



Mars 2007

LA REFORME DU DROIT D'ASILE Un bilan critique après trois années

« *Demander l'asile est un droit, pas un crime* », rappelait, le 30 octobre 2006, le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, faisant le constat qu'« *en Europe, le droit de demander asile n'est pas pleinement protégé* »¹.

En effet, la politique des Etats membres de l'Union européenne en matière de droit d'asile, au nom de la lutte contre l'immigration irrégulière, est de plus en plus restrictive au détriment des impératifs de protection². Les migrants qui cherchent à atteindre le territoire européen tendent à être considérés comme des criminels, les demandeurs d'asile sont souvent qualifiés de « *faux demandeurs* » qu'il conviendrait de dissuader de venir. Les Etats européens mettent en œuvre une politique et des pratiques doublement dissuasives : d'une part **sur le plan externe**, en rendant l'accès à leur territoire de plus en plus difficile, les pays frontaliers de l'Europe devenant des « *pays tampons* » jouant la fonction de « *cordon sanitaire* »³; d'autre part **sur le plan interne**, en restreignant, voire en empêchant l'accès aux procédures et aux droits pour les demandeurs d'asile.

La politique menée en France depuis 2003 est une illustration de cette logique de dissuasion. Sous couvert de lutte contre l'immigration clandestine, les mesures restrictives à l'accès au territoire français ont été renforcées par la multiplication des pays dont les ressortissants doivent détenir un visa ou un visa de transit, des accords de réadmission, des sanctions pour responsabiliser les compagnies de transport et plus largement par la pression exercée sur les pays d'origine et de transit pour qu'ils contrôlent leurs frontières.

La réforme de l'asile en France en 2003 est également représentative de cette dissuasion interne. La loi du 10 décembre 2003, partant du postulat qu'une majorité des demandes n'étaient pas fondées et que, dans leur grande majorité, les personnes qui prétendaient au statut de réfugié n'étaient que des migrants économiques, a en effet mis en place un arsenal juridique visant à écarter les prétendus « *faux demandeurs* ». Les conditions d'accueil des demandeurs d'asile sont aujourd'hui également visées, la France mettant en place les prémices d'une obligation de résidence au détriment du principe de liberté de mouvement qui prévalait jusqu'à maintenant. Et si l'intégration des étrangers est présentée comme la contrepartie d'une politique de contrôle de l'immigration, il ne semble pas que la même priorité soit accordée à cette question fondamentale qu'au renvoi des étrangers en situation irrégulière. Ce sont ces trois points qui sont développés dans cette note.

¹ « *Point de vue* », 30 octobre 2006, disponible sur le site du Commissaire, sur www.commissioner.coe.int".

² Note CFDA « *Lourdes menaces sur le droit d'asile en Europe* », février 2004 <http://cfda.rezo.net/>.

³ Communiqué de la CFDA, « *L'externalisation des demandes d'asile par la création de camps aux frontières de l'Europe est inacceptable* », 24 août 2004 <http://cfda.rezo.net/>.

I- LA PROCEDURE D'ASILE : UNE POLITIQUE DE CONTRAINTE

La loi du 10 décembre 2003 a profondément modifié la procédure encadrant le droit d'asile. Si quelques améliorations ont été apportées, notamment l'unification de la procédure devant l'**Office français de protection des réfugiés et apatrides** (OFPRA) et la **Commission des recours des réfugiés** (CRR), cette réforme marque le passage d'une *procédure de droit* à une *procédure de contrainte*.

Ce constat, la CFDA n'est pas la seule à le faire. Dans son rapport rendu public le 15 février 2006⁴, Alvaro Gil Robles, alors **Commissaire aux Droits de l'Homme** du Conseil de l'Europe, dénonçait également les stratégies développées par la France pour empêcher les étrangers de déposer une demande d'asile par le biais de procédures administratives et juridiques de plus en plus complexes.

Le rapport du **Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés** (HCR) pour l'année 2005 a établi une chute importante du nombre de demandes d'asile dans les pays industrialisés. Le 17 mars 2006, lors de la présentation de ce rapport, le Haut Commissaire, Monsieur Antonio Guterres, a déclaré « *Ces chiffres démontrent que le discours qui prévaut dans les pays industrialisés sur l'augmentation des problèmes liés à l'asile ne reflète pas la réalité. En effet, les pays industrialisés devraient se demander si, en imposant des restrictions encore plus sévères sur les demandeurs d'asile, ils ne ferment pas la porte à des hommes, des femmes et des enfants qui fuient les persécutions* ».

Dans son avis du 29 juin 2006, la **Commission nationale consultative des droits de l'Homme** (CNCDH) considérait que « *la confusion entretenue depuis des années entre asile et immigration ainsi que la prévalence de considérations sécuritaires sur l'exigence de protection des réfugiés porte préjudice à l'exercice du droit d'asile en provoquant un climat de suspicion généralisée à l'encontre des demandeurs d'asile* ».

Cette politique de dissuasion apparaît tant dans la procédure d'asile telle qu'elle est prévue par les textes en vigueur que dans sa mise en œuvre par les administrations concernées. Résultat, baisse de 30% des premières demandes en 2005 (de 50500 à 42500) et de près de 40% en 2006 (de 42500 à 26000).

1. La procédure d'asile : la dissuasion légalisée

La réforme initiée par la loi du 10 décembre 2003 et le décret du 14 août 2004 a profondément modifié, à tous les stades, la procédure d'examen d'une demande d'asile, dans le sens de la multiplication des procédures dérogatoires et du raccourcissement des délais.

a) *Multiplications des procédures accélérées aux garanties restreintes:*

- *Une procédure « prioritaire » qui dépasse les normes*

L'article L.741-4 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** (CESEDA) permet aux préfetures de refuser l'admission au séjour d'un demandeur l'asile en le plaçant en procédure dite « *prioritaire* » et ce dans plusieurs cas : si elle considère les demandes frauduleuses ou abusives, si les demandes sont déposées en rétention, si le demandeur a la nationalité d'un pays d'origine considéré comme « *sûr* » ou relevant de la clause de cessation d'application de la Convention de Genève de 1951.

⁴ Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux Droits de l'Homme, sur le respect effectif des droits de l'homme en France, suite à sa visite du 5 au 21 septembre 2005.

Cette procédure « prioritaire » ne permet pas au demandeur de voir sa demande convenablement examinée :

- les demandeurs n'ont pas accès aux prestations sociales spécifiques ;
- l'instruction de leur demande par l'OFPPA 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 ;
- le recours contre une décision de rejet de l'OFPPA n'est pas suspensif d'une mesure d'éloignement.

Par ailleurs, **les préfetures ont un pouvoir d'appréciation très important pour le placement en procédure prioritaire**, particulièrement pour les demandes considérées comme abusives⁵, qui les conduisent régulièrement à empiéter sur les compétences de l'OFPPA et de la CRR. En effet, en se prononçant sur le caractère abusif d'une demande d'asile, les préfetures tendent à apprécier le fond de la demande, malgré les consignes inverses, mais trop peu détaillées, données aux préfets par la circulaire du 22 mai 2005⁶. Les préfetures ont ainsi tendance à placer abusivement en procédure « prioritaire » des demandes déposées quelques jours ou quelques semaines après l'arrivée en France, de même que la plupart des demandes de réexamen.

Pour Alvaro Gil Robles, ancien Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, « *la procédure prioritaire est loin d'offrir les mêmes garanties que la demande d'asile de droit commun (...) elle ne laisse qu'une chance infime aux demandeurs. En effet, le recours qu'ils peuvent déposer devant la CRR n'est pas suspensif et ils peuvent donc être expulsés pendant la procédure (...)* **Il existe donc en France un système de demandes d'asile à deux vitesses, qui tend à être renforcé par les récentes réformes de l'asile et la méfiance qui entoure de manière générale les étrangers.** Dès lors, je tiens à rappeler qu'une procédure prioritaire ne doit surtout pas devenir une procédure d'exception. Si certaines démarches peuvent effectivement être accélérées compte tenu des données de certains dossiers, la procédure prioritaire ne doit pas pour autant devenir une procédure expéditive et chaque dossier doit faire l'objet d'un examen complet et attentif »⁷.

Or le recours à la procédure « prioritaire » est en constante augmentation. Si l'on prend en compte les premières demandes et les demandes de réexamen, elles sont passées de moins de 10% de la demande globale en 2003 à 16% en 2004, à 23% en 2005 pour atteindre 30% en 2006. Une part importante revient à l'application du 4^{ème} alinéa de l'article L.741-4 du CESEDA (demande frauduleuse, abusive ou visant à faire échec à une mesure d'éloignement), notamment pour les demandes de réexamen.

Le Sénat, dans son rapport du 6 avril 2006, recommande « *d'éviter de multiplier les procédures prioritaires d'examen des demandes d'asile* »⁸.

De fait, comme l'indique Monsieur Combarous, ancien président de la Commission des recours, si cette procédure prioritaire continue à augmenter, « *la garantie essentielle que constitue la possibilité pour le demandeur de saisir l'office tendrait à devenir un faux-semblant* »⁹.

⁵ Circulaire NOR :INT/D 9400050C du 8 février 1994 sur l'application de la loi n° 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France, reprise par la Circulaire du 22 mai 2005 : constitue en particulier un recours abusif aux procédures d'asile la présentation frauduleuse de plusieurs demandes d'admission au séjour au titre de l'asile sous des identités différentes (Article L.741-4,4° du CESEDA), ainsi qu'une demande présentée sous une fausse identité, une demande de réexamen dénuée de tout élément nouveau, demande tardive justifiée par le demandeur d'asile par des raisons dénuées de fondement, demandes visant à faire échec à une mesure d'éloignement lors d'une interpellation en situation irrégulière.

⁶ « *En ce qui concerne le recours abusif aux procédures d'asile, je vous rappelle que cette qualification ne peut en aucune manière résulter du contenu de la demande d'asile, l'OFPPA et la CRR ayant compétence exclusive pour connaître des motifs de la demande, mais uniquement du contexte administratif et procédural dans lequel celle-ci est présentée* » (article II.2 p. 14 de la circulaire du 22 mai 2005).

⁷ Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux Droits de l'Homme, sur le respect effectif des droits de l'homme en France, suite à sa visite du 5 au 21 septembre 2005.

⁸ Rapport n° 300 du Sénat : *Immigration clandestine : une réalité inacceptable, une réponse ferme, juste et humaine*, G. Othilly et F-N. Buffet, 6 avril 2006.

- Pays d'origine « sûrs » : une discrimination entre demandeurs d'asile

Aux termes de l'article L. 741-4.2 du CESEDA, l'admission au séjour peut être refusée si le demandeur « *a la nationalité d'un pays [...] considéré comme un pays d'origine sûr* ». Il est précisé qu'un pays est considéré comme « sûr » « *s'il veille au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La prise en compte du caractère sûr du pays d'origine ne peut faire obstacle à l'examen individuel de chaque demande* ».

Le Conseil d'administration de l'OFPRA a adopté, avec une totale absence de transparence, une liste de 12 pays d'origine « sûrs »¹⁰ le 30 juin 2005 et a élargi cette liste à cinq nouveaux Etats le 3 mai 2006.

Il est surprenant que la France soit en mesure d'établir une liste de pays d'origine « sûrs », alors que 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 figurent des pays en crise interne, d'autres où la pratique des mutilations génitales est courante et d'autres où la peine de mort n'est pas définitivement abolie. Alvaro Gil Robles partage la même opinion lorsqu'il affirme dans son rapport qu'il « *doute fortement que tous ces pays puissent être considérés comme des pays d'origine sûrs (...) d'autant plus que ces pays continuent à produire des réfugiés* ».

En effet, des **pays pour lesquels le taux de reconnaissance de la qualité de réfugié était important** ont été désignés comme « sûrs » alors même que, selon les travaux parlementaires relatifs à l'élaboration de la loi de 2003, cette liste devait se limiter à « *un petit nombre d'Etats, peu pourvoyeurs en demandeurs d'asile* ». Il apparaît difficile de considérer comme « sûrs » des pays comme la Bosnie-Herzégovine qui représentait 2000 demandes en 2004 pour un taux d'accord de 67,4%.

Par ailleurs, 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. En outre, elle fait peser sur les demandes présentées par les ressortissants de ces pays la présomption d'un caractère « *manifestement infondé* » difficilement réfutable par la suite.

Si, comme le prévoit le CESEDA, les demandeurs originaires de ces pays ont droit à « l'examen individuel de leur demande », cette garantie semble illusoire pour des demandes d'asile placées en procédure « prioritaire », c'est-à-dire sans droit provisoire au séjour pour les demandeurs, sans possibilité d'accès aux prestations sociales spécifiques, avec un examen par l'OFPRA sous 15 jours et un recours devant la Commission non suspensif d'une mesure d'éloignement du territoire. La mise en œuvre de cette mesure par les préfectures ne s'est d'ailleurs pas fait attendre : selon l'OFPRA, le taux de placement en procédure prioritaire des demandeurs originaires de ces pays est en effet passé de 4,8% en juin 2005, à 80% dès le mois de septembre suivant.

Enfin, **la loi du 26 juillet 2006** a modifié le CESEDA afin que la liste française de pays d'origine « sûrs » ne soit plus transitoire : initialement prévue pour être temporaire, pour pallier l'absence de mesures communautaires, la liste française sera cumulative de la future liste européenne alors qu'elle repose sur des critères moins protecteurs.

⁹ M. Michel Combarnous, président de section honoraire du Conseil d'Etat et ancien président de la CRR « *Observations intempêtes sur le droit d'asile en France* », article paru dans *Les Mélanges TIMSIT*, ed. Bruylant, 2005.

¹⁰ Cette liste qui comprenait le Bénin, la Bosnie-Herzégovine, le Cap Vert, la Croatie, la Géorgie, le Ghana, l'Inde, le Mali, l'Ile Maurice, la Mongolie, le Sénégal, et l'Ukraine, a été élargie par décision du Conseil d'administration de l'Office du 3 mai 2006 (JO du 20 mai 2006), à l'Albanie, la Macédoine, Madagascar, le Niger et la Tanzanie. Il faut également ajouter à cette liste tous les pays membres de l'Union européenne en application du Protocole Aznar (annexé au Traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997, il stipule que les Etats membres « *sont considérés comme constituant des pays d'origine sûrs les uns vis-à-vis des autres pour toutes les questions juridiques et pratiques liées aux affaires d'asile* »).

- ***Procédure Dublin II : un partage de responsabilité entre Etats au détriment des demandeurs d'asile***

Le règlement dit « *Dublin II* » adopté par l'Union européenne¹¹ consacre le principe de la **responsabilité unique d'un Etat membre dans le traitement d'une demande d'asile** et du transfert éventuel du demandeur vers le pays ainsi désigné¹². L'idée qui a présidé à l'élaboration de cette disposition était double : garantir l'examen d'une demande d'asile par un seul pays, et éviter à la fois le phénomène des « *réfugiés en orbite* » qui ne parvenaient pas à faire étudier leur demande et celui des demandes multiples simultanées ou successives déposées à l'intérieur de l'espace européen¹³.

Pour l'année 2005, les chiffres du ministère de l'Intérieur font état d'environ 2500 demandes de reprise en charge adressées à la France par l'un de ses partenaires européens¹⁴. 2050 de ces demandes ont été acceptées, soit un taux d'accord de 78%, et 1100 transferts effectués, soit un taux de 53%. A l'inverse, la France a saisi d'environ 3000 demandes de reprises en charge les autres Etats de l'Union¹⁵ dont 2150 ont été acceptées, soit un taux d'accord de 77%, et 705 transferts ont été réalisés. **L'équilibre presque parfait des opérations de saisine et de transferts entre les différents Etats parties permet légitimement de douter de la pertinence du maintien du dispositif Dublin.**

D'autant que les dispositions du règlement Dublin II permettent **le renvoi d'un demandeur vers un Etat membre dans lequel soit ses chances d'obtenir l'asile seront bien moindres, soit les conditions d'instruction de sa demande ne seront pas satisfaisantes au regard des normes juridiques françaises.** Malgré les travaux de rapprochement de leurs politiques et de leurs pratiques, consacrés par l'adoption récente de normes européennes¹⁶, les Etats membres ont en effet une lecture différente de la définition du réfugié et une analyse variable de la situation prévalant dans les pays ou les régions d'origine des demandeurs, comme c'est notamment le cas pour le Sri Lanka ou la Tchétchénie. Dès lors, **il serait souhaitable que la France ait plus largement recours aux clauses dérogatoires**, en particulier lorsqu'il est manifeste que l'Etat membre de renvoi portera une appréciation radicalement différente de celle des instances françaises de protection sur le bien-fondé de la demande.

La mise en œuvre du règlement Dublin II peut en outre se faire au détriment du droit à vivre en famille. Si l'article 2 permet que la demande des membres d'une même famille soit traitée dans un seul et même pays, cette disposition ne concerne cependant que la famille nucléaire étroite. Il s'agit d'une conception de la vie familiale restrictive au regard de l'interprétation donnée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme de l'article 8 de la Convention européenne qui protège le droit au respect de la vie privée et familiale. De même, si des dérogations à l'application du règlement Dublin II existent, c'est uniquement « *à titre exceptionnel, notamment pour des raisons humanitaires fondées notamment sur des motifs familiaux ou culturels* »¹⁷ et cette disposition n'est que très rarement appliquée.

¹¹ Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 *établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers* ; règlement (CE) n° 1560/2003 de la Commission du 2 septembre 2003 portant modalités d'application du Règlement Dublin II. Pour une analyse détaillée de la procédure Dublin, voir : *Le règlement Dublin : Principes et pratiques de la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile dans l'union européenne*, Les notes techniques de Forum Réfugiés, N° 1, Octobre 2005.

¹² Le Règlement Dublin II est élargi en 2006 à l'Islande et la Norvège, non membres de l'Union européenne, en application de l'Union nordique de libre circulation qui regroupe le Danemark, la Suède, la Finlande, la Norvège et l'Islande.

¹³ Le mécanisme de détermination de l'Etat responsable d'une demande d'asile a été introduit pour la première fois par la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 19 juin 1990, avant d'être remplacé par celui de la Convention de Dublin.

¹⁴ Principalement l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas, dans une moindre mesure le Royaume-Uni et la Suède.

¹⁵ Principalement l'Allemagne, la Pologne, la Belgique, l'Italie et l'Autriche.

¹⁶ Voir notamment la directive « procédure » qui propose des définitions communes des notions telles que les « *pays sûrs d'origine* » ou de « *demandes manifestement infondées* ».

¹⁷ Article 15-1 du règlement Dublin II.

b) Réduction des délais : une procédure d'asile expéditive

Les demandeurs d'asile doivent remplir un formulaire, uniquement en français, et c'est au vu de ce seul document et des pièces éventuellement versées au dossier que l'OFPRA appréciera le caractère manifestement infondé ou non de la demande et décidera de convoquer ou non l'intéressé à un entretien. La brièveté des délais désormais imposés au demandeur ne facilite pas le recueil de documents, témoignages, attestations ou autres.

Les associations ont été les premières à demander une réduction de la durée de la procédure d'asile, qui en durant généralement plus de deux ans, plaçait les demandeurs dans des situations inextricables, n'ayant pas le droit de travailler et n'ayant plus d'allocation au bout de 12 mois. Le fait qu'aujourd'hui un demandeur puisse avoir une réponse définitive en moins d'un an est une bonne chose. Mais cette amélioration s'est faite au prix d'une réduction importante des délais de dépôt d'une demande d'asile.

Le décret du 14 août 2004 a en effet raccourci les délais dont disposent les étrangers pour déposer leur demande à l'OFPRA : 21 jours en procédure normale, 15 jours en « *procédure prioritaire* »¹⁸, 5 jours pour les demandes présentées en rétention administrative et 8 jours en cas de demande de réexamen¹⁹. Il a également été longtemps question d'une réduction à 15 jours du délai de recours devant la CRR, mais, notamment grâce à la mobilisation associative, le délai d'un mois est désormais garanti par la loi²⁰.

En procédure normale, **le formulaire de demande d'asile doit désormais parvenir à l'OFPRA dans un délai de 21 jours suivant l'obtention de l'Autorisation provisoire de séjour (APS)**. Cette réduction du délai de dépôt de la demande est très contestable car elle fragilise d'avantage le demandeur déjà très démuné à son arrivée en France et qui doit désormais préparer son dossier en un temps très court. Or il ne dispose en général à ce stade ni de l'information, ni du conseil juridique nécessaire et il vit dans des conditions matérielles de grande précarité puisqu'il ne bénéficie généralement d'aucune prise en charge sociale.

Les non-francophones sont particulièrement pénalisés par l'exigence d'une **demande rédigée en français**, car la constitution de leur dossier est retardée par la traduction de divers documents (récits, état civil, justificatifs), traduction qu'ils doivent assurer à leurs frais. C'est pourquoi Monsieur Gil Robles, face à cette rupture d'égalité entre francophones et non-francophones, « *appelle les autorités françaises à reconsidérer leur position et, si elles maintiennent l'exigence du français, d'offrir aux demandeurs non francophones l'aide linguistique dont ils ont besoin pour déposer un dossier en bonne et due forme* »²¹. Le Sénat, dans son rapport d'avril 2006, a également recommandé « *d'assurer la gratuité du recours à un interprète pour rédiger la demande d'asile* »²².

A la brièveté de ce délai s'ajoute également une « **condition de complétude** » du dossier qui aboutit à ce que seuls les dossiers comprenant le formulaire dûment complété, signé, accompagné de deux photos d'identité, de la photocopie du titre de séjour en cours de validité et rédigé en français pourront être enregistrés à l'Office²³.

L'OFPRA refuse d'enregistrer les demandes hors délais et/ou incomplètes et les préfectures considèrent alors en général toute nouvelle demande comme abusive. En 2005, 889 demandes d'asile n'ont pas été enregistrées du fait de leur dépôt au delà du délai de 21 jours et 694 autres car arrivées après les « *21 jours* » soit près de 1600 dossiers²⁴.

¹⁸ Ce délai de 15 jours prévu par la Circulaire d'application de la loi n°2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n°52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile, devrait être confirmé par un décret.

¹⁹ Article 1^{er}, alinéa 2 décret n° 2004-814 du 14 août 2004 *relatif à l'OFPRA et à la Commission des recours*.

²⁰ **Article L731-2 du CESEDA** (loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 art. 94 Journal Officiel du 25 juillet 2006)

²¹ Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'homme, sur le respect effectif des droits de l'homme en France, suite à sa visite du 5 au 21 septembre 2005.

²² Rapport n° 300 du Sénat : *Immigration clandestine : une réalité inacceptable, une réponse ferme, juste et humaine*, G. Othilly et F.-N. Buffet, 6 avril 2006.

²³ Circulaire du 8 février 1994 repris par la Circulaire du 22 mai 2005.

²⁴ OFPRA, rapport d'activité 2005, p.23, http://www.ofpra.gouv.fr/documents/OFPRA_Rapport_2005.pdf.

c) Les ordonnances “nouvelles” devant la Commission : une atteinte au droit à un recours effectif

Le CESEDA prévoit à que « le président et les présidents de section peuvent, par ordonnance, régler les affaires dont la nature ne justifie pas l'intervention d'une formation collégiale » (article L733-2). Selon la loi du 12 décembre 2003, il s'agit des « recours entachés d'une irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en cours d'instance », mais aussi des affaires « qui ne présentent **aucun élément sérieux** susceptible de remettre en cause les motifs de la décision du directeur général de l'Office »²⁵.

Une telle procédure prive les demandeurs d'asile, qui souvent n'ont déjà pas été entendus en première instance devant l'OFPRA, de la possibilité de s'exprimer lors d'une audience et porte ainsi atteinte au droit à un recours effectif.

Cette exigence d'un « *élément sérieux* », qui n'a pas lieu d'être dans une procédure de recours de plein contentieux, méconnaît de surcroît les conditions dans lesquelles les demandeurs d'asile rédigent leur recours, souvent dans l'urgence sans l'aide d'un conseil, le délai de recours devant la Commission étant d'un mois alors que le délai de droit commun devant les juridictions administratives est de deux mois. Il s'agit donc ici d'une procédure destinée à réduire le contentieux devant la Commission, première juridiction de France, au détriment des impératifs de protection.

Ces rejets par ordonnance « *nouvelle* » sur décision d'un juge unique à la seule vue du dossier, qui mettent gravement à mal le principe du jugement collégial, connaissent une augmentation inquiétante : si en 2005, les recours rejetés selon cette procédure étaient au nombre de 4 746, soit 7,2 % des demandes, ils atteignent pour les neuf premiers mois de 2006 un pourcentage d'environ 14% des recours ainsi rejetés.

2. Une dissuasion des demandeurs d'asile par les administrations compétentes

a) Dans les préfectures : une procédure de moins en moins accessible

Les associations en accompagnant les demandeurs d'asile dans leurs différentes démarches constituent un réseau d'information sur les pratiques des différentes préfectures : elles ont 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. **Il n'est pas acceptable que la loi soit appliquée différemment selon les préfectures.**

- *Les conditions de délivrance de l'Autorisation provisoire de séjour (APS) : des pratiques abusives aux guichets*

Avant de pouvoir déposer une demande d'asile, l'étranger doit se présenter à la préfecture pour demander à être admis au séjour. Les préfectures ont alors une obligation d'information à l'égard des demandeurs d'asile, sur les conditions de l'admission au séjour mais aussi sur les éléments exigés pour qu'une demande soit considérée « *complète* »²⁶. Or il apparaît qu'en pratique cette obligation n'est pas respectée, le *Guide du demandeur d'asile*²⁷ n'étant par exemple qu'exceptionnellement remis.

²⁵ Article 4 de la loi du 10 décembre 2003 <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=MAEX0300032L>.

²⁶ Obligation rappelée notamment par la Circulaire d'application de la loi n°2003-1176 du 10 décembre 2003

²⁷ Guide du demandeur d'asile (édition 2005) : réalisé par le HCR, le ministère de l'Intérieur et Forum réfugiés, ce Guide vise à fournir aux demandeurs les informations essentielles de nature juridique et réglementaire sur la procédure, dès leur premier contact avec l'administration. Il est édité en trois langues.

De surcroît, les conditions de délivrance de l'APS et du formulaire OFPRA, pourtant prévues par les textes²⁸, peuvent varier fortement selon les préfectures. **Des exigences supplémentaires** non prévues par le décret sont parfois imposées (traduction assermentée des documents produits, photos supplémentaires) et, si le demandeur n'y satisfait pas, la préfecture 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.**

- *Les ressortissants de pays d'origine « sûrs » dissuadés de demander l'asile*

Il est constaté, dans certaines préfectures, une tendance à dissuader les ressortissants d'un pays inscrit sur la liste des pays d'origine « sûrs » de formuler une demande d'asile, voire même à refuser d'enregistrer ces demandes au motif qu'elles ne sont pas recevables. On note, entre les mois de juillet et décembre 2005, une baisse de 66% des demandes d'asile en provenance de pays considérés comme « sûrs » : alors que ces demandes représentaient 11,4% des premières demandes en 2004, elle n'en représente plus que 3,9% en 2005.

- *Mise en œuvre de la procédure Dublin II : une absence totale d'information*

Dans le cadre de leur accompagnement des demandeurs d'asile, les associations constatent que **les préfectures tendent à ne pas informer convenablement les demandeurs sur cette procédure** : dans près de la moitié des dossiers²⁹, l'information n'est transmise qu'oralement à l'intéressé et pas toujours dans une langue qu'il maîtrise. Dans certains cas, ce n'est que par l'intermédiaire d'un avocat que les intéressés parviennent à être informés sur la procédure qui leur est appliquée, alors que, selon les textes en vigueur, toute personne a accès aux informations la concernant et détenues par l'administration³⁰.

De plus, dans certaines préfectures, les **délais de mise 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.

b) Une conception restrictive des critères d'éligibilité au statut de réfugié

Les critères retenus en France pour la reconnaissance du statut de réfugié sont encore trop restrictifs. D'ailleurs, près de 16% des décisions de refus de l'OFPRA sont annulées par la Commission des recours, 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), pourtant le taux d'admission au statut de réfugié ne progresse pas, au contraire (7,8 % prévu en 2006 contre 8,2% en 2005 et 9,3% en 2004), alors que les critères de détermination ont été modifiés.

Ainsi la question des persécutions contre les femmes : la jurisprudence française en matière de « *groupe social* », encore trop restrictive, exclut souvent du statut de réfugié des femmes menacées ou persécutées parce qu'elles sont des femmes³¹. Les persécutions visant spécifiquement les femmes ainsi que les formes spécifiques que peuvent revêtir ces persécutions, quel qu'en soit le motif, doivent être prises en compte dans le cadre de l'interprétation de la Convention de Genève.

²⁸ Article 14 du décret du 30 juin 1946 modifié par le décret du 30 août 2004.

²⁹ CFDA : « *Des demandeurs d'asile sans papiers : Note sur les procédures Dublin II et prioritaires* », avril 2006.

³⁰ Loi de juillet 1979 relative à l'accès aux documents administratifs et article 21.9 du règlement.

³¹ Voir « *Doit d'Asile pour les femmes persécutées en tant que femmes* » rédigé par le Groupe Asile et Femme (GRAF), regroupement d'associations œuvrant pour les droits des femmes et pour le droit d'asile. <http://cfda.rezo.net/index-asile%20et%20femmes.html>

Par ailleurs, la réforme de 2003 a introduit la notion de **protection subsidiaire** (article L. 712-1), qui est accordée « à toute personne qui ne remplit pas les conditions pour se voir reconnaître la qualité de réfugié mentionnées à l'article L.711-1 [au titre de la Convention de Genève] et qui établit qu'elle est exposée dans son pays à l'une des **menaces graves** suivantes : la **peine de mort** ; la **torture** ou des **peines ou traitements inhumains ou dégradants** ; s'agissant d'un civil, une **menace grave, directe et individuelle** contre sa vie ou sa personne en raison d'une **violence généralisée** résultant d'une situation de conflit armé ou international ».

La protection subsidiaire peut ainsi utilement protéger des personnes victimes de persécutions émanant de groupes mafieux, de réseaux de prostitution ou de violences conjugales. Depuis sa création, la délivrance de cette protection a nettement progressé : de 84 statuts accordés à ce titre en 2004, on est passé à 557 en 2005 (108 par l'OFPRA et 449 par la Commission), correspondant à 4% du taux d'admission globale à une protection³².

Mais la protection subsidiaire ne doit pas remplacer la protection conventionnelle. L'article L. 712-1 limite son application aux demandes d'asile ne répondant pas aux critères d'éligibilité au statut de réfugié au sens de la Convention de Genève. **Pourtant, il apparaît, au travers de la jurisprudence, que la protection subsidiaire tend à être utilisée dans des situations qui relèvent de l'asile conventionnel ou constitutionnel³³.**

c) Les demandes d'asile Outre-mer : des difficultés accentuées par l'éloignement

La France de l'Outre-mer a comptabilisé 10% de la demande d'asile totale en 2005, avant de baisser sous les 5% en 2006 : la Guadeloupe a en effet été beaucoup sollicitée par des demandeurs haïtiens, surtout en 2005. Dans une communication du 31 janvier 2007, les ministres de l'Intérieur et de l'outre-mer ont mis en avant les « *résultats encourageants* » de leur lutte « *contre l'immigration irrégulière* » en outre-mer. Ils mentionnent le doublement des mesures d'éloignement depuis 2002 et la chute des premières demandes d'asile dans les DOM de 74% en 2006 (1042 demandes contre 4022 en 2005). Selon eux, ces résultats se justifient par le renforcement des moyens de gendarmerie et de police aux frontières, la participation accrue des forces armées, l'implantation de vedettes supplémentaires et l'installation de radars de surveillance maritime.

L'éloignement de la métropole accentue les difficultés rencontrées pour obtenir une protection. **Au terme d'un examen des textes applicables et de leur mise en œuvre, on peut légitimement parler de précarisation du droit d'asile. Mais ce constat, les associations ne le font pas uniquement pour ce qui est de la procédure : une précarisation des conditions d'accueil des demandeurs d'asile est également à déplorer.**

Dans les préfetures, l'application des directives nationales se fait en fonction des moyens disponibles, les services des étrangers se plaignant souvent d'un manque de personnel. Ce sont les demandeurs d'asile qui en sont les premières victimes, d'autant que l'information sur la procédure qui leur est applicable souffre de nombreux aléas. Il arrive aussi que la Guyane ferme son service pour l'asile un mois durant (fin d'année), rendant impossible la demande d'asile ou le renouvellement d'un récépissé.

³² OFPRA : *Rapport d'activité, 2005.*

³³ CRR (SR) du 17 février 2006, *Alazawi et Kona*. A deux reprises, la CRR a jugé en sections réunies que « *le climat de violence généralisé* résultant de la situation de conflit armé interne qui prévaut aujourd'hui en Irak » pouvait justifier l'octroi de la protection subsidiaire à des ressortissants irakiens exposés à de « *graves actions de représailles* » émanant de groupes armés ou d'éléments incontrôlés de la population et eu égard à l'appartenance respective des requérants au parti Baas et à la communauté assyro-chaldéenne. Or il apparaît que cette appartenance relevant de motifs politiques et religieux aurait pu justifier l'application des dispositions de la Convention de Genève.

Les demandeurs d'asile sont de surcroît confrontés à des conditions de vie inacceptables. Il n'y a notamment pas de CADA ou d'autre hébergement spécifique, ce qui place les demandeurs en situation de grande précarité, certains étant contraints de vivre dans des squats. Et si une allocation est sensée leur être versée (sauf à Mayotte), en pratique les demandeurs peinent à la percevoir : en Guadeloupe par exemple, le versement s'interrompt parfois sans explication au bout de quelques semaines. De plus si les délais de procédure sont plus longs qu'en métropole, l'allongement de l'allocation au-delà d'un an pose actuellement problème. Sans compter que pour avoir accès à une couverture sociale (CMU sauf à Mayotte où elle n'existe pas), leur dossier doit comporter un relevé d'identité bancaire alors qu'il leur est difficile d'ouvrir un compte bancaire ou postal.

L'OFPPRA a ouvert un bureau en Guadeloupe et la CRR s'y est déplacée pour audier des demandeurs en recours aux Antilles : la commission constate que « *les annulations cumulées (Convention de Genève et protection subsidiaire) représentent 11% des décisions définitives de la mission contre 6,49% pour l'ensemble des décisions concernant des requérants haïtiens pour les trois premiers trimestres de 2006. Ce pourcentage confirme la nécessité de ces missions qui permettent d'assurer une véritable équité devant la juridiction* »³⁴. Au vu de ce constat, on peut notamment déduire l'incidence des frais à charge pour les requérants qui doivent se déplacer depuis la Guyane et pour les demandeurs d'asile à Mayotte qui doivent venir à Montreuil.

II- L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE MARQUE PAR UNE INEGALITE DE TRAITEMENT

Le dispositif, qui se met en place par la loi du 24 juillet 2006 et ses décrets d'application, semble, comme la procédure d'asile, devoir dissuader les personnes en quête d'une protection de trouver refuge en France. En effet, avec la multiplication des procédures prioritaires, le nombre de demandeurs d'asile exclus de toute aide sociale, hébergement ou allocation, croît chaque année. Et, pour ceux qui ont accès à ces aides, le dispositif mis en place s'apparente à une obligation à résidence des demandeurs d'asile dans les *Centres d'accueil pour demandeurs d'asile* (CADA), ce qui risque de remettre en cause l'objectif premier de ces centres d'aide aux demandeurs dans leurs démarches pour obtenir une protection ainsi que la mission d'accueil et d'assistance de l'ensemble des centres d'hébergement au profit d'un dispositif de surveillance. Cela présage une évolution inquiétante de la politique d'asile : les déboutés du droit d'asile, plus aisément repérables, étant ainsi plus facilement reconduits vers leur pays d'origine, d'autant qu'une circulaire prévoit explicitement l'arrestation dans les CADA de personnes en situation irrégulière³⁵.

1. Domiciliation : des exigences difficiles à satisfaire pour les demandeurs d'asile

Pour pouvoir recevoir leur courrier, les demandeurs d'asile doivent fournir une adresse dès leur première présentation à la préfecture³⁶. Si cette adresse peut être associative, **seules les adresses d'associations agréées par la préfecture peuvent être utilisées.** Les associations considèrent qu'un service public de domiciliation postale, avec la participation des associations en lien avec les services de l'Etat, devrait être mis en place sur l'ensemble du territoire pour garantir une équité de traitement.

³⁴ Extrait du site Internet de la CRR, <http://www.commission-refugies.fr/>.

³⁵ Circulaire du 21 février 2006 sur les conditions d'interpellation d'un étranger en situation irrégulière, garde à vue de l'étranger en situation irrégulière, réponse pénale.

³⁶ Article 14 du décret du 30 juin 1946.

Cependant, il serait d'ores et déjà nécessaire d'une part que les agréments soient donnés de manière plus souple par les préfetures, d'autre part que les pouvoirs publics s'assurent que les associations ont les moyens d'assurer pleinement leur mission de domiciliation.

Par ailleurs, il est dorénavant exigé des **demandeurs d'asile qu'ils justifient d'un domicile, et pas seulement d'une domiciliation, lors du renouvellement de leur récépissé**³⁷. Cette disposition apparaît comme contraire tant à la Constitution qu'au CESEDA³⁸. Le Conseil d'Etat, suivant son commissaire du Gouvernement, s'il n'a pas annulé cette disposition, a partiellement donné raison aux associations en émettant une réserve sur cette obligation : en cas d'absence ou de précarité du lieu d'hébergement telle que la personne n'est pas en mesure de produire un justificatif, **les préfets devraient se contenter d'une attestation de domiciliation sauf à porter atteinte au droit légal au séjour provisoire**, et par ce biais une atteinte « *aux garanties qui s'attachent à la mise en œuvre du droit d'asile* ». Mais les préfets faisant une application stricte des textes, les demandeurs d'asile doivent systématiquement demander l'application de cette interprétation par les juridictions administratives.

Aujourd'hui, les associations constatent que cette obligation faite aux demandeurs d'asile a de graves conséquences. Nombre d'entre eux ont de grandes difficultés à trouver une adresse de particuliers ou même associative. Certains se retrouvent alors sans titre de séjour. D'autres, ayant une adresse peu fiable, ne reçoivent pas leur courrier de l'OFPPA à temps, rendant alors tout recours à la Commission des recours hors délais et forclos.

2. Hébergement des demandeurs d'asile : vers une obligation de résidence ?

Le système français d'accueil se caractérisait par son caractère mixte, respectueux de la liberté individuelle : les demandeurs d'asile avaient le choix entre le versement d'une allocation mensuelle modeste et un hébergement dans un *Centre d'accueil pour demandeurs d'asile* (CADA). Les associations ont milité pour le maintien de ce système et pour que les conditions d'un choix libre soient réunies. La CFDA notamment n'a eu de cesse d'exiger des pouvoirs publics d'une part que le montant de l'allocation permette de vivre dignement et d'autre part que le nombre de places en CADA soit suffisant. Aujourd'hui cette dernière revendication se retourne contre les demandeurs d'asile, la loi de finances 2006 ayant remis en cause ce régime mixte et instauré les prémices d'une obligation de résidence. En effet, la liberté de choix des demandeurs est supprimée pour favoriser un hébergement dans des CADA contrôlés par l'Etat.

a) *La fin du libre choix de son hébergement*

La loi de finances de 2006, promulguée le 31 décembre 2005³⁹, a remplacé l'allocation « *d'insertion* » par l'allocation « *temporaire d'attente* » (ATA). Cette réforme était attendue pour que le dispositif français soit enfin en conformité avec le texte de la directive européenne relative à l'*accueil des demandeurs d'asile*⁴⁰. Toutefois, le décret d'application a été pris tardivement, la France continuant ainsi pendant plusieurs mois à violer les textes européens. Surtout, le décret adopté n'a pas pris en compte les recommandations des associations et installe les bases d'une obligation de résidence des demandeurs d'asile.

³⁷ Article 17-1 du décret du 30 juin 1946 modifié par le décret du 14 août 2004.

³⁸ Voir avis du 29/06/2006 de la CNCDH.

³⁹ Article L.351-9 du code du travail remplacé par les articles L351-9 à L359-9-5 aux termes de l'article 154 de la loi de finances 2006.

⁴⁰ Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres.

- *de l'allocation d'insertion à l'allocation temporaire d'attente : une absence de prise en compte des recommandations des associations*

Par décret du 13 novembre 2006⁴¹, une réforme des allocations versées aux demandeurs d'asile a été opérée. Depuis la publication du décret, l'allocation d'insertion n'est plus versée et elle est remplacée par l'ATA, qui reste versée par les ASSEDIC. Pour mémoire, l'allocation d'insertion n'était versée que pendant 365 jours aux demandeurs d'asile admis au séjour.

Le dispositif de l'allocation temporaire d'attente comporte quelques améliorations, notamment le versement durant toute la procédure et le versement aux personnes âgées de plus de 65 ans.

Cependant, **ce décret ne prend malheureusement pas en compte les recommandations répétées des associations** puisque :

- le montant de l'allocation ne prend pas en compte le quotient familial et n'est pas aligné sur les *minima* sociaux ;
- les mineurs en sont exclus ;
- les demandeurs en procédure « *prioritaire* » et ceux sous le coup du règlement Dublin II en sont exclus (ce qui représentait environ un tiers en 2005).

De plus, **le versement de l'allocation n'interviendra qu'après au moins six à huit semaines**, laissant le demandeur dans un réel dénuement lors de ses premières semaines en France, à un moment où la procédure l'expose à des frais importants (traduction, photo, recommandé...).

Enfin, le demandeur devra fournir aux ASSEDIC « *l'adresse de sa domiciliation effective* », malgré les difficultés précédemment évoquées pour trouver une adresse effective.

C'est pourquoi les associations maintiennent leur revendication à savoir une allocation prenant en compte le quotient familial et alignée sur les *minima sociaux* pour tous les demandeurs d'asile, dès la première démarche en préfecture. La Cimade a ainsi déposé un recours devant le Conseil d'Etat contre le décret du 13 novembre.

- *l'ATA, un moyen de contrôle du lieu de résidence*

En créant l'ATA, le Gouvernement est allé au delà de la mise en conformité du régime d'accueil français avec la réglementation européenne, en revenant sur la liberté de choix laissé aux demandeurs d'asile entre un hébergement et le versement d'une allocation. En effet, la circulaire du 24 novembre 2006 relative à l'ATA dispose que « *L'objectif est de privilégier l'aide apportée aux demandeurs d'asile sous la forme d'un hébergement dans un centre d'accueil (...) plutôt que de servir une prestation en espèces.* »⁴².

La circulaire prévoit que désormais « *lors du dépôt du dossier de demande d'admission au séjour, les services de la préfecture informent le demandeur d'asile de la possibilité, s'il est admis au séjour, d'un hébergement dans le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile* »⁴³. Un formulaire d'offre de prise en charge d'hébergement, rédigé en français, sera présenté par les services de la préfecture au demandeur, qui devra immédiatement accepter ou refuser, alors qu'il ne s'agit pas d'une offre concrète et immédiate de prise en charge, mais d'une offre de principe au cas où une place se libère⁴⁴.

⁴¹ Décret n°2006-1380 du 13 novembre 2006 publié le 15 novembre 2006.

⁴² Circulaire interministérielle N°DPM/ACI3/2006/495 du 24 novembre 2006 relative à l'allocation temporaire d'attente.

⁴³ En application de l'article R 345-8 du *Code de l'action sociale et des familles* (CASF).

⁴⁴ Les associations ont constaté que la préfecture de l'Hérault agissait déjà de la sorte.

Ce ne seront plus les DDASS, mais les bureaux des étrangers qui seront désormais chargés de l'offre de prise en charge par un CADA, ce qui est inédit en matière d'hébergement social. Comment croire que les demandeurs se sentiront libres d'accepter ou non cette offre, alors qu'ils seront face à l'autorité responsable de leur droit au séjour. La circulaire est à ce sujet claire sur l'attitude que devront avoir les services préfectoraux, en attendant des préfets qu'ils «*veillent à rechercher en priorité la prise en charge de l'hébergement des demandeurs d'asile dans les CADA.*»

Dans ce nouveau dispositif, le versement de l'ATA n'intervient que le temps qu'une proposition effective de CADA soit faite au demandeur d'asile. **Ainsi, celui qui, lors de la demande d'admission au séjour, n'aurait pas accepté l'offre forcée d'hébergement ne pourra pas bénéficier de l'ATA, alors même qu'il n'a pas le droit de travailler.**

Pourtant, les demandeurs ne souhaitent pas forcément bénéficier d'un hébergement en CADA. C'est le cas de ceux qui ont de la famille ou des amis qui peuvent les héberger, qui ont des compatriotes ou des connaissances dans le département où ils ont demandé l'asile. Or, en acceptant l'offre de prise en charge, les demandeurs peuvent se voir attribuer une place dans un autre département, parfois très éloigné, et se trouver isolés, tant physiquement que socialement.

L'accueil des demandeurs d'asile passe donc d'un régime de liberté à un régime de contrainte, où le demandeur d'asile qui souhaite rester vivre auprès de proches n'aurait d'autre choix que de vivre sans ressources. Les associations rappellent le droit de mener une vie familiale, garanti par les instruments internationaux, concerne aussi les demandeurs d'asile.

A cette offre forcée d'hébergement est associé un pouvoir de contrôle attribué aux ASSEDIC, qui auront un accès à des données non prévu par la législation. Les associations contestent notamment les termes de l'article R351-6 du décret du 13 novembre 2006 qui autorise l'OFPPRA à communiquer aux ASSEDIC les décisions devenues définitives, au mépris des règles de la confidentialité qui entourent normalement la procédure à l'OFPPRA.

b) Priorité à un hébergement dans des CADA contrôlés par l'Etat

L'hébergement des demandeurs d'asile est organisé en France, depuis les années 70, par un dispositif spécifique d'accueil, appelé le *Dispositif national d'accueil* (DNA). La loi du 24 juillet 2006 a réformé ce dispositif en modifiant la réglementation relative aux CADA. En faisant des CADA une catégorie spécifique de centres d'hébergement, la loi a légalisé les critères restrictifs d'admission dans ces centres. Mais elle a également renforcé le contrôle de l'Etat sur le public accueilli.

- des critères d'admission contraires aux normes européennes minimales d'accueil

Depuis la loi du 24 juillet 2006, les critères d'admission au sein du DNA sont fixés de manière législative⁴⁵, mais cette loi n'a fait que reprendre une pratique existante établie par des circulaires ou notes de la Direction de la Population et des Migrations (DPM).

Cette loi ne permet l'accès au DNA qu'aux **demandeurs d'asile qui se voient délivrer une autorisation de séjour. Sont ainsi exclus du dispositif** les demandeurs en procédure «*prioritaire*» (dont les ressortissants des pays figurant sur la liste des pays d'origine dit «*sûrs*») et les demandeurs placés sous le coup du règlement Dublin II, ce qui représentait **plus de 30% des demandeurs** en 2005.

Cette exclusion du dispositif d'accueil est contraire à l'article 13 de la directive relative aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile. Ce texte s'applique à tout demandeur d'asile défini comme «*ressortissant de pays tiers ou un apatride ayant présenté une demande d'asile sur laquelle il*

⁴⁵ Article 95 de la loi du 24 juillet 2006 modifiant l'article 348-1 du code de l'action sociale et des familles.

n'a pas été statué définitivement ». La directive prévoit que « *les Etats membres font en sorte que les demandeurs d'asile aient accès aux conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils introduisent leur demande* » (article 13).

Les associations ne peuvent que condamner cette restriction qui ne respecte pas les normes européennes⁴⁶ et place un grand nombre de demandeurs d'asile dans des situations humaines des plus précaires⁴⁷.

- *les CADA, un statut spécifique marqué par un renforcement du contrôle de l'Etat*

La loi du 24 juillet 2006 a changé le statut des CADA en modifiant de l'article 348 du Code de l'action sociale et des familles (CASF). Jusqu'à cette loi, les CADA avaient le statut de *Centre d'hébergement et de réinsertion sociale* (CHRS), en ayant toutefois un prix de journée moindre. Depuis la loi 24 juillet 2006, les CADA sont un nouveau type d'établissement. Les décrets d'application sont aujourd'hui en attente.

La nouvelle loi prévoit un accroissement du contrôle de l'Etat sur la gestion des centres d'hébergement, sur la catégorie des personnes admises et sur la durée de leur prise en charge. Elle envisage des moyens de pression et des retraits d'habilitation à l'encontre des centres qui hébergeraient indûment des réfugiés ou des déboutés.

Les décrets d'application de cette réforme du dispositif CADA ne sont toujours pas parus. Alors que la loi donne au responsable de centre la responsabilité de l'admission d'un demandeur dans son établissement, les projets de décrets donnent aux préfets la compétence pour proposer cet hébergement, autoriser l'entrée dans le centre mais également la sortie. Or nous avons vu précédemment que désormais ce sont les services de la préfecture qui feront aux demandeurs d'asile l'offre de prise en charge en CADA. Ainsi les CADA seraient placés sous le contrôle étroit du préfet.

Un dispositif de contrôle des demandeurs au niveau national et non plus d'accueil serait mis en place : les services préfectoraux sauront en effet tout au long de la procédure où résident les demandeurs en vue de leur éloignement si leur demande est rejetée.

Les associations concernées souhaitent que la qualité de leur travail et de leur accompagnement social, administratif et juridique ne soit pas remise en cause par cette loi et se demandent comment trouver des solutions de sortie satisfaisantes pour les réfugiés et les déboutés qui leur permettent de quitter le centre dans les délais impartis au regard de l'absence de solution en raison notamment de la pénurie de logement.

c) les plates-formes d'accueil : un accueil a minima en raison des moyens

A leur arrivée sur le territoire, les demandeurs d'asile peuvent être pris en charge par des plates-formes d'accueil de demandeurs d'asile. Ces plates-formes n'ont pas toutes les mêmes critères de prise en charge : certaines ne prenant pas en charge les demandeurs en procédure prioritaire, ceux sous le coup du règlement Dublin II ou en recours à la Commission des recours et nombreuses sont celles qui ne prennent pas en charge les isolés.

⁴⁶ Note de la Coordination française pour le droit d'asile (CFDA), avril 2005, *Transposition de la directive accueil : des chantiers encore ouverts* et note 2006 *Des demandeurs d'asile sans papier : les procédures Dublin II et prioritaires*.

⁴⁷ FNARS, Le livre des Etats Généraux, l'exclusion n'est pas une Fatalité.

Quoi qu'il en soit, ces plates-formes ont le mérite d'exister, notamment parce qu'elles assurent une prise en charge dans l'urgence de familles ne répondant pas ou pas encore aux critères d'éligibilité des CADA. **Les associations ne peuvent que regretter leur absence de moyens en terme d'accompagnement social, psychosocial, médical et juridique.**

Enfin, avec la réforme de l'ATA et du régime des CADA, le financement de ces plates-formes risque d'être remis en cause. Les préfetures assurant désormais la mission d'offre de prise en charge incombant aux plates-formes, risquent de considérer qu'elles n'ont plus à les financer.

3. Un accès difficile aux soins

a) Couverture Maladie Universelle : un système qui exclut certains demandeurs d'asile

Dans le cadre de la réforme de la Couverture Maladie Universelle (CMU), seuls les demandeurs d'asile admis au séjour (procédure dite normale) sont éligibles à l'assurance maladie (et à la complémentaire-CMU). La réglementation impose en effet que la demande d'asile soit dûment enregistrée auprès de la préfecture, afin que le demandeur d'asile justifie de son « *séjour régulier* » en France. Toutefois une circulaire du ministère des Affaires Sociales précise que cette condition de « *régularité de séjour* » est remplie si, à défaut de titre de séjour en bonne et due forme, l'étranger peut produire tout document délivré par la préfecture indiquant qu'il a entrepris des démarches⁴⁸. Par ailleurs, le document provisoire de séjour permet également aux demandeurs d'asile d'accéder à l'assurance maladie sans délai d'ancienneté de présence en France de 3 mois (par dérogation avec les autres catégories d'étrangers nouvellement arrivés sur le territoire).

En pratique, les demandeurs d'asile admis au séjour rencontrent de nombreuses difficultés, notamment :

- refus éventuels par les Caisses de sécurité sociale de considérer un « sauf-conduit », une « convocation asile », une « convocation Dublin II ou une « Autorisation provisoire de séjour » comme justificatifs valables de la régularité du séjour ;
- complexité du droit et des procédures ;
- la justification d'un état civil fiable étant requise pour l'immatriculation définitive, de nombreux demandeurs d'asile voient à tort leur demande refusée ou différée faute de produire un extrait d'acte de naissance ;
- le mécanisme d'instruction accéléré dit « admission immédiate » à la complémentaire CMU pour les personnes démunies ayant rapidement besoin de soins est méconnu des Caisses de sécurité sociale ;
- le défaut fréquent de carte Sésame-Vitale rend très difficile les relations avec les professionnels de santé « en ville » ;
- à Mayotte, le dispositif CMU n'existe pas, ni même l'Aide médicale d'état.

b) Procédure prioritaire : une couverture maladie au rabais

Les demandeurs d'asile non admis au séjour (procédures dite prioritaire et Dublin II), parce qu'ils ne disposent pas d'un titre de séjour provisoire, sont exclus de l'assurance maladie et renvoyés sur une couverture moins protectrice : l'Aide médicale d'état (AME).

A la différence de l'assurance maladie, l'AME ne peut être accordée avant le quatrième mois de présence en France. Une fois accordée, l'AME ne se matérialise jamais par une Carte Vitale, ce qui génère des refus de soins importants en médecine et pharmacie de ville.

⁴⁸ Circulaire DSS/2A 2000/239 du 3 mai 2000.

c) La prise en charge des victimes de tortures et de mauvais traitements : un système défaillant en dépit des besoins

L'article 20 de la directive européenne dite « accueil »⁴⁹ comporte une disposition spécifique aux victimes de tortures et de violences aux termes de laquelle : « *les Etats membres font en sorte que, si nécessaire, les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres violences graves, reçoivent le traitement que nécessitent les dommages causés par les actes en question* ». Citons aussi pour mémoire, l'article 14 de la Convention des Nations unies contre la torture qui impose que « *tout Etat garantit, dans son système juridique, à la victime de torture, le droit d'obtenir réparation et d'être indemnisée équitablement et de manière adéquate, y compris et de mettre à leur disposition les moyens nécessaires à sa réadaptation la plus complète possible* ».

En dehors de Paris et de quelques villes en province, la prise en charge des demandeurs d'asile traumatisés est très limitée et notoirement insuffisante pour répondre à la demande de soins psychomédicale de ces personnes particulièrement vulnérables.

4. Scolarisation des enfants

En France, l'enseignement est obligatoire entre 6 et 16 ans quelle que soit la situation administrative des parents. Pour les plus de 16 ans, les associations constatent une grande disparité de traitement selon les académies : il n'est en effet pas rare qu'ils se voient refuser l'accès à l'enseignement, y compris les francophones.

5. Droit au travail, à la formation professionnelle et à l'apprentissage de la langue française

Le décret du 23 août 2005⁵⁰ transposant en droit interne la directive accueil prévoit que « *l'accès au marché du travail ne peut être autorisé au demandeur d'asile que dans le cas où l'Office, pour des raisons qui ne sont pas imputables au demandeur, n'a pas statué sur la demande d'asile dans un délai d'un an suivant l'enregistrement de la demande* ». Dans ce cas, le demandeur d'asile est soumis aux règles de droit commun en matière d'autorisation de travail des personnes étrangères : la situation du marché de l'emploi lui est opposable.

Ainsi, il est très difficile, voire impossible, pour un demandeur d'asile d'obtenir une autorisation de travailler, alors que nombre d'entre eux sont déjà exclus des prestations sociales spécifiques et des possibilités d'hébergement.

Par ailleurs, les demandeurs d'asile n'ont pas accès à la formation.

Enfin, les autorités françaises n'ont jamais réellement mis en place de dispositif pour permettre aux demandeurs d'asile d'apprendre le français. Les associations n'ont de cesse de rappeler l'importance d'enseigner le français pour une bonne intégration des réfugiés dans la société française.

⁴⁹ [Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003](#) relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres

⁵⁰ Article 15 du décret 2005-1051 du 23/08/2005 modifiant le décret n° 46-1574 du 30/06/2006.

III. UN MANQUE DE VOLONTE POUR LA MISE EN ŒUVRE D'UNE PROTECTION PLEINE ET ENTIERE DES REFUGIES STATUTAIRES

La France, au lendemain de la seconde guerre mondiale, a fait du droit d'asile un principe à valeur constitutionnelle⁵¹. De même, en 1951, elle s'est engagée à accorder un ensemble de droits aux personnes auxquelles elle reconnaissait le statut de réfugié. Enfin, les parlementaires ont décidé, par la loi du 10 décembre 2003, de consacrer une protection subsidiaire. L'Etat s'est ainsi engagé à se substituer aux autorités d'origine des réfugiés et à offrir à ces derniers la protection qui leur faisait défaut. Si la procédure de demande d'asile reste un véritable parcours du combattant, la reconnaissance du statut de réfugié ou l'octroi d'une protection subsidiaire ne mettent pas pour autant fin aux difficultés, pour ces personnes, à faire valoir leurs droits.

1. Le droit de vivre en famille mis à mal par des procédures floues et des délais interminables

L'acte final de la conférence des plénipotentiaires des Nations unies ayant adopté la Convention de Genève de 1951 recommande aux Etats signataires d' « assurer le maintien de l'unité de la famille du réfugié, notamment dans le cas où le chef de famille a réuni les conditions voulues pour son admission dans le pays ».

La législation française prévoit pour sa part que les conjoints et les enfants mineurs des réfugiés font partie des catégories tributaires de plein droit d'une carte de résident⁵².

Afin que sa famille restée hors de France puisse se voir délivrer un visa de long séjour, le bénéficiaire de la protection (réfugié ou protection subsidiaire) doit solliciter le « rapprochement familial », procédure distincte de la procédure de regroupement familial. Le rapprochement familial, qui relève de la compétence de la Direction des Français à l'étranger et des étrangers en France (DFAE) du ministère des Affaires étrangères, n'est réglementé par aucun texte.

En pratique, le délai moyen d'aboutissement de cette procédure se montait début 2006 à 468 jours pour les seuls dossiers résolus⁵³. La multiplication des acteurs intervenant dans le traitement de ces demandes n'est pas pour améliorer ces délais : si l'OFPPRA a considérablement réduit le temps de vérification de la composition familiale, les postes consulaires consultés par la DFAE continuent d'opposer aux familles une suspicion souvent insurmontable. Les bénéficiaires de protection rencontrent de nombreuses difficultés pour établir leurs liens familiaux. Les familles restées hors de France peuvent parfois être en danger imminent et la longueur de cette procédure ne peut que pousser ces personnes à rejoindre le membre de famille en France au cours d'un voyage clandestin périlleux.

Enfin, seule la famille nucléaire est aujourd'hui éligible au rapprochement familial, ce qui ne correspond pas toujours aux critères familiaux de la culture d'origine du bénéficiaire de protection. Rien n'empêche les autorités françaises, comme les y engage la directive européenne du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial (articles 4 et 10, 2°), d'élargir le champ des membres de famille qui entrent dans le cadre du rapprochement familial.

⁵¹ Préambule de sa Constitution du 26 octobre 1946, alinéa 4 : « Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République ».

⁵² Article L313-11-8 CESEDA

⁵³ Note d'Amnesty International/Section française sur la « Procédure de regroupement familial des réfugiés » du 27 février 2006, validée par la DFAE.

La directive laisse à la discrétion des Etats membres la possibilité d'autoriser le rapprochement familial des ascendants privés du soutien familial nécessaire, des enfants majeurs célibataires du regroupant ou de son conjoint dans l'incapacité de subvenir à leurs propres besoins, du partenaire non marié ressortissant de pays tiers, les enfants mineurs des enfants majeurs et autres membres de familles aujourd'hui toujours exclus du rapprochement familial à la française.

2. Un accès aux droits sociaux partiel et fastidieux

A l'heure où le gouvernement souhaite prévoir des sanctions pour les Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) qui hébergeraient des bénéficiaires de protection au delà de la durée légale de séjour⁵⁴, faciliter la sortie vers les dispositifs de droits commun devrait, dans cette logique, être une priorité. Accéder à un logement nécessite un minimum de ressources. Sauf cas exceptionnel, la recherche d'emploi dans le délai d'un mois qui est imparti aux bénéficiaires de protection pour quitter les CADA semble irréalisable. Dans ces conditions, seule l'ouverture des premiers droits sociaux peut permettre de justifier de ressources minimales.

a) La désinformation des réfugiés quant à leurs droits aux prestations familiales

Le statut de réfugié a cette particularité : il est reconnaissant. Juridiquement, les personnes sont en fait réfugiées en France depuis leur entrée sur le territoire français, même si leur statut n'a été « reconnu » qu'à l'issue de la procédure de demande d'asile⁵⁵.

Ainsi, selon le Conseil d'Etat⁵⁶, la personne reconnue réfugiée doit être considérée comme étant titulaire d'une carte de résident depuis son entrée en France.

Les personnes reconnues réfugiées devraient donc bénéficier des prestations familiales de façon rétroactive, dans la limite de la prescription de l'action en paiement de deux années. Or, les caisses d'allocations familiales leur refusent ce bénéfice, et ce n'est qu'en saisissant la juridiction administrative que les réfugiés obtiennent la totalité de ces prestations⁵⁷.

Les caisses d'allocations familiales se gardent bien d'informer les réfugiés de ce droit et bien peu nombreux sont ceux qui le font valoir.

b) les difficultés pour l'ouverture des droits au Revenu minimum d'insertion

Les conditions d'ouverture des droits au RMI ne facilitent toujours pas l'accès à ce droit pour les personnes auxquelles une protection a été accordée.

En effet, si les textes qui encadrent l'accès aux RMI pour les réfugiés ont été modifiés⁵⁸, leur mise en œuvre par les organismes compétents n'est toujours pas assurée : ceux-ci exigent encore un récépissé de 6 mois alors que les textes prévoient la délivrance d'un récépissé de 3 mois aux personnes reconnues réfugiées⁵⁹. Les réfugiés continuent de rencontrer, sur l'ensemble du territoire français, des difficultés lors de leur demande d'attribution du RMI.

⁵⁴ Projet de loi relatif à l'immigration - Instruction aux préfets du 20 janvier 2006.

⁵⁵ CRR avis 16 novembre 1954 puis CE « Tombouros », 9 novembre 1966.

⁵⁶ CE, 27 mai 1977, « Paogada Gallastegui ».

⁵⁷ CA Limoges, Chbre Sociale, 12 juin 2006, « s'agissant de réfugiés, la régularité du séjour et donc le droit à allocation sont acquis depuis la date d'entrée sur le territoire ».

⁵⁸ Article L512 du Code de la Sécurité Sociale et D511-1 et D511-2.

⁵⁹ Article 18 du décret du 30 juin 1946 modifié par le décret du 14 août 2004.

c) des droits au rabais pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire

- Les bénéficiaires de la protection subsidiaire exclus du RMI pendant 5 ans

Pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire, le législateur n'a prévu aucune exception à la condition de résidence en France de 5 ans, exigée pour le versement du RMI aux étrangers résidant en France. Même si la Convention de Genève de 1951, qui prévoit l'égalité de traitement entre nationaux et réfugiés⁶⁰, n'est pas applicable à ceux qui n'ont pu obtenir qu'une protection subsidiaire, on peut s'interroger alors sur les moyens que ces derniers auront de satisfaire aux délais prescrits pour sortir des CADA.

- Au regard des prestations familiales, les bénéficiaires de la protection subsidiaire peuvent également rencontrer de grandes difficultés si l'OFPRA a considéré qu'il ne devait pas se substituer aux autorités du pays d'origine.

Dans ce cas, les personnes devront s'adresser au consulat de leur pays de nationalité pour l'obtention des actes d'état civil nécessaires. Ainsi des difficultés risquent d'apparaître concernant les délais d'obtention de ces documents. Ceci s'avère même parfois impossible si les enfants sont nés dans un pays où les parents résidaient de façon irrégulière.

CONCLUSION

La plupart des mesures adoptées ces trois dernières années concourent à une insécurité juridique et une précarisation sociale grandissantes des demandeurs d'asile : raccourcissement excessif des délais de procédure, exigences exorbitantes à l'égard d'une population particulièrement démunie et vulnérable (utilisation du français, complétude des dossiers), complexité extrême des procédures qui renforcent la difficulté d'accès aux droits et les risques d'arbitraire soulignés par le Conseil d'Etat dans son Rapport public 2005, interprétations jurisprudentielles restrictives, introduction de nouvelles dispositions législatives et réglementaires restreignant l'accès à une protection réelle et efficace (comme les notions de pays d'origine dits « sûrs », d'asile interne ou les « ordonnances » nouvelles).

La délivrance d'une autorisation de séjour provisoire et l'accès à une procédure pleine et entière d'examen de la demande de protection ne cessent de baisser. Les procédures dérogatoires sont appliquées à plus de 30% des demandes⁶¹, le principe du jugement collégial devant la Commission des recours des réfugiés est nié dans 23% des dossiers rejetés par « ordonnances », les normes européennes prévoyant l'accès pour tous les demandeurs aux conditions matérielles de l'accueil ne sont pas respectées.

En outre, à la multiplication de ces restrictions au droit de demander l'asile, correspondent des conditions d'accueil indignes pour un grand nombre de demandeurs. La France, comme le revendique le ministre de l'Intérieur, passe ainsi un message clair : « *la France entend choisir ses flux migratoires* ». Ce message a été entendu : baisse de 30% des premières demandes en 2005 et de près de 40% en 2006. Les persécutions de par le monde ont-elles connu un tel recul que cette amélioration de la situation des droits de l'homme permette de justifier d'une part la baisse du nombre de demandes et d'autre part la baisse du taux d'admission au statut de réfugié ? Lorsque le HCR estime qu'il y a près de 25 millions de personnes déplacées dans le monde⁶², la conclusion la plus raisonnable est que

⁶⁰ Article 24-1 : « *Les Etats contractants accorderont aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire le même traitement qu'aux nationaux en ce qui concerne les matières suivantes [...] b) la sécurité sociale (les dispositions [...] relatives à tout risque, qui conformément à la législation national est couvert par un système de sécurité sociale* ».

⁶¹ Premières demandes et demandes de réexamen.

⁶² Réfugiés - Tendances mondiales en 2005 : Panorama statistique des populations de réfugiés, de demandeurs d'asile, de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, d'apatrides et autres personnes relevant de la compétence du HCR [Juin 2006, PDF 703Kb, 115p.

l'arsenal juridique de dissuasion mis en place en France n'a pas fait que dissuader les prétendus « *faux demandeurs d'asile* » et a, bien au contraire, « *fermé la porte à des hommes, des femmes et des enfants qui fuient des persécutions* »⁶³.

Que reste-t-il du droit d'asile ? Un nombre toujours plus important de déboutés du droit d'asile, qui n'ont pas bénéficié d'un examen équitable de leur demande et qui continue à exprimer des craintes en cas de retour dans leur pays.

Ouvertement ou insidieusement, c'est bien aujourd'hui l'ensemble du dispositif français d'accueil et de protection des demandeurs d'asile et des réfugiés qui est menacé, dans ses principes fondateurs et ses mécanismes d'application. Ainsi l'implication grandissante du ministère de l'Intérieur dans des domaines ne relevant pas de sa compétence est particulièrement révélatrice du projet gouvernemental, tant à l'OFPRA que dans le dispositif d'accueil : mise à disposition de la DPM, maîtrise des admissions en CADA avec glissement vers une obligation de résidence, contrôle renforcé sur les centres d'hébergement.

Cette évolution perceptible depuis plusieurs années est à rapprocher de déclarations récentes du ministre de l'Intérieur évoquant à plusieurs reprises la perspective d'un grand ministère de l'immigration dans lequel seraient dissoutes les questions relatives à l'asile. Si nous laissons faire, la confusion volontairement entretenue entre asile et immigration et la négation de la spécificité de la demande d'asile et du traitement qu'elle exige trouverait donc là sa traduction politique et opérationnelle dont il est à craindre qu'elle serait irréversible, à l'image de certains de nos voisins européens.

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 œcuménique 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), **SSAE** (Service social d'aide aux émigrants).

La délégation française du **Haut Commissariat pour les réfugiés** et la **Croix-Rouge Française** sont associées aux travaux de la CFDA.

⁶³ Extrait du rapport annuel du HCR du 17 mars 2006, réaction de Antonio Guterres face à la baisse généralisée de la demande d'asile dans les pays industrialisés.