenne et pour faire face aux frais liés à la procédure de demande d'asile (traduction, notamment),** ce qui correspond d'ailleurs au texte de la directive précitée qui prévoit un accès aux conditions matérielles dès l'introduction de la demande d'asile.

- selon le projet, la nouvelle allocation devrait voir son montant calqué sur celui qui existe actuellement, soit 9,84 euros par jour et adulte. **La CFDA rappelle ici sa revendication, déjà exprimée en 2001, d'une allocation permettant de vivre dignement et qui doit, par conséquent, être alignée sur le montant du RMI et prendre en compte la composition familiale.**

- enfin, pour en revenir à la question de l'assignation à résidence, il est prévu d'une part que l'allocation ne serait versée que si le demandeur d'asile atteste de son adresse effective. D'autre part, que son versement serait interrompu en cas de refus d'une proposition d'hébergement. Enfin, dans cette perspective d'assignation à résidence, le rapport propose que l'allocation soit quérable.

Une nouvelle fois, le projet de loi de finances directement inspiré des propositions de ce rapport est en totale opposition avec les recommandations de la CFDA.

Un autre point auquel est attachée la CFDA est la question de la domiciliation. Le décret 813 du 14 août 2004 y apporte deux modifications. La première est celle de l'agrément des associations. La CFDA a exprimé dans une note de juillet 2004, *Etat des lieux et définition de la « domiciliation associative »*, ses réserves sur la procédure d'agrément et sa crainte qu'elle entraîne *de facto* une tutelle des associations. **Elle demande, à la place, que la domiciliation des demandeurs d'asile soit assurée par les centres communaux d'action sociale (CCAS). Mais à tout le moins, elle souhaite que les conditions d'agrément soient assouplies afin que dans chaque département plusieurs associations qui souhaiteraient participer à ce dispositif soient en mesure de remplir ce service.**

La deuxième modification introduite par l'article 6 du décret du 14 août 2004 a mis un terme à la possibilité d'user d'une adresse postale durant toute la procédure puisque le renouvellement du 2^{ème} récépissé est subordonné à la présentation d'un justificatif de domicile. Si le Conseil d'Etat dans son arrêt du 12 octobre 2005 tempère cette disposition par son interprétation, il ne l'a pas annulée, ce que déplore la CFDA. En effet, ce sont les demandeurs d'asile les plus précarisés qui sont encore sanctionnés.

On ne saurait traiter des difficultés de l'accueil des demandeurs d'asile sans parler de la situation de ceux d'entre eux qui sont des mineurs isolés. Pour ceux qui ont la chance d'être pris en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance, plusieurs d'entre eux, faute de place dans les structures idoines, sont hébergés à l'hôtel...Et que dire de ceux qui n'ont même pas cette chance, parce que déclarés majeurs par une expertise osseuse dont la fiabilité est largement remise en cause ?

Pour conclure mon propos, **je souhaite réaffirmer l'attachement de la CFDA d'une part au droit au travail des demandeurs d'asile** – et profite de l'occasion qui nous est donnée de nous exprimer devant vous pour rappeler que la CFDA ne peut évidemment se satisfaire des dispositions du décret du 23 août 2005 sur cette question, d'autre part à **l'accès à la couverture médicale universelle pour tous les demandeurs d'asile, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.**

Je vais maintenant laisser la parole à Didier Maille qui terminera notre présentation en traitant de la question des déboutés.

IV LES DEBOUTES

Permettez-moi d'abord de rappeler que cette question a fait partie des sujets les plus délicats à traiter au sein de la CFDA, du fait de la grande diversité des associations, de leur champ d'action ou de leur position vis à vis de l'organisation de la société, notamment autour de la question de la délimitation du champ de compétence et d'analyse de notre Coordination.

Pour certains, l'asile n'a de sens que comme protection spécifique. Puisque bâtie à l'attention de personnes craignant des persécutions, la problématique de l'asile devrait se concevoir comme un processus administratif et juridictionnel aux contours stricts. A l'issue du processus la personne qui n'est pas " reconnue " se trouverait donc hors du champ de l'asile.

Pour d'autre, parce que les motifs de protections officiellement exprimées par une personne ne sont pas déconnectés de l'état global des migrations sur la planète, parce que les conditions d'accès au territoire et à la procédure sont un filtre de fait éliminant les plus faibles ou les moins riches, parce que le niveau de preuve exigé est dépendant de l'état économique et politique de nos pays d'accueil, la question de l'asile ne devrait pas être abordée sans un regard global sur les politiques migratoires des pays d'accueils. Dès lors la question des déboutés et de leur devenir appartiendrait pleinement au champ " élargi " des politiques d'asile.

Ce tableau est évidemment un raccourci et aucune association ne saurait être réduite à une position ou à une autre, et notre coordination ne prétend d'ailleurs aucunement avoir épuisé ce débat important.

Mais c'est traversés par ces questions que nous avons donc adopté en juillet 2004 une position commune sur la question des déboutés (CP, juillet 2004, **Les déboutés du droit d'asile, une réalité incontestable**,) : une position médiane centrée essentiellement sur la question des conditions dans lesquelles sont rendues les décisions de reconnaissance et de rejet de la protection. Je voudrais en résumer les points principaux, et vous alerter une fois de plus sur trois conclusions du rapport Des Esgaulx qui nous semblent particulièrement choquantes.

En premier lieu, il importe de rappeler ce que les exposés de Christophe Levy et Juliette Roussel ont mis de manière éloquente en lumière :

- concernant les mauvaises conditions matérielles dans lesquelles se trouvent les demandeurs d'asile pour l'élaboration du récit pour l'OFPPRA ou du recours ;

- concernant l'abaissement des garanties de droit (procédure), la volonté de diminuer l'assistance juridique, etc...

Ces facteurs ne peuvent conduire, selon nous, qu'à abaisser le niveau de qualité des décisions OFPRA/CRR, notamment en rendant aléatoire la qualité des dossiers présentés par les requérants.

Dans ces conditions, pour éviter la multiplication des cas de personnes déboutés "à tort", je me permets de souligner quelques-unes de nos propositions de 2004. Avec un an d'avance, elles s'opposent point par point aux préconisations du rapport des Esgaulx :

- il nous semble inacceptable que le jeu du "manifestement infondé" enchaîné par un "aucun élément sérieux" se concrétise par un rejet sur simple dossier sans aucune audition, alors qu'il peut s'agir d'une personne qui n'a reçu de conseil que de compatriotes peu compétents ; on peut parler de démantèlement du « principe contradictoire ».
- il est indispensable de garantir à tous les demandeurs un accès aux procédures dans des conditions matérielles sécurisantes, avec aide juridictionnelle généralisée conformément à la directive européenne à venir ;
- il faut absolument sortir des situations inextricables de non expulsables - non régularisables (les « ni-ni ») par la délivrance d'un titre de séjour en cas d'annulation d'un arrêté de reconduite à la frontière par une juridiction administrative ;

Vous voyez combien nous sommes aux antipodes des propositions de Madame des Esgaulx, et notamment des propositions n° 2, n° 5 et n°22 :

- la proposition n° 2 demande de réduire le délai du recours d'un mois (ce qui est déjà dérogatoire du droit commun) à 15 jours. Or on sait que de multiples demandeurs non hébergés indiquent une adresse qui n'est pas la leur (domiciliation). Dans la mesure où le courrier recommandé repart à l'expéditeur 15 jours après l'avis du facteur, un rejet par l'Ofpra non retiré est considéré comme notifié le jour du dépôt de l'avis de recommandé, c'est à dire que tout recours se trouverait alors forclos. Il s'agit d'un déni de droit majeur.

- La proposition n° 22, bien qu'assez floue, prévoit que le délai de départ volontaire soit réduit à 15 jours afin de prendre plus rapidement une mesure de reconduite frontière.

- Cette proposition est à coupler avec la n° 5, qui prévoit rien de moins que de supprimer pour les déboutés l'effet suspensif des recours contre les décisions de reconduite frontière, alors qu'un nombre non négligeables d'entre eux font reconnaître par le juge administratif qu'ils doivent être protégés au titre des principes contenus dans la Convention européenne des droits de l'homme.

Nous souhaitons que votre Commission dénonce aussi, et très explicitement, ces trois dispositions particulièrement attentatoires aux droits des étrangers, bien que non spécifiques aux seuls demandeurs d'asile déboutés.

En conclusion, pour la CFDA, le processus en cours s'inscrit dans une démarche globale qui vise à dissuader une majorité de demandes d'asile, quitte à sacrifier les garanties ordinairement accordées en matière administrative, juridictionnelle et matérielle. Il nous semblerait à cet égard important que votre Commission retienne les expressions « dissuasion interne » et « dissuasion externe », dénonce le risque qu'un processus de contrainte ne remplace un processus de droit et, plus généralement, se prononce contre les orientations du rapport de Madame des Esgaulx.