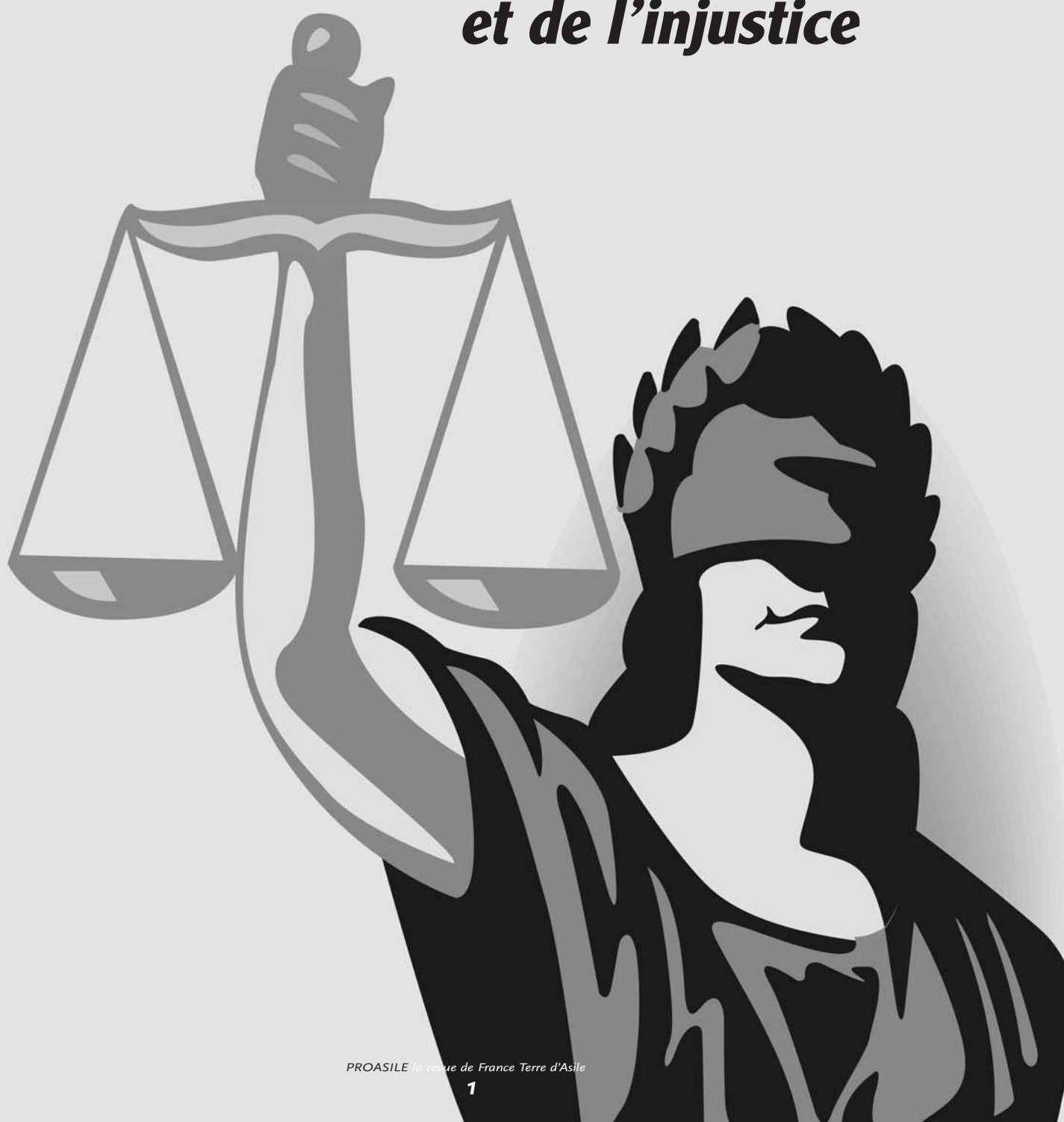




France
Terre
d'Asile

Asile : sortir de l'arbitraire et de l'injustice



Quelle politique publique pour les migrations ?

Pierre Henry*

De ministre de l'Intérieur en ministre de l'Intérieur, un coup de menton plus loin, la situation n'a guère évolué dans la définition d'une politique de migrations maîtrisée depuis 2002.

Tout juste avons-nous vu surgir une proposition de politique de quotas au moment des vœux de nouvelle année dont on ne sait si elle a été faite pour la charge polémique qu'elle contenait, et donc pour sa capacité à être reprise dans les médias, ou parce que l'auteur de cette proposition pensait ainsi sincèrement répondre à l'intérêt général. Je laisse bien entendu le lecteur libre de son sourire.

Nous savons que les migrations sont diverses et obéissent à plusieurs logiques : migrations au titre de l'asile, du regroupement familial et de l'unité de famille, du travail. Si l'on cumule ces trois catégories, on obtient depuis 2002 aux environs de 190.000 entrées d'étrangers extra-communautaires annuelles dont près de 60.000 au titre de l'asile et qui ne sauraient être comptabilisées comme entrées définitives.

La polémique s'est concentrée depuis de nombreuses années sur cette dernière catégorie d'asile et sa hausse continue, laquelle pour être réelle, n'en situe pas moins proportionnellement la France au neuvième rang des pays d'accueil en Europe.

C'est ainsi que la plupart des décideurs politiques et technocrates réunis ont inventé le concept de « faux demandeurs d'asile », ces tricheurs qui appartiendraient à l'immigration irrégulière et qu'il faudrait bouter hors du territoire. Fraude et lutte contre l'appel d'air sont les deux viatiques théoriques d'une partie des élites appartenant à l'arc démocratique de droite comme de gauche. De ce point de vue, le pré-rapport émanant du PS, même s'il n'a pas été validé par ses instances, rendu public par les Inrockuptibles en pleine campagne référendaire, témoigne lui aussi du même impensé politique.

La valse médiatique des phrases communicantes, immigration choisie contre politique des quotas, relève des mêmes insuffisances. Comme s'il n'y avait place que pour une logique binaire dans une République figée sur la question des migrations. L'incapacité dans laquelle se trouvent les forces de progrès à définir un processus crédible et maîtrisé ne laisse bien souvent en écho face à l'extrême droite que l'expression communautariste.

Dans un contexte de crise internationale, cette théorisation de la fraude comme mode opératoire principal des migrants renvoie immanquablement à la question nationale, à son identité et à l'émergence d'un sentiment de nécessité de protection à l'égard de l'étranger.

Et c'est là où l'extrême droite sommeille à l'intersection de la question sociale et de la question nationale.

C'est pourquoi France Terre d'Asile, fort de son expérience de terrain et de son analyse a lancé en avril 2005 une pétition demandant le réexamen des dossiers des « faux déboutés de l'asile » c'est-à-dire de toutes celles et ceux qui, malgré leur demande, n'ont pu bénéficier d'un accompagnement spécialisé. Il nous semble que dans la recherche d'un système d'asile faisant place à la justice et à l'égalité, il convient d'abord de solder la situation actuelle. On lira plus loin nos propositions à ce sujet. Mais à supposer réglée cette question, que faire ensuite ?

D'abord l'aborder avec humilité. Toutes les stratégies guerrières d'érection de frontières échoueront devant la détermination des individus à s'inventer un futur possible. Peut-on se mettre dans la peau d'un jeune Sierra-léonais de 20 ans qui, s'il lit les statistiques de l'OMS, saura qu'il lui reste en moyenne 15 ans à vivre s'il reste dans son pays ? Au-delà de toute compassion, il est évidemment du rôle d'une grande démocratie de dire quelles sont les conditions de droit dans lesquelles les étrangers peuvent entrer, sortir, résider temporairement ou durablement sur son territoire. Il est de son devoir de respecter intégralement les traités et conventions qu'elle a signés conformément d'ailleurs aux valeurs qui fondent sa constitution.

Il nous semble qu'il faut cesser les faux-semblants. Nous devons accueillir les personnes qui fuient les persécutions, leur offrir dès leur arrivée sur le territoire français une prise en charge adéquate et systématique, une réelle possibilité de faire valoir leur droit à obtenir une protection de la France. Le corollaire étant que le retour doit être possible s'il ne contrevient pas aux dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme. Mais cela ne saurait suffire.

Il convient de clarifier les conditions du regroupement familial, droit imprescriptible et qui est en réalité, avec les conjoints de ressortissants français, la principale source d'entrée des migrants. Cette migration qui ne saurait être choisie que par les intéressés vient évidemment percuter de plein fouet la réalité de crise de l'emploi et du logement dans notre pays. Réalité terrible mais réalité. Il nous semble ici qu'il convient d'allier le respect fondamental à vivre en famille avec la nécessité d'organiser dans des conditions dignes et transparentes l'entrée dans la maison commune de France. Car en réalité, la véritable migration de travail se trouve ici et non dans la catégorie statistique qui nous dit que 6.200 personnes sont entrées en France en 2003 au titre du travail.

Le dossier qui suit élabore des perspectives sur le domaine d'influence et l'objet social de France Terre d'Asile. Le témoignage d'un certain nombre de personnalités engagées dans la vie politique et syndicale est la preuve qu'il ne faut jamais désespérer de ses élites.

* Directeur Général de France Terre d'Asile

Nouvelles dispositions sur l'asile : incidences et conséquences

Jeanne-Marie PARLY*

Le 1^{er} janvier 2004 sont entrées en application les nouvelles dispositions sur l'asile introduites par la loi du 10 décembre 2003.

Elles avaient pour conséquence principale, rappelons-le, le durcissement des conditions d'obtention du statut de réfugié par l'introduction dans notre législation interne ou de pays d'origine sûrs par exemple, mais aussi par le raccourcissement d'un mois à 21 jours du délai de dépôt de la demande d'asile à l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA).

Durcissement en partie atténué par l'extension de la notion d'agent de persécution à des agents non étatiques et la création d'une protection subsidiaire.

Un objectif clairement affiché de la réforme était, par un renforcement important des moyens de traitement des demandes d'asile tant à l'OFPRA qu'à la Commission de Recours des Réfugiés (CRR), de réduire très sensiblement la durée de traitement des demandes d'asile : l'idée qu'il était possible pour l'OFPRA d'atteindre une durée moyenne de décision d'un mois avait

même été évoquée au plus haut niveau de l'Etat... En arrière plan de cette volonté on pouvait discerner le souhait que les déboutés soient définitivement fixés sur le sort réservé à leur demande avant d'avoir pu tisser avec leur pays d'accueil provisoire des liens rendant plus difficiles leur reconduite éventuelle. On pouvait aussi y soupçonner l'espoir de voir se réduire le coût global de l'accueil et de l'hébergement des demandeurs d'asile. Une telle réduction du temps de présence des demandeurs d'asile sur notre territoire impliquait aussi, et c'est ce que prévoyaient les textes, en conformité très relative avec la directive européenne, que les délais de délivrance de l'Autorisation Provisoire de Séjour (APS) par les préfetures soient ramenés, sinon à trois jours, du moins à quinze jours.

Avant même la mise en place de ces nouvelles données législatives et réglementaires, confrontés aux problèmes d'hébergement d'une masse croissante de demandeurs d'asile, les gouvernements successifs avaient entrepris un effort important d'ouverture de capacités d'accueil dans les Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile

(CADA) : le nombre de places a été multiplié par 6 entre 1994 et 2004 et 3.000 nouvelles places ont notamment été ouvertes en 2004, portant la capacité globale du Dispositif National d'Accueil (DNA) à 16.450 places, dont 15.300 en CADA. En 2005, ce sont 2.000 places d'accueil d'urgence qui devraient être transformées en places de CADA.

On voit bien que, du moins sur le papier, un raccourcissement sensible de la durée globale de la procédure de reconnaissance du statut de réfugié combiné avec une augmentation importante des capacités d'accueil dans les CADA devrait assurer une plus grande fluidité du dispositif et donc offrir à un nombre plus important de demandeurs d'asile le bénéfice de la qualité d'hébergement et d'accompagnement social et juridique qu'offrent les CADA.

Est-il possible, dès mai 2005, de tirer un premier bilan des effets de la mise en œuvre de l'ensemble de ces mesures sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile ? La période d'observation est certes un peu courte d'autant que les effectifs de l'OFPRA et de la CRR ne sont montés

en puissance que progressivement : l'impact de cet effort de création de postes ou de recrutement de personnels contractuels sur le délai de réponse de ces institutions n'est vraiment sensible que depuis quelques mois. Par ailleurs, le délai de délivrance de l'APS s'est réduit de façon très inégale selon les préfetures.

Pour autant, il est possible de faire, avec beaucoup de prudence, un certain nombre de constats et d'envisager les questions que poseront au dispositif national d'accueil les évolutions en cours.

Tout d'abord, les constats.

Qu'en est-il des délais de traitement des demandes d'asile ?

Les sources d'information dont nous disposons ne sont ni exhaustives ni forcément comparables, elles indiquent cependant toutes que le délai de traitement des demandes d'asile est en train de diminuer sensiblement, même si des écarts importants persistent en fonction des nationalités. Le rapport d'activité de

* Membre du Bureau de France Terre d'Asile, Conseiller d'Etat en service extraordinaire.

l'OFPPRA pour 2004 fournit des éléments intéressants, certains d'entre eux ne laissant pas d'être préoccupants quant à la qualité du traitement des demandes d'asile.

Une des premières causes de raccourcissement des délais de réponse de l'OFPPRA est l'accroissement du nombre de demandes traitées en procédure prioritaire. La place que prend la procédure prioritaire dans le dispositif de traitement des demandes d'asile est inquiétante : en 2002 l'OFPPRA avait été saisi par les préfets de 4.388 demandes en procédure prioritaire, soit 8,3% du total. En 2004, l'Office a été saisi de 9.212 premières demandes et réexamens en procédure prioritaire, soit 16% du total contre 9,6% en 2003. Or, le taux d'accord du statut de réfugié par la procédure prioritaire est très faible, 1,8%, ces procédures étant traitées en moyenne en 6 jours (8 jours lorsque l'intéressé n'est pas en rétention et 3,8 lorsqu'il l'est).

En 2004, les procédures prioritaires ont concerné essentiellement, en première demande, l'Algérie, la Roumanie, la Turquie, la Serbie et Haïti ; en réexamen, la Turquie, la République démocratique du Congo, le Sri Lanka, la Mauritanie et la Géorgie. Le paradoxe de la procédure prioritaire est qu'elle concerne des pays où une certaine amélioration du climat politique global est perceptible sans pour autant que les droits de l'homme y soient partout respectés ou les antagonismes récents effacés de la mémoire collective. Ce constat plaiderait en

faveur d'un examen approfondi des situations individuelles soumises à l'Office. Même si le taux de convocation sur première demande en procédure prioritaire a augmenté au cours de l'année 2004 pour atteindre 34% au dernier trimestre, force est de constater que les demandeurs relevant de cette procédure n'ont guère de chances de faire valoir dans un délai extrêmement court la réalité de leurs craintes en cas de retour.

L'accroissement significatif des moyens mis à la disposition de l'OFPPRA a de son côté contribué à une réduction sensible du stock de dossiers en instance : ce stock est aujourd'hui stabilisé à 11.600 ce qui correspond à une capacité théorique de traitement d'environ deux mois et représente du point de vue des responsables de l'Office un minimum à peu près incompressible. En outre, l'âge moyen des dossiers en instance a sérieusement baissé puisque les dossiers de plus de quatre mois ne représentent plus que 23% des dossiers en cours fin 2004, contre 38% fin 2003, et les dossiers enregistrés depuis plus d'un an sont tombés au cours de la même période de 10% du total à 5%.

En ce qui concerne la Commission des Recours, les données précises ne sont pas connues, cependant, il est prévu que la quasi totalité du stock de recours non traités soit résorbée fin 2005. D'ailleurs, il n'est dès maintenant pas rare de voir traiter par la CRR le cas de personnes entrées en France à l'automne 2004, ayant reçu une réponse négative de

l'OFPPRA en décembre de la même année ou début 2005 et formulé un recours en janvier ou février 2005.

Les données recueillies dans les soixante CADA affiliés au système d'information Asylweb mis en place par France Terre d'Asile montrent, quant à elles, que pour les personnes présentes dans ces CADA et ayant reçu une réponse définitive au 31 décembre 2004, la durée moyenne de la procédure a été de 300 jours pour les personnes reconnues par l'OFPPRA, de 600 jours pour celles ayant obtenu le statut sur décision de la CRR et de 750 jours pour les déboutés définitifs.

La contradiction apparente entre les indications fournies par cet échantillon et les données de l'OFPPRA s'explique évidemment par un effet de stock et il est plus que probable que la même enquête réalisée au 31 décembre 2005 donnera des résultats sensiblement différents.

Quels constats peut-on faire dans cette période de transition sur les conséquences pour l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés de l'accélération en cours de la procédure de reconnaissance du statut de réfugié ?

Pour éclairer les premières données dont nous disposons, un point sur l'évolution de la relation entre offre et demande d'accueil dans les CADA s'impose. Force est de constater que les efforts notables de création de nouvelles places engendrés dans les années récentes ont été en grande partie neutralisés par l'é-

volution du nombre de demandeurs d'asile en France. Ce nombre a été multiplié par deux entre 1994 et 2004, où il a atteint le chiffre record de 65.600 si on y inclut les demandes de réexamen et les mineurs accompagnants. Or, c'est à l'évidence ce chiffre global qui est pertinent pour comparer la capacité physique d'accueil des centres, 15.300, à la demande potentielle d'hébergement.

Même en soustrayant des chiffres de l'OFPPRA les demandeurs d'asile qui traditionnellement ne demandent pas à être hébergés en CADA, notamment les Chinois, ou ceux qui y sont peu présents tels les Ukrainiens, les Indiens ou les Camerounais, soit au total 6.000 personnes environ, il est clair que l'offre d'accueil reste très inférieure à la demande, et ce dans un rapport qui serait de un à quatre si la durée moyenne de séjour en CADA était d'une année. D'ailleurs, de nombreux demandeurs d'asile sont aujourd'hui hébergés par la SONACOTRA ou l'AFTAM¹ dans le cadre de l'accueil d'urgence des demandeurs d'asile ou de l'accueil temporaire.

Ce déficit d'offre n'explique pas à lui seul que le nombre d'entrées dans le dispositif national d'accueil n'ait pas crû proportionnellement au nombre de places : c'est ainsi qu'entre 2003 et 2004 un accroissement de près de 3.000 places d'accueil n'a en-

¹ Société Nationale de Construction pour les TRAvailleurs et Accueil et Formation, dite AFTAM.

gendré qu'un flux supplémentaire de 1.000 entrées en CADA.

La raison principale de cette distorsion est à rechercher dans les difficultés de sorties de CADA, difficultés que n'atténue pas, ou pas encore, le raccourcissement des procédures dont ont déjà bénéficié un certain nombre de demandeurs d'asile. Le diagnostic serait plutôt que, concernant les problèmes d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés, nous sommes dans une phase où se cumulent les difficultés liées à l'héritage du passé et celles nées des évolutions en cours.

L'héritage du passé

La durée moyenne de séjour en CADA a connu une très forte croissance de 1994 à 2002, d'un peu moins de 300 jours à près de 600 jours, pour redescendre à 540 en 2004 : la durée excessive de la procédure de reconnaissance du statut de réfugié en est en grande partie responsable. Mais elle n'est pas la seule.

C'est ainsi que le délai moyen de sortie de CADA des réfugiés statutaires est, d'après l'échantillon Asylweb FTDA, en moyenne de six mois et demi après l'obtention du statut.

La longueur de ce délai s'explique d'abord par l'insuffisance des places d'accueil en Centre Provisoire d'Hébergement (CPH) par rapport aux besoins : leur capacité s'est stabilisée, après une lente diminution, à 1.023 places. Elle tient aussi à la lenteur des administrations à fournir

aux réfugiés statutaires l'ensemble des documents pourtant indispensables pour amorcer leur parcours d'insertion. Par exemple, les délais d'obtention de la carte de séjour sont de près de quatre mois en moyenne, et ceux d'accès au RMI de 23 jours en moyenne. Les délais d'attente des documents d'état civil qui doivent être émis par l'OFPRA sont souvent trop longs, or ils conditionnent l'accès aux prestations familiales qui doit alors être négocié avec chaque caisse d'allocations familiales. Or l'ouverture de ces droits est importante pour rendre solvable la demande de logement à l'égard des bailleurs tant sociaux que privés.

A ces lenteurs administratives s'ajoute le problème de l'apprentissage linguistique indispensable à l'accès à un logement et un emploi.

En moyenne c'est entre 15 et 19% des places de CADA qui sont pour toutes ces raisons occupées par des réfugiés statutaires, soit 2.300 à 2.900 places environ.

La sortie de CADA des déboutés définitifs de l'asile est, elle aussi, problématique surtout lorsqu'elle concerne des familles avec enfants. Les déboutés ont occupé, en 2004, 5,3% de la capacité d'accueil des CADA, soit environ 800 places.

Enfin, de nombreux demandeurs d'asile ont entamé une procédure de réexamen de leur demande auprès de l'OFPRA pour tenter de bénéficier des dispositions de la nouvelle loi. Avec l'accord de la Direction de la Population

et des Migrations (DPM), les CADA ont prolongé la prise en charge de ces personnes jusqu'à l'issue de cette nouvelle phase de leur quête du statut de réfugié.

Les difficultés nouvelles liées à l'accélération des procédures

Les difficultés de sortie de CADA pour les réfugiés statutaires ont été plutôt aggravées par l'accélération de la procédure dans la mesure où certains demandeurs reconnus réfugiés au bout de seulement deux ou trois mois ne parlent pas un mot de français et n'ont pas encore fait le deuil de leur vie passée, car leur exil forcé est encore trop récent. La construction d'un projet d'insertion en France en est rendue d'autant plus problématique : trouver un emploi et un logement pour des non francophones relève en effet de l'exploit.

A côté de ces difficultés de sortie de CADA, l'accélération de la procédure a fait apparaître de nouveaux problèmes. En effet, de nombreuses personnes prises en charge en dispositif d'urgence, le plus souvent à l'hôtel, ne répondent plus aux critères d'entrée en CADA lorsqu'une place se libère : elles sont en phase avancée de leur recours ou parfois même ont déjà obtenu le statut.

Pour faire face à la première situation, la DPM a modifié le 24 février 2005 les critères d'accès en CADA : désormais, peuvent être admis en CADA les demandeurs d'asile en phase de recours, dès lors que l'APS leur a été délivrée depuis six mois au plus.

Dans le deuxième cas, il faudrait que les personnes qui viennent d'obtenir le statut puissent être accueillies en CPH. Or, c'est impossible puisque les places de CPH sont réservées aux sortants de CADA, ce afin de rendre plus fluide le dispositif national d'accueil. Elles sont donc bloquées à l'hôtel, avec toutes les difficultés que cela implique pour une vie familiale normale et les obstacles que met cette situation à l'amorce de leur parcours d'insertion. Sans parler des coûts qu'engendre ce mode d'hébergement pour le budget de l'Etat.

Ces premiers constats amènent à s'interroger sur les implications d'une réduction pérenne des délais de la procédure de reconnaissance du statut de réfugié sur le dispositif national d'accueil.

La diminution des délais de procédure devrait potentiellement contribuer à faire baisser la durée du séjour dans les CADA, mais il n'y a aucune raison d'espérer que cette diminution s'accompagne d'une accélération de la délivrance par les administrations de l'ensemble des documents nécessaires pour amorcer le processus d'insertion des réfugiés statutaires. Or, nous l'avons vu l'obstacle essentiel à la fluidité du dispositif national d'accueil réside dans les difficultés de sortie de CADA de ces réfugiés.

Deux voies complémentaires peuvent être explorées.

La première serait un effort important en faveur des réfugiés venant d'obtenir le statut.

Cet effort peut prendre différentes formes : accroissement du nombre de places en CPH, mise en place de mesures nouvelles favorisant l'accès des réfugiés au logement social ou privé, par exemple par le développement de mécanismes de garantie du paiement des loyers, mais également accroissement des moyens consacrés à la formation professionnelle des réfugiés.

La seconde consisterait à tirer les conséquences du raccourcissement des procédures

quant à la conception même du dispositif national d'accueil. Paradoxalement, en effet, ce raccourcissement apporte des arguments supplémentaires à ceux déjà avancés par France Terre d'Asile pour demander une atténuation de la différence entre CADA et CPH du point de vue de la préparation à l'insertion. Commencer dès l'entrée en CADA l'apprentissage du français contribuerait à lever un obstacle majeur à l'insertion de ceux des pensionnaires des CADA qui obtiennent le sta-

tut. Sans maîtrise suffisante du français, comment accéder à un logement, à une formation professionnelle puis à l'emploi ? Le coût engendré par l'introduction de l'enseignement du français serait très largement compensé par les gains de temps réalisés sur la durée de la période de préparation à l'insertion.

Adopter de telles mesures est à la fois indispensable et souhaitable. Indispensable pour assurer la cohérence des réformes entreprises et améliorer la fluidité du

DNA. Souhaitable, pour permettre à une proportion plus élevée qu'aujourd'hui de demandeurs d'asile de bénéficier d'un accueil en CADA qui assure, cela est maintenant établi, de deux à cinq fois plus de chances, selon les nationalités, de se voir reconnaître la qualité de réfugié.



Comparaison entre les taux de reconnaissance des demandeurs d'asile hébergés dans les CADA de France Terre d'Asile et de ses partenaires et les taux de reconnaissance globaux de l'OFPPA

Nationalités ¹	Taux de reconnaissance dans 60 CADA représentant 4150 places agréées ²	Taux de reconnaissance OFPPA global ³ (y compris annulation CRR ⁴)
Algérienne	63,8%	5,5%
Angolaise	27,9%	22,6%
Burundaise	100,0%	35,9%
Congolaise	57,9%	22,1%
Congolaise RDC	40,6%	18,6%
Ivoirienne	36,4%	27,9%
Malgache	100,0%	14,2%
Mauritanienne	80,0%	24,4%
Rwandaise	90,9%	53,8%
Tchadienne	62,5%	36,6%
Mongole	53,3%	5%
Albanaise	73,8%	24,6%
Arménienne	58,7%	16,1%
Azerbaïdjanaise	54,5%	36,2%
Biélorusse	100,0%	28,2%
Bosniaque	83,7%	67,4%
Georgienne	46,3%	18,9%
Kazakhe	100,0%	51%
Russe	95,6%	49%
Serbe/Monténégrin	57,6%	27,3%
Tadjike	100,0%	42,1%
Turque	11,5%	13,3%
Ukrainienne	77,8%	8,5%
TOTAL	71,3%	16,4%

NB : Le chiffre 71,3 % d'obtention du statut concernant les 60 CADA tests est calculé uniquement à partir des nationalités sélectionnées ci-dessus [nombre de décisions définitives reçues entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2004 (statuts OFPPA + annulations CRR + déboutés CRR)/nombre de décisions positives (statuts OFPPA + annulations CRR) reçues pendant cette période].

En revanche le chiffre de 16,4% de l'OFPPA est le taux d'obtention du statut, toutes nationalités confondues.

Si l'on tient compte uniquement de la liste des nationalités sélectionnées ci-dessus, la moyenne d'obtention du statut OFPPA-CRR s'établit à 28,2% pour les demandeurs d'asile dans leur globalité.

¹ Ne sont prises en compte que les nationalités pour lesquelles le nombre de décisions est au moins égal à 5

² Soit environ 1/3 du DNA

³ Source : rapport annuel OFPPA 2004, annexe 3

⁴ Y compris réexamens

journalistes en exil

INTERNATIONAL PRESS CARD
ЖУРНАЛИСТСКОЕ УДОСТОВЕРЕНИЕ
CARNET INTERNACIONAL DE PERIODISTAS
CARTA INTERNACIONAL DE JORNALISTAS
INTERNATIONAL PRESS CARD

PRESSSE

nous pouvons vous aider

la Maison des journalistes

35, rue Cauchy • 75015 Paris • tél. : 01 40 60 04 02 • courriel : maison.journalistes@wanadoo.fr

L'établissement d'une liste de pays d'origine sûrs ne nuit pas à l'exercice du droit d'asile

Entretien avec Jean-Loup Kuhn-Delforge,
Directeur général de l'OFPRA

L'OFPRA a enregistré au cours de l'année dernière plus de 65.000 demandes d'asile. Quelle analyse faites-vous de l'augmentation très relative de la demande d'asile en 2004 ?

L'année 2004 est une année charnière en raison de la mise en œuvre de la loi du 10 décembre 2003 relative au droit d'asile. La comparaison statistique sur l'évolution de la demande entre 2003 et 2004 doit prendre en compte la globalité de la demande, c'est-à-dire pour 2003 la demande d'asile conventionnel traitée par l'OFPRA mais aussi la demande d'asile territorial alors gérée par le ministère de l'Intérieur. Il faut mettre ainsi en parallèle les 90.000 demandes d'asile enregistrées en 2003 et les 65.000 demandes de 2004, présentées devant l'OFPRA devenu guichet unique. Ce qui représente une différence de moins 27% par rapport à la demande globale 2003 même si ce résultat doit être nuancé compte tenu des recoupements entre les deux procédures, difficilement quantifiables. En conséquence, on observe une baisse de la demande d'asile globale en France même si le nombre de demandes présentées devant l'OFPRA stricto sensu est (de peu) supérieur à celui constaté en 2003.

La réforme du droit d'asile est venue poser le principe de l'audition systématique des demandeurs d'asile. Comment expliquez-vous qu'en 2004 seuls 73% des demandeurs d'asile aient été convoqués pour un entretien à l'OFPRA ?

Il faut d'abord rappeler que si la loi du 10 décembre 2003 a posé pour la première fois le principe de l'audi-

tion du demandeur d'asile à l'Office, elle a précisé un certain nombre de cas pour lesquels l'Office peut se dispenser d'une convocation. Néanmoins, nous avons répondu à cette attente et notre taux de convocation, qui était de 68% en 2003, a déjà augmenté de cinq points en 2004 pour atteindre 73%. Pour le premier trimestre 2005, le taux de convocation est de 83%, résultat qui reflète bien notre souci de prendre en compte cette modification législative mais aussi l'intérêt du demandeur. Enfin, une des caractéristiques de l'année 2004 a été l'explosion des demandes de réexamen, ces dernières représentant plus de 12% de la demande globale. Or l'Office n'est pas tenu par les mêmes règles concernant l'audition des demandeurs d'asile en réexamen, ainsi il convient de pondérer notre taux de convocation eu égard à cette spécificité de la demande 2004.

Comment l'OFPRA gère-t-il le traitement des dossiers incomplets ou déposés au-delà du délai légal de 21 jours ?

L'Office, tenu par les nouvelles dispositions réglementaires, procède à un examen immédiat et systématique des conditions de dépôt d'une nouvelle demande d'asile. Les demandes incomplètes, reçues dans le délai des 21 jours, sont réexpédiées à leur expéditeur accompagnées d'une demande de complément. Au-delà de ce délai si la demande n'a pu être complétée, l'Office notifie un refus d'enregistrement au demandeur.

De très rares exceptions sont prévues lorsque le demandeur invoque une

circonstance de force majeure l'ayant empêché de remplir ces obligations. Aujourd'hui cependant, la proportion des dossiers arrivés hors délai ou incomplets est en baisse. Le taux de non enregistrement qui était de l'ordre de 10% au lendemain de la publication du décret est descendu à moins de 5% pour le premier trimestre 2005.

Sur quelles bases l'OFPRA a-t-il accordé le bénéfice de la protection subsidiaire ? En outre, comment l'Office détermine-t-il si son bénéficiaire peut prétendre à la délivrance des documents d'état civil et de voyage ?

Si au cours de l'année 2004, l'Office a pris 84 décisions d'admission au titre de la protection subsidiaire, ce chiffre s'élève à 95 pour les seuls quatre premiers mois de 2005. Ces admissions se sont essentiellement faites sur la base de l'article L.712-1 b du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qui vise les personnes exposées dans leurs pays d'origine à la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants. L'application limitée en 2004 du principe de la protection subsidiaire s'explique en partie par l'élargissement du champ d'application de la Convention de Genève défini dans la loi du 10 décembre 2003 sur la notion d'auteurs de persécution mais aussi par l'apparition d'une nouvelle jurisprudence de la Commission des recours des réfugiés sur la notion de groupe social. L'application de ces nouvelles règles a restreint de fait les motifs d'octroi de la protection subsidiaire. Toutefois, la mise en œuvre de celle-ci a fait apparaître des thèmes nouveaux comme le statut de la femme

dans certaines sociétés, la prostitution, l'activité des réseaux mafieux ou encore la violence domestique. Dans la mesure où les risques invoqués en cas de retour mettent en cause d'une manière ou d'une autre les autorités du pays d'origine du demandeur, l'Office précise lors de sa prise de décision que le bénéficiaire peut prétendre à la délivrance de documents d'état civil et de voyage. La préfecture compétente pour la délivrance du document de voyage est tenue informée par voie électronique.

Ne pensez vous pas que l'établissement par le Conseil d'administration de l'OFPRA d'une liste de pays d'origine sûrs ne nuise à l'exercice du droit d'asile ?

Non, je ne le pense pas. Le Conseil Constitutionnel, qui avait été saisi sur la question de savoir si les dispositions de la loi du 10 décembre relatives à la liste des pays d'origine sûrs priveraient le droit d'asile de garanties essentielles et porteraient atteinte au principe d'égalité et aux droits de la défense, n'a pas retenu ces griefs. En effet, le fait pour un demandeur d'asile de posséder la nationalité d'un pays sûr a pour seule conséquence de mettre en œuvre la procédure prioritaire comme c'était déjà le cas pour les demandeurs d'asile provenant d'un pays pour lequel a été fait application de l'article 1er C5 de la Convention de Genève. Dès lors, cette mesure ne peut faire obstacle à l'examen individuel de chaque demande, l'intéressé ne pouvant faire l'objet d'une mesure d'éloignement au cours de l'examen de sa demande. En outre, la loi du 10 décembre 2003 ne dispense pas l'Office de l'obligation de procéder à l'audition dans le cas d'un ressortissant d'un pays sûr. Ainsi les garanties essentielles attachées à l'exercice du droit d'asile sont préservées pour les personnes relevant d'un pays inscrit sur la liste des pays d'origine sûrs.

Depuis 5 ans, la demande d'asile formulée par des mineurs isolés est en augmentation constante. Quelles sont les mesures prises par l'OFPRA pour faire face à la spécificité de ces demandes ?

Effectivement, on relève une augmentation continue du nombre de demandes d'asile présentées par des mineurs isolés. De 845 en 2002, elles se sont élevées à 949 en 2003 pour atteindre 1221 demandes en 2004. Pour la grande majorité d'entre eux, ces jeunes proviennent du continent africain et se situent dans la tranche d'âge 16-18 ans. Cette demande fait l'objet d'une attention particulière de la part de l'Office. Les dossiers déposés par des mineurs présentent des difficultés propres qui appellent un traitement spécifique encadré par les stipulations de la Convention des droits de l'enfant mais aussi par les annexes de la Convention de Genève qui portent sur la problématique des réfugiés mineurs.

Bien que l'Office n'ait pas de structure spécialisée pour l'instruction de ces demandes, celles-ci sont instruites par des agents sensibilisés aux spécificités des mineurs au sein de chaque division géographique. Nous estimons en effet que la priorité doit être accordée à la spécialisation géographique, notamment dans le domaine des mineurs où la connaissance du milieu social et des traditions culturelles s'avèrent déterminantes pour la conduite des entretiens.

Les mineurs isolés font l'objet d'une audition systématique, à laquelle assiste en principe l'administrateur ad hoc. Cette présence est à nos yeux un progrès qui, outre l'assurance de représentation des mineurs, nous permet d'obtenir des informations supplémentaires sur le contexte dans lequel la demande d'asile a été déposée. L'Office s'attache à développer les échanges avec les administrateurs ad hoc et prévoit d'ailleurs dans le courant du mois de juin une réunion d'information et de concertation avec ceux de la ville de Paris.

Je ferais remarquer enfin que le taux d'admission pour les mineurs (26,7% en 2004) est nettement supérieur au taux global.

Comment expliquez vous que la demande d'asile formulée à la frontière ne cesse de diminuer depuis 2002 ?

La demande d'asile à la frontière a enregistré une baisse de 55,4% entre 2003 et 2004. Plusieurs facteurs sont susceptibles d'apporter une réponse à ce phénomène. Tout d'abord, à compter de 2002 les ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères ont déployé des moyens supplémentaires permettant de faire face au flux des demandes d'asile à la frontière dans le but de réduire les délais d'intervention des différentes administrations. Par ailleurs, dans le courant du premier semestre 2003, le visa de transit aéroportuaire a été instauré pour 28 pays dont le Mali, le Sénégal et la Côte d'Ivoire. Or parmi les demandeurs d'asile à la frontière, essentiellement originaires du continent africain, la majorité d'entre eux est originaire d'un des pays visés par ces nouvelles mesures.

Enfin, des changements notables sont intervenus dans les nationalités représentées parmi les demandeurs d'asile à la frontière. Ainsi si les ressortissants des pays africains restent toujours majoritaires, ils ne représentent plus que 48% des demandeurs. Les flux en provenance d'Asie ont considérablement diminué et tout particulièrement la demande chinoise. En revanche certaines nationalités ont progressé au cours des dernières années comme les demandeurs originaires d'Amérique latine et des Caraïbes d'une part et les ressortissants d'Europe orientale d'autre part. Les premières données statistiques du premier trimestre 2005 semblent confirmer la poursuite de la baisse de cette demande.



Accès à la protection : deux pas en avant, un pas en arrière

Bénédicte MASSON*

Inchangée depuis 1998, la procédure d'asile a fait l'objet en décembre 2003 de modifications anticipant sur les directives communautaires¹ qui visent à harmoniser les législations nationales fort disparates dans ce domaine. Plus qu'à de simples ajouts, la réforme « Villepin » a procédé à une véritable refonte du système de l'asile. Si la mise en place de la procédure du guichet unique est d'importance, ce sont surtout les changements relatifs aux conditions d'obtention d'une protection qui appellent à la réflexion. Près d'un an après l'entrée en vigueur chaotique de cette réforme, une première évaluation s'impose. Mais quelle grille d'évaluation adopter ? Deux axes apparaissent essentiels, au regard des ambitions gouvernementales et des obligations internationales auxquelles la France a souscrit : d'une part, la réforme de l'asile a-t-elle permis une application plus juste de la Convention de Genève ? D'autre part, la protection « en roue de secours » de la protection subsidiaire a-t-elle fonctionné conformément à sa raison d'être ? L'analyse de la jurisprudence de la Commission des recours et du Conseil d'État conduit à apaiser les craintes de ceux qui voyaient dans l'introduction de certaines notions nouvelles un moyen de débouter davantage encore de demandeurs d'asile. Elle laisse toutefois, au regard de la protection subsidiaire, une impression d'inachevé.

La Convention de Genève, une protection élargie

A première vue, le bilan d'activité de l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) atteste d'une augmentation du nombre de personnes s'étant vues accorder une protection. D'après ce dernier, le taux global d'admission² est passé en 2004 à 16,6% contre 14,8% en 2003. En revanche, le taux d'admission à l'OFPRA a baissé de 9,8% en 2003 à 9,3% en 2004. Le seul élément qu'il soit possible de déduire de ces chiffres est l'augmentation du taux d'annulation à la Commission de Recours des Réfugiés (CRR), ce qui n'étonnera pas. Cette année 2004 a été la première à voir la mise en œuvre de la réforme, suscitant nombre de réexamens (+ 218%), et d'interprétations divergentes des nouvelles dispositions, entre l'OFPRA et la Commission. Un constat s'impose en tout cas : cette réforme a permis l'accès de davantage de demandeurs d'asile à la protection de la Convention de Genève et selon des critères qui apparaissent, pour la grande majorité, plus ouverts, mais surtout plus pragmatiques. Les craintes quant à une application restrictive des nouveaux critères sont à peu près apaisées. Jusqu'ici, tout va bien...

Quelles étaient ces craintes ? L'introduction de la notion d'asile interne avait été l'une d'elles. Rappelons qu'en vertu de l'article L. 713-3 du Code de l'Entrée et du

Séjour des Etrangers (CESE), la demande d'asile d'une personne peut être rejetée si celle-ci « a [aurait] accès à une protection sur une partie du territoire de son pays d'origine [...] ». Dans deux décisions, sur trois seulement dans lesquelles cette notion a été invoquée, la possibilité de trouver protection sur une partie du territoire a été le fondement du rejet de la demande. Dans un cas, il s'agissait d'un Tamoul ayant vécu sans difficultés durant 3 ans à Colombo, qui justifiait l'impossibilité pour lui de continuer à vivre dans cette ville pour des raisons économiques et familiales. La CRR, sans infirmer la réalité des faits relevant de la Convention de Genève ni les confirmer non plus, s'attache à démontrer la possibilité pour le requérant de vivre, avec le soutien éventuel de son fils depuis la France, à Colombo³. Dans le second cas, il s'agissait d'une Kosovare pour laquelle

* ATER Sciences Po Lyon, et ancienne formatrice à France Terre d'Asile.

¹ Directive 2004/83/CE du Conseil de l'Union Européenne du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, JOCE L304, 30 sept. 2004, p. 12 ; Proposition modifiée de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, COM (2002) 326 final, 18 juin 2002.

² Le taux global d'admission intègre les décisions d'admission devant l'OFPRA ainsi que des annulations prononcées par la CRR.

³ CRR, 20 juil. 2004, 448586, *Kasipillai Thalaisyasingam*, Bull. CRR 2-2004, p. 15.

la Commission a démontré, à l'inverse du précédent, qu'elle ne craignait pas de persécutions à retourner vivre dans le village dont elle était originaire. Les motifs ne sont pas très clairs mais permettent malgré tout de comprendre que les persécutions ne sont pas avérées. Cependant, en tout état de cause, elles auraient eu lieu dans une autre région⁴. Enfin, dans une décision concernant un Algérien, l'asile interne a été évoqué mais écarté et le statut accordé. Le fait que le requérant ait vécu durant quelques mois à Alger, sans y être persécuté, n'est pas suffisant pour considérer que la vie là-bas soit possible, notamment « *au regard de l'impossibilité de trouver un emploi et de la crainte constante d'être l'objet de tracasseries policières conduisant à un renvoi forcé dans sa région d'origine* »⁵. Cette notion d'asile interne, relativement délicate à mettre en oeuvre aussi bien théoriquement que pratiquement, risque donc fort de rester d'une utilisation marginale, étant, pour le moment, peu opposée aux demandeurs d'asile et ne trouvant *de facto* à s'appliquer qu'à une très faible minorité d'entre eux.

Quels étaient les espoirs de cette réforme ? Le principal reposait dans l'élargissement de la notion d'agent de persécution compris uniquement comme agent étatique depuis l'arrêt Dankha du Conseil d'État en 1993. La jurisprudence avait néanmoins adouci par la suite cette interprétation pour le moins restrictive de la Convention, admettant de reconnaître les persécutions non-étatiques lorsqu'elles étaient encouragées ou volontairement tolérées par l'État. L'apport majeur de la réforme⁶ réside dans la reconnaissance de persécutions par des acteurs non-étatiques, sous la réserve toutefois d'un refus ou de l'incapacité de l'État à assurer la protection du demandeur. Reste malgré tout que le demandeur d'asile doit avoir sollicité une protection auprès des autorités de protection que sont les

autorités étatiques et les organisations internationales ou régionales (art. L. 713-2 al.2)⁷. Ainsi la demande d'un Kosovar d'origine albanaise persécuté par des extrémistes a été reçue dans la mesure où « *les autorités en place au Kosovo [n'ont] pas été en mesure de garantir sa protection* »⁸. De même pour un algérien persécuté par le Groupe Islamique Armé (GIA), la CRR a estimé que les autorités algériennes n'avaient pas été en mesure de lui assurer une protection lorsqu'il avait été menacé par des membres du GIA et que les conditions actuelles de sécurité dans la région dans laquelle il résidait ne permettaient pas d'estimer que ces autorités seraient en mesure d'offrir actuellement une protection⁹. La CRR a également reconnu des persécutions émanant de chefs de guerre locaux affiliés à des partis fondamentalistes islamistes en Afghanistan. Dans ce cas d'espèce, le requérant n'a pas eu à démontrer le refus ou l'incapacité de l'État à lui assurer une protection, la Commission de Recours des Réfugiés a relevé d'elle-même que le « *climat politique actuel [...] principalement caractérisé par une insécurité généralisée* » ne permet pas aux autorités politiques en place d'assurer la protection du requérant¹⁰. Il est rare qu'une telle appréciation globale portée sur un pays profite au demandeur d'asile, sans qu'il soit besoin de démontrer l'« inopérance » d'une demande de protection faite à titre individuel.

La protection subsidiaire, un « cache-misère » ?

Cet élargissement de la notion d'agent de persécution a contribué à limiter l'apport de la protection subsidiaire, en réduisant considérablement le nombre de demandeurs d'asile qui se tournaient vers l'ex-asile territorial, dans la mesure où ils ne bénéficiaient pas de la protection de la Convention de Genève du fait de son interprétation restrictive. Si cette explication paraît probable, elle n'explique

cependant pas à elle seule le faible nombre d'admissions à la protection subsidiaire en 2004¹¹. Il est également à noter que la CRR ne peut pas se prononcer sur la protection subsidiaire sans décision préalable de l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides sur ce fondement¹², ce qui allonge les procédures et contribue à expliquer le faible nombre d'admissions. Reprenons les différentes hypothèses d'octroi de cette protection.

Le a) de l'article L. 712-1 CESE fait référence à la peine de mort. A notre connaissance, aucune décision n'a été rendue sur ce fondement. La condamnation à la peine de mort, peine la plus grave d'un système pénal, ne peut être infligée que pour des crimes graves. Or si ces faits relèvent du droit commun, les clauses d'exclusion de l'article L. 712-2 font obstacles à l'octroi d'une quelconque protection. D'où la rareté des cas où cette disposition pourrait être mise en oeuvre¹³.

³ CRR, 20 juil. 2004, 448586, *Kasipillai Thalaisyasingam*, Bull. CRR 2-2004, p. 15.

⁴ CRR, 26 oct. 2004, 475563, *Mlle Hyrije Bejtullahu*, Bull. CRR 3-2004, p. 28.

⁵ CRR, SR, 25 juin 2004, 446177, *Boubrima*, Bull. CRR 2-2004, p. 14.

⁶ L'article L. 713-2 CESE dispose que les persécutions – ou les menaces graves pour la protection subsidiaire – « *peuvent être le fait des autorités de l'État, de partis ou d'organisations qui contrôlent l'État ou une partie substantielle du territoire de l'État, ou d'acteurs non étatiques dans les cas où les autorités définies à l'alinéa suivant refusent ou ne sont pas en mesure d'offrir une protection* ».

⁷ La théorie de la vanité de la plainte, que nous ne pouvons développer ici, est toujours d'actualité. Cf. CRR, 24 mars 2004, 446350, *Castano*, Bull. CRR 1-2004, p. 11.

⁸ CRR, 13 avril 2004, 415460, *Haxmimustafa*, Bull. CRR 2-2004, p. 6. Pour une interprétation *a contrario*, cf. CRR, 2 avril 2004, 422548, *Mme Azitova*, Bull. CRR 2-2004, p. 8; CRR 29 juin 2004, 435921, *Mohsen*, Bull. CRR 2-2004, p. 10.

⁹ CRR, SR, 25 juin 2004, 446177, *Boubrima*, Bull. CRR 2-2004, p. 9.

¹⁰ CRR, 17 juin 2004, 414942, *Djaghori*, Bull. CRR 2-2004, p. 11.

¹¹ Seulement 83 admissions ont été prononcées, soit 1,3% du total des admissions de l'année.

¹² CRR, 26 avril 2004, 433546, *Mme Gashi*, Bull. CRR 2-2004, p. 23.

¹³ Il est possible d'envisager une condamnation à mort pour des raisons relevant de la Convention de Genève.

Le b) envisage les cas où le demandeur d'asile a subi ou risquerait de subir « la torture, des traitements inhumains ou dégradants ». C'est ce motif qui a fondé la grande majorité des décisions de protection subsidiaire. Contrairement à l'article 1A de la Convention de Genève, il n'impose pas de prouver que ces menaces soient la conséquence d'une appartenance raciale, nationale, politique, etc. Les auteurs de menaces sont compris aussi largement que les auteurs de persécution (cf. L. 713-2). Il peut s'agir de mafias locales¹⁴ ou de clans familiaux en cas de mariage forcé¹⁵. Comme pour la Convention de Genève, ces menaces ne sont prises en compte que si les agents de protection ont refusé ou n'ont pas été en mesure d'assurer une protection¹⁶. Les menaces de traitements inhumains ou dégradants résultant d'actes qui font encourir l'exclusion au demandeur ne sont bien évidemment pas retenues, quand bien même elles sont avérées¹⁷.

Enfin le champ d'application du c), qui laissait augurer une amélioration de la situation des victimes des conflits armés, est relativement restreint in fine, en raison de critères stricts posés. Seuls les civils peuvent en bénéficier. Ils doivent démontrer qu'ils sont directement et individuellement menacés, alors même que le contexte est celui de « violence généralisée ». Ainsi, la Commission écarte toujours d'une protection les demandeurs invoquant une situation générale d'insécurité¹⁸. Enfin la qualification de conflit armé est limitative et empêche de prendre en considération des situations de grande violence, comme celle régnant actuellement en Haïti¹⁹, ainsi que, de manière plus traditionnelle, les situations de pauvreté et les motifs économiques²⁰.

Comme le note d'ailleurs le rapport d'activité de l'OFPRA de 2004, la protection subsidiaire a bénéficié essentiellement aux Algériens, qui

se trouvaient exclus de toutes les formes de protection existantes, en raison d'interprétations trop restrictives des textes. Reste que la rédaction malheureuse de certains dispositions limite encore l'accès à une protection à des personnes pour lesquelles le juge administratif estimera certainement que la reconduite est impossible.



¹⁴ CRR, 8 oct. 2004, 480899, *Cretu*, Bull. CRR 3-2004, p. 47.

¹⁵ CRR, 21 déc. 2004, 483691, *Melle Diagana*, Bull. CRR 3-2004, p. 48.

¹⁶ CRR, 21 déc. 2004, 483691, *Melle Diagana*, préc.

¹⁷ CRR, 8 mars 2004, 45957, *Safi*, Bull. CRR 1-2004, p. 15; CRR, 20 févr. 2004, 442902, *Mundeke Lombo*, Bull. CRR 2-2004, p. 20.

¹⁸ CRR, 13 oct. 2004, 482327, *Mme Ziberov*, Bull. 3-2004, p. 46; CRR, 17 nov. 2004, 460438, *Babi Mwepu*, Id., p. 49.

¹⁹ CRR, 25 nov. 2004, 496524, *Paen*, Bull. CRR 3-2004, p. 48.

²⁰ CRR, 6 déc. 2004, 496263, *Wang*, Bull. CRR 3-2004, p. 46; CRR, 2 déc. 2004, 481443, *Sekmen*, Id., p. 50.

BULLETIN D'ABONNEMENT :

Nom.....Prénom.....

Adresse.....

Code postal Ville..... Tél.....

Je souscris un abonnement d'un an aux publications de France Terre d'Asile (*Pro Asile*, *Le Courrier*, *La lettre de l'Observatoire de l'Intégration*, *les Cahiers du Social*) au tarif de 50 €

Je souhaite commander les numéros suivants de *Pro Asile*.....(8 € par numéro)

Je règle la somme de€

☐ Par chèque postal ou bancaire à l'ordre de France Terre d'Asile

☐ Par débit sur mon compte

☐ Par virement sur le compte FTDA : Crédit Mutuel - 10278 06039 00062157341 79

Date : Signature :

Disparités préfectorales dans le traitement de la demande d'asile

Virginie MORIZOT*

Cela fait maintenant neuf mois que les décrets portant l'un sur les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France¹ et l'autre sur l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) et la Commission des Recours des Réfugiés (CRR)² sont parus. Il est temps de tirer un premier bilan de l'application locale de ces textes, en interrogeant les acteurs de terrain, dans les départements. L'objet de ce bilan est moins de pointer des dysfonctionnements locaux, les départements cités l'étant à titre d'exemple, que de dénoncer la disparité des pratiques préfectorales sur l'ensemble du territoire.

➤ Délai de délivrance de l'APS

Le décret sur les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France a affirmé la volonté de raccourcir les délais de délivrance des titres de séjour relatifs à l'asile. Il y est fait obligation aux préfetures de délivrer une autorisation provisoire de séjour (APS) dans un délai de quinze jours à compter de la première demande d'admission au séjour au titre de l'asile. Pourtant, le problème demeure quant au délai de délivrance du premier rendez-vous en préfeture. C'est au cours de ce rendez-vous que le requérant pourra effectuer sa première demande d'admission au séjour et obtenir un titre de séjour.

Si certaines préfetures, telles que celles de la Haute Marne, des Landes ou de l'Orne délivrent l'Autorisation Provisoire de Séjour dès la première demande, d'autres peuvent atteindre, pour certains demandeurs, des délais d'un à deux mois (préfeture de l'Oise ou du Tarn). De plus, au sein d'un même département, les délais peuvent être variables.

➤ Existence ou non de documents délivrés en attente de l'Autorisation Provisoire de Séjour

Lorsque la délivrance de l'APS n'est pas immédiate, un certain nombre de CADA constatent qu'il n'y a pas délivrance d'un autre document. C'est notamment le cas dans les Pyrénées Orientales, le Doubs ou les Hautes Alpes. Dans d'autres préfetures, il est délivré une convocation à la préfeture, — départements de l'Aisne, de l'Oise ou du Loiret-Cher —, et/ou une « notice asile » ainsi que cela se pratique à Paris et dans le département de l'Essonne.

➤ Agrément préfectoral pour l'exercice de l'activité de domiciliation

Le décret sur les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France a imposé des conditions strictes quant à l'octroi d'un agrément préfectoral pour l'exercice de l'activité de domiciliation par les associations. Il exige que celles-ci fassent preuve de professionnalisme et d'expérience dans le domaine de l'aide aux étrangers et du droit d'asile. Si l'on peut comprendre ces exigences, le risque est qu'elles entraînent, bien plus qu'une mise à l'écart des associations jugées « douteuses », une diminution, voire une disparition dans certains départements, du nombre de structures nécessaires à la domiciliation. Avec comme corollaire, l'impossibilité pour les demandeurs d'asile d'entamer leur procédure.

Une association dont la fonction de domiciliation aurait déjà été mise en cause par la préfeture pourrait ainsi ne pas se voir accorder un agrément alors même qu'elle assure un nombre très important de domiciliations.

Cela pourrait être le cas de l'Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés (ASTI) d'Orléans. En 2003, le Préfet du Loiret a refusé d'enregistrer les nouvelles demandes d'asile et donc d'admettre au séjour les demandeurs, lorsque leurs attestations de domiciliation émanaient de l'ASTI. Le motif évoqué était que le département accueillait déjà beaucoup de demandeurs d'asile dépourvus d'hébergement et que l'ASTI n'étant pas en mesure d'en proposer et que son activité était constitutive d'un trouble à l'ordre public notamment sanitaire. Un des demandeurs d'asile concernés a saisi le tribunal administratif par le biais d'un référé-liberté. Dans son ordonnance, le président du tribunal a rappelé que le Préfet ne pouvait motiver son refus par des considérations générales et qu'il n'apportait pas d'éléments permettant de penser que le requérant représentait à titre personnel une menace grave à l'ordre public. Le Préfet a donc été enjoint de délivrer, dans un délai de 72h, un récépissé de la demande d'admission à l'asile valant autorisation de séjour (TA d'Orléans, ordonnance du 26/11/03, n°03-3001).

* Conseillère à France Terre d'Asile auprès des CADA.

¹Décret n° 2004-813 du 14 août 2004 modifiant le titre III du décret n° 46-1574 du 30 juin 1946 réglementant les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

²Décret n° 2004-814 du 14 août 2004 relatif à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et à la Commission des recours des réfugiés.

➤ **Modalités de renouvellement du récépissé variables selon les préfectures**

Justification du lieu de « résidence »

Le décret fait obligation aux demandeurs d'asile de fournir, après quatre mois de procédure, une justification de leur lieu de « résidence » pour renouveler leur titre de séjour. La majorité des demandeurs ne peut pourtant satisfaire à cette obligation : dans ce délai ces derniers disposent très rarement d'un hébergement stable.

Pour autant, la préfecture de Seine-Maritime, tout comme celle de Paris, a exigé la communication de l'adresse physique des demandeurs pour le renouvellement des récépissés. Il s'en est suivi une différence de traitement entre demandeurs d'asile hébergés en CADA ou chez des compatriotes et demandeurs sans hébergement stable. Ainsi les plates-formes d'accueil de Rouen et Paris ont été sollicitées par des demandeurs domiciliés dans ces structures mais non hébergés et qui se voyaient opposer un refus de renouvellement d'admission au séjour. Privés de titre de séjour en cours de validité, les demandeurs se retrouvaient par-là même dans l'impossibilité de retirer tout courrier, notamment les décisions de l'OFPRA ou de la CRR. Le fait de ne pouvoir accéder à ce courrier pouvait entraîner une forclusion, les priver de toute possibilité de recours et mettre un terme à leur procédure de demande d'asile.

Après avoir interpellé les préfectures, France Terre d'Asile s'est tournée vers le Ministère de l'intérieur. Un télégramme daté de décembre 2004, est venu clarifier cette situation.

Présentation du reçu de la Commission des Recours des Réfugiés (CRR)

Vingt-et-une préfectures exigent la présentation du reçu de la CRR pour le renouvellement des récépissés sans accepter une autre solution (le décret d'application prévoit pourtant la présentation de l'accusé de réception). Or, les retards dans l'envoi du reçu sont notables (un à deux mois après l'envoi du recours). Des centres, situés dans les départements du Gers, de l'Aude ou de la Haute-Marne, constatent que plus de la moitié des demandeurs qu'ils hébergent ne reçoivent leurs reçus de recours que deux mois après l'envoi de ce dernier. Lorsque le reçu est réceptionné après la date d'expiration du récépissé précédent, les demandeurs se retrouvent sans titre de séjour.

La préfecture de Haute-Marne, a ainsi prononcé une Invitation à Quitter la France à l'encontre d'un demandeur, alors que celui-ci présentait à l'appui de son renouvellement l'accusé de réception postale par la CRR de son recours.

➤ **Nature variable du titre délivré aux demandeurs d'asile en réexamen après réception de la lettre d'enregistrement de l'OFPRA**

La multiplicité des titres délivrés par les préfectures illustre à elle seule la disparité d'application de la nouvelle loi sur

l'asile : APS d'une durée de validité d'un mois pour certaines (préfectures de l'Eure ou de la Dordogne), récépissé d'une durée de validité de trois mois pour d'autres (préfectures de l'Orne ou du Loir-et-Cher) et pour d'autres enfin, APS d'une durée de validité de quinze jours (préfecture du Maine-et-Loire).

Quant à la Manche, la préfecture a délivré selon les cas une APS d'une durée de validité d'un mois ou un récépissé d'une durée de validité de trois mois.

➤ **Nature variable du titre de séjour délivré aux réfugiés statutaires et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire dans l'attente de leur carte de résident**

Alors que par ailleurs, l'accent est mis sur la nécessité d'intégration, les préfectures ne s'accordent pas sur la nature du titre de séjour devant être délivré aux réfugiés et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire en attente de carte de séjour.

Dans l'attente de la délivrance de la carte de résident la majorité des demandeurs s'est vue délivrer un récépissé valable six mois avec droit au travail, alors que le décret du 14 août 2004 prévoit la délivrance d'un titre de séjour valable 3 mois avec droit au travail.

Toutefois dans d'autres centres situés par exemple dans les départements de la Lozère ou de la Nièvre, les demandeurs se sont vus délivrer des récépissés d'une durée de validité de trois mois avec droit au travail. Enfin, des préfectures qui avaient délivré des titres d'une durée de validité de six mois avec droit au travail à certains réfugiés ont, pour d'autres, délivré des titres d'une nature différente. Dans le Val-de-Marne, les récépissés — ne donnant pas droit au travail — ont une durée de validité de trois mois. Dans l'Oise, des titres d'une durée de validité de trois mois ont été délivrés puis des titres d'une durée de validité de six mois. Enfin en Seine-Saint-Denis, un titre d'une durée de validité de six mois, avec droit au travail, est délivré mais lors du rendez-vous en préfecture pour la constitution du dossier de demande de carte de résident, ce titre est retiré (alors même qu'il est loin d'être expiré) et remplacé par un récépissé dont la durée de validité est de trois mois, avec droit au travail.

Face à ces disparités de traitement, France Terre d'Asile ne peut que s'inquiéter de l'application qui sera faite de la circulaire de la DLPJ du 22 avril 2005, qui porte principalement sur l'admission au séjour et introduit de nouvelles dispositions telles que la nécessité de présenter le reçu de la CRR pour obtenir le renouvellement du récépissé valant autorisation provisoire de séjour.

En oubliant les réalités pratiques, ce sont les demandeurs d'asile qu'une fois de plus on oublie. Faut-il rappeler que derrière les procédures il y a des hommes ?

Droit d'asile : sortir de l'arbitraire

Jacques RIBS et Pierre HENRY *

Une grande démocratie comme la France peut-elle accepter que son système d'accueil des demandeurs d'asile et de détermination de la qualité de réfugié soit aussi durablement inégalitaire ? Chaque année, plus de 80 % des demandeurs se voient déboutés en France, immédiatement dénoncés comme « faux demandeurs d'asile ».

Sait-on que, pour un grand nombre d'entre eux, le passage devant l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides) confine à la loterie ? La majorité des requérants ne parlant pas notre langue, ignorant tout de notre réglementation (fort complexe, même pour les spécialistes), sont dans l'obligation de déposer une demande parfaitement rédigée en français dans un délai de vingt et un jours, sans que la plupart ne soient assistés du moindre conseil. On comprend, dans ces conditions, le fort taux de rejet.

Le contraste est saisissant avec ceux qui ont la chance de bénéficier d'une place en centre d'accueil, où est dispensée une aide administrative et juridique dans la constitution des dossiers. Mais, en 2004, moins de 15% des demandeurs d'asile en ont bénéficié. France Terre d'Asile a établi une statistique montrant que les personnes prises en charge ont, selon leur nationalité, deux à cinq fois plus de chance d'obtenir le statut de réfugié que lorsqu'elles sont livrées à elles-mêmes. Ainsi se créent de « faux déboutés de l'asile » qui vont grossir mois après mois la cohorte des clandestins.

Depuis huit ans, les rapports se succèdent, émanant du Parlement, de la Cour des comptes, de l'Inspection générale des affaires sociales. Tous constatent une situation humainement dramatique pour des dizaines de milliers de personnes laissées sans droit au séjour et au travail sur le territoire national, mais aussi la relative impuissance des politiques publiques à tracer une perspective viable.

Cette situation a motivé l'initiative de France Terre d'asile de demander au président de la République le réexamen des dossiers des « faux déboutés de l'asile ». Cette pétition a été signée par des centaines d'élus, confrontés à ces difficultés, et des centaines d'associations oeuvrant dans ce domaine. Car si certains doutent qu'existe une méthode propre à répondre au problème posé, à nos yeux, il serait tout à fait possible, au contraire, d'y faire face.

Un premier acte serait la création d'une commission indépendante, nommée par le premier ministre, qui devrait vérifier l'assertion selon laquelle existe un lien direct entre le fait d'être accompagné socialement et juridiquement dans la démarche de demande d'asile et l'accroissement de la possibilité d'obtenir le statut de réfugié. Nous proposons d'aider à la réalisation de cette enquête à

partir de la constitution d'un échantillon de nationalités présentant le plus fort pourcentage d'écart au statut de réfugiés en 2003 et 2004, selon que les personnes aient été accompagnées ou non dans leurs démarches. Une fois rendues publiques les conclusions de cette commission, il s'agirait de réexaminer la situation de toutes les personnes n'ayant pas eu accès à un accompagnement spécialisé et qui le demanderaient.

Ces mesures auraient le mérite de rétablir une confiance dans le système d'asile qui fait aujourd'hui cruellement défaut pour l'ensemble des acteurs : travailleurs sociaux, officiers de protection, avocats et demandeurs d'asile.

Il ne faut pas oublier pour autant le sort de ceux qui, déboutés de leur demande, ne peuvent être reconduits dans leur État d'origine, soit parce que cet État n'existe plus, que la représentation consulaire est absente du territoire national, que les liaisons aériennes ne le permettent pas ou que les conventions internationales s'y opposent.

On les appelle les « ni-ni », parce qu'ils ne sont ni régularisables ni expulsables. Cette situation est dénoncée depuis dix ans par des responsables politiques et de la société civile, sans qu'aucun remède y soit apporté par les pouvoirs publics. Nous proposons qu'un titre de séjour d'un an renouvelable, donnant droit au travail, leur soit délivré, sans attendre que se constitue un parcours d'errance de dix ans, à l'issue duquel ils peuvent espérer, aux termes de la loi, une possible régularisation.

Enfin, depuis des années, dans chaque département, résident des familles déboutées de leur demande d'asile. Leurs enfants ont souvent suivi le cursus scolaire français. Leur intégration ne soulève aucune difficulté. Pourtant, ils ne peuvent vivre que de l'assistance d'un État leur refusant, étrange paradoxe, tout droit au séjour et au travail. Le ministre de l'intérieur s'est récemment ému de cette situation. A partir des propositions qu'il a formulées en octobre 2004, nous suggérons que, sous l'autorité des préfets de région, des commissions étudient les demandes de régularisation sur la base de critères déterminés, réalistes, et en toute transparence.

L'accueil des demandeurs d'asile touche aux valeurs essentielles : le respect de la dignité humaine, l'intérêt général, la sécurité de tous, le vivre ensemble en font une priorité pour notre société. Voilà une série de mesures concrètes qu'il conviendrait de mettre en chantier sans tarder, avant que de futurs débats électoraux n'instrumentalisent le problème.

* Respectivement président et directeur général de France Terre d'Asile.

Pourquoi il faut revoir la situation des faux déboutés du droit d'asile

A l'initiative de France Terre d'Asile, une pétition nationale en faveur des déboutés du droit d'asile a été adressée au Président de la République en mars dernier. A ce jour, plus de 2.500 personnes ont apporté leur soutien à cette démarche. Parmi elles, de nombreux élus, européens, nationaux, régionaux et locaux ainsi que des représentants de la société civile.

Dans le cadre de ce dossier central sur la crise du droit d'asile et des déboutés, certains d'entre eux ont accepté de s'exprimer librement sur l'initiative lancée par France Terre d'Asile et sur la situation du droit d'asile en France.

« Il y a urgence... »

Dans son dernier ouvrage intitulé *Bienvenue en France*, la journaliste A. de Loisy décrit, de l'intérieur, ce qui se passe en zone d'attente, à Roissy. Le récit fait froid dans le dos. D'emblée, il est facile de comprendre à quel point, dès leur arrivée, les demandeurs d'asile sont confrontés à l'arbitraire et parfois à des violences qui bafouent les droits fondamentaux les plus élémentaires. Tout ce que dénonce la pétition s'y trouve malheureusement confirmé. Il nous semble donc indispensable et urgent que soient réexaminés tous ces dossiers qui conduisent de plus en plus de demandeurs d'asile à être « déboutés », constat qui fait désormais de la France une terre d'asile au rabais. Nous ne doutons pas qu'alors et dans le cadre d'une procédure juste, un certain nombre de ces demandeurs pourront enfin sortir d'une situation humainement intolérable.

En tant que Fédération Syndicale Unitaire, nous sommes particulièrement sensibles à ce que vivent les plus jeunes de ces demandeurs, mineurs isolés ou enfants de parents demandeurs d'asile déboutés. En principe scolarisés de droit (s'ils sont mineurs), ces jeunes sont confrontés à l'inquiétude constante de leurs parents, à des conditions de vie la plupart du temps extrêmement précaires.

Les discours officiels sur les étrangers, considérés d'abord comme « des fraudeurs », les objectifs annoncés en matière d'expulsions, la façon expéditive dont certains dossiers sont traités, tout cela va à l'encontre des valeurs que notre pays s'est longtemps enorgueilli de défendre. Une telle régression est une blessure pour nos consciences.»

Gérard ASCHIERI,
Secrétaire Général de la Fédération Syndicale Unitaire



« J'ai voulu signer aux côtés, notamment, de nombreux élus locaux cette pétition pour attirer l'attention sur le dysfonctionnement actuel du dispositif du droit d'asile dans notre pays.

Il est tout à fait légitime que des mesures soient prises pour contrer les détournements de la réglementation par de faux demandeurs d'asile qui profitent d'un système de solidarité et de protection mis en place au détriment de ceux qui en ont réellement besoin. La perversité du système fait que des centaines de milliers de personnes déboutées du droit d'asile sont maintenues en situation irrégulière sur le territoire.

Sur le plan des principes humanitaires, cette situation est indigne d'un pays comme le nôtre. De plus, en tant que responsable d'une collectivité locale, je connais les conséquences désastreuses de cette situation en terme d'accueil des personnes, de logement, de scolarité des enfants et, plus largement, d'intégration. Les municipalités, même si cela ne ressort pas de leurs compétences, sont bien souvent sollicitées pour venir en aide à ces personnes, avec les associations concernées qui sont dans une impasse juridique complète, alors que dans leur immense majorité elles souhaitent pouvoir vivre dans la légalité. Le corollaire de cette situation est d'accroître la précarité sociale dans nos villes avec des conséquences de plus en plus difficiles à maîtriser.

Cette question en est arrivée à un stade critique. Comme il n'est pas envisageable de procéder à des expulsions massives et comme par ailleurs, il n'est pas possible de continuer à augmenter les coûts d'hébergement et d'aide sociale supportés par les finances publiques, il faut dorénavant poser la question d'une gestion différente du problème.

Il est nécessaire d'offrir aux demandeurs d'asile une réelle aide juridique qui permettrait de réduire considérablement la durée d'instruction de leurs dossiers et ainsi d'éviter le risque de les placer dans une situation marginale dont il est toujours difficile de sortir. »

Alain BAUDIN,
Maire de Niort,
Conseiller Régional de Poitou-Charentes



« **Face à la contrainte faite à des milliers d'enfants,** de femmes, et d'hommes, de fuir leur pays - et par conséquent une part d'eux-mêmes - pour échapper notamment aux persécutions ou à la mort, il s'agit d'exiger que le droit d'asile soit respecté et étendu. J'ai la conviction qu'il est l'un des fruits de l'évolution de l'humanité et des sociétés humaines vers plus de civilisation, d'émancipation et de solidarité.

Pour sortir de l'arbitraire et de l'injustice, pour que le droit d'asile ne soit plus bafoué et soit une réalité pleine et entière, il est impératif qu'il prenne appui sur les droits universels de la personne humaine.

A Stains, nous tentons d'agir de façon cohérente dans des domaines différents mais souvent entremêlés :

- en entretenant des liens singuliers avec le Centre d'Accueil des Demandeurs d'Asile implanté sur la commune s'appuyant notamment sur une convention passée entre la ville et France Terre d'Asile afin d'améliorer la qualité de l'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés ;
- en nourrissant des liens de coopération multilatéraux avec des villes d'Europe et d'Afrique et avec un camp de réfugiés palestiniens ;
- enfin, en intégrant l'ensemble des questions posées de celle du droit de vote pour les résidents étrangers à celles des conditions d'exercice du droit d'asile en France, dans les débats et actions plus larges menés avec les Stanois et portant sur la nature même de la société dans laquelle les français veulent vivre, pour faire prévaloir une autre construction européenne et d'autres rapports internationaux. »

Michel BEAUMALE,
Maire de Stains



« **Citoyen du monde et acteur de la vie publique,** c'est bien volontiers que je soutiens la démarche de « France terre d'asile » et que je signe la pétition qu'ils ont initiée.

C'est l'honneur de la France d'avoir été, depuis 2 siècles, une terre d'asile. Aujourd'hui, la réforme du droit d'asile, voulue par le gouvernement Raffarin, crée des situations

dramatiques et profondément injustes qui touchent celles et ceux qui ont déjà tant souffert. Dans de nombreux pays, les Droits de l'Homme sont quotidiennement bafoués. Dès lors, la France doit revenir à une application du droit d'asile objective, honnête et surtout marquée par les valeurs humanistes, fondatrices de notre République. »

Pierre-Joël BONTÉ
Président du Conseil Général d'Auvergne



« **Des générations entières d'étrangers,** de réfugiés et de travailleurs immigrés, composent aujourd'hui les forces vives de la Seine-saint-Denis. Ces femmes et ces hommes participent avec l'ensemble des habitants qui la composent à l'édification d'une société plurielle, « un vivre ensemble » où les valeurs de solidarité et de fraternité entre les peuples se conjuguent dans l'action politique et publique.

C'est pourquoi, il est de ma responsabilité, comme Président du Conseil général de la Seine-Saint-Denis, de réaffirmer que seul l'ambition d'un monde plus juste, d'une Europe sociale, solidaire et fraternelle permettra de répondre aux enjeux posés par l'accroissement des inégalités que vivent des millions d'individus, ici dans notre Département comme partout ailleurs dans le monde.

Il n'est pas concevable de voir l'Etat criminaliser sans scrupule, des hommes des femmes, des enfants qui ont fui leur pays pour survivre à des conflits meurtriers, aux répressions politiques. Il n'est pas envisageable d'abandonner nos exigences d'humanisme et d'accepter que le libéralisme nous conduise à fermer les yeux sur nos idéaux de progrès et de justice sociale.

Pour ma part, j'agirai résolument en mon âme et conscience pour donner à toutes celles et ceux qui vivent dans notre département, en particulier, les moyens d'accéder à l'égalité des droits, et au respect de leur dignité. »

Hervé BRAMY,
Président du Conseil Général de la Seine-Saint-Denis



« **Faire progresser le droit d'asile**

Chaque jour des hommes et des femmes sont contraints, par obligation, par nécessité vitale, d'abandonner leur maison, de fuir leur pays pour échapper aux persécutions, à la torture, à la mort, aux traitements dégradants, aux pénuries mettant leur vie en jeu.

Nous demandons l'application de la convention de Genève de 1951, fondatrice du droit d'asile. Ce droit acquis au lendemain de l'horreur de la seconde guerre

a été précisé depuis afin de permettre à chaque individu qui se sent menacé, de quelque manière que ce soit, par qui que ce soit, de trouver un accueil protecteur dans un pays réduit à peau de chagrin. Alors qu'il faut étendre ce droit, notamment en raison des situations écologiques, des maladies, les pays européens se ferment, rejettent les demandeurs, militarisent leurs frontières.

La suspicion est la règle, prétexte à de nouveaux obstacles pour accéder à l'examen équitable des situations. Il faut revoir les procédures !

1. A chaque étape (demande à la frontière ou sur le territoire, première instance et recours) :
 - le demandeur doit être entendu,
 - disposer d'un conseil et d'un interprète,
 - avoir les délais suffisants pour faire la requête.
2. Afin que la demande soit faite dans les meilleures conditions matérielle et psychologique :
 - l'offre d'hébergement en places collectives doit être renforcée sur tout le territoire avec un soutien personnalisé,
 - la domiciliation auprès des associations doit être acceptée dans le renouvellement des récépissés.
3. Pour permettre aux demandeurs d'asile une vie digne :
 - le droit au travail doit être rétabli,
 - les déboutés doivent être régularisés. »

*Marie-George BUFFET,
Députée de la Seine-Saint-Denis, Secrétaire Nationale
du PCF*



« **Il y a deux ans**, le gouvernement a fait voter une loi qui ambitionnait de réformer le droit d'asile en vigueur depuis 1952. Devant la progression constante des demandeurs, l'hypothèse simple consistait à soupçonner ces derniers d'être de « faux demandeurs d'asile », c'est-à-dire des personnes de mauvaise foi qui détournent notre loi pour s'installer en France.

Nous étions, parlementaires socialistes, favorables à la réforme du droit d'asile mais non à sa limitation. Nous avons même soutenu lors du débat à l'Assemblée Nationale des dispositions du projet de loi qui nous paraissaient justes, à savoir la refonte de l'asile territorial (aujourd'hui protection subsidiaire) et l'abandon du critère de l'origine étatique des persécutions. Mais nous avons combattu deux concepts qui portaient atteinte au droit d'asile : « l'asile interne » et « les pays d'origine sûre ». Face à l'engorgement de l'OFPRA et à l'allongement des délais de traitement des dossiers, nous avons réclamé des moyens nouveaux et conséquents.

Deux ans après le vote de la loi, la situation reste critique. Certes, les délais sont moins longs et le nombre de bénéficiaires du droit d'asile a diminué mais est-ce une

réussite ? ! Le traitement accéléré des dossiers semble primer sur le respect en règle des droits élémentaires des demandeurs, comme l'ont constaté et dénoncé France Terre d'Asile et d'autres associations concernées. Bénéficiant trop rarement de l'accompagnement et du conseil juridique essentiels à l'acceptation de leurs demandes, la plupart des candidats sont déboutés. Dès lors, que deviennent ces quelque 200.000 étrangers maintenus en situation irrégulière et vivant dans une précarité extrême sur notre territoire ?

Nous pensons vraiment que c'est dans le cadre de l'Europe qu'il faut aboutir à une solution satisfaisante à la gestion des demandes d'asile. Jusqu'ici, les pays européens, marqués chacun par leur histoire nationale face à l'immigration, appliquaient dans ce domaine des législations différentes, plus ou moins restrictives. Le Traité constitutionnel lève les blocages à l'harmonisation de ces stratégies : désormais, les politiques d'asile et d'immigration (légale ou clandestine) seront décidées à la majorité qualifiée et en codécision du Conseil des ministres et du Parlement européen. La mise en œuvre de la solidarité financière et administrative entre les Etats permettra aussi une protection homogène des frontières de l'Union. Sans cette coopération avec nos voisins européens, nous risquons d'être toujours « débordés » face au traitement efficace et humain de l'asile et l'immigration dans notre pays. »

*Christophe CARESCHE,
Député de Paris*



« **La Ville de CHAUMONT accueille** depuis plusieurs années des demandeurs d'asile par le biais de son CADA (Centre d'Accueil des Demandeurs d'Asile). En accord avec « Chaumont-Habitat » (Office Municipal H.L.M.), les ressortissants sont logés dans des appartements dans différents quartiers. Grâce au suivi social exercé par le CADA, ces personnes sont de mieux en mieux intégrées dans la ville et certaines d'entre elles participent à des activités associatives, manifestations ponctuelles, etc.

Cette aide à l'intégration est soutenue par les organismes sociaux, d'autres associations, comités de quartier... L'intégration des enfants se réalise au mieux dans le milieu scolaire. Aussi, de nombreuses interrogations subsistent :

1. Qu'en est-il des demandeurs d'asile qui n'intègrent pas le CADA ? En ce sens, ils ne bénéficient pas ou peu de suivi et d'aide véritable à la constitution des dossiers de l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA).

2. Qu'en est-il des personnes déboutées et souvent bien intégrées, notamment en ce qui concerne les enfants ? Il se pose ici une véritable question humanitaire. Peut-on raccompagner dans son pays une famille intégrée

depuis plusieurs années dans une localité, alors que chacun sait pertinemment qu'elle sera en danger dans son pays d'origine ?

Si notre capacité d'accueil a ses limites, les procédures juridiques devraient être plus égalitaires, en privilégiant l'esprit humanitaire. On ne peut décemment, dignement accepter que des personnes, notamment des familles, soient reconduites, alors que leur situation se stabilise chez nous. »

Jean-Claude DANIEL
Maire de Chaumont



« **Face aux Etats réformant leurs législations sur l'asile** pour les rendre toujours plus restrictives, j'appelle de mes vœux la mise en place d'une véritable politique européenne d'asile juste et équitable pour chacun.

Aujourd'hui, les textes européens, adoptés sous monopole du Conseil, cherchent à satisfaire les exigences répressives des Etats par les concepts d'« asylum shopping », de « faux réfugiés » ou de « répartition inégale du fardeau » au lieu de répondre au besoin de protection et d'accueil des personnes cherchant asile.

Pourtant la directive du 27 janvier 2003, en établissant des normes (très) minimales d'accueil des réfugiés dans les pays de l'Union, aurait pu contrebalancer ce durcissement des législations ou les règlements tels que Dublin II. Mais qu'en est-il de son application dans l'hexagone ? Le gouvernement, malgré un grand remaniement des lois sur l'asile, n'a pas dénié transposer cette directive dans le droit national, pire, il n'en respecte ni la lettre, ni l'esprit. En maintenant une capacité d'accueil très largement insuffisante, notre pays laisse les demandeurs d'asile survivre dans des conditions indignes, ballottés entre lits de carton dans des squares parisiens et hôtels sordides (le drame du Paris-Opéra en a rappelé l'ignominie).

Ne perdons pas de vue les effets directs de cette « stratégie de l'indigence » : des demandeurs d'asile non hébergés en CADA ont 4,5 fois moins de chance d'obtenir le statut de réfugié à l'issue de procédures aussi longues dans leurs débouchés qu'expéditives et arbitraires dans leur instruction. Certains, pensant pouvoir tenter leur chance dans un autre Etat auquel le bouche-à-oreille prête des conditions d'accueil moins déplorables, se verront « dublinisés » et renvoyés vers la France avec encore plus de chance de se faire refuser tout statut.

Ce système n'est pas seulement indigne, il est aussi injuste. »

Hélène FLAUTRE,
Députée Européenne,
Présidente de la Sous-commission Droits de l'Homme
au Parlement Européen



« **En politique, il devient commun** désormais d'aborder la question de l'asile selon deux postures.

D'une part, celle du « réalisme ». Parce que la grande majorité des demandes d'asiles sont rejetées, la plupart des demandeurs d'asile seraient des fraudeurs. C'est ce même « réalisme » qui pousse la France à promouvoir l'établissement d'une liste de pays tiers sûrs, comme si le respect des droits de l'Homme pouvait être fixé froidement en fonction de contingences diplomatiques, oubliant que le principe fondamental est le traitement individuel des demandes d'asile, prenant en compte les sévices et autres souffrances infligées aux victimes au sens de la Convention de Genève sur les réfugiés.

D'autre part, l'asile en tant que flux. Cette question renvoie alors aux débats sur l'immigration, avec son lot de peur et de démagogie. C'est en ce sens que certains verraient d'un bon œil l'ouverture de camps de transit aux portes de l'Europe, et que la Commission européenne préconise de coopérer dans la lutte contre l'immigration illégale avec la Libye, ce que fait déjà l'Italie, alors même que ce pays est notoirement connu pour le non respect des conventions internationales et l'absence de politique migratoire. Je me félicite du vote du Parlement européen en avril dernier d'une résolution condamnant les expulsions collectives de migrants menées par les autorités italiennes entre octobre 2004 et mars 2005 depuis l'île de Lampedusa (Sicile) vers la Libye.

Et la dignité humaine ?

Lorsque l'on connaît la façon dont est traité le dossier d'un demandeur d'asile en France, le parcours jonché d'obstacles qu'il devra franchir et au final la proportion de hasard qui entourera l'octroi du statut de réfugié, on ne peut que constater une chose : notre système est une machine à produire des sans-papiers. Il ne faut pas accélérer les procédures, rendre plus compliqué le dépôt de la demande mais rendre plus efficace, plus humaine et moins administrative, l'étude des dossiers. Le rôle positif des associations d'aide aux réfugiés doit être encouragé.

Rappelons alors un principe simple. Des hommes et des femmes ont dû fuir l'Europe sous la barbarie nazie, et encore très récemment franchir des murs pour s'extirper du joug de dictatures. Je suis fière que la France et l'Europe soient aujourd'hui une terre d'accueil pour ceux qui risquent leur vie au nom des droits de l'Homme, pour celles et ceux qui sont torturés, emprisonnés en raison de leur combat pour la démocratie, de leurs convictions, de leur religion, de leur orientation sexuelle...

L'Europe et ses Etats membres doivent cesser de se tromper de débat : le rôle de l'Union ne peut plus se

contenter d'assurer l'absence de frontières internes à l'Europe et le contrôle de ses frontières extérieures, mais elle doit faire preuve de responsabilité. C'est pourquoi nous devons en finir avec l'Europe forteresse, en faisant des normes communes de protection des demandeurs d'asile, respectueuses des droits de l'homme, la base des politiques nationales d'attribution de l'asile.»

*Adeline HAZAN,
Députée européenne,
Secrétaire nationale du PS
chargée des Droits de l'Homme*



« **Depuis trois ans**, la ville dont je suis Maire accueille un Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA) géré par France Terre d'Asile. J'ai, au travers de cette expérience, constaté combien le travail d'accueil, d'accompagnement social et juridique des familles en demande d'asile, effectué par les intervenants sociaux de l'association était indispensable pour mener à son terme auprès de l'OFPPA et de la CRR le dossier de chacune des familles accueillies à Mayenne.

Plus de 70% des familles ont obtenu leur statut et celles qui ont choisi de rester à Mayenne s'intègrent parfaitement tant socialement que professionnellement...

Si je me contentais de ces résultats, je pourrais me dire qu'enfin la France, pays des droits de l'Homme, exerce de façon pleine et entière ses obligations au regard de la Convention de Genève...

C'est loin d'être le cas puisque seul un demandeur d'asile sur cinq peut bénéficier de l'accompagnement proposé par un CADA ! Les autres doivent se débrouiller seuls...

Et là, je m'imagine, avec ma femme et mes enfants, ayant quitté mon pays et me retrouvant du jour au lendemain en Angola, en Tchétchénie ou en Chine, dans l'obligation de déposer dans un délai de 21 jours un dossier de demande d'asile rédigé dans la langue du pays d'accueil !

C'est le cas de la grande majorité de ceux qualifiés par Monsieur de Villepin de « faux demandeurs d'asile » !

C'est pour cela qu'il est nécessaire de reprendre les dossiers de ces familles déboutées du droit d'asile qui n'ont pas eu la chance d'être accompagnées durant leur procédure, qui sont restées sur le territoire français et que nous avons installées dans une situation de non-droit.

Il ne s'agit ni de charité ni de complaisance mais tout simplement de justice et de solidarité. »

*Claude LEBLANC,
Maire de Mayenne*



« Le droit d'asile en péril »

Non ! Ça ne s'arrange pas.

Les lois Sarkozy du 26 novembre 2003 et de Villepin du 10 décembre 2003 ont rendu très aléatoire l'exercice du droit d'asile, plus encore que par le passé.

Qu'on en juge.

Ainsi, depuis le début de l'année 2005 une seule des personnes enfermées au centre de rétention administrative du Mesnil-Amelot sur le site de Roissy a bénéficié du droit d'asile.

Les causes de cette situation ? Le gouvernement veut faire du chiffre. Il a procédé en 2003 à 11.000 reconduites à la frontière, en 2004 à 16.000. Il se fixe comme objectif pour 2005, 20.000 reconduites. Combien de déboutés du droit d'asile parmi eux ?

De toute façon le demandeur d'asile est très généralement confronté à un parcours semé d'embûches et à des situations cruelles : intercepté à la passerelle d'un avion, il peut être renvoyé par le plus prochain vol. Ou bien il va connaître un séjour en zone de correspondance d'une durée plus ou moins longue dans des conditions matérielles et morales éprouvantes. Ce sera ensuite l'admission dans une zone d'attente, Zapi 3 (zone d'attente pour personnes en instance) à Roissy, avec possibilité de maintien sur décision administrative, puis judiciaire, pendant vingt jours. Si l'OFPPA refuse de prendre en compte sa demande, il peut être reconduit à la frontière vers son pays de provenance ou vers un autre. Personne ne se préoccupe plus de ce qu'il devient. Sinon il sera libéré et au terme des procédures devant l'OFPPA et la Commission des Recours des Réfugiés, si l'asile ne lui est pas accordé comme dans la plupart des cas, il deviendra un sans-papier, un clandestin.

Intercepté par la police, il se retrouvera pendant 48 heures dans un local de rétention administrative (par exemple au sous-sol d'un commissariat comme à Choisy-le-Roi), puis dans un centre de rétention administrative proche ou à plusieurs centaines de kilomètres du lieu de son arrestation. Au bout de 32 jours au maximum (au lieu de 12 avant la loi Sarkozy) il sera expulsé, car on aura fait diligence pour lui trouver un pays de destination. Sinon retour à la case départ, avec entre-temps condamnation à une peine d'emprisonnement assortie d'une interdiction du territoire, s'il a refusé d'embarquer.

Les sénateurs socialistes qui ont visité au cours du printemps 2005 les centres de rétention administrative

ont constaté les conditions d'enfermement intolérables dans des bâtiments qui ressemblent à des prisons pour étrangers.

Les décrets pris en Conseil des Ministres le 12 mai dernier sur proposition du ministre de l'Intérieur portent création d'une police (sic) de l'immigration et prévoient de dresser avant le 15 juin la liste des « pays sûrs » (hélas ! notion sujette à caution) vers lesquels les demandeurs seront reconduits dans les plus brefs délais et sans possibilité de recours suspensif.

Telle est la situation faite à celles et à ceux qui se tournent vers notre pays dans des circonstances dramatiques. Comment ne pas dire notre reconnaissance à la représentation du Haut Commissariat aux Réfugiés, à Amnesty International, à France Terre d'Asile, à l'ANAFE (Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Etrangers), à la Cimade (Service œcuménique d'entraide) et à tous ceux qui s'élèvent contre des pratiques contraires à la Convention de Genève du 28 juillet 1951?»

*Louis MERMAZ
Sénateur de l'Isère*



« **Il est de fait qu'une réforme du droit d'asile** devait s'imposer aujourd'hui : la montée du nombre de demandeurs d'asile est continue, les procédures sont trop longues. Il est inacceptable d'attendre parfois jusqu'à dix-huit mois pour obtenir une réponse !

Dans la mesure où un certain nombre de dossiers relèvent d'une immigration classique, il est nécessaire de modifier la loi pour repousser les demandes abusives et accélérer les procédures. Quant à la suppression de l'asile territorial, elle est justifiée par le fait que ce statut a peu et mal fonctionné, tous en conviennent : moins de trois cents titres ont été accordés en 2001, pour plus de 31.000 demandes.

La réforme proposée va dans la bonne direction : il s'agit d'une « protection subsidiaire », accordée, pour une durée d'un an renouvelable, à toute personne exposée à des « atteintes graves » comme la peine de mort, la torture, des traitements inhumains et dégradants... Par ailleurs, le gouvernement a accepté une demande formulée par de nombreuses associations de défense des droits de l'homme en élargissant la définition de protection de l'asile conventionnel, en incluant dans les auteurs des persécutions les acteurs non étatiques ; cette définition permettra de mieux répondre aux cas de guerre civile ou de pressions des terroristes islamistes. C'est un élément d'ouverture que nous approuvons.

En revanche, nous serons particulièrement vigilants pour que la gestion du droit d'asile ne soit pas dépendante

du ministère de l'intérieur, par une cotutelle de l'OFPPA. Sur les questions de l'asile interne et de la définition des « pays sûrs », nous veillerons à ce que la réforme soit humaine et réaliste. Nous refusons que la philosophie du droit d'asile soit réduite à une gestion de flux migratoire. Un demandeur d'asile ne doit pas être considéré comme indésirable : s'il quitte son pays, c'est parce qu'il souffre. C'est notre devoir de l'accueillir en toute dignité. »

*Hervé MORIN
Député de l'Eure
Conseiller Régional de Haute-Normandie*



« **De l'envie de France naît aussi l'interdit de France** »

A l'heure où le débat sur la Constitution européenne fait rage et où les sirènes du protectionnisme retentissent à nouveau, le durcissement des mesures liées à l'immigration fait craindre une exploitation malveillante de ce thème dans le débat politique. De plus, ceci intervient alors que la mondialisation est censée nous ouvrir de nouveaux horizons, sans que nous ne soyons dupes pour autant. La mondialisation et les perspectives de libertés qu'elle offre ne profite qu'à une partie de l'humanité, celle qui en possède à la fois les codes d'accès et les moyens matériels. Pour autant, devons-nous laisser se constituer, à quelques kilomètres de nos métropoles, un monde d'exclus, au prétexte que des barrières infranchissables auraient été dressées devant lui ?

Ceci constituerait à coup sûr une bombe à retardement qui sera dommageable pour notre équilibre planétaire. Il est donc de notre responsabilité de citoyens d'Europe d'envisager notre avenir dans un monde solidaire, tolérant et de justice, où les déséquilibres actuels doivent s'estomper progressivement. Un monde qui favorise les échanges, la circulation des hommes et des femmes, et pas seulement des marchandises.

Certes des lois sont nécessaires pour garantir notre cohésion sociale dans un monde régulé, mais les mesures prises récemment donnent l'impression d'un retour au protectionnisme d'antan et focalisent à nouveau l'attention sur les immigrés comme une « menace ». Face à cette peur irraisonnée, l'image de la France généreuse, accueillante et riche de ses multiples apports doit demeurer notre horizon.

La ligue de l'enseignement engagée dans les chantiers de la solidarité internationale, du développement durable, de la lutte contre les exclusions et de l'accès à l'éducation de tous en France et dans le monde contribue modestement à cet objectif. »

*Jean-Marc ROIRANT,
Secrétaire Général de la Ligue de l'Enseignement*