



France
Terre
d'Asile

La plate-forme de France Terre d'Asile : Analyse et Propositions

MEMBRES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Jean-Pierre BAYOUMEU, Stéphane BONIFASSI, Georges DAGHER, Paulette DECRAENE, Patrick DENELE, François-Xavier DESJARDINS, Hervé DUPONT-MONOD, Patrice FINEL, Dominique GAUTHIER-ELIGOULACHVILI, Michel GUILBAUD, André GUYS, José KAGABO, Raymond-François LE BRIS, Patricia MAHOT, Michèle MONORY, Luc MAINGUY, Pierre MEALHIE, Alain MICHEAU, Jeanne-Marie PARLY, Michèle PAUCO-BALDELLI Nicole QUESTIAUX, Jacques RIBS, Patrick RIVIERE, Jacques ROYER, Jean-Luc SAURON, Frédéric TIBERGHIE, Philippe WAQUET, Catherine WIHTOL DE WENDEN, Iradj ZIAI.

Président : Jacques RIBS

Secrétaire générale : Paulette DECRAENE

Trésorier : Patrick RIVIERE

Directeur général : Pierre HENRY

France Terre d'Asile

Maquette : Roland Riou/NBC

Impression : Imprimerie Expressions2

Supplément à Pro Asile
Commission paritaire n° 65091

Sommaire

Introduction

1. Une nouvelle donne pour le droit d'asile	5
1.1. Une inflexion démographique à l'horizon 2005-2006	5
1.2. Une décentralisation et une déconcentration accrues	6
1.3. Un transfert de souveraineté à l'Union européenne	6
1.4. Une approche plus sécuritaire de l'asile	7
1.5. Un recul de la solidarité internationale et nationale	8
1.6. La persistance de dysfonctionnements graves dans le système français de l'accueil.	9
2. La voix de France Terre d'Asile	11
3. Le droit d'asile : nature et condition de mise en œuvre	12
3.1. L'asile, un droit de valeur constitutionnelle	12
3.2. Le statut de réfugié : une construction récente de la Communauté internationale	13
3.3. Des causes de persécution sans cesse renaissantes	14
3.4. Asile et immigration : des réalités liées mais distinctes	15
3.5. Une plus grande solidarité dans l'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile	17
3.6. Les fondements d'une politique d'asile	19
3.6.1. L'accès au territoire	20
3.6.2. La procédure de détermination du statut	20
3.6.3. L'insertion des demandeurs d'asile	22
4. Les différents régimes de protection	24
4.1. Le statut de réfugié	24
4.2. L'asile constitutionnel	26
4.3. L'asile territorial et la protection subsidiaire	26

5. Maintenir une procédure de détermination du statut équitable et crédible	29
5.1. Eléments essentiels de la procédure	29
5.2. Epuisement des voies de recours et retour dans le pays d'origine	31
6 - L'accueil et l'insertion : la maltraitance	32
6.1. Des zones d'attente au fonctionnement opaque	32
6.2. Un service de domiciliation inexistant	32
6.3. Un dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile sous-dimensionné	33
6.4. Une difficulté d'accès aux droits pour les réfugiés statutaires	33
6.5. La négation des situations de vulnérabilité	34
6.6. Les propositions de France Terre d'Asile	34
6.6.1. Une présence active dans les zones d'attente	
6.6.2. Un service d'accueil et de prestation unique	
6.6.3. Organiser l'accueil des demandeurs d'asile	
6.6.4. Reconnaître un droit au travail au profit des demandeurs d'asile	
6.6.5. Améliorer l'accès des réfugiés statutaires aux droits économiques et sociaux	
6.6.6. Développer la protection particulière pour les mineurs isolés non accompagnés	
7. De la délégation de service public à la gestion directe par l'Etat	39
8. L'harmonisation européenne du droit d'asile : une approche trop restrictive	41
8.1. Les principes auxquels doit répondre la politique commune	44
8.2. Les conditions d'accès au territoire et à la procédure d'asile	46
8.3. Le statut juridique des personnes protégées	49
8.4. Le statut social des demandeurs d'asile et des réfugiés	53
8.5. Les procédures liées à la détermination du statut de réfugié	56
9. Le rôle du HCR	62
Conclusion	63

Créée en 1971, France Terre d'Asile a souhaité publier un document de référence qui fasse le point sur la politique d'asile dans notre pays et, sur chacune de ses composantes, indique les positions de notre association.

1. Une nouvelle donne pour le droit d'asile

Cinq inflexions majeures font entrer le droit d'asile dans une ère nouvelle.

1.1. Une inflexion démographique à l'horizon 2005-2006

Le flux d'arrivée de jeunes sur le marché du travail diminue année après année et devrait devenir négatif en 2005 ou 2006, après avoir été positif pendant plusieurs décennies. Cette perspective fait redouter des pénuries de main-d'œuvre à compter de cette date et a poussé certains responsables politiques ou économiques à ré-envisager une ouverture de l'immigration de main d'œuvre. Alain Juppé a ouvert ce débat en 1999 en affirmant que "l'immigration zéro ne veut plus dire grand chose... L'Europe, compte tenu de sa démographie, aura sans doute besoin d'apports de main-d'œuvre étrangère". Dans la foulée de ces déclarations, les fédérations de la métallurgie et du BTP, suivies par la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, ont réclamé davantage de travailleurs immigrés. Ultérieurement, l'Organisation des Nations Unies puis le Commissariat Général du Plan en novembre 2002 ont donné différentes estimations sur les besoins en main-d'œuvre ou en apport démographique à long terme.

Sans préjuger de la politique d'immigration qui sera adoptée d'ici 2010, une inflexion se produira très probablement qui aura des répercussions sur l'asile :

- depuis la fermeture théorique des frontières à l'immigration en juillet 1974, le guichet "asile" est resté le seul ouvert, ce qui a entraîné le report sur cette filière d'accès au territoire d'une partie de la demande d'immigration de main-d'œuvre. L'assouplissement de la politique d'immigration réduirait la pression sur la demande d'asile. Elle nous rapprocherait probablement de la situation des années 1950-1975 au cours desquelles les migrants entraient en France au titre de l'immigration de main-d'œuvre et ne demandaient pas l'asile ;

- la reconnaissance du droit au travail aux demandeurs d'asile, suspendu en 1991 et politiquement difficile à rétablir tant que le taux de chômage reste élevé dans notre pays (9,3 % début 2003), pourrait être rétablie à l'avenir avec deux avantages considérables : une insertion par le travail facilitée dans la société française permettant par la même occasion de solvabiliser l'accès au logement des intéressés et une diminution du coût social de l'accueil des demandeurs d'asile (270 millions d'euros en 2002), coût qui a explosé du fait de la suppression de l'autorisation de travail.

1.2. Une décentralisation et une déconcentration accrues

La relance de la politique de décentralisation va profondément modifier les équilibres institutionnels dans notre pays. Une bonne partie des moyens nécessaires au soutien d'une politique d'asile seront transférés aux régions (formation professionnelle et emploi), tandis que le financement du dispositif d'accueil restera déconcentré, avec un poids croissant des autorités locales sur les questions d'implantation. Le renforcement du pouvoir des élus locaux, en général peu désireux d'accueillir des Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA) sur leur territoire, surtout depuis l'ouverture malencontreuse du centre de Sangatte, va laisser un Etat central affaibli en cette matière alors que le Gouvernement organise périodiquement l'arrivée groupée de demandeurs d'asile (Kurdes en 1991 ; Kosovars en 1999), ou doit faire face à des arrivées massives imprévues.

La politique de l'asile restera de la responsabilité de l'Etat, les élus locaux n'ayant pas souhaité recueillir cette compétence, alors qu'il n'aura plus comme par le passé la maîtrise de tous les moyens nécessaires à sa mise en œuvre.

La question de la répartition géographique des demandeurs sur le territoire se posera aussi dans des conditions nouvelles : les arrivées se faisant essentiellement en région parisienne (55 % en 2002), où sont situés les principaux aéroports, comment assurer ensuite une répartition équilibrée des demandeurs sur le territoire si les autorités décentralisées peuvent refuser d'accueillir des demandeurs d'asile ou fixer leur propre politique d'accueil ?

Le maintien d'une politique d'accueil et d'insertion sociale conforme à notre tradition des droits de l'homme n'est donc pas garantie à l'avenir.

1.3. Un transfert de souveraineté à l'Union européenne

Traduction par excellence d'une prérogative de l'Etat, la législation sur l'asile est demeurée de la compétence des Etats membres jusqu'au traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997, en-

tré en vigueur le 1^{er} mai 1999. L'article 63 de ce traité a communautarisé le droit d'asile en prévoyant une période transitoire de cinq ans au cours de laquelle l'Union fixerait les normes minimales applicables à l'accueil des demandeurs d'asile, aux conditions de reconnaissance du statut de réfugié et à la procédure d'octroi ou de retrait de ce statut. A l'issue de cette période de cinq ans expirant le 1er mai 2004, le Conseil pourra, en vertu de l'article 67 du traité, après consultation du Parlement européen et à l'unanimité, décider de statuer désormais à la majorité qualifiée dans cette matière.

Le pouvoir normatif en matière de droit d'asile va donc bientôt complètement échapper aux Etats membres, qui ont pu jusqu'ici bloquer toute négociation grâce à la règle de l'unanimité et imposer ainsi un processus d'harmonisation inter-étatique par le bas (cf. 8).

L'harmonisation proprement dite pourrait ainsi être conduite au cours d'une seconde phase selon une règle de décision moins bloquante. L'intervention éventuelle mais inéluctable de la Cour de Justice de Luxembourg n'est pas non plus à dédaigner car cette juridiction a montré son efficacité pour combiner harmonisation et respect des droits individuels.

Le transfert progressif à l'Union européenne de la compétence en matière d'asile présente un inconvénient majeur dans cette période de transition : les autorités françaises s'abritent par facilité derrière les prétendues décisions de Bruxelles pour faire accepter par l'opinion publique française le recul de l'asile dans notre pays. A titre d'illustration, on ne rappellera jamais assez que le gouvernement français s'est battu seul contre tous en 2002 pour empêcher de reconnaître comme le proposait la Commission européenne le droit au travail aux demandeurs d'asile après six mois de séjour dans le pays d'accueil (cf. 8.4).

La période de transition, qui doit voir la transposition d'ici fin 2003 des quatre directives prévues par l'article 63 du Traité d'Amsterdam, est donc particulièrement critique pour le droit d'asile. France Terre d'Asile veillera, avec d'autres, à ce que cette transposition ne s'effectue pas dans un sens uniquement défavorable aux demandeurs d'asile.

1.4. Une approche plus sécuritaire de l'asile

Les évènements du 11 septembre 2001 ont conforté l'approche sécuritaire des politiques d'asile. Celles-ci oscillent traditionnellement entre deux pôles. Le premier privilégie les droits de l'homme et s'attache au respect de ce droit politique fondamental proclamé par l'article 14 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) et mis en œuvre par diverses conventions internationales dont la plus importante est la Convention de Genève du 25 juillet 1951. Le deuxième privilégie les droits souverains de l'Etat d'admettre qui il veut bien sur son territoire en fonction de considérations de diplomatie, d'ordre ou

de santé publics. Les événements du 11 septembre 2001 ont remis au premier plan les préoccupations sécuritaires des Etats, avec comme contrepartie un affaiblissement des droits de l'homme. Le demandeur d'asile étant parfois assimilé à un terroriste réel ou virtuel, les Etats en ont profité pour infléchir leur politique d'asile. L'Europe a emboîté le pas aux Etats Unis : alors que le sommet de Tampere en octobre 1999 était parvenu à un ensemble équilibré de mesures sur l'asile et l'immigration, le sommet de Laeken tenu en décembre 2001 a marqué un recul de plusieurs années, donnant la priorité à la sécurité au détriment des droits de l'homme. La présidence espagnole de l'Union, empêtrée dans les affaires basques depuis des décennies, n'a pas non plus brillé en 2002 par son libéralisme en matière d'asile puisqu'elle a amalgamé lutte contre le terrorisme et politiques d'asile et d'immigration. Le contexte international et européen est donc en ce moment particulièrement défavorable au droit d'asile.

1.5. Un recul de la solidarité internationale et nationale

Le préambule de la Convention de Genève souligne en 1951 qu' "il peut résulter de l'octroi du droit d'asile des charges exceptionnellement lourdes pour certains pays et que la solution satisfaisante des problèmes dont l'ONU a reconnu la portée et le caractère internationaux ne saurait, dans cette hypothèse, être obtenue sans une solidarité internationale".

L'accueil des réfugiés suppose des mécanismes efficaces de solidarité entre les pays. Or, depuis quelques années, ces mécanismes se sont affaiblis en particulier du fait des Etats européens :

- les mécanismes visant à déterminer l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile (Schengen, Dublin, etc.) encouragent chaque Etat membre à renvoyer à ses voisins le maximum de demandeurs d'asile ;
- les sanctions financières imposées aux transporteurs incitent ceux-ci à ne pas accepter à leur bord des demandeurs d'asile dépourvus de papiers et ont pour effet de faire davantage peser le poids de l'accueil sur les pays en développement ;
- la multiplication des accords de réadmission (à titre d'exemple, l'Allemagne a signé entre 1992 et 1994 des accords de réadmission avec la Roumanie, la Bulgarie, la Pologne et la Tchéquie et considère tous ses voisins comme des pays d'origine sûrs) aboutit à faire prendre en charge par les Etats riverains de l'Union européenne une fraction croissante des demandeurs d'asile.

Parallèlement, les efforts de la communauté internationale tendent depuis peu à maintenir les réfugiés chez eux ou proches de chez eux :

- par la création de zones de sécurité (Nord de l'Irak en 1991 pour 1,5 millions de Kurdes ; six enclaves en Bosnie en 1993 ; opération Turquoise en 1994 dans le Sud-Ouest du Rwanda), dont le bilan est mitigé ;
- en orientant l'action future du HCR vers la création de telles zones (projet "Convention + ") ou en cherchant à spécialiser certains pays situés en marge des zones de conflit dans l'accueil des réfugiés.

L'Europe pousse dans le même sens : dans le cadre de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC) en construction, elle s'efforce d'obtenir des pays riverains ou associés une auto-limitation de leur émigration, une reprise en charge des immigrants illégaux ou des déboutés du droit d'asile ou de lier l'aide au développement à la fixation sur place de la population. Au mieux, cette politique est habillée sous la forme positive du "co-développement".

Le recul de la solidarité ne se constate pas seulement au plan international : il est également frappant au plan national. Notre pays demeure un de ceux qui contribue le moins, parmi les pays développés, au financement volontaire du HCR.

Des départements, qui ne veulent plus voir les demandeurs d'asile encombrer les dispositifs d'hébergement d'urgence ou écorner les budgets d'aide sociale, paient des billets de train aux intéressés pour qu'ils gagnent la région parisienne.

De nombreux maires, de toutes tendances politiques, refusent d'accueillir de nouveaux CADA sur le territoire de leur commune...

Bref, aussi bien au plan national qu'international la solidarité à l'égard des demandeurs d'asile décline alors qu'elle demeure, selon le préambule de la Convention de Genève qui conserve toute son actualité, la clé d'une solution satisfaisante du problème international de l'asile. Un sursaut est plus que jamais nécessaire sur ce point de la part de la patrie des droits de l'homme.

1.6. La persistance de dysfonctionnements graves dans le système français de l'accueil

La France n'a jamais tiré les conséquences du fait que l'asile était devenu une des composantes majeures des relations internationales depuis le début du XX^{ème} siècle (réfugiés russes puis arméniens à partir des années 1920, etc.)

Pour notre pays, tout se passe comme si l'asile était un phénomène temporaire et provisoire. Les moyens sont donc chichement alloués et réduits dès que la demande d'asile baisse : il faut quelques semaines pour réduire ces moyens mais des années de lutte pour obtenir leur nouvelle adéquation aux besoins. Faute d'avoir trouvé des hommes politiques assez courageux pour la porter et l'assumer sur une longue période, notre pays vit sa politique d'asile sur le mode de la crise récurrente :

- crise de l'Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides (OFPRA) ou de la Commission des Recours des Réfugiés (CRR) qui croulent périodiquement sous le nombre de dossiers et allongent considérablement la durée de la procédure ;
- crise des déboutés du droit d'asile qu'on ne peut pas renvoyer dans leur pays d'origine en raison d'une interprétation trop restrictive de la Convention de Genève (persécutions d'origine étatique) ou d'une application trop sévère du texte (les taux d'admission ont sensiblement baissé dans les années 1980) qui font qu'ils encourent malgré tout un risque de persécution en cas de renvoi forcé dans leur pays d'origine ;
- crise du dispositif d'accueil dont le nombre de places (10.500 places à la fin de l'année 2002) est trop faible pour héberger décemment des demandeurs d'asile à qui on interdit par ailleurs de travailler et qui, du coup, saturent les dispositifs d'accueil d'urgence ;
- crise de l'accueil dans les préfetures qui sont incapables de délivrer dans un délai raisonnable les titres de séjour indispensables aux demandeurs d'asile et les transforment trop facilement en "sans papiers" ;
- crise politique et morale car nos gouvernants jouent un jeu hypocrite depuis trente ans, en mélangeant délibérément asile et immigration et en prétendant publiquement vouloir défendre le droit d'asile et la Convention de Genève en France, tout en faisant valoir ou en acceptant, dans le secret des négociations intergouvernementales à Bruxelles, les reculs successifs du droit d'asile en Europe et la fermeture progressive de ses frontières. Leur projet européen est d'abord de bâtir une Europe des marchands et des banquiers où capitaux et marchandises circulent librement mais où les droits de l'homme n'ont pas leur place pour ceux qui ne sont pas ressortissants de l'Union européenne ;
- crise de l'accueil dans les zones d'attente où, chaque année, des milliers de personnes sont retenues dans des conditions précaires, privées de l'accès aux droits et à la procédure, et parfois brutalisées par une police à qui le législateur a confié le soin de se débrouiller au mieux à l'insu des regards extérieurs.

2. La voix de France Terre d'Asile

Face à toutes ces inflexions et à ces crises à répétition, les membres de la société civile doivent réagir.

France Terre d'Asile, seule association nationale qui se consacre à titre exclusif à la promotion du droit d'asile depuis sa création, est particulièrement bien placée pour s'exprimer à ce sujet et entend continuer à incarner la grande tradition d'accueil des demandeurs d'asile que notre pays a sacralisée à l'époque de la Révolution française et réaffirmée dans le préambule de la constitution de 1946.

France Terre d'Asile connaît bien les questions d'asile car :

- elle gère en propre dix-neuf centres d'accueil sur le territoire français ;
- domicilie chaque année 15 000 demandeurs d'asile ;
- accueille ou oriente chaque année 20 000 demandeurs d'asile et 1 000 réfugiés statutaires ;
- a été chargée de 1973 à 2003 par les pouvoirs publics de coordonner et d'animer le dispositif national d'accueil ;
- forme chaque année 400 travailleurs sociaux au contact des demandeurs d'asile et des réfugiés ;
- elle a noué des partenariats avec de nombreuses institutions publiques (DDASS, OPHLM, ANPE, AFPA...) et privées (grandes entreprises ; autres ONG : FNARS, UNIOSS, RSF...) pour mieux insérer les intéressés dans notre société ;
- participe aux travaux européens dans le cadre du Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (CERE) et est en contact fréquent avec des ONG similaires à l'étranger ;
- emploie 200 salariés qui sont des professionnels de l'accueil au contact quotidien des demandeurs d'asile et des réfugiés ;
- rassemble toutes les expertises nécessaires (juridiques, sociales, linguistiques, montage d'opérations d'accueil).

France Terre d'Asile a toujours revendiqué une posture originale au sein des ONG de défense des droits de l'homme, celle d'une association à la fois responsable et militante. Refusant la stérilité du discours exclusivement protestataire et démagogique, elle se bat au

quotidien aux côtés des demandeurs d'asile pour le respect de leur dignité et d'une tradition politique qui honore notre pays. Ses prises de position sont toujours nourries par la connaissance des réalités du terrain et empreintes de réalisme.

Les analyses et propositions qui suivent portent la marque de cette posture.

3. Le droit d'asile : nature et condition de mise en œuvre

3.1. L'asile, un droit de valeur constitutionnelle

Le droit d'asile, dont les origines remontent aux cités grecques de l'Antiquité, est inséparable des régimes démocratiques : il s'agit de l'ultime droit de l'homme que ce dernier exerce lorsque tous les autres ont disparu. Ainsi la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 énonce-t-elle dans son article 14 que "Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays".

Ce droit n'a trouvé que progressivement sa consécration dans l'ordre constitutionnel français. Sous la Révolution, l'article 120 de la Constitution du 24 juin 1793 proclame que le Peuple français "donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. Il le refuse aux tyrans".

Le droit d'asile est solennellement réaffirmé par le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, après l'effondrement du nazisme : "Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République". Le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 se référant à celui de la Constitution de 1946, le Conseil Constitutionnel s'y est à son tour référé pour reconnaître, par une série de décisions qui se sont échelonnées entre 1980 et 1993, une valeur constitutionnelle au droit d'asile. La décision du 13 août 1993 en particulier souligne que le droit d'asile est mis en œuvre dans notre pays d'une part par des conventions internationales régulièrement introduites en droit interne, et notamment par la Convention de Genève du 28 juillet 1951, d'autre part par la loi. Le législateur ne peut désormais, à l'occasion de l'abrogation d'un texte pré-existant, ni affaiblir les garanties conformes aux exigences constitutionnelles ni dénaturer ou gravement méconnaître ce droit ; il peut seulement réglementer les conditions d'exercice du droit d'asile "en vue de le rendre plus effectif ou de le concilier avec d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle". Les juristes nomment cela "l'effet clicquet".

Une valeur constitutionnelle étant désormais reconnue au droit d'asile, il a fallu modifier la constitution pour dispenser les autorités françaises de l'examen d'une demande d'asile formée par des demandeurs dont la demande relèverait d'autres Etats européens (*accords de Schengen et Dublin, cf. 8.2*) : c'est ce qui a été fait en 1993, avec la révision constitutionnelle portant sur l'article 53 de la constitution du 4 octobre 1958, pour rendre compatible les nouveaux textes européens avec le préambule de la Constitution.

3.2. Le statut de réfugié : une construction récente de la Communauté internationale

Le statut de réfugié est une invention d'origine européenne. Historiquement, il s'agit de la réponse des démocraties occidentales aux mouvements ou déplacements forcés de population provoqués en Europe au XX^{ème} siècle par les deux guerres mondiales et par deux types de régimes totalitaires qu'elle a engendrés, communiste et nazi. Les premiers arrangements internationaux relatifs aux réfugiés concernent les Russes et les Arméniens entre 1922 et 1928, les Turcs, Assyriens et Assyro-Chaldéens en 1928, les Sarrois en 1935, les Allemands en 1936 et 1938, puis les Sudètes et les Autrichiens en 1939 et enfin les Espagnols.

Devant ces drames, la communauté internationale n'est pas restée indifférente. La Société des Nations lance ses premiers travaux sur le statut international des réfugiés dans les années 1920, travaux qui débouchent sur la Convention du 28 octobre 1933 relative au statut international des réfugiés, et désigne un premier Haut Commissaire aux réfugiés, le célèbre Nansen, inventeur du titre de voyage du même nom qui permet au réfugié de se déplacer. Dès la fin de la seconde guerre mondiale, une organisation internationale pour les réfugiés (OIR) voit le jour en 1946 à l'instigation du Conseil économique et social de l'ONU.

La protection internationale des réfugiés prend alors définitivement corps sous l'égide de l'ONU qui :

- élabore la DUDH adoptée en 1948 ;
- lance en mars 1948 une négociation devant aboutir à une nouvelle convention internationale sur les réfugiés, appelée à se substituer à toutes les conventions précédentes et à devenir la pierre angulaire de la protection internationale des réfugiés, la Convention de Genève du 28 juillet 1951 ;
- crée en 1950 une institution spécialisée, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR), chargée de protéger les personnes entrant dans le cadre de son mandat et de rechercher des solutions permanentes au problème des réfugiés en aidant les gouvernements. En 1970, le mandat du HCR est formellement étendu aux personnes déplacées.

Les dispositions d'ordre général relatives au mandat du HCR et le préambule de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 énoncent, au sujet du statut de réfugié, qu'il est essentiel de rappeler, quelques principes fondamentaux :

- l'activité du HCR ne comporte aucun caractère politique, humanitaire et social, elle concerne en principe des groupes et catégories de réfugiés ;
- l'accès au statut de réfugié fait partie des droits de l'homme et des libertés fondamentales reconnues par la DUDH ;
- l'octroi du droit d'asile pouvant engendrer des charges particulièrement lourdes pour certains pays, la solution satisfaisante des problèmes internationaux posés par les réfugiés passe par la solidarité internationale entre Etats (cf. 1.5) et par la coopération des Etats avec le HCR ;
- le problème des réfugiés étant de caractère social et humanitaire, les Etats doivent éviter qu'il ne devienne une cause de tension entre eux.

La Convention de Genève du 28 juillet 1951 traduit l'exigence de solidarité internationale entre les Etats : lorsqu'un Etat se trouve incapable d'assurer la protection de ses ressortissants face à la persécution, les autres Etats s'engagent à leur accorder une protection de substitution, le statut de réfugié codifié par la Convention de Genève. Conçue comme un instrument évolutif, la Convention de Genève institue, pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, un statut international du réfugié.

3.3. Des causes de persécution sans cesse renaissantes

L'irruption du phénomène des réfugiés dans les relations internationales est un trait spécifique du XX^{ème} siècle. Le HCR estimait leur nombre à treize millions en 1996, celui des personnes déplacées à cinq millions et celui des rapatriés à plus de trois millions, ce qui donnait un total d'environ vingt-trois millions de personnes. Ce nombre fluctue selon les tensions internationales et les époques : le nombre de réfugiés dans le monde était de dix millions lors de la partition entre l'Inde et le Pakistan en 1947 ; il est retombé à un million en 1951 et remonté à vingt-trois millions en 1994.

Imprévisibles par nature, les mouvements de réfugiés ont des causes multiples, souvent cumulatives : installation de régimes totalitaires ou de dictatures (Amérique latine dans les années 1970), luttes liées à la décolonisation ou à l'accession à l'indépendance (Timor, Kurdistan...), conflits entre ethnies au sein d'Etats (Afrique des Grands Lacs en 1994, Sri

Lanka...), régimes de parti unique ou fondés sur la lutte des classes, invasions (Afghanistan en 1979) ou guerres (Soudan...), persécutions religieuses ou raciales, génocides (Cambodge, Bosnie-Herzégovine, etc.), violations des droits de l'homme et mauvais traitements infligés aux minorités...

Variées, les causes de persécution se sont plutôt multipliées dans la seconde partie du XX^{ème} siècle et depuis la Chute du Mur de Berlin. L'Europe elle-même, qui croyait s'être débarrassée du problème des réfugiés après l'effondrement du Mur de Berlin en 1989, a redécouvert qu'elle n'était pas non plus à l'abri : la disparition des fédérations (URSS, Yougoslavie) s'y est accompagnée du réveil des nationalismes et d'entreprises de génocide, pudiquement appelé "purification ethnique". De cinq cent mille en 1990 le nombre de réfugiés est remonté en Europe à cinq millions en 1994, témoin des désordres affectant alors notre continent. Imprévisibles, toujours présentes et sans cesse renaissantes, les causes de persécution ne sont pas prêtes de disparaître malgré les efforts faits par la communauté internationale pour y apporter des solutions durables. Tant qu'elles n'auront pas disparu, la solidarité internationale restera nécessaire et les démocraties devront continuer à accueillir provisoirement chez elles ceux qui luttent partout ailleurs pour le respect des droits de l'homme et pour les libertés.

3.4. Asile et immigration : des réalités liées mais distinctes

Droit politique fondamental et droit de l'homme internationalement reconnu, l'asile présente des causes et des solutions radicalement distinctes de celles qui conduisent à la migration. C'est la raison pour laquelle France Terre d'Asile a toujours estimé que le droit d'asile devait être impérativement respecté en toute circonstance dans notre pays, indépendamment de sa situation économique ou sociale, ou des vicissitudes de sa politique d'immigration.

Position n° 1

Cette distinction, fondamentale, entre asile et immigration doit pour France Terre d'Asile se traduire de la façon suivante :

- ✓ les législations concernant l'asile et l'immigration doivent figurer dans des textes distincts ;
- ✓ les discours politiques et administratifs doivent distinguer clairement les deux situations en direction de l'opinion publique ;
- ✓ les pratiques institutionnelles et administratives également (par exemple, il n'est pas souhaitable de confier aux préfetures ou à la PAF une fonction de filtrage des demandeurs d'asile en amont de l'accès à la procédure de détermination du statut de réfugié) ;

- ✓ la tutelle sur les organes de détermination du statut de réfugié ou d'asile doit être distincte de la tutelle sur les autorités de police de l'immigration ;
- ✓ une même administration ne peut pas être chargée de l'accueil des demandeurs d'asile et des immigrés (les premiers sont accueillis dans une logique d'insertion provisoire avec une perspective de retour au pays d'origine dès que la situation le permet ; les seconds dans une logique d'intégration au pays d'accueil mais en conservant des liens avec le pays d'origine) ; etc.

Le sommet européen de Tampere en octobre 1999 a remarquablement résumé cette double approche en soulignant qu'asile et immigration étaient liés mais distincts. Force est pourtant de constater qu'asile et immigration sont de plus en plus confondus dans la réalité et dans le discours politique.

En ayant fermé ses frontières à l'immigration en 1974 et n'ayant maintenu l'accès au séjour que sous couvert de l'asile et du regroupement familial, notre pays a incité les travailleurs migrants à se présenter comme demandeurs d'asile. La poussée démographique dans le tiers-monde et la dégradation des conditions de vie dans les pays pauvres les moins avancés ont accentué la pression migratoire à une époque où nous voulions la réduire. L'apparition récente de filières puis de réseaux de trafiquants de main-d'œuvre clandestine ont aggravé la situation. Le résultat est que la demande d'asile se trouve de fait mélangée avec la demande d'immigration, de façon croissante depuis la Chute du Mur de Berlin.

France Terre d'Asile n'a jamais dénié à l'Etat son droit de contrôler l'entrée sur le territoire, ni aux pouvoirs publics le droit de formuler une politique de l'immigration. En particulier, l'Etat français dispose du droit incontesté et incontestable d'écarter tout étranger qui ferait peser une menace sur la sécurité publique.

Position n° 2

Ceci étant rappelé, France Terre d'Asile souligne que :

- ✓ une politique “d'immigration zéro” n'est pas réaliste et qu'une politique équilibrée d'immigration ne doit jamais interdire totalement l'immigration de main-d'œuvre, au risque de déstabiliser entièrement le dispositif de l'asile ;
- ✓ le légitime contrôle des flux migratoires ne doit pas avoir pour effet de jeter une suspicion a priori sur les demandeurs d'asile et de les présenter à l'opinion publique, comme des “faux” demandeurs d'asile ou des “réfugiés économiques” ;

- ✓ les restrictions apportées à l'immigration de main-d'œuvre ne doivent pas avoir pour conséquence d'interdire pour la même raison l'accès des demandeurs d'asile au territoire et à l'accès à la procédure d'asile ;
- ✓ le respect du droit constitutionnel à l'asile et le devoir de solidarité internationale découlant de la Convention de Genève conduisent au contraire, sous la réserve de l'ordre public, à faciliter l'accès à la procédure et à examiner au fond toute demande d'asile.

Proposition n° 1

France Terre d'Asile estime donc que face à des causes de persécution sans cesse plus variées et toujours renaissantes, notre pays doit conserver une politique d'asile, marquée par la solidarité internationale, distincte de la politique d'immigration, et rompre à cet égard avec les pratiques des décennies passées.

3.5. Une plus grande solidarité dans l'accueil des réfugiés et demandeurs d'asile

- Contrairement aux apparences, la France se montre moins généreuse qu'elle ne le fut dans l'accueil des réfugiés.

Notre pays représente environ 5 % du PNB mondial et 1 % de la population mondiale. Sur vingt-deux millions de réfugiés et de personnes déplacées, nous n'en accueillons aujourd'hui que cent trente mille, au titre de la Convention de Genève, soit 0,5 % au total, contre cent quatre vingt mille en 1986, et près de quatre cent mille à l'issue de la seconde guerre mondiale. En Europe, d'autres pays se montrent plus généreux que nous : l'Allemagne avec un million deux cent soixante six mille réfugiés en 1996, la Suède avec près de deux cent mille réfugiés ou encore les Pays-Bas avec plus de cent mille réfugiés pour une population cinq fois plus faible que la nôtre.

La patrie des droits de l'homme n'est donc pas submergée par les réfugiés : aujourd'hui comme hier, trois quarts des réfugiés sont accueillis dans et par les pays du tiers-monde (2 millions au Pakistan, 1.900.000 en Iran etc.).

- Alors que 692 000 demandes d'asile ont été enregistrées dans l'Union européenne en 1992, année qui marque un pic, la demande d'asile ne s'est élevée qu'à 382 000 en 2002, émanant en majorité de ressortissants irakiens, afghans, turcs, yougoslaves et russes. Par ailleurs, la demande d'asile adressée à l'Europe semble s'être stabilisée depuis 1998 sous la barre des 400 000 demandes par an.

En ce qui concerne la France, 51 000 demandes ont été enregistrées en 2002, ce qui représente certes une augmentation par rapport au creux de l'année 1996 où 17 500 demandes ont

été déposées, mais reste inférieur aux 60 000 demandes enregistrées en 1989, pic de la période précédente, et place sans surprise la France en troisième position quant au nombre de demandeurs d'asile, derrière le Royaume Uni (109 000 demandes en 2002) et l'Allemagne (71 000 demandes en 2002).

Enfin, loin d'être submergée, la France n'a reconnu le statut de réfugié qu'à 7 000 personnes en 2001 (sur 47 000 demandes d'asile).

La moindre générosité de la France à l'égard des réfugiés et demandeurs d'asile résulte d'une série de facteurs qui se sont cumulés depuis plus de vingt ans :

- une interprétation restrictive de la Convention de Genève sur les autorités à l'origine des persécutions (*cf. 4.1*) ;
- une plus grande sévérité dans l'examen des demandes par l'OFPRA depuis les années 1980 et une augmentation corrélatrice du taux de rejet des demandes, partiellement compensées par davantage d'annulations par la CRR ;
- l'institution d'un filtre à l'entrée sur le territoire avec la possibilité pour la PAF de refuser l'accès au séjour à des demandeurs d'asile dont la demande d'asile est "manifestement infondée" (plus de dix mille rejets en 2002) ;
- l'application de sanctions aux transporteurs aériens ou maritimes qui introduiraient en France des demandeurs d'asile dénués de papiers d'identité et dont la demande serait rejetée, ce qui les conduit à se transformer en auxiliaires de la police dans les lieux d'embarquement des demandeurs d'asile ;
- le rétablissement en 1986 de visas d'entrée pour les demandeurs d'asile originaires de la plupart des pays du tiers-monde ;
- la suppression en 1991 de l'autorisation de travail précédemment accordée aux demandeurs d'asile, qui était supposée créer un "appel d'air" ;
- la mise en œuvre des accords de Schengen et Dublin permettant aux signataires de renvoyer des demandeurs d'asile vers le pays de premier accueil ;
- la multiplication des démarches imposées aux demandeurs d'asile auprès des préfectures qui ont transformé la procédure d'asile en un véritable parcours d'obstacles.

Cette sévérité accrue s'est accompagnée d'une regrettable perte de confiance dans la procédure française de détermination du statut et d'un affaiblissement de la crédibilité de l'OFPRA, sans

épargner aux pouvoirs publics d'autres difficultés imprévues ou persistantes :

- l'accroissement du nombre des déboutés du droit d'asile, installés durablement dans notre pays en raison d'une procédure trop longue mais condamnés à une semi-clandestinité ;
- l'impossibilité de renvoyer dans leur pays d'origine nombre de déboutés du droit d'asile craignant pour leur vie ou leur liberté (les Algériens, etc.) ;
- le faible taux d'exécution des mesures de reconduite à la frontière (20 %) ;
- l'encombrement intolérable des préfectures, chargées d'aiguiller et de filtrer toutes les demandes ;
- la nécessité de maintenir des opérations périodiques de régularisation pour sortir les intéressés de la clandestinité à laquelle ils sont conduits ;
- la dégradation des conditions de séjour sur l'ensemble du territoire ;
- l'explosion des coûts sociaux liés à l'accueil prolongé de demandeurs d'asile, etc.

Position n° 3

C'est la raison pour laquelle la CNCDH a proposé en juillet 2001 une totale refondation du droit d'asile dans notre pays, refondation que France Terre d'Asile appelle également de ses vœux. Pour France Terre d'Asile, cette refondation doit être conduite en revitalisant les différents piliers complémentaires d'une politique d'asile.

3.6. Les fondements d'une politique d'asile

Une politique d'asile complète et cohérente doit traiter trois aspects simultanément :

- l'accès au territoire ;
- la procédure de détermination du statut ;
- l'insertion sociale des intéressés.

3.6.1. L'accès au territoire

Alors que cette question ne se posait pas avant les travaux d'harmonisation européenne, l'accès au territoire est actuellement devenu problématique pour les demandeurs d'asile (*cf.* 6.1 et

8.1). Il constitue le premier des obstacles à franchir dans une course qui les multiplie à dessein. Autrefois, l'accès au territoire était facile (cf. 1.1) et la procédure de détermination du statut longue. Sous l'influence des travaux inter-gouvernementaux entrepris dans les années 1980 à l'occasion de la négociation des accords de Schengen, la situation inverse commence à prévaloir : un accès difficile au territoire commun et une procédure très courte de détermination du statut en raison de la généralisation de procédures accélérées (cf. 3.6.2 et 5.1).

Position n° 4

Pour France Terre d'Asile, il n'existe pas de droit d'asile sans accès facile au territoire et à la détermination du statut, c'est-à-dire sans accès aux droits. Droit constitutionnel (cf. 3.1), l'asile répond à un régime légal ou conventionnel et ne peut pas être assimilé, comme il l'était au XIX^{ème} siècle avant l'intervention de la Convention de Genève, à une mesure de bienfaisance laissée à la discrétion des Etats. Or, c'est bien ce à quoi aboutissent les filtres qui ont été mis en place en amont de la procédure de détermination du statut, aboutissant à un affaiblissement et à une remise en cause tacite de la Convention de Genève.

3.6.2. La procédure de détermination du statut

Elle est librement fixée par chaque Etat signataire de la Convention de Genève. En France, cette procédure distingue trois phases :

- une phase administrative devant l'OFPPA, établissement public administratif placé sous la tutelle du Ministère des Affaires étrangères ;
- une phase juridictionnelle devant la Commission des Recours des Réfugiés (CRR), juridiction spécialisée de l'ordre administratif devant qui sont portés les appels contre les décisions de rejet prises par l'OFPPA ;
- un recours en cassation devant le Conseil d'Etat.

Pour France Terre d'Asile, une bonne procédure est une procédure rapide, équitable et assurant les droits de la défense.

Aujourd'hui, la procédure est trop longue ; elle peut durer deux ans devant l'OFPPA et la CRR, sans compter le délai d'obtention des rendez-vous en préfecture.

Position n° 5

Le délai moyen raisonnable, incluant l'OFPPA et la CRR, devrait atteindre en moyenne six mois, ni trop long (chacun a intérêt à ce que

le demandeur soit rapidement fixé sur son sort), ni trop court (un délai d'un mois, tel celui mentionné par le Président de la République en juillet 2002, semble irréaliste car il ne permet pas de respecter les droits des intéressés).

Proposition n° 2

Pour raccourcir le délai devant l'OFPPA, France Terre d'Asile propose d'obliger l'office à se prononcer dans le délai de quatre mois au terme duquel naît déjà une décision implicite de rejet et de transformer à cet effet l'actuelle décision implicite de rejet en décision implicite d'acceptation.

A l'heure actuelle, la procédure n'est pas toujours équitable :

- moins de 40 % des demandeurs sont auditionnés par l'OFPPA ;
- les demandeurs majeurs ne peuvent pas se faire assister par un conseil devant l'OFPPA ;
- le compte-rendu d'audition n'est ni revu ni signé par le demandeur.

Elle n'assure pas non plus un parfait respect des droits de la défense :

- l'institution de filtres en amont de la procédure d'admission (asile à la frontière et rejet des demandes manifestement infondées ; vérification par les préfetures de l'absence de recours abusif ou de fraude à l'asile selon l'article 10 de la loi du 25 juillet 1952) et de procédures prioritaires fait qu'un nombre significatif de décisions sont rendues sans respecter les droits de la défense ;
- l'aide juridictionnelle, conditionnée par l'entrée régulière sur le territoire, ne concerne que 6 % des requérants devant la CRR ;
- le recours en cassation devant le Conseil d'Etat est rarement admis en raison du filtre que représente l'admission des pourvois prévue par l'article 11 de la loi du 31 décembre 1987.

3.6.3. L'insertion sociale des demandeurs d'asile

Elle constitue un volet inséparable de la procédure d'admission.

Déracinés, les demandeurs d'asile arrivent dans notre pays, souvent sans connaître notre

langue, parfois avec des problèmes de santé, sans travail et sans solution d'hébergement (sauf s'il existe un soutien de la communauté ethnique ou nationale).

Dans les années 1970-1980, notre pays a mis au point une politique d'accueil incluant :

- l'hébergement provisoire en CADA ou en CPH, financé sur les crédits d'aide sociale ;
- l'apprentissage de la langue française pour tous les demandeurs d'asile ;
- le versement d'une allocation d'attente par le SSAE pendant deux mois, puis de l'allocation d'insertion par les Assedic pendant un an ;
- l'autorisation provisoire de travail ;
- le bénéfice de l'assurance maladie ou de l'aide médicale gratuite ;
- l'accès au dispositif de la formation professionnelle.

Partant du principe, qui s'est révélé erroné depuis lors, que de trop grandes facilités d'insertion attireraient les demandes d'asile, les pouvoirs publics n'ont pas cessé de rogner ces avantages : suppression de l'accès à la formation professionnelle, des cours de langue française, de l'autorisation provisoire de travail ; limitation du nombre de places dans les centres d'hébergement qui ne pouvaient plus accueillir que les familles accompagnées d'enfants...

Seule la création de la Couverture maladie universelle (CMU) a marqué un progrès durant cette période.

Position n° 6

France Terre d'Asile ne peut que souligner l'impasse à laquelle aboutit une politique visant à décourager l'insertion sociale des demandeurs d'asile :

- ✓ ceux-ci vivent dans des conditions sanitaires et de logement très précaires ;
- ✓ faute de pouvoir travailler officiellement ils sont incités à travailler au noir ou à se livrer à des trafics, les subsides officiels étant manifestement insuffisants pour vivre ;
- ✓ faute d'apprendre notre langue, qu'ils connaissent de moins en moins compte tenu de leur provenance de plus en plus variée, ils éprouvent de très grandes difficultés dans la vie quotidienne et se replient sur leur communauté d'origine.

Proposition n° 3

Les causes de l'asile étant spécifiques et les demandeurs d'asile se présentant par vagues selon les événements imprévisibles qui affectent leur pays d'origine, France Terre d'Asile préconise de faciliter leur insertion :

✓ en leur accordant une autorisation de travail après six mois de procédure, l'exercice d'un travail étant le meilleur garant d'une insertion réussie et de l'autonomie dans une société développée (*cf. 6.6.3 et 8.4*) ;

✓ en organisant leur hébergement systématique tout en leur réservant le choix de ne pas entrer dans un dispositif collectif, s'ils préfèrent un hébergement personnel libre (*cf. 6.6.3*) ;

✓ en leur facilitant l'accès à l'apprentissage de la langue et à la formation professionnelle, préalables à la conquête de l'autonomie personnelle et familiale.

Même si la proportion de déboutés du droit d'asile devait rester importante à l'avenir, ces investissements ne seraient pas perdus pour notre pays et pour son rayonnement international. Dans une optique de co-développement partagé entre le Nord et le Sud, il est en tout état de cause avisé de former les demandeurs d'asile soit pour répondre aux besoins de compétences professionnelles dans notre pays, soit dans leur pays d'origine.

Le débat sur l'accompagnement social des demandeurs d'asile est aujourd'hui complètement faussé par les inégalités criantes entre demandeurs d'asile. Par son expérience (*cf. 2*), France Terre d'Asile peut témoigner que 70 % des demandeurs d'asile accueillis dans les CADA qu'elle gère obtiennent le statut de réfugié (ce taux d'admission était de 48 % en 1999 pour l'ensemble des CADA) ; si tous les demandeurs d'asile étaient suivis de la même façon, le taux de reconnaissance du statut, entre 15 et 20 % selon les années, atteindrait dans notre pays des niveaux beaucoup plus élevés et se rapprocherait des taux atteints dans les années 1970 (entre 65 et 75 % d'admissions).

Position n° 7

Pour France Terre d'Asile, une politique d'accompagnement social ne se décide pas au vu d'une situation anormalement basse quant au taux d'admission à l'asile. Par ailleurs, un effort spécifique d'accueil doit être fait pour les populations les plus vulnérables : mineurs (*cf. 6.6.6*), handicapés, femmes seules, victimes de la torture...

Position n° 8

L'exigence de solidarité dans l'accueil des demandeurs d'asile suppose aussi que les collectivités locales (communes et départements) et leurs élus, en concertation avec les ONG, soient davantage sensibilisés à ces problèmes et acceptent de concourir à l'accueil et à l'insertion des intéressés. Si certains d'entre eux sont exemplaires, ce n'est malheureusement pas la règle générale.

4. Les différents régimes de protection

4.1. Le statut de réfugié

Prévu par la Convention de Genève et par le statut du HCR, le statut de réfugié est le plus protecteur qui soit par l'étendue des garanties qu'il comporte et du fait de sa reconnaissance internationale.

L'interprétation de la Convention de Genève par la France, s'agissant de la reconnaissance de la qualité de réfugié, a été plutôt libérale sauf sur la question des persécutions d'origine non étatique. Alors que l'article 1^{er} de la Convention ne précise pas de qui doivent émaner les persécutions et définit le réfugié comme celui qui ne peut pas ou ne veut pas se réclamer de la protection de son pays d'origine, le Conseil d'Etat a en 1983 interprété ce texte comme visant les persécutions émanant des autorités publiques ou de particuliers, organisés ou non, si elles sont encouragées ou tolérées volontairement par l'autorité publique. Lorsque, comme en Algérie, les autorités publiques luttent contre l'organisation à l'origine des persécutions alléguées, le FIS, la demande de statut est rejetée. La France est, en Europe, le dernier pays à avoir maintenu cette jurisprudence restrictive qui a pour inconvénient de multiplier les déboutés du droit d'asile qu'on ne peut pas renvoyer chez eux.

Position n° 9

Le projet de loi sur l'asile adopté par le Conseil des ministres en avril 2002 met fort opportunément fin à cette situation en reprenant à son compte le compromis européen (*cf.* 8.3) et en prévoyant que "les persécutions prises en compte... peuvent être le fait des autorités d'un Etat, de partis ou d'organisations qui contrôlent l'Etat ou une partie substantielle du territoire de l'Etat, ou d'acteurs non étatiques dans les cas où les autorités refusent ou sont incapables d'offrir une protection".

Hormis ce point, l'interprétation par la France de la Convention de Genève présente sur le fond encore quelques lacunes. Les principales sont les suivantes :

- Le Conseil d'Etat a, en 1994, supprimé l'extension aux ascendants à charge du statut de réfugié qui leur était pourtant reconnue depuis 1959 par la CRR en vertu du principe de l'unité de famille ;
- la CRR a développé une jurisprudence très extensive en matière d'exclusion du statut de réfugié (article 1^{er}, F), ayant pour effet d'en priver des personnes ayant besoin d'une protection ;
- la Cour de Cassation fait une lecture restrictive de l'article 31 de la Convention sur l'immunité pénale reconnue aux réfugiés en cas d'entrée irrégulière sur le territoire français ;
- le législateur et le Conseil d'Etat ont vidé de toute portée l'article 32 de la Convention de Genève qui prévoit de substantielles garanties de fond et de procédure en cas d'expulsion des réfugiés ;
- enfin, plus récemment la CRR a commencé à introduire dans sa jurisprudence la possibilité de refuser le statut de réfugié à une personne qui pourrait trouver refuge sur une autre partie du territoire du pays d'origine (cas des Tchétchènes pouvant être accueillis sur d'autres parties du territoire de la Fédération de Russie). Ecartée par la doctrine du HCR (cf. guide des pratiques et procédures, 1992, § 91), le concept d'asile interne figure dans l'une des quatre directives prévues par le traité d'Amsterdam et le projet de loi sur l'asile récemment adopté par le gouvernement prévoit malheureusement d'introduire ce concept dans notre droit interne (cf. 8.3).

Position n° 10

Le projet de loi récemment adopté par le Conseil des ministres prévoit aussi de supprimer devant la CRR le recours, ouvert par l'article 5 b de la loi du 25 juillet 1952 aux réfugiés statutaires faisant l'objet de l'une des mesures de restriction à la liberté de circulation prévues aux articles 31 à 33 de la Convention de Genève (assignation à résidence ; expulsion ; extradition, etc.). La raison avancée par le gouvernement, à savoir la faible utilisation actuelle de cette possibilité de recours, n'est guère convaincante. France Terre d'Asile regrette cette suppression injustifiée et demande le maintien de cette garantie au profit des réfugiés.

4.2. L'asile constitutionnel

Ajouté à l'asile conventionnel prévu par la Convention de Genève (statut de réfugié) en vertu de la loi du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile, dite loi RESEDA, l'asile constitutionnel est défini à l'article 2 de la loi du 25 juillet 1952 : "la qualité de réfugié est reconnue par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) à toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté..." Cette définition est directement tirée du Préambule de la Constitution de 1946 (cf. 3.1). Par souci de simplification, l'article 2 de la loi du 25 juillet 1952 prévoit que le bénéficiaire de l'asile constitutionnel est régi par les dispositions applicables aux réfugiés en vertu de la Convention de Genève.

La protection au titre de l'asile constitutionnel représente moins d'une dizaine de cas par an.

4.3. L'asile territorial ou la protection subsidiaire

La loi RESEDA du 11 mai 1998 entendait innover en rajoutant aux deux régimes de protection précédents un nouveau régime, l'asile territorial. Accordé selon l'article 13 de la loi à l'étranger qui établit "que sa vie ou sa liberté sont menacés dans son pays ou qu'il y est exposé à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales", ce régime se traduit par la délivrance d'une carte de séjour temporaire. Il fait l'objet d'une instruction par les préfetures, sous le contrôle du juge administratif de droit commun.

Initialement conçu pour régler des cas non couverts par la Convention de Genève, par exemple le cas des Algériens craignant des persécutions de la part du FIS (cf. 4.1), l'asile territorial n'a en fait jamais été correctement appliqué par les préfetures. Les délais d'instruction se sont rapidement allongés (deux ans actuellement) et les admissions ont été prononcées au compte-gouttes (351 pour 13 840 demandes en 2000 et 279 pour 31 190 demandes en 2001, soit un taux d'admission inférieur à 1 % en 2001). L'asile territorial s'avère donc un échec, largement dû aux reticences des services du ministère de l'Intérieur.

Ce régime avait d'autres inconvénients :

- il aboutissait à confier à deux organismes distincts (OFPRA et préfetures) puis à deux juridictions distinctes (CRR et TA) la connaissance des affaires liées à l'asile, rendant encore plus complexe et illisible une matière déjà inaccessible aux intéressés ;
- il n'alignait pas les droits sociaux des bénéficiaires de l'asile territorial sur ceux reconnus aux deux autres régimes, transformant l'asile territorial en une protection au rabais, très précaire et sans parcours d'insertion.

Tirant les conséquences de cet échec, le projet de loi sur l'asile adopté par le gouvernement en avril 2003 se propose d'abroger l'asile territorial et de le remplacer par un nouveau régime issu des travaux européens (*cf.* 8.3), la protection subsidiaire.

Le projet de loi prévoit que cette protection subsidiaire se traduit, comme par le passé, par la délivrance d'une carte de séjour temporaire d'un an, renouvelable, et que cette protection peut être retirée :

- à tout moment à ceux dont on a des raisons sérieuses de penser qu'ils ont commis un crime ;
- à chaque échéance du titre de séjour en cas de changement de circonstance dans le pays d'origine.

Position n° 11

France Terre d'Asile estime que ce nouveau régime, appelé à se substituer à l'asile territorial, n'est pas satisfaisant sur trois points :

- ✓ la durée de la protection, un an, ne permettra pas aux intéressés de trouver un travail stable, c'est-à-dire de s'insérer correctement dans la société française ; une durée de trois ans, avec possibilité de retrait à tout moment de la protection en cas de changement de circonstance dans le pays d'origine, serait hautement préférable ;
- ✓ la possibilité de refuser ou de retirer la protection subsidiaire en cas de commission d'un crime en France contredit les dispositions semblables applicables aux deux autres régimes d'asile (asile conventionnel et asile constitutionnel) et aboutirait à utiliser le retrait de l'asile comme une sanction du comportement individuel des intéressés alors que leur besoin de protection internationale resterait entier, instituant en quelque sorte un nouveau cas de double peine ;
- ✓ la loi ne précise pas les intentions du gouvernement quant aux droits sociaux et au parcours d'insertion qui seraient réservés aux bénéficiaires de la protection subsidiaire.

France Terre d'Asile accueille en revanche positivement le fait que l'instruction des demandes de protection subsidiaire serait désormais confiée à l'OFPPRA, ce qui aurait pour effet de réunifier l'instruction de toutes les demandes (guichet unique) et leur contentieux ainsi que de retirer cette tâche aux préfetures, mal outillées pour instruire au fond des demandes d'asile.

Le projet de loi prévoit l'octroi de la protection subsidiaire "à toute personne qui ne remplit pas les conditions d'octroi du statut de réfugié... et qui établit qu'elle est exposée dans son pays à l'une des menaces graves suivantes :

- a) la peine de mort ;
- b) la torture, ou des peines ou des traitements inhumains ou dégradants ;
- c) s'agissant d'un civil, une menace grave, directe et personnelle contre sa vie ou sa sécurité en raison d'une violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé interne ou international".

Position n° 12

France Terre d'Asile note avec satisfaction que le statut de réfugié reste la pierre angulaire du dispositif français et que la protection subsidiaire ne sera jamais reconnue en lieu et place du statut, plus protecteur, de réfugié.

Toutefois, il serait souhaitable de prévoir qu'un demandeur puisse solliciter directement et uniquement la protection subsidiaire, si tel était son désir. En effet, accorder le statut de réfugié à quelqu'un qui ne le demande pas (par exemple car il veut garder des liens avec sa famille et pouvoir retourner dans son pays sans encourir le risque d'un retrait du statut) pourrait s'avérer inapproprié.

France Terre d'Asile forme le vœu que l'OFPRA accorde largement cette protection subsidiaire à ceux qui la demanderont, en particulier aux déboutés ne pouvant pas être reconduits dans leur pays d'origine, pour réduire le nombre excessif des personnes en situation de non-droit ou de clandestinité dans notre pays (*cf.* 3.5).

5. Maintenir une procédure de détermination du statut équitable et crédible

5.1. Eléments essentiels de la procédure

Position n° 13

En complément aux principes devant gouverner la procédure d'admission à l'asile (*cf.* 3.6.2.), France Terre d'Asile tient à rappeler fermement :

- ✓ son attachement à l'examen individuel approfondi de chaque cas, conformément à la Convention de Genève et au principe constitutionnel de l'asile ;
- ✓ son hostilité à toutes les procédures bâclées ("demandes manifestement infondées") ou expéditives ("procédures prioritaires" ou "procédures accélérées"), qui privent les demandeurs d'un examen au fond dans des conditions normales et accroissent les inégalités, déjà très accentuées entre demandeurs d'asile ;
- ✓ la nécessité de maintenir dans tous les cas le caractère suspensif du recours devant la CRR en cas de rejet de la demande par l'OFPRA.

Position n° 14

France Terre d'Asile souscrit par ailleurs entièrement aux recommandations de la CNCDH tendant à écarter les préfectures, actuellement submergées, de la procédure d'admission au séjour préalablement au dépôt de la demande d'asile à l'OFPRA.

Les préfectures devraient simplement être tenues de délivrer une autorisation provisoire de séjour postérieurement à la saisine directe de l'OFPRA par les demandeurs d'asile. Malheureusement, le projet de loi sur l'asile adopté par le gouvernement n'a pas retenu ces recommandations.

Position n° 15

Soucieuse de maintenir une distinction claire et nette entre asile et immigration, France Terre d'Asile milite également pour que la tutelle sur l'OFPRA continue à échapper au ministère de l'Intérieur et qu'aucun de ses agents ne soit autorisé à accéder à son fichier, à ses archives ou aux documents relatifs aux demandeurs d'asile, inviolables selon la loi du 25 juillet 1952 et la jurisprudence du Conseil constitutionnel (*décis. Cons. Const. N° 97-389 D.C, 22 avril 1997, JO 25 avr.*)

La nomination du président et du directeur général de l'OFPPRA par décret, d'après le projet de loi du gouvernement, ne trouvera sa pleine justification que si l'OFPPRA se considère à nouveau comme une institution de protection chargée d'appliquer les textes dans un sens favorable aux demandeurs et non comme une institution chargée de débusquer les "faux demandeurs d'asile" et de rejeter massivement les demandes. Car il est anormal, pour le bon fonctionnement de la procédure de détermination et pour sa crédibilité, d'obliger les demandeurs à faire systématiquement appel à la CRR, ce qu'ils font dans plus de 80 % des cas, faute d'une application normale et libérale des textes par l'OFPPRA.

Proposition n° 4

Le renforcement de la crédibilité de la procédure de détermination par l'OFPPRA suppose aussi que les intéressés puissent bénéficier, s'ils le souhaitent, d'une audition systématique, de l'assistance d'un conseil et d'un interprète et qu'ils puissent manifester leur accord ou désaccord avec le compte rendu d'entretien en le signant.

Position n° 16

En ce qui concerne la composition de la Commission des recours, France Terre d'Asile rappelle son attachement à l'indispensable présence du HCR au sein de cette juridiction, qui permet de compléter l'information de ses membres sur la situation dans les pays d'origine, sur la doctrine du HCR etc. Le HCR étant chargé, d'après l'article 8 a de son statut et d'après l'article 35-1 de la Convention de Genève, de la surveillance de l'application des conventions internationales relatives à l'asile, sa présence au sein de la juridiction d'appel française contribue à garantir une application des conventions conforme aux intentions de leurs auteurs.

Proposition n° 5

Par souci de simplification et d'une meilleure administration de la justice, France Terre d'Asile recommande également que le contentieux de l'apatridie dirigé contre les décisions de refus par l'OFPPRA, soit porté devant la CRR et non plus devant les tribunaux administratifs. A cette occasion, la CRR, principale juridiction administrative française par le nombre des affaires traitées, devrait être détachée de l'OFPPRA et disposer d'un budget propre.

5.2. Epuisement des voies de recours et renvoi dans le pays d'origine

Position n° 17

Après épuisement des voies de recours, l'administration peut envisager de renvoyer les demandeurs d'asile déboutés vers leur pays d'origine.

Ce renvoi n'est acceptable pour France Terre d'Asile que :

- ✓ si les textes sont appliqués normalement et sans sévérité excessive, après respect de toutes les garanties de procédure et de fond pour chaque demandeur ;
- ✓ après vérification d'une part que l'intéressé ne craint pas pour sa vie ou sa liberté en cas de renvoi dans son pays d'origine ou qu'il n'y serait pas exposé à un traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 3 de la CEDH, d'autre part qu'il n'est pas porté atteinte au droit de mener une vie familiale normale prévu par l'article 8 de la CEDH ;
- ✓ s'il respecte la dignité de la personne humaine.

De ce point de vue, France Terre d'Asile rappelle que les expulsions collectives sont prohibées par l'article 4 du Protocole n° IV additionnel à la CEDH et que la médiatisation des retours par charters de déboutés du droit d'asile ne peut que nuire aux droits de l'homme.

Position n° 18

S'agissant du retour des réfugiés dans leur pays d'origine, France Terre d'Asile rappelle que celui-ci ne peut être organisé que sur demande volontaire des intéressés et qu'aucun retour forcé ne peut leur être imposé. Afin de s'assurer que les conditions de retour sont favorables, ces opérations doivent être menées sous la conduite ou avec la coopération du HCR, garant de la solidarité entre les Etats.

Proposition n° 6

S'agissant du retour des déboutés dans leur pays d'origine, France Terre d'Asile se montre également favorable, dans le cadre d'une politique de co-développement entre le Nord et le Sud, à des opérations de retours volontaires accompagnées, comportant des formations associées à des projets de réinsertion et, le cas échéant, des incitations au retour, quand la situation dans le pays d'origine le permet.

6 - L'accueil et l'insertion : la maltraitance

6.1. Des zones d'attente au fonctionnement opaque

Plus de 80 000 personnes ont demandé asile à la France en 2002, dont près de 30 000 au titre de l'asile territorial (*cf.* 3.5), une partie de ces demandes faisant double compte avec les précédentes. En 2001, près de 11 700 personnes ont pénétré sur le territoire après avoir transité par la zone d'attente de Roissy. 11 300 d'entre elles ont essuyé un refus d'admission.

Dans ces conditions, il n'est guère étonnant que le fonctionnement de cette zone ait, depuis de nombreuses années, fait l'objet de polémiques sur le respect des droits des personnes retenues, notamment quant à leur accès à une procédure juste et équitable, au respect de leur dignité, à l'attitude des forces de police, etc.

Renvois groupés, polémiques régulières autour de la présence et du rôle des associations en zone d'attente, annonce du nombre d'expulsés chaque semaine... cette politique de médiatisation sécuritaire, souvent attentatoire à la dignité des personnes, est aux yeux de France Terre d'Asile aussi inefficace que ne l'était hier une politique d'urgence à caractère caritatif du type de celle menée à Sangatte.

6.2. Un service de domiciliation inexistant

Avant toute démarche auprès d'une préfecture, ou de l'OFPRA, un demandeur d'asile a l'obligation de justifier d'une domiciliation.

C'est le décret du 30 juin 1946 et la circulaire du Premier ministre en date du 17 mai 1985 qui en fixent les contours. Compte tenu du coût de la domiciliation dans le secteur privé, les demandeurs d'asile se tournent vers les associations. Or, l'Etat n'a jamais prévu au profit du secteur associatif les moindres moyens financiers nécessaires pour organiser ce service, essentiel dans l'accès aux droits, qu'il a pourtant rendu obligatoire.

A sa décharge, les collectivités locales n'ont pas non plus honoré leur obligation en matière de domiciliation des personnes sans domicile fixe. Une fois de plus, le flou sur la répartition précise des compétences entre l'Etat et les collectivités (*cf.* 1.2) nuit à la prise en charge des plus démunis. C'est ainsi que le secteur associatif a été amené à pallier tant bien que mal, et sur ses ressources financières propres, ces carences en quelques points du territoire. Mais il n'existe toujours pas de service de domiciliation structuré sur l'ensemble de notre territoire.

6.3. Un dispositif d'hébergement sous-dimensionné

Après la domiciliation et la saisine de l'OFPRA, la troisième étape, souvent théorique, de l'accueil consiste, pour la personne requérante, à demander à bénéficier de l'aide sociale à l'hébergement ou d'une aide financière (allocation d'attente et d'insertion) conformément à un principe de libre choix (*cf.* 3.6.3). En réalité, l'allongement des délais de la procédure d'asile et d'accès aux droits sociaux, la prise en charge financière inadaptée tant dans son montant que dans sa durée, ainsi que l'insuffisance du nombre de places d'hébergement (10 500 fin 2002), aboutissent à des situations d'urgence. Cette maltraitance institutionnelle aboutit à faire du renvoi la norme. Le dispositif d'accueil et d'accompagnement est en crise depuis près de quatre années. Les hébergements de demandeurs d'asile se sont multipliés, souvent à vil prix, dans des systèmes d'urgence incohérents et dispendieux pour les finances publiques : hôtels ; service coordination orientation des demandeurs d'asile (SCODA) ; aide d'urgence aux demandeurs d'asile (AUDA), etc. L'accompagnement social dans ces structures est soit déficient, soit le plus souvent absent. Sans vilipender les opérateurs de ces accueils d'urgence, force est de constater l'incohérence de la puissance publique qui laisse le plus souvent les services déconcentrés de l'Etat faire face seuls à ces situations de crise. Le dispositif d'accueil spécialisé reste quant à lui, et malgré les efforts récents, très nettement sous-dimensionné avec ses 10 500 places fin 2002.

6.4. Un difficile accès aux droits pour les réfugiés statutaires

La crise de l'accueil des demandeurs d'asile masque le plus souvent cette grave réalité : le dispositif spécifique réservé aux réfugiés (les CPH) comporte 1 027 places et a vu le temps moyen de prise en charge dépasser les 12 mois.

Cela a deux conséquences : nombre de demandeurs d'asile reconnus réfugiés ne peuvent bénéficier de l'accès à ce dispositif et plus de 11 % des réfugiés occupent des places de CADA, faute de solutions alternatives de logement. L'accès au logement social est en effet devenu très difficile pour ces personnes à qui la France a pourtant décidé d'accorder sa protection.

L'offre de formation, notamment linguistique, reste par ailleurs dramatiquement insuffisante.

L'ensemble de ces éléments compliquent singulièrement l'insertion socioprofessionnelle des personnes concernées, qui rencontrent en outre des difficultés à obtenir, dans des délais raisonnables, les documents administratifs nécessaires (carte de réfugié, documents d'état civil) pour accéder aux droits sociaux.

6.5. La négation des situations de vulnérabilité

Parmi les personnes accueillies au titre de la demande d'asile, certaines sont plus vulnérables que d'autres : les mineurs isolés et les femmes victimes de la traite. Le problème n'est pas nouveau. En 2002, sur les 3 000 mineurs isolés étrangers répertoriés sur le territoire français, plus de 1 400 ont souhaité demander asile à la France. Et pourtant, seuls 250 dossiers ont été déposés à l'OFPRA. Depuis les premières lois de décentralisation des années 1982-1984, les départements et l'Etat se rejettent la responsabilité de la prise en charge de cette population. Un seul véritable centre spécialisé a été créé en 1999, financé par l'Etat, et géré par France Terre d'Asile pour accueillir des mineurs isolés demandeurs d'asile (Caomida), avec une capacité de trente-trois places. S'y ajoute un centre d'urgence, géré par une autre organisation, de trente places en région parisienne, à Taverny. La pénurie reste criante.

Devant cette situation, les institutions ont souvent recours à des pratiques contestables d'examen osseux afin de déterminer l'âge des adolescents qui leur sont présentés. La marge d'erreur de 18 mois, selon l'évaluation du corps médical, fait le plus souvent basculer ces mineurs dans une majorité fictive et un état de grande vulnérabilité. Ils deviennent alors la proie facile des réseaux mafieux, également à l'œuvre dans l'exploitation de jeunes femmes retirées à leur milieu d'origine, abusées et amenées à la prostitution.

6.6. Les propositions de France Terre d'Asile

6.6.1. Une présence active dans les zones d'attente

Si France Terre d'Asile reconnaît le droit de l'Etat à contrôler l'entrée sur son territoire (cf. 3.4), cette prérogative doit, pour France Terre d'Asile, être exercée dans le respect des textes internationaux qu'il a signés, de sa propre constitution et de la dignité des personnes.

Proposition n° 7

Pour cette raison et en qualité d'association agréée, France Terre d'Asile rappelle son souhait d'obtenir l'autorisation d'une présence permanente en zone d'attente et les moyens financiers nécessaires pour y assumer une fonction d'assistance sociale et juridique conforme à son objet social. Mais sa mission ne saurait dépasser ce cadre : il ne lui appartient notamment pas de participer à la surveillance des opérations de renvoi.

6.6.2. Un service d'accueil et de prestation unique

Proposition n° 8

France Terre d'Asile demande à la puissance publique d'assumer ses responsabilités. Les actes de domiciliation et d'affiliation à la couverture médicale universelle, d'information, d'orientation et d'accompagnement sont absolument nécessaires à une procédure d'asile juste et équilibrée. L'Etat doit organiser ce primo-accueil et financer des permanences uniques qui offriront les prestations de domiciliation, d'information, d'assistance et d'orientation vers des hébergements et une prise en charge sociale et sanitaire adaptée.

6.6.3. Organiser l'accueil des demandeurs d'asile sur la base d'un schéma national conformément à l'article 19 de la loi du 2 janvier 2002 portant réforme du secteur médico-social

Proposition n° 9

La mise en œuvre de la décentralisation doit s'accompagner de :

- ✓ la mise en place de schémas départementaux et régionaux permettant aux acteurs institutionnels et associatifs de s'organiser autour de plates-formes de services et d'accueil au profit des demandeurs d'asile où seront assurés domiciliation, hébergement d'urgence et orientation vers le dispositif spécialisé ;
- ✓ la création de 15 000 nouvelles places d'hébergement spécialisé en CADA et de l'arrêt de la multiplication de dispendieuses filières au rabais où l'accompagnement social fait défaut (cf. 6.3).

Position n° 19

Le principe de solidarité nationale, à maintenir absolument (cf. 1.5 et 3.5), n'aura de sens que si tous les départements participent à cet effort. Cela suppose une action pédagogique vigoureuse en direction des élus locaux et de la population. Cela suppose également de tourner définitivement la page de centres du type de celui de Sangatte. A cet accueil massif, déshumanisé, France Terre d'Asile privilégie depuis longtemps la création de centres de petite taille en milieu ouvert. Cette option devrait devenir la règle générale dans notre pays, afin de faciliter l'insertion dans la cité.

Proposition n° 10

La création d'une instance nationale de régulation et de coordination garantissant le respect des critères d'entrée en centre d'hébergement sur l'ensemble du territoire.

La décentralisation ne doit pas aboutir à ce que des critères différents soient appliqués pour l'entrée dans le dispositif d'hébergement spécialisé. Cela serait non seulement contraire au principe d'égalité mais encouragerait aussi les filières mafieuses qui décideraient alors des politiques de peuplement en fonction des routes qu'elles ouvrent.

Proposition n° 11

France Terre d'Asile souhaite qu'une proposition d'hébergement puisse être systématiquement présentée aux demandeurs d'asile à l'horizon 2005, ces derniers conservant la possibilité de renoncer à l'aide sociale à l'hébergement et demeurer en milieu ouvert (*cf.* 3.6.3).

Car le libre choix entre un hébergement spécialisé et le milieu ouvert reste aujourd'hui un leurre. En effet, le minimum social versé aux demandeurs d'asile hors centre est trop faible pour permettre une quelconque autonomie (allocation d'insertion : 282,30 euros pendant 12 mois).

Proposition n° 12

France Terre d'Asile propose de réévaluer cette allocation au niveau du RMI et d'en maintenir le bénéfice pendant toute la durée de la procédure.

A supposer cet alignement financièrement et politiquement réalisable, son efficacité demeurerait pour France Terre d'Asile moindre qu'une proposition d'hébergement en CADA. C'est pourquoi France Terre d'Asile pense préférable de recourir à une proposition systématique d'hébergement en laissant le droit à tout demandeur d'asile de renoncer à l'aide sociale à l'hébergement.

6.6.4 Reconnaître un droit au travail au profit des demandeurs d'asile

Depuis 1991, l'opposabilité de la situation de l'emploi aux demandeurs d'asile fait débat.

Position n° 20

France Terre d'Asile a toujours soutenu le principe de la délivrance d'une autorisation de séjour temporaire avec droit au travail après six mois de procédure. Cette position nous paraît toujours d'actualité et en cohérence avec notre souhait d'une procédure équilibrée de détermination du statut d'une durée moyenne de six mois, recours compris (*cf.* 3.6.2).

Dans le contexte européen de réduction de la croissance et du maintien, dans quelques pays, d'un taux élevé de chômage, la quasi totalité des pays membres de l'Union européenne ont refusé cette mesure (*cf.* 8.4). Ce nouveau contexte fait qu'il sera difficile d'infléchir la position du gouvernement français et de l'inciter à revenir sur cette opposabilité.

Néanmoins, France Terre d'Asile salue comme un progrès la directive européenne du 27 janvier 2003, qui propose aux Etats membres un standard d'harmonisation situant l'autorisation de travail après un an de procédure (*cf.* 8.4), en regrettant toutefois que ce ne soit pas une obligation.

Proposition n° 13

Tenant compte de l'évolution du cadre européen et du contexte national, France Terre d'Asile propose comme solution raisonnable de repli d'attribuer immédiatement au demandeur d'asile sans réponse après six mois de procédure, une autorisation de séjour d'un an avec droit au travail sur le modèle de la carte délivrée à l'étudiant étranger et autorisant son titulaire à travailler dans un volume horaire déterminé. Cette solution aurait l'immense avantage de faire immédiatement bénéficier les demandeurs d'asile de la possibilité d'accès à une formation professionnelle, notamment linguistique, qui leur est aujourd'hui quasiment inaccessible (*cf.* 3.6.3), car ils sont titulaires d'une simple autorisation provisoire de séjour renouvelable d'une durée de trois mois.

6.6.5 Améliorer l'accès des réfugiés statutaires aux droits économiques et sociaux

Le sas d'entrée dans la société française pour ceux qui ont obtenu la protection juridique de notre pays se fait le plus souvent sous couvert du RMI. Pour l'obtenir, de longs mois s'écoulent, correspondant aux délais de délivrance des papiers d'état civil par l'OFPPA.

Position n° 21

Le temps d'attente de la décision de l'OFPRA représente fréquemment un temps de désocialisation pour les demandeurs d'asile. France Terre d'Asile ne pense plus pertinent le maintien de la distinction CADA/CPH sur les bases actuelles, mais juge nécessaire le maintien d'un dispositif d'hébergement spécialisé pour les plus vulnérables des réfugiés (famille monoparentale, handicapés, problèmes de santé...). En outre, France Terre d'Asile souhaite une réorganisation géographique de ce dispositif.

Dans ces conditions, il convient surtout de favoriser l'insertion rapide des réfugiés statutaires dans notre société, en multipliant les partenariats avec les acteurs concernés dans les domaines du logement, de la formation et de l'emploi (unions d'offices publics d'HLM, services déconcentrés de l'Etat, services publics de l'emploi...).

L'expérience menée en Ile-de-France par notre service spécialisé (CERF – Conseil Emploi Réfugiés Formation) pourrait utilement servir de base au transfert de bonnes pratiques.

6.6.6 Développer la protection particulière pour les mineurs isolés non accompagnés

Position n° 22

A l'instar de la CNCDH, France Terre d'Asile souhaite que soit prononcée l'admission immédiate des mineurs isolés arrivant sur notre territoire mais que cette admission s'accompagne d'un signalement automatique auprès du Parquet des mineurs et d'une mesure de placement et de protection.

Position n° 23

France Terre d'Asile considère l'intervention d'administrateurs ad hoc, dès la première heure d'arrivée du mineur en zone d'attente, comme un progrès. Pour autant, nous souhaitons que le décret d'application permette de rémunérer des professionnels rompus à la double problématique de la protection de l'enfance et du droit d'asile.

Position n° 24

France Terre d'Asile souhaite que l'Etat engage une modernisation de sa méthode d'évaluation de l'âge qui présente aujourd'hui une zone d'incertitude de plus ou moins 18 mois.

Proposition n° 14

Enfin, conformément à la directive européenne portant sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile (*cf.* 8.4), France Terre d'Asile propose que soit renforcé le dispositif d'accueil, d'information et d'orientation des mineurs isolés et que d'autres établissements spécialisés soient ouverts sur le modèle du Centre d'Accueil et d'Orientation pour Mineurs Isolés Demandeurs d'Asile (CAOMIDA) créé à Boissy-Saint-Léger en 1999.

7. De la délégation de service public à la gestion directe des demandeurs d'asile et des réfugiés par l'Etat

Le 1^{er} janvier 2004, l'Agence française de l'accueil et des migrations internationales (AFAMI), nouvelle agence regroupant l'Office des Migrations Internationales (OMI), le Service Social d'Aide aux Emigrants (SSAE) et l'Association de Service Social Familial Migrants (ASSFAM), prendra en charge la coordination du dispositif national d'accueil et assurera le secrétariat de la Commission nationale d'admission. Cette décision va modifier le rôle respectif de l'Etat et des associations dans la gestion du dispositif national d'accueil et ouvrir une nouvelle période dans leurs relations.

France Terre d'Asile ne conteste pas aux pouvoirs publics le pouvoir qui leur appartient de réorganiser ou de reconfigurer des services publics dans l'intérêt des administrés. Toutefois, le choix non concerté de confier à un même établissement public les questions d'asile et d'immigration appelle de très sérieuses réserves et mises en garde de la part de France Terre d'Asile.

L'OMI, aujourd'hui spécialisé dans les questions d'immigration (accueil des étrangers au titre de l'immigration de main-d'œuvre ; expatriation de Français à l'étranger ; aide au retour dans le pays d'origine, notamment des déboutés du droit d'asile) verra cette spécialisation renforcée par la mise en œuvre du nouveau contrat d'intégration, tout en se voyant confier des attributions nouvelles en matière d'asile où il ne possède aucune expérience.

Position n° 25

Confier à une même agence les questions d'asile et d'immigration :

- ✓ va accroître auprès du grand public la confusion entre asile et immigration que France Terre d'Asile n'a jamais cessé de déplorer (*cf.* 3.4) ;
- ✓ mélanger deux logiques tout à fait distinctes et inconciliables : l'intégration des étrangers et l'insertion des demandeurs d'asile (*cf.* 3.4) ;

- ✓ renforcer la méfiance instinctive des demandeurs d'asile, jusque là en rapport avec des associations indépendantes des pouvoirs publics, à l'égard d'une procédure d'asile et d'un système d'accueil reposant uniquement sur des services ou établissements publics (préfecture ; OFPRA ; AFAMI, etc.)

La mise en place de l'AFAMI soulève par ailleurs plusieurs questions délicates que les pouvoirs publics n'ont pas abordé, par exemple :

- alors que les données individuelles relatives aux demandeurs d'asile et aux réfugiés sont extrêmement sensibles et à ce titre protégées (*cf.* 5.1) ; quelles sont les dispositions prévues pour que le fichier des demandeurs d'asile sollicitant un hébergement ne soit pas utilisé dans des conditions n'offrant pas les garanties requises d'ordre constitutionnel ?
- faut-il imposer le contrat d'intégration aux réfugiés si celui-ci devait être accompagné de sanctions, alors que les articles 17 à 24 de la Convention de Genève ouvrent l'accès aux droits "économiques et sociaux aux réfugiés statutaires sans aucune condition" ?

Tout se passe comme si l'Etat avait décidé de se réapproprier ce champ d'intervention et d'évincer les associations par une série de mesures :

- renforcement du rôle des établissements publics ;
- annonce brutale le 10 avril 2003 de l'intégration d'une association chargée de verser l'allocation d'attente aux demandeurs d'asile et d'organiser leur accueil social (Service social d'aide aux émigrants) au sein de l'AFAMI, puis de l'ASSFAM ;
- retrait fin 2003 à France Terre d'Asile de sa mission de coordination et d'animation du dispositif national d'accueil ;
- ouverture croissante à la concurrence dans la gestion du dispositif national d'accueil ;
- possibilité de sous-traiter à des entreprises privées la construction et la gestion des zones d'attente (projet de loi sur l'immigration adopté en avril par le Conseil des ministres).

La nouvelle répartition des rôles qui semble s'esquisser s'accompagnera sans doute de sérieuses difficultés dans la période de mise en place. France Terre d'Asile prend date à cet égard en formant le vœu que les demandeurs d'asile ne fassent pas les frais de ces choix qui lui semblent erronés.

8. L'harmonisation européenne du droit d'asile : une approche trop restrictive

La perception du réfugié aujourd'hui

Au cours des trente dernières années, la perception du réfugié en Europe a incontestablement changé. Alors que l'exil des intellectuels et des opposants politiques d'Europe de l'Est et d'Amérique du Sud a autrefois contribué à l'anoblissement de la figure du réfugié, le candidat à l'exil est aujourd'hui malheureusement perçu comme un indésirable, un fraudeur, voire un agresseur, sinon un terroriste en puissance.

L'essor de la demande d'asile en Europe dans les années 1980 (*cf.* 3.5), en raison notamment de la multiplication des conflits dans les pays du tiers monde, de l'instabilité politique en Europe de l'Est, de la crise yougoslave mais aussi de l'arrêt de l'immigration de travail dans le courant des années 1970 (*cf.* 3.3), a conduit à l'actuel climat de suspicion manifestée à l'égard des personnes recherchant une protection internationale.

La communautarisation progressive du droit d'asile

Si les politiques de gestion des flux migratoires spontanés relevaient individuellement de chaque Etat, les accords de Schengen du 14 juin 1985 (encadrant le principe de la liberté de circulation des personnes), la définition du mécanisme Dublin en 1990 (définissant les critères de détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile) et le Traité de Maastricht du 7 février 1992 (édifiant le pilier de la coopération intergouvernementale dans le domaine du droit d'asile et de l'immigration) ont marqué autant d'étapes dans le processus de transfert de compétence des pays membres de l'Union au bénéfice des institutions communautaires (*cf.* 1.3).

Aboutissement de ce processus, l'adoption du Traité d'Amsterdam¹ marque une étape majeure pour la construction de l'Europe communautaire. Les questions relatives au droit d'asile et à l'immigration relèvent désormais de politiques communautaire afin de permettre non seulement de rapprocher les législations et les pratiques des Etats membres de l'Union, mais aussi, à terme, de transférer définitivement cette prérogative des Etats aux institutions européennes.

A l'échéance de la première phase d'harmonisation, fixée au 1^{er} mai 2004, la politique européenne en matière de droit d'asile doit avoir produit un règlement définissant les critères de détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile (révision de la Convention de Dublin) et avoir défini les normes minimales communes concernant l'accueil des demandeurs d'asile, les procédures de détermination du statut de réfugié et les critères de reconnaissance de la qualité de réfugié².

¹Signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1^{er} mai 1999.

Les contrecoups de la politique d'immigration sur le droit d'asile

Bien que le Traité d'Amsterdam distingue les objectifs à atteindre en matière de droit d'asile de ceux à atteindre sur le plan de la gestion des flux migratoires³, les aspects policiers et sécuritaires de la politique de lutte contre l'immigration clandestine ont pour effet, ainsi qu'il est démontré ci-après, de porter atteinte aux engagements des Etats membres de l'Union européenne au regard de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut de réfugié et des instruments de protection des Droits de l'Homme.

Les effets conjugués de la politique de responsabilisation et de pénalisation des transporteurs, acheminant sur le territoire commun des personnes dépourvues des documents d'entrée nécessaires, et de la politique restrictive des visas ont ainsi touché de plein fouet les demandeurs d'asile qui, devant faire face à des voies d'accès au territoire européen de plus en plus verrouillées, sont contraints pour la plupart de franchir illégalement les frontières, en particulier en recourant aux services des passeurs, parfois au prix de leur vie.

En ce qui concerne la France par exemple, environ 11 000 personnes sont entrées en 2002 sur le territoire en passant par Roissy, principale voie aérienne, ce qui implique qu'environ 45 000 demandeurs d'asile conventionnel entrent par la voie terrestre, clandestinement le plus souvent.

Les orientations politiques de l'Union européenne

Si lors du Conseil européen de Tampere, des 15 et 16 octobre 1999, les chefs d'Etat et de gouvernement ont réaffirmé leur attachement à la Convention de Genève et leur solidarité à l'égard des réfugiés, les préoccupations sécuritaires, exprimées au lendemain des événements du 11 septembre 2001, ont conduit les Quinze, réunis à l'occasion du Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001, à affirmer, pour freiner l'essor de la demande d'asile, que la construction d'un système d'asile devait inévitablement prendre en considération la sécurité intérieure de l'Union⁴ ainsi que les capacités matérielles d'accueil. Par ailleurs, le Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002, consacré à la lutte contre l'immigration clandestine, a réaffirmé le besoin de renforcer la politique de gestion des flux migratoires, notamment par une coopération accrue avec les pays d'origine et de transit, menacés de sanctions économiques en cas de défaillance.

² Conformément à l'article 63 du Traité de l'Union européenne, modifié par le Traité d'Amsterdam, ces mesures sont arrêtées par le Conseil de l'Union européenne, sur proposition de la Commission ou à l'initiative d'un Etat membre, et après consultation du Parlement européen.

³ En ce qui concerne la politique d'immigration, l'article 61 du Traité sur l'Union européenne requiert l'adoption de règles sur l'entrée sur le territoire (conditions de délivrance des visas, liste des pays dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour accéder à l'espace européen etc.), la responsabilité des transporteurs, l'éloignement et la réadmission des étrangers en situation irrégulière, le droit au séjour dans les Etats membres de l'Union et le regroupement familial.

⁴ Voir à ce sujet : Document de travail de la Commission, COM (2001)743, Rapport entre la sauvegarde de la sécurité intérieure et le respect des obligations et des instruments internationaux en matière de protection, 5 décembre 2001.

L'harmonisation européenne à l'épreuve de la souveraineté nationale des Etats membres

La procédure de négociation en vigueur au sein de l'Union européenne n'a jamais été favorable au droit d'asile. Cette procédure comporte trois étapes principales : la préparation du projet par la Commission, la préparation de la négociation en Conseil des ministres chargés de la Justice et des affaires intérieures puis le marchandage final des Etats membres.

L'expérience montre que les propositions de la Commission, lorsqu'elles sont de tonalité libérale, sont dénaturées en cours de route par les Etats membres et sont en définitive réduites au plus petit commun dénominateur. La Commission n'est généralement pas en cause mais les Etats membres qui se comparent entre eux et font, au final, prévaloir la règle la moins favorable. C'est ainsi qu'en dernier lieu, l'Allemagne et le Royaume-Uni sont venus, pour des raisons d'ordre interne, au secours de la France afin d'écarter le droit au travail des demandeurs d'asile après six mois de procédure (*cf.* 8.4). Une telle pente naturelle devrait d'autant plus inciter un pays comme la France à tenir ferme sur une de ses grandes traditions politiques (*cf.* 3.1). Cela n'a malheureusement jamais été le cas depuis que le processus européen d'harmonisation est à l'œuvre (*cf.* 1.3).

Malgré la très proche arrivée à échéance de la première phase d'harmonisation des politiques d'asile et d'immigration en Europe, dans un dernier réflexe souverainiste, les Etats membres de l'Union européenne ne se sont pas privés de modifier, en période de négociation européenne dans un sens défavorable aux demandeurs d'asile, leur propre législation nationale.

Si les débats au sein du Conseil des Ministres de l'Union européenne n'ont cessé de piétiner en raison de l'opposition de tel ou tel Etat sur tel ou tel point, en outre, chaque Etat a poursuivi de façon individuelle sa politique migratoire avec pour objectif de freiner les arrivées sur son territoire au détriment de ses voisins. En dépit du processus d'harmonisation en cours, beaucoup se sont attelés à modifier leur législation interne afin de ne pas faire preuve de plus de générosité par rapport aux normes minimales dictées par l'Union européenne : suppression de l'accès au marché du travail pour les demandeurs d'asile au Royaume Uni, suppression de l'asile diplomatique au Danemark, révision des conditions de séjour des réfugiés en l'Allemagne, durcissement des conditions d'entrée en Italie, précarisation du statut social des demandeurs d'asile en Autriche, etc.

Loin d'échapper à ce mouvement, la France cherche à faire de même à l'occasion de l'adoption d'une nouvelle loi sur l'asile et d'une nouvelle loi sur l'immigration, par exemple en introduisant au sein de sa législation les concepts de pays d'origine sûrs (*cf.* 8.5) et d'asile interne (*cf.* 8.3), concepts jusqu'alors totalement étrangers à sa législation.

Dans ce contexte, France Terre d'Asile formule les présentes recommandations pour la construction d'un régime d'asile commun dans l'Union européenne.

8.1. Les principes auxquels doit répondre la politique commune

Le droit de demander l'asile doit demeurer universel et individuel

Proposition n° 15

Conformément aux articles 14 de la Déclaration Universelle Des droits de l'Homme (cf. 3.1) et à l'article 18 de la Charte de l'Union européenne sur les droits fondamentaux⁵, reconnaissant la nature de droit fondamental au droit de demander l'asile, les Etats membres doivent garantir un examen individuel des demandes d'asile.

Les Etats membres doivent par principe s'abstenir d'exclure les ressortissants de certains pays du bénéfice de l'asile. De telles pratiques conduisent à nier collectivement l'asile du seul fait de la nationalité des requérants, contrairement à l'article 3 de la Convention de Genève⁶ qui prohibe absolument de telles discriminations. Par ailleurs, la Convention de Genève repose sur l'exercice individuel des cas et aucun Etat n'est à l'abri d'éventuelles dérives en ce qui concerne le respect des Droits de l'Homme, la crise autrichienne en 2000 ayant, à ce sujet, constitué un précédent dans la construction européenne.

Position n° 26

Pour ces raisons, France Terre d'Asile maintient sa désapprobation du Protocole n° 6 au Traité de l'Union européenne, dit Protocole Aznar⁷, qui exclut les ressortissants européens de l'accès à l'asile, et du projet d'établir des listes de pays d'origine sûrs dans le cadre de la directive sur les procédures de détermination du statut de réfugié (cf. 8.5).

Mettre en œuvre les orientations des Tampere

⁵Article 18 de la Charte des Droits Fondamentaux : "droit d'asile est garanti dans le respect des règles de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément au traité instituant la Communauté européenne".

⁶Article 3 de la Convention de Genève relative au statut de réfugié : "Les Etats contractants appliqueront les dispositions de cette Convention aux réfugiés sans discrimination quant à la race, la religion ou le pays d'origine".

⁷Protocole sur le droit d'asile pour les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne, annexé au Traité de l'Union européenne : "Vu le niveau de protection des droits fondamentaux et des libertés fondamentales dans les États membres de l'Union européenne, ceux-ci sont considérés comme constituant des pays d'origine sûrs les uns vis-à-vis des autres pour toutes les questions juridiques et pratiques liées aux affaires d'asile. En conséquence, toute demande d'asile présentée par un ressortissant d'un État membre ne peut être prise en considération ou déclarée admissible pour instruction par un autre État membre (...)"

Position n° 27

Conformément à la déclaration finale de Tampere, les Etats membres doivent appliquer la Convention de Genève du 28 juillet 1951, et son protocole du 31 janvier 1967, de façon intégrale et globale et doivent veiller au respect absolu du principe de non-refoulement défini à l'article 33 de la Convention de Genève⁸, afin de s'assurer que nul ne sera renvoyé là où il risque à nouveau d'être persécuté.

De plus, ils se sont engagés à défendre le droit d'asile et à faire preuve de solidarité à l'égard des réfugiés et des personnes déplacées⁹. France Terre d'Asile invite les Etats membres de l'Union européenne à donner un réel contenu à cette promesse en offrant des garanties effectives à ceux qui recherchent la protection au sein de l'Union européenne.

Enfin, les Etats membres se sont engagés à distinguer la problématique de l'asile de celle de l'immigration.

Parce que les moyens d'accéder de façon légale à l'espace européen sont aujourd'hui extrêmement limités, les demandeurs d'asile doivent, afin de pouvoir formuler leur demande, pouvoir accéder facilement au territoire de l'Union.

Afin d'éviter que tout amalgame ne se crée entre demandeurs d'asile et immigrés en situation irrégulière, France Terre d'Asile exhorte les Etats membres à délimiter clairement la frontière entre problématique d'asile et politique migratoire. Seul un signal fort en ce sens permettra de lever la méfiance récemment exprimée à l'égard des réfugiés.

Les Etats membres doivent conférer une valeur constitutionnelle à l'asile européen

Proposition n° 16

Si l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux reconnaît une valeur éminente au droit d'asile, celle-ci reste théorique tant que la Charte n'est pas elle-même dotée d'une valeur juridique contraignante. Seule une intégration complète des droits, libertés et principes consacrés par la Charte dans l'ordre juridique communautaire pourra réellement contribuer à la défense des valeurs communes des pays membres de l'Union européenne.

⁸ Article 33 de la Convention de Genève : " Aucun des Etats contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée (...) ".

⁹ Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Tampere "Notre objectif est une Union européenne, ouverte et sûre, pleinement attachée au respect des obligations de la Convention de Genève sur les réfugiés (...) " ; " Le Conseil réaffirme l'importance que l'Union et ses Etats membres attachent au respect absolu du droit de demander l'asile. Il est convenu de travailler à la mise en place d'un régime d'asile européen commun, fondé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève (...) "

Pour cette raison, France Terre d'Asile souhaite que la Convention européenne propose d'intégrer la Charte dans la future constitution de l'Union.

Sur cette base, la Cour de justice des Communautés européennes pourrait enfin contrôler si l'action des institutions et des autorités nationales chargées d'appliquer le droit communautaire respecte le droit de demander l'asile (article 18 de la Charte¹⁰) en Europe.

Clarifier le statut juridique des étrangers protégés par les articles 3 et 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme

Même si elle ne garantit pas en tant que tel un droit à l'asile ou au statut de réfugié, la Convention européenne des Droits de l'Homme, ratifiée par l'ensemble des Etats membres, reconnaît un certain nombre de garanties desquelles peuvent se prévaloir les demandeurs d'asile et les réfugiés.

Si l'article 3 de la Convention¹¹ permet aux étrangers risquant d'être soumis à des souffrances physiques et morales dans leur pays d'origine et l'article 8¹² aux membres d'une même famille, de se prémunir contre une mesure d'expulsion, il est nécessaire que les Etats membres oeuvrent à la définition d'un statut juridique stable pour les étrangers "ni expulsables, ni régularisables". Fort de l'expérience française en la matière où l'on a vu se multiplier les "ni, ni", il est souhaitable d'éviter le développement d'un phénomène semblable au niveau européen.

Proposition n° 17

France Terre d'Asile recommande donc qu'un statut juridique, par exemple celui de la protection subsidiaire, soit reconnu aux intéressés.

8.2. Les conditions d'accès au territoire et à la procédure d'asile

Ne pas interdire l'accès au territoire sous couvert de l'exigence de visas

Avant de parvenir à demander la protection d'un Etat tiers, tout demandeur d'asile doit dans un premier temps réussir à quitter son pays. Ce départ implique qu'il soit titulaire non seule-

¹⁰ Article 18 de la Charte des droits fondamentaux : " Le droit d'asile est garanti dans le respect des règles de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément au traité instituant la Communauté européenne ".

¹¹ Article 3 de la Convention européenne des Droits de l'Homme : "Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants."

¹² Article 8, alinéa 1, de la Convention européenne des Droits de l'Homme : "Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance."

ment d'un passeport délivré par les autorités de son pays d'origine, mais aussi d'un visa d'entrée délivré par les autorités de son pays de destination.

Si ces conditions de voyage sont les mêmes pour tous les étrangers désireux de se rendre en Europe, elles constituent de véritables obstacles pour le demandeur d'asile.

Contraint de fuir son pays de façon précipitée, il lui est dans la plupart des cas impossible de solliciter un visa et de produire les documents de voyage requis, d'autant plus qu'en entreprenant des démarches auprès des autorités de son pays d'origine pour obtenir un passeport, il risquerait de se mettre en danger.

Les visas sont également délivrés de façon parcimonieuse. La liste des pays dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa est aujourd'hui établie en fonction du "risque migratoire". *De facto*, cette liste inclut bon nombre de pays d'origine des demandeurs d'asile.

Proposition n° 18

Prônant une distinction claire entre asile et immigration, France Terre d'Asile recommande que cette liste de pays ne soit pas opposée aux demandeurs d'asile, d'autant plus que l'article 31 de la Convention de Genève¹³ ne fait pas de la possession de documents réguliers d'entrée une condition d'accès au statut de réfugié.

S'il fallait maintenir ces listes, France Terre d'Asile recommande aux Etats membres de délivrer avec plus de générosité les visas "asile" et de donner à cet effet des instructions aux représentations diplomatiques.

Revoir la politique de pénalisation des transporteurs acheminant des personnes dépourvues des documents de voyage

La politique de sanctions appliquées aux transporteurs, acheminant des étrangers démunis des documents d'entrée requis, compromet gravement les engagements des Etats membres de l'Union européenne à l'égard des demandeurs d'asile en les empêchant de quitter les pays où ils sont menacés.

Loin d'accorder le bénéfice du doute au passager se revendiquant de la qualité de réfugié mais démuné de documents de voyage, les compagnies aériennes se sont vu confier de véritables missions de police en procédant au contrôle minutieux des documents de voyage des passagers avant leur embarquement.

Si voyager illégalement par voie aérienne est aujourd'hui fortement dissuadé, le recours à un transporteur maritime peut s'avérer extrêmement périlleux. Pour éviter de réacheminer dans son pays

¹³ Article 31 de la Convention de Genève : " Les Etats contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irrégulier, aux réfugiés qui (...) entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation. "

d'origine un étranger non admis au séjour, il est arrivé que les transporteurs se “débarrassent” en mer des passagers clandestins découverts au cours d'une traversée.

Malgré les exonérations appliquées *a posteriori* aux transporteurs, si les personnes ont été admises au séjour au titre de l'asile, les transporteurs persistent généralement, à titre préventif, à refuser d'embarquer des voyageurs dépourvus des documents requis. Le nouveau projet de loi sur les étrangers prévoit d'aggraver très fortement le montant des amendes infligées aux transporteurs, ce qui dégradera encore la situation.

Position n° 28

La délégation de pouvoirs au profit des compagnies de transport doit être désapprouvée et France Terre d'Asile maintient sa vigilance sur le fait que cet outil, fait pour contrôler l'immigration, n'interdise pas l'accès des demandeurs d'asile au territoire européen.

La politique des sanctions à l'égard des transporteurs, à l'origine élaborée par l'Europe à l'attention des transporteurs aériens, devrait être profondément revue selon les orientations suivantes :

- distinguer clairement demande d'asile (à exonérer de toute sanction) et immigration clandestine ;
- réserver les sanctions les plus élevées aux filières et aux passeurs qui montent des opérations d'immigration clandestine ;
- prendre en compte la spécificité de chaque mode de transport (une sévérité plus grande devrait être prévue pour le transport par voie terrestre ou maritime, plus facile à infiltrer pour les filières et les passeurs, que pour le transport aérien qui fait par ailleurs l'objet de nombreux contrôles).

Reconnaître aux demandeurs d'asile retenus en zone d'attente les mêmes garanties que celles reconnues aux demandeurs d'asile admis au séjour

Pour lever toute opacité dans la conduite des procédures d'admission au séjour des demandeurs d'asile placés en zone d'attente (*cf.* 6.1), France Terre d'Asile regrette que la proposition de directive européenne relative aux procédures de détermination du statut de réfugié¹⁴, en cours d'adoption, ne contraigne pas les Etats membres à encadrer les procédures instruites à la frontière de garanties fondamentales.

En l'absence de ces garanties, il s'avère extrêmement difficile de vérifier si les autorités policières ne contreviennent pas au principe de non-refoulement qui interdit le renvoi d'une personne menacée dans son pays d'origine.

Proposition n° 19

Afin d'empêcher que les procédures instruites à la frontière ne soient un obstacle supplémentaire à l'accès des demandeurs d'asile à une terre d'exil, France Terre d'Asile demande au gouvernement de faire en sorte que les demandeurs d'asile maintenus en zones d'attente bénéficient de l'assistance d'un conseiller juridique et d'un interprète, du soutien des associations, auxquelles le gouvernement doit garantir une présence permanente, de la motivation de l'éventuelle décision de refus d'admission au séjour et d'un recours judiciaire contre une telle décision. Seules ces mesures permettront réellement de garantir que le principe de non-refoulement soit respecté.

La création de zones de protection dans les régions d'origine des demandeurs d'asile ne doit pas entraîner le refus d'admission au séjour des réfugiés qui arrivent de façon spontanée sur le territoire européen

La mise en œuvre par le HCR de l'initiative "Convention Plus" dans le cadre de l'Agenda pour la protection du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés¹⁵ soulève des inquiétudes en ce qui concerne l'avenir du régime de protection liée à la Convention de Genève dans les Etats membres de l'Union européenne.

France Terre d'Asile craint à cet égard que la création de zones de protection aux confins des pays d'origine des demandeurs d'asile ne conduise à l'"externalisation" et à la "délocalisation" des procédures d'asile hors des frontières européennes et à la rétention des demandeurs d'asile sur place.

Position n° 29

Aussi, au nom de la solidarité internationale, France Terre d'Asile tient à ce que ces régimes ne deviennent pas des alternatives au régime de la protection de la Convention de Genève appliqué en Europe.

8.3. Le statut juridique des personnes protégées

Appliquer de façon pleine et entière la définition du réfugié donnée par la Convention de Genève

¹⁴ Proposition de directive relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres, présentée par la Commission européenne le 20 septembre 2000 – COM(2000)578 et modifiée le 18 juin 2002, COM(2002) 326 final.

¹⁵ Cf. : Document du HCR A/AC.96.965.Add.1, approuvé par la 55^{ème} session du Comité exécutif du HCR d'octobre 2002 et Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen sur la politique commune d'asile et l'Agenda pour la protection COM(2003)152 final, 26 mars 2003.

Au moment où l'adoption de la directive sur les normes minimales relatives aux conditions de délivrance du statut de réfugié¹⁶ est sur le point d'aboutir, France Terre d'Asile se félicite que les Quinze soient parvenus à un accord politique sur la définition de l'agent de persécution. En prévoyant que la crainte des persécutions peut émaner aussi bien de l'Etat, de partis ou d'organisations qui contrôlent l'Etat, comme d'acteurs non étatiques dans le cas où l'Etat ne peut ou ne veut accorder une protection efficace à ses ressortissants, le texte de la directive procède à une lecture fidèle de l'article 1^{er} de la Convention de Genève¹⁷ et revient sur une interprétation trop restrictive du texte donnée par le Conseil d'Etat en 1983 (cf. 4.1.).

Position n° 30

Cependant, France Terre d'Asile déplore que la directive européenne consacre la notion d'"asile interne", permettant aux Etats membres de refuser la qualité de réfugié à tout requérant qui pourrait trouver protection sur une autre partie de son pays d'origine. Choissant d'appliquer par anticipation une directive qui n'a pas encore fait l'objet d'un accord politique, le gouvernement se propose, dans son projet de loi n° 810 du 18 avril 2003 modifiant la loi du 25 juillet 1952, d'introduire la notion d'asile interne dans notre ordre juridique au motif que *"La France était jusqu'à présent l'un des seuls pays européens à ne pas recourir à ce concept qui permet de tenir compte de la diversité de la situation sécuritaire prévalant dans les pays d'origine"*.

France Terre d'Asile relève que notre pays fait, une fois de plus, le choix de retenir, dans des directives fixant des minima applicables aux Etats membres, les éléments les plus défavorables aux demandeurs d'asile et qui sont autant de reculs par rapport à la législation existante. Cette introduction de la notion d'asile interne dans notre droit est d'autant plus critiquable :

- qu'elle est contraire à la définition du réfugié donnée à l'article 1^{er} de la Convention de Genève et donc à l'article 73 K du Traité d'Amsterdam (article 63 du Traité de l'Union européenne consolidé) qui oblige l'Union européenne à n'adopter que des directives conformes à la Convention de Genève ;

¹⁶ Proposition de directive établissant des normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié, présentée par la Commission européenne le 12 septembre 2001 – COM (2001)510.

¹⁷ Le Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié, publié par le HCR, dispose effectivement que l'"action (de persécution) peut être le fait de groupes de la population qui ne se conforment pas aux normes établies par les lois du pays", note n°65.

- qu'elle est contraire à la doctrine du HCR (*cf. Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié, paragraphe 91*);
- qu'elle est quasiment inapplicable en pratique car on ne peut pas obliger quelqu'un à résider là où il n'a aucune attache et aboutira à rallonger inutilement l'instruction des dossiers contrairement à l'intention affichée de la raccourcir.

Par ailleurs, en disposant que les Etats membres peuvent refuser de protéger un réfugié s'il s'avère que des organisations internationales présentes dans le pays d'origine du requérant, telles que l'ONU ou l'OTAN, sont également en mesure de lui garantir une protection s'apparentant à celle d'un Etat, le texte de la directive ignore largement les leçons de l'histoire récente en ce qui concerne la protection des personnes par des organisations internationales. Les massacres des civils de la zone de sécurité de Srebrenica et de Zepa en Bosnie ou des Tutsis au moment où le génocide rwandais était déjà plus qu'entamé n'en sont que de sinistres illustrations.

Position n° 31

France Terre d'Asile rappelle que la condition essentielle de reconnaissance de la protection internationale doit être exclusivement la crainte fondée d'une persécution dans le pays d'origine. Pour cela, elle recommande aux autorités chargées de la reconnaissance du statut de réfugié de renoncer à identifier et à évaluer la protection accordée par une quelconque organisation dans le pays d'origine.

Reconnaître aux bénéficiaires de la protection internationale un séjour stable

Position n° 32

France Terre d'Asile ne peut qu'exprimer son inquiétude quant à la portée de la disposition de la proposition de directive qui permettrait aux Etats membres de retirer le permis de séjour d'un réfugié en cas de retrait de son statut. La reconnaissance du statut de réfugié donnant lieu en France à la délivrance de plein droit d'une carte de résident, il serait intolérable de revenir sur le principe de l'indépendance des législations sur l'asile et le séjour ainsi que sur la pratique administrative longuement établie garantissant le maintien de sa carte de résident à un réfugié à qui le statut est retiré.

Ne pas faire de la protection subsidiaire une protection au rabais

France Terre d'Asile accueille avec satisfaction la définition d'une protection subsidiaire à la protection conventionnelle qui permettra d'harmoniser les pratiques des Etats membres de l'Union européenne en cette matière.

France Terre d'Asile souhaite que la protection subsidiaire n'affaiblisse pas le régime actuel de protection des réfugiés mais réponde à la situation d'une personne qui ne peut retourner dans son pays parce qu'elle craint avec raison de faire l'objet d'atteintes graves et injustifiées. Pour cela, toute demande de protection doit dans un premier temps être examinée en fonction des critères établis par la Convention de Genève, ce que prévoit le projet de loi déposé par le gouvernement à l'Assemblée Nationale le 18 avril 2003 (cf. 4.3.)

France Terre d'Asile regrette que les droits reconnus aux bénéficiaires de la protection subsidiaire ne s'alignent pas sur ceux reconnus aux réfugiés statutaires. L'octroi d'un titre de séjour d'un an ainsi que l'autorisation d'accéder au marché du travail seulement après un an de bénéfice de la protection subsidiaire rendront très difficiles et très précaires l'insertion sociale et le séjour des intéressés.

Proposition n° 20

Par conséquent, France Terre d'Asile préconise un alignement des droits sociaux et juridiques reconnus aux bénéficiaires de la protection subsidiaire sur ceux reconnus aux titulaires du statut de réfugié.

Des conditions d'octroi de la protection temporaire justes et équitables

France Terre d'Asile accueille favorablement l'adoption d'un instrument juridique permettant aux Etats membres de l'Union européenne de répondre de façon solidaire à des situations telles que celles du Kosovo et de l'ex-Yougoslavie il y a quelques années¹⁸. A ce sujet, France Terre d'Asile déplore que la plupart des Etats membres n'ont toujours pas transposé les dispositions de la directive dans leur ordre juridique interne, malgré l'échéance du délai de transposition fixée au 31 décembre 2002. La France prévoit cette transposition à la faveur du projet de loi relatif à l'immigration déposée à l'Assemblée Nationale en mai 2003.

¹⁸ Directive du Conseil 2001/55/CE du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

Proposition n° 21

En ce qui concerne les conditions d'octroi de la protection temporaire, France Terre d'Asile regrette que la directive européenne prive les demandeurs de la protection temporaire de toute possibilité de recours. Dans la mesure où la directive se limite à définir des normes minimales, France Terre d'Asile demande aux autorités françaises qu'elles reconnaissent un droit de recours en cas de rejet de la demande de protection temporaire d'un requérant s'en estimant injustement privé. Ce recours, s'agissant de la délivrance d'un titre de séjour provisoire, serait porté devant le tribunal administratif, avec l'inconvénient de porter le contentieux de l'asile devant deux juridictions administratives différentes, comme c'est le cas aujourd'hui avec l'asile territorial.

Position n° 33

Enfin et surtout, l'introduction d'une demande de protection au regard de la Convention de Genève ne doit en aucun cas être empêchée durant la période de bénéfice de la protection temporaire ni entraîner le retrait de la protection temporaire, au risque que ne s'ouvre une période intermédiaire où les droits de l'intéressé seraient nettement inférieurs à ceux qui lui ont été reconnus lors de son arrivée sur le territoire commun. Or, de manière très contestable, le projet de loi sur l'immigration présenté par le gouvernement au Conseil d'Etat en avril 2003 prévoit dans son article 24 que l'examen d'une demande d'asile est suspendu pendant la période couverte par la protection temporaire et qu'à l'issue de celle-ci la demande d'asile sera examinée selon la procédure prioritaire, c'est-à-dire sans les garanties normalement applicables (*cf.* 5.1). France Terre d'Asile s'élève donc très fermement contre ces dispositions qui priveraient nombre de demandeurs d'asile de garanties constitutionnelles.

8.4. Le statut social des demandeurs d'asile et des réfugiés

Utiliser les ressources du Fonds Européen pour les Réfugiés exclusivement pour des mesures destinées à améliorer l'accueil des demandeurs d'asile et l'insertion des réfugiés

France Terre d'Asile se félicite de la création du Fonds Européen pour les Réfugiés¹⁹ soutenant actuellement de nombreuses initiatives en matière d'accompagnement social des demandeurs d'asile et des réfugiés.

¹⁹ Décision du Conseil n°2000/596/CE du 28 septembre 2000.

Toutefois, France Terre d'Asile regrette que la distribution des subventions soit annuellement dégressive et qu'elle privilégie les projets portant sur le retour des demandeurs d'asile déboutés.

Afin que les Etats membres de l'Union européenne poursuivent le développement de leurs infrastructures d'accueil à hauteur des besoins, France Terre d'Asile invite les Etats membres à pérenniser le Fonds Européen pour les Réfugiés au-delà de l'année 2004 et à lui verser les moyens nécessaires à la poursuite de ses objectifs.

Proposition n° 22

En outre, en aucun cas le Fonds Européen pour les Réfugiés ne devrait être détourné de ses objectifs initiaux et être mis au service de la politique de retour des étrangers en situation irrégulière. C'est pourquoi France Terre d'Asile propose que le Fonds Européen pour les Réfugiés soutienne de façon exclusive les Etats membres dans leur politique d'accueil des demandeurs d'asile et d'insertion des réfugiés.

Permettre aux demandeurs d'asile de vivre dans la dignité pendant toute la durée de l'examen de leur demande

Position n° 34

France Terre d'Asile accueille favorablement l'adoption récente de la directive européenne relative aux normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile²⁰. Celle-ci permettra d'initier un processus de rapprochement des pratiques nationales en matière d'accueil des demandeurs d'asile. De plus, en se limitant à définir des normes minimales communes, le texte de la directive permet aux Etats membres de maintenir et de garantir les éventuelles conditions d'accueil plus favorables que celles proposées dans le texte de la directive.

La directive européenne fait également obligation aux Etats membres de délivrer aux demandeurs d'asile, dans un délai de trois jours, un certificat de dépôt de la demande d'asile ou un document attestant de l'admission au séjour du requérant. Une telle disposition permettra aux demandeurs d'asile d'avoir accès plus rapidement à un titre de séjour, les retards actuels des préfectures étant excessifs (cf. 5.1), et à leurs droits sociaux.

²⁰ Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres de l'Union européenne.

Proposition n° 23

France Terre d'Asile regrette néanmoins que les conditions d'accueil définies par le texte de la directive ne profitent qu'aux demandeurs d'asile conventionnel admis au séjour.

A l'occasion de la transposition de la directive européenne en droit français, le législateur français devrait étendre les conditions d'accueil définies dans le texte de la directive aux demandeurs d'asile faisant l'objet d'une procédure prioritaire et aux personnes sollicitant le bénéfice de la protection subsidiaire.

Reconnaître le droit au travail aux demandeurs d'asile au-delà de six mois de procédure

France Terre d'Asile déplore qu'au moment de l'adoption de la directive sur l'accueil les Etats membres aient refusé de reconnaître aux demandeurs d'asile l'accès au marché du travail et à la formation professionnelle au-delà de six mois de procédure, ainsi que le préconisait la Commission européenne.

Afin de permettre aux demandeurs d'asile de subvenir à leurs besoins pendant l'instruction de leur demande d'asile et d'inciter les pouvoirs publics à donner aux organismes de détermination du statut les moyens suffisants pour qu'ils se prononcent dans un délai de 6 mois (*cf.* 3.6.1), France Terre d'Asile recommande d'autoriser les demandeurs d'asile à accéder au marché du travail au-delà de six mois de procédure en premier ressort (*cf.* 6.6.4). Un tel compromis permettrait de contenir les flux de travailleurs clandestins vers la France, tout en permettant aux demandeurs d'asile de trouver les moyens d'existence suffisants pendant la durée d'examen de leur demande.

Respecter le droit des réfugiés de mener une vie familiale normale

Position n° 35

Les Quinze sont récemment parvenus à un accord politique sur laproposition de directive relative au regroupement familial²¹. France Terre d'Asile se félicite que, dans le cadre d'une telle procédure, les réfugiés ne seront pas tenus de prouver qu'ils disposent de certaines conditions de ressources et de logement.

²¹ Proposition modifiée de directive du Conseil relative au droit au regroupement familial, présentée par la Commission européenne le 2 mai 2002, COM (2002)225 final. Accord politique lors du Conseil de l'Union européenne du 27 février 2003.

Proposition n° 24

France Terre d'Asile invite les Etats membres à ne pas soumettre les requérants à un délai d'attente avant de pouvoir demander le regroupement familial, un tel délai n'étant pas conforme au principe du maintien de l'unité de famille mentionné dans le préambule de la Convention de Genève²². Elle soutient également qu'aucune limite d'âge ne doit être introduite pour le regroupement familial des enfants mineurs.

En outre, dans la mesure où le regroupement familial contribue à l'intégration et à la stabilité sociale et culturelle des réfugiés accueillis sur notre territoire, France Terre d'Asile invite les Etats membres à délivrer aux membres de la famille du réfugié un titre de séjour identique à celui du regroupant et assorti d'une autorisation de travail.

Harmoniser les conditions d'accès à la nationalité

Position n° 36

A l'exemple de la France qui a précédé nombre de pays européens dans l'élargissement de l'accès à la nationalité aux étrangers par l'introduction précoce d'éléments de droit du sol dans son droit de la nationalité, les pays européens devraient veiller à ce que l'accès à la citoyenneté et à la nationalité pour les réfugiés statutaires se fasse selon des critères harmonisés d'un pays européen à un autre.

8.5. Les procédures liées à la détermination du statut de réfugié

Réformer en profondeur le mécanisme de détermination de l'Etat responsable de l'examen des demandes d'asile

Alors que le règlement destiné à remplacer les stipulations de la Convention de Dublin, elle-même faisant suite aux accords de Schengen datant de 1985, vient tout juste d'être adopté²³,

²²« Considérant que l'unité de famille, cet élément naturel et fondamental de la société, est un droit essentiel du réfugié, et que cette unité est constamment menacée... », *Recommandations de la conférence de plénipotentiaires des Nations Unies sur le statut des réfugiés et des apatrides*

²³ Règlement n°343/2003 du Conseil du 18 février 2003.

²⁴ Dans l'exposé des motifs (n°2.2-portée-page 4) de la proposition de règlement de la Commission européenne, celle-ci déclarait: "la solution alternative la plus crédible, à savoir celle qui ferait dépendre la responsabilité exclusivement du lieu où la demande a été présentée, permettrait sans doute de mettre en place un système clair et viable répondant à un certain nombre d'objectifs (...); elle nécessiterait une harmonisation dans d'autres domaines tels que les procédures d'asile, les conditions d'accueil, l'interprétation de la définition du terme réfugié et la protection subsidiaire pour réduire les facteurs qui inciteraient éventuellement les demandeurs d'asile à choisir entre les Etats membres au moment où ils introduisent leur demande."

France Terre d'Asile ne peut que regretter la pérennisation d'un système qui a été maintes fois critiqué comme inefficace et inadapté par les organisations de défense du droit d'asile et par la Commission européenne²⁴. En effet, en décidant que l'examen de la demande d'asile revient à l'Etat ayant une plus grande part de responsabilité dans l'entrée et le séjour du requérant dans l'espace européen, le règlement européen reprend les mêmes principes que la Convention de Dublin et continue à faire prévaloir des critères bureaucratiques, indépendamment des caractéristiques et des souhaits des demandeurs d'asile.

Position n° 37

France Terre d'Asile estime que la Convention de Dublin, modifiée par le règlement Dublin II, contrevient aux principes avancés au sommet de Tampere en ce qui concerne l'importance que les Etats membres accordent au droit de demander l'asile. Sur le fond, elle déplore que le recours contre une décision de transfert ne produise pas d'effet suspensif et que le demandeur d'asile puisse être maintenu dans une période d'incertitude et sans aucun statut juridique et social pendant une période pouvant aller jusqu'à 11 mois²⁵.

Seule une uniformisation des règles sur l'accueil, les procédures et les critères de détermination du statut pourrait éventuellement légitimer l'existence d'un tel système de répartition des demandes d'asile entre les Etats membres.

Position n° 38

France Terre d'Asile s'inquiète également de la stigmatisation résultant de la collecte des empreintes digitales des demandeurs d'asile en vue de leur enregistrement pendant une période maximale de dix ans au sein de la base de données européenne EURODAC²⁶ dont l'objectif est de faciliter l'application de la Convention de Dublin. Une telle pratique conduit l'Union européenne non seulement à stigmatiser les demandeurs d'asile au moyen d'un outil utilisé habituellement par la police judiciaire, mais aussi à contrevenir aux instruments juridiques de protection de l'enfance dans la mesure où les empreintes digitales doivent être collectées systématiquement dès que le demandeur d'asile est âgé de 14 ans au moins.

²⁵ L'Etat de premier accueil dispose de 3 mois pour introduire une demande de reprise en charge auprès d'un autre Etat membre. A ce délai s'ajoute un délai de 2 mois permettant à l'Etat saisi de répondre à la requête. Enfin, en cas de réponse positive, le pays de premier accueil dispose d'un délai de 6 mois pour effectuer le transfert de la personne vers l'Etat responsable de l'examen de sa demande d'asile.

Proposition n° 25

Aussi, France Terre d'Asile invite une nouvelle fois les Etats membres à renoncer au mécanisme Dublin et à faire en sorte que la responsabilité de l'Etat chargé de l'examen de la demande d'asile soit déterminée exclusivement en fonction de deux critères : un critère permettant à tout demandeur d'asile de rejoindre un membre de sa famille installé dans un autre Etat membre et surtout un critère lui permettant de déposer sa demande dans le pays de son choix en fonction de considérations linguistiques ou culturelles.

Les Etats membres devraient faciliter la réunion des membres d'une même famille ayant présenté, au sein de l'Union européenne, des demandes d'asile dans des pays différents.

Inclure dans les procédures de détermination du statut toutes les garanties fondamentales

Dans le but de mettre en place une procédure harmonisée permettant un traitement simple, rapide et efficace des demandes d'asile au sein de l'Union européenne, la Commission européenne a proposé une directive relative aux procédures de détermination du statut de réfugié²⁷ dont le processus d'adoption se poursuit à ce jour.

France Terre d'Asile accueille favorablement l'ensemble des dispositions relatives à l'harmonisation des garanties de procédure.

Proposition n° 26

Pour que ces garanties soient équitables et effectives, France Terre d'Asile recommande que l'information due au demandeur d'asile soit la plus complète possible dans une langue qu'il comprenne ; que le demandeur d'asile soit systématiquement entendu au cours de l'instruction de sa demande d'asile ; qu'il puisse bénéficier d'une assistance juridique et de la traduction des informations le concernant à tous les stades de la procédure ; qu'il puisse faire appel d'une éventuelle décision de rejet et que cet appel soit suspensif aussi bien dans le cadre d'une procédure normale que dans le cadre d'une procédure prioritaire.

²⁶ Règlement n°2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000, complété par le Règlement (CE) n° 407/2002 du Conseil du 28 février 2002 fixant certaines modalités d'application du règlement créant le système EURODAC, entré en vigueur le 15 janvier 2003.

²⁷ Proposition de directive relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres, présentée le 20 septembre 2000 – COM(2000)578 et modifiée le 18 juin 2002, COM(2002) 326 final.

Position n° 39

France Terre d'Asile exprime son opposition catégorique à l'introduction au sein d'un texte communautaire contraignant de notions aussi restrictives que celles de pays tiers sûr et de pays d'origine sûr. L'aboutissement d'un tel projet risque d'étendre à l'ensemble des pays membres de l'Union européenne des pratiques actuellement peu suivies, en tout cas jusqu'ici ignorées par notre pays.

France Terre d'Asile s'étonne avec la CNCDH (avis du 24 avril 2003) que le gouvernement français ait choisi de transposer par anticipation, dans son projet de loi du 18 avril 2003, ce projet de directive, qui n'a pas encore fait l'objet d'un accord politique au niveau européen alors que d'autres directives relatives à l'asile et déjà approuvées (les directives du 20 juillet 2001 sur la protection temporaire et du 27 janvier 2003 relative aux normes minimales d'accueil) ne sont pas encore transposées en droit français.

Ceci révèle une nouvelle fois la tendance du gouvernement français à privilégier dans les travaux européens les restrictions au droit d'asile, plutôt que les avancées communautaires, et à oublier que les normes européennes ne visent qu'à établir des minima, minima que les Etats membres peuvent dépasser.

La notion de pays tiers sûr d'origine est contraire à toute l'économie de la Convention de Genève retracée dans son préambule. Ce préambule stipule : "Exprimant le vœu que tous les Etats, reconnaissant le caractère social et humanitaire du problème des réfugiés, fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter que ce problème ne devienne une cause de tension entre Etats". De ce fait, la Convention de Genève (*cf.* 3.2) repose sur la solidarité internationale (préambule de la Convention), la coopération avec le HCR créé en 1950 parallèlement à la négociation de la Convention de Genève (chapitre VI de la Convention) et sur le principe de non discrimination (article 3 de la Convention). Fixer une liste de pays d'origine sûrs ne peut que causer des tensions internationales avec les Etats qui seront de ce fait désignés comme non démocratiques et transformer les demandeurs d'asile en objet de négociation internationale dans le cadre de la PESC ou de la politique d'immigration. Ce serait aussi dénaturer l'asile, question sociale et humanitaire, en problème diplomatique.

La notion de pays considéré comme un pays d'origine sûr est contraire à l'article 3 de la Convention de Genève qui interdit de l'appliquer en discriminant entre les deman-

deurs d'asile selon des critères liés à la race, à la religion ou au pays d'origine. Les travaux préparatoires à la Convention ne laissent aucun doute à cet égard.

Cette entorse au principe de non discrimination, prévue dans une directive en cours d'adoption est également contraire à l'article 63 du traité de l'Union européenne. Selon cet article en effet, le Conseil ne peut arrêter que "des mesures relatives à l'asile, conformes à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 etc.". Or, la notion de pays sûr d'origine n'est pas conforme à l'article 3 de la Convention de Genève. Dans ces conditions, la transposition anticipée par l'Etat français du projet de directive est critiquable au regard de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE), qui invite les Etats membres à ne pas appliquer des textes illégaux.

La notion de pays considéré comme un pays d'origine sûr n'est pas compatible avec la définition du réfugié donnée à l'article 1^{er}, A, 2 de la Convention de Genève à laquelle le projet de loi continue de se référer. En effet, l'article 1er de la Convention définit le réfugié comme une "personne" qui craint d'être persécutée, indépendamment de son pays d'origine. La Convention de Genève est toute entière fondée sur le principe de l'examen individuel des cas, abstraction faite de toute appartenance à une nationalité.

L'examen de chaque cas individuel fait partie des garanties essentielles du droit d'asile au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel (*cf.* 5.1). La notion de pays d'origine sûr va affaiblir ou supprimer ces garanties pour les raisons suivantes :

- la liste des pays d'origine sûrs comporte déjà les membres actuels de l'Union européenne d'après le traité d'Amsterdam et sera, d'après les responsables de l'Union européenne, étendue aux quinze pays candidats ; le ministère des Affaires étrangères indique en outre dans l'exposé des motifs du projet de loi sur l'asile que son objectif est d'aboutir "à la fixation d'une liste commune de pays présumés sûrs qui s'imposera à l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne". Cette liste pourra donc être allongée sans aucun contrôle des autorités françaises (à compter de mai 2004, l'article 67 du Traité d'Amsterdam prévoit le passage d'un vote à l'unanimité à un vote à la majorité qualifiée) avec pour effet immédiat de réduire à due concurrence la portée territoriale d'une convention universelle en matière de droits de l'homme qui met elle-même en œuvre dans notre pays un principe de valeur constitutionnelle, le droit d'asile (*cf.* 3.1). Que restera-t-il de ce droit de portée universelle et de ce droit constitutionnel quand des dizaines d'Etats seront considérés comme sûrs ?
- la garantie d'un examen individuel des demandes passe par une analyse sérieuse de chaque cas. En prévoyant l'examen par l'OFPPA des demandes formées par des ressortissants de pays d'origine sûrs selon la procédure prioritaire (article 7 du projet

de loi sur l'asile), alors qu'il n'existe à l'heure actuelle aucune limite à cette durée d'examen, le projet de loi aura pour effet de priver en fait et en droit les candidats à l'asile de garanties essentielles (possibilité d'être entendu ; possibilité de recourir à un interprète ; possibilité de solliciter le concours de l'aide juridictionnelle ou d'un conseil, etc.). Cette privation est d'autant plus choquante qu'elle va accroître les inégalités actuelles face à un droit politique institutionnel. Les demandeurs d'asile accueillis en CADA ont un taux de succès proche de 50 % (*cf.* 3.6.3), ce qui démontre bien qu'un accompagnement dans la durée est une garantie essentielle pour accéder à l'asile et qu'un raccourcissement excessif de la procédure va accroître les inégalités. La précarisation croissante des demandeurs d'asile émanant de pays sûrs d'origine sera également accrue car le projet de loi prévoit que leur titre de séjour pourra être retiré à tout moment !

Enfin, en appliquant le concept de "pays tiers sûrs", les Etats membres risquent de contrevenir indirectement au principe de non-refoulement dans la mesure où il n'est aucunement exigé du pays par lequel le demandeur d'asile a transité, et vers lequel il risque d'être renvoyé, de s'engager à examiner la demande d'asile du requérant.

Toutes les analyses ci-dessus militent donc pour que le législateur s'abstienne de transposer par anticipation une directive contestable à maints égards.



Face à cet état des lieux, France Terre d'Asile déplore la logique d'harmonisation par le bas qui est actuellement à l'œuvre dans la politique d'accueil des réfugiés au sein de l'Union européenne.

Au nom de la solidarité internationale et de la portée universelle du droit d'asile, France Terre d'Asile invite l'Union européenne, et la délégation ministérielle de la France participant aux travaux d'harmonisation, à réaffirmer son attachement aux valeurs qui ont inspiré sa création et à s'abstenir de politiques et de pratiques qui menacent le droit d'asile et entacherait inévitablement son aura historique en matière de droits de l'homme.

9. Le rôle du HCR

Garant de la coopération et de la solidarité entre les Etats signataires de la Convention de Genève et chargé de surveiller la correcte application de cette convention (*cf.* 3.2), le HCR demeure le principal artisan de la protection des réfugiés dans le monde.

Position n° 40

A ce titre, France Terre d'Asile déplore que la France contribue à une si faible hauteur au financement, sur une base volontaire, des actions du HCR. En 2002, sa contribution ne s'est élevée qu'à 10 millions de dollars, ce qui la plaçait en 15^{ème} position des donateurs, loin derrière les Etats-Unis, premier donateur avec 260 millions de dollars, et les Pays Bas, premier donateur européen avec 60 millions de dollars.

Position n° 41

France Terre d'Asile estime également que, face à la tentation de l'Europe d'interpréter à sa façon la Convention de Genève et d'en restreindre la portée par des concepts aussi dangereux qu'inutiles (*cf.* 8.6), le HCR doit rester le seul interprète autorisé de la Convention dont la doctrine s'impose à tous les Etats signataires, s'agissant d'une convention universelle des droits de l'homme.

France Terre d'Asile regrette également qu'au moment même où les Etats membres de l'Union européenne ont choisi de vider la Convention de Genève d'une partie de sa substance, le HCR ait décidé d'alléger sa présence en Europe et, malgré sa bonne coopération avec la Commission, réagisse si mollement aux restrictions progressivement apportées à la Convention de Genève par les Etats du continent qui a inventé le statut de réfugié au XX^{ème} siècle.

France Terre d'Asile s'inquiète également des risques de régionalisation de l'asile que comportent les projets appelés "Convention Plus". Si des pays européens comme la Grande-Bretagne souhaitent installer des centres de tri pour demandeurs d'asile dans des pays limitrophes de l'Europe (Croatie, Roumanie, Albanie), le HCR, qui semble en accepter le principe dans l'Europe élargie à 25 Etats, ne devrait pas renoncer au principe de solidarité internationale fondant les conventions internationales relatives à l'asile et son propre mandat. De telles initiatives ne seraient pas acceptables si elles remettaient en cause la conception que le HCR, et la France, ont toujours eu du droit d'asile : un droit po-

litique individuel appartenant à toute personne et exerçable n'importe où, n'importe quand.

Conclusion

Une nouvelle donne est en train de s'esquisser pour le droit d'asile, qui pourrait se traduire par un recul de ce droit de l'homme en Europe.

Face à ce risque, France Terre d'Asile appelle les élus de la Nation et les élus locaux à un sursaut avant qu'il ne soit trop tard :

- il n'est pas fatal que l'harmonisation européenne s'aligne sur le moins-disant en matière de droit de l'homme ;
- il n'est pas fatal de transformer la grande majorité des demandeurs d'asile en personnes précaires, sans hébergement et sans travail, aux franges de l'exclusion sociale ;
- il n'est pas fatal d'avoir une législation mal conçue et d'inspiration répressive.

Face à la persistance de causes de persécution dans le monde, la France doit éviter de montrer le mauvais exemple en modifiant sa législation dans un sens défavorable aux demandeurs d'asile. Elle doit aussi œuvrer pour que l'Europe retrouve l'esprit de solidarité qui doit être le sien, distingue clairement l'asile de l'immigration et procède à une harmonisation par le haut. En tout état de cause, la France ne peut pas accepter de se laisser entraîner dans la spirale de dégradation du droit d'asile où elle s'est enfermée depuis près de trente ans. La présente plate-forme contient toutes les propositions, réalistes et raisonnables, pour que la patrie des droits de l'homme se conforme à ses engagements internationaux et renoue au sein d'une Europe politique unie, avec sa grande tradition politique héritée du siècle des Lumières.

Juin 2003



Le pas confondre droit d'asile politique d'immigration»

Cinquante demandeurs d'asile
Les responsables de centres d'accueil de demandeurs d'asile des régions centre et centre-ouest sont réunis pour deux jours au COATL.

France Terre d'Asile
Extrait d'un témoignage de José Kagame, anthropologue rwandais, aujourd'hui exilé à Paris ; historien, il est professeur à l'École Normale Supérieure de la Sorbonne et a fait de hautes études en sciences sociales (1).

DROIT D'ASILE



France Terre d'Asile

ASSOCIATION REGIE PAR LA LOI DU 1^{er} JUILLET 1901 ET RECONNUE DE BIENFAISANCE PAR ARRETE PREFECTORAL DU 19 FEVRIER 1993

BULLETIN D'ADHESION ET D'ABONNEMENT
A remplir et à retourner avec votre cotisation à :
FRANCE TERRE D'ASILE
25, RUE GANNERON
75018 PARIS
TEL. 01.53.04.39.99
FAX. 01.53.04.02.40

✓ **Je deviens adhérent de France Terre d'Asile et je verse :**

- 40 € Membre actif (8 € étudiants et chômeurs)
- 150 € Membre bienfaiteur

✓ **Je m'abonne aux publications de France Terre d'Asile : le Courrier (trimestriel), la revue Pro Asile (semestrielle) :**

- Abonnement seul 16 €

✓ **Je deviens adhérent de France Terre d'Asile et je m'abonne à ses publications :**

- Adhésion et abonnement 50 €

✓ **Je soutiens l'action de France Terre d'Asile et je fais un don de €.**

IMPORTANT : L'association France Terre d'Asile est autorisée par arrêté préfectoral du 19 février 1993 à bénéficier des articles 200-3 bis-2 du code général des impôts. A ce titre, et en application de la loi n°096-559 du 24 juillet 1994 (Journal Officiel du 25 juin 1996), tout versement (cotisations et dons) vous donne droit à une déduction d'impôt égale à 52% de son montant, dans la limite de 6% de votre revenu imposable (3.35% du chiffre d'affaires pour les entreprises).

MES COORDONNÉES

Nom : Prénom :

Adresse :

Code Postal : Ville : Tél :

Les itinéraires douloureux des mineurs isolés demandeurs d'asile

Venus seuls d'Afrique, d'Asie ou d'Europe de l'Est, le plus souvent pour fuir la guerre ou une calamité naturelle, environ 200 jeunes arrivent en France chaque année, ou ils essaient dans les plus difficiles de se réinventer une vie.

Le droit d'asile délivré au compte-gouttes

Un asile en points de suspension

lineu
d'asi
association plaide
ennes au
FRANCE TE
centre
avec l
A Minot, au quartier
Trève, l'Asile attire
un Centre d'Accueil
Demandeurs d'Asile
CADA) et un Centre
Provisoire d'Intégration
CPI.

Un décret
procédur
d'asile
ciations y voi

e ch

EST RÉ
PERSÉCUTÉE
APPARTENANCE
SE TROUVE HORS
DU PAYS DE CETTE
DROIT D'ASILE

tégration
réfugiés
on. France
comme pilote lié

ue année, deux
enfants arrivent
ance, seuls. Les
nts sont morts
annés par les
rités de leur pays
gine. La France,
d'asile, ne dispose
cune structure
use pour les
voir.

d'asile
association
cha jour à Pau
membre
emis jeu
nement
ance
roit
sile
sur l'immigr
chercheur du C
nel Jospin ju
les démarches
sile. L'adoption
droit d'asile est
tions originales
Page 2
R-OIS
la détr
oir
TION
SILE
de réfugiés.
cuei
sionnelle présentée aux Fran
247.000. Mais ce chiffre n'est
sionnelles de plus en plus
droit d'asile
droit
camp
se mobilisent. Cont
aillir
lus en plus
eur
fugien
ce
seuls
Deux centres d'accueil vont ouvrir pou
moins de 18 ans qui arrivent sans parent
frontières françaises. En 1996, leur nom
doublé par rapport à l'an dernier. Il v
d'Europe de l'Est, d'Afrique et d'Asie.

Toulon
Stains
Senlis
Rouen
Périgueux

Pau
Paris
Niort
Melun
Mayenne
Evreux
Essonne
Créteil
Chaumont
Boissy Saint-Léger
Blois
Aurillac
Auch
Angers

FRANCE TERRE D'ASILE

Angers
Auch
Aurillac
Blois
Boissy Saint-Léger
Chaumont
Créteil
Essonne
Evreux
Mayenne
Melun
Niort
Paris
Pau
Périgueux
Rouen
Senlis
Stains
Toulon

MEMBRES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Jean-Pierre BAYOUMEU, Stephane BONIFASSI, Georges DAGHER, Paulette DECRAENE, Patrick DENELE, François-Xavier DESJARDINS, Hervé DUPONT-MONOD, Patrice FINEL, Dominique GAUTHIER-ELIGOULACHVILI, Michel GUILBAUD, André GUYS, José KAGABO, Raymond-François LE BRIS, Patricia MAHOT, Michèle MONORY, Luc MAINGUY, Pierre MEALHIE, Alain MICHEAU, Jeanne-Marie PARLY, Michèle PAUCO-BALDELLI Nicole QUESTIAUX, Jacques RIBS, Patrick RIVIERE, Jacques ROYER, Jean-Luc SAURON, Frédéric TIBERGHIE, Philippe WAQUET, Catherine WIHTOL DE WENDEN, Iradj ZIAI.

Président : Jacques RIBS

Secrétaire générale : Paulette DECRAENE

Trésorier : Patrick RIVIERE

Directeur général : Pierre HENRY

France Terre d'Asile

Maquette : Roland Riou/NBC

Impression : Imprimerie Expressions2

Supplément à Pro Asile
Commission paritaire n° 65091

A white silhouette of the map of France is centered on a dark blue background. The map is outlined in black. Text is placed within the white area of the map. At the bottom of the page, there are three horizontal bars: a light blue bar with the website and email, and an orange bar with the price, phone/fax numbers, and navigation arrows.

**Ils ont obtenu la protection de la France,
Ils sont réfugiés statutaires**

Avec nous aidez-les à se contruire un avenir !

**Vous voulez nous proposer
un logement,
une offre d'emploi,
vous voulez faire un don,**

Ecrivez nous à :

**France Terre d'Asile
25, rue Ganneron
75018 paris**

CCP n° 30041 00001 1069564A020 21

<http://www.france-terre-asile.org>

[e-mail. infos@france-terre-asile.org](mailto:infos@france-terre-asile.org)

5 €

**tél. 01.53.04.39.99
fax. 01.53.04.02.40**

