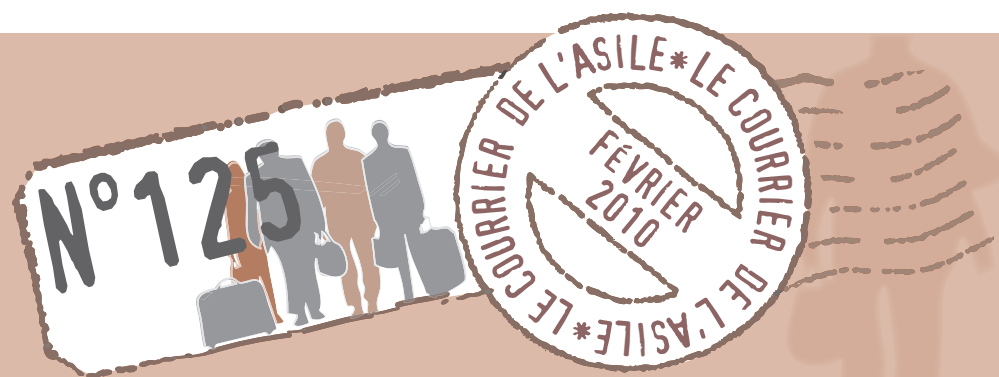




Le courrier de l'asile - bimestriel

ZOOM SUR...

Le nouveau projet de loi Besson : plus de pouvoirs pour l'autorité administrative au détriment de l'autorité judiciaire

Le 12 février 2010, le ministre de l'Immigration a annoncé une nouvelle modification du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) via un avant-projet de loi qui sera présenté en conseil des ministres fin mars. A n'en pas douter, ce projet n'est qu'une première version qui sera suivie de beaucoup d'autres, entretenant un climat délétère jusqu'en septembre 2011. Pour l'heure et selon cette première version, ce texte permet la transposition de trois directives européennes – notamment la très contestée directive « retour » – et prévoit des sanctions renforcées à l'encontre des employeurs de sans-papiers, une « carte bleue européenne » pour les migrants hautement qualifiés, sur le modèle de la « green card » américaine, ainsi qu'un titre de séjour pour les étrangers qui ont été confiés à l'aide sociale à l'enfance.

Surtout, ce texte intervient trois semaines après la découverte de 123 Kurdes en Corse et la déclaration du ministre Besson sur le caractère inadapté de la législation en cas d'arrivée « brutale et massive » sur les côtes françaises d'un grand nombre d'étrangers. Comment interpréter cela sachant que l'arrivée, chaque année, à Calais, de milliers d'Afghans n'est pas considérée comme « brutale et massive » et que la mise en œuvre de la protection temporaire leur est refusée pour ce motif.

La création de zones d'attente spéciales

Des « zones d'attente spéciales », s'étendant du lieu de découverte des migrants au point de passage frontalier le plus proche, seraient créées pour répondre à la présence simultanée d'un nombre « important » d'étrangers en situation irrégulière et qui, de manière fictive, seraient considérés comme hors du territoire. De plus, l'utilisation de termes flous laisse une marge d'appréciation excessive à l'autorité préfectorale.

Enfin, en cas d'arrivée massive d'étrangers, les personnes retenues verraient l'exercice de leurs droits restreints. Ainsi,

notamment, la disponibilité d'agents administratifs et d'interprètes conditionnerait l'effectivité de ces droits.

La restriction des pouvoirs du juge judiciaire en matière de rétention

Le nouveau projet de loi allongerait également la durée de la rétention avant la saisine du juge des libertés et de la détention (de 48 heures à 5 jours) et la durée maximale de rétention (de 32 à 45 jours). Le but semble clairement de permettre l'éloignement des étrangers maintenus avant qu'ils passent devant le juge.

De plus, les droits des personnes ne s'exerceraient plus pendant toute la durée de la rétention mais à compter de l'arrivée sur le lieu de rétention ; or, un grand nombre de décisions de placement sont annulées pendant les périodes de transfert.

Par ailleurs, le recours contre les mesures de rétention serait strictement encadré puisqu'« une irrégularité [n'entraînerait] la mainlevée de la rétention que si elle [avait] pour effet de porter atteinte aux droits des étrangers ». On peut s'interroger sur la pertinence de cette dernière disposition dans la mesure où une irrégularité porte systématiquement atteinte aux droits.

Une nouvelle réforme de l'éloignement renforçant la marge de manœuvre du préfet

Le projet de loi dévoile également une nouvelle réforme de la procédure et du contentieux de l'éloignement. Cette réforme intervient trois ans après celle des mesures d'éloignement et l'entrée en vigueur des « obligations de quitter le territoire français » (OQTF), véritable échec en termes d'efficacité administrative¹. Le texte renforcerait largement la marge de manœuvre des préfets qui pourraient assortir ou non le refus de séjour d'une OQTF, avec ou sans délai de départ volontaire et avec ou sans interdiction de retour sur le territoire français.

Cet énième projet de loi, s'il était retenu en l'état, restreindrait une nouvelle fois les droits des étrangers et porterait atteinte aux garanties procédurales en matière d'éloignement des étrangers en situation irrégulière. Ainsi, l'intervention tardive du juge judiciaire, garant des libertés individuelles, et la création de zones d'attente spéciales, constitueraient une véritable atteinte à l'autorité judiciaire. Enfin, si l'arrivée d'étrangers à la frontière n'est pas définie par l'indication d'une limite géographique, l'ensemble du territoire français serait-il voué à devenir une immense zone d'attente spéciale ?

¹ Le taux d'exécution des OQTF en 2008 est de 7,2% : 3 050 mesures ont été exécutées sur 42 130 prononcées (source Cour des comptes).

Les chiffres parlent

11,5 % d'augmentation des demandes d'asile déposées en France entre 2008 et 2009. Les données provisoires diffusées par l'Office français de protection des demandeurs d'asile et des apatrides, qui seront confirmées par le rapport annuel à paraître en avril 2010, enregistrent une nouvelle hausse des demandes d'asile. Après une baisse enregistrée en 2006 et 2007, le nombre de nouvelles demandes d'asile est en augmentation depuis deux ans.

4 577 C'est le nombre de ressortissants du Kosovo ayant demandé l'asile en France en 2009. Ces demandes ont doublé par rapport à 2008 et représentent le dixième des demandes d'asile déposées cette année en France. Ainsi, le Kosovo arrive au premier rang des pays d'origine des demandeurs d'asile, passant devant la Russie et le Sri Lanka.

L'ACTUALITÉ JURIDIQUE EN BREF

Circulaire du 18/12/2009 : le ministère de l'Immigration invite le préfet à tirer les conséquences de la jurisprudence sur le droit des demandeurs d'asile à bénéficier de conditions matérielles d'accueil décentes (voir *Le courrier de l'asile*, n° 124). Il leur est notamment demandé de veiller au respect du délai de 15 jours entre la première présentation en préfecture du demandeur et la remise de son APS ainsi que de prendre en charge dans le dispositif d'hébergement d'urgence les demandeurs d'asile placés sous convocation Dublin. La circulaire invite également à faire valoir devant le juge administratif le fait que les bénéficiaires de l'allocation temporaire d'attente ne peuvent justifier d'une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile lorsqu'ils sont privés d'hébergement.

Légalité du refus de délivrance d'une autorisation provisoire de séjour (APS) en cas d'empreintes digitales rendues volontairement illisibles. Par quatre décisions du 02/11/2009, le Conseil d'Etat a estimé que, selon les dispositions du règlement « Eurodac » du 11/12/2000, le demandeur d'asile avait l'obligation d'accepter que ses empreintes digitales soient relevées. Dès lors, il considère que les autorités nationales ne portent pas une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile en refusant de délivrer une APS au demandeur qui les place de manière délibérée dans l'incapacité d'instruire sa demande par le refus de se soumettre à cette obligation ou par l'altération de ses empreintes.

Règlement Dublin II : les personnes non réadmissibles dans les délais réglementaires doivent être admises au séjour. Dans une ordonnance du 31/12/2009, le Conseil d'Etat sanctionne la non-admission au séjour de demandeurs d'asile placés sous convocation Dublin et dont le transfert n'a pas été effectué dans les six mois réglementaires. En l'espèce, les requérants n'ayant à aucun moment tenté de prendre la fuite, leur comportement ne peut être regardé comme constituant une fraude délibérée ou un recours abusif et ne saurait justifier un refus d'admission au séjour sur la base de l'article L.741-4 4° du Ceseda.

Transposition de la directive 2006/123/CE dite directive « services ». Les Etats membres avaient jusqu'au 28/12/2009 pour transposer la directive 2006/123/CE du 12/12/2006 relative aux services dans le marché intérieur. Le gouvernement français a choisi de faire l'impasse sur une loi-cadre de transposition évitant ainsi un véritable débat autour de cette question. Si tous les doutes ne sont pas levés quant à l'avenir des services sociaux, le rapport de synthèse du ministère de l'Economie affirme que les services, qui font appel à des financements publics et sont soumis à autorisation ainsi qu'à la procédure d'appel à projets prévue par la loi HPST, seront exclus du champ de la directive. Selon cette logique, les activités d'accueil des demandeurs d'asile ne seraient pas concernées par la libéralisation des services.

Liste des pays d'origine « sûrs » : France terre d'asile et Forum réfugiés saisissent le Conseil d'Etat. Les deux associations ont adressé une requête en annulation de la décision de l'Ofpra publiée le 03/11/2009 qui ajoute la Serbie, l'Arménie et la Turquie à la liste des pays d'origine « sûrs ». Rappelant leur opposition au principe de pays d'origine « sûrs », ils appellent la haute juridiction à considérer la situation de chacun des dix-sept pays dits « sûrs » à la lumière du « respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales » et des exigences de la directive européenne sur les procédures d'asile.

Rappel du devoir d'impartialité des juges de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Par une décision du 17/01/2010, le Conseil d'Etat a rappelé qu'en tant que juridiction administrative, la CNDA était soumise au principe d'impartialité et qu'à ce titre elle ne pouvait se prononcer par avance sur l'appréciation des faits soumis à l'examen de sa formation de jugement. En l'espèce, le président de la formation de jugement a méconnu ce principe en « formulant publiquement une appréciation sur le type de motifs conduisant les ressortissants comoriens à solliciter l'asile en France ».

LA PAROLE À...

Docteur Marc Wluczka,

Directeur de la santé publique, médecin-chef de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)

Quel est le rôle de l'OFII en matière de suivi sanitaire des demandeurs d'asile ?

Depuis 2002, la Direction de la santé publique (DSP) de l'OFII est chargée d'une mission d'appui en santé publique. Elle diffuse des alertes sanitaires et intervient en tant qu'expert dans des situations individuelles ou collectives (épidémies par exemple). Les médecins coordonnateurs de zone visitent régulièrement les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et analysent les aspects d'adéquation des structures mais aussi les réseaux formels et informels destinés aux soins et à la prévention.

Un recueil de données de santé est réalisé annuellement. Il a porté en 2008 sur 16 545 dossiers médicaux et renseigne sur l'état de santé des personnes prises en charge en CADA. Les données sont issues des consultations à l'entrée et à la sortie des CADA. Après 8 ans d'analyse, l'OFII peut dégager de grandes tendances en matière de santé et d'adéquation de l'offre de soin aux besoins des demandeurs d'asile. Malheureusement, la DSP de l'OFII n'étant pas impliquée dans le premier accueil des demandeurs d'asile, elle ne dispose pas de données sur les demandeurs d'asile non hébergés dans le cadre du Dispositif national d'accueil (DNA).

Comment se portent les demandeurs d'asile pris en charge au sein du DNA ?

Une enquête annuelle sur l'état de santé des personnes hébergées en 2008, publiée en mai 2009, montre que la prise en charge de la santé en CADA a un impact réel sur l'état de santé des demandeurs d'asile et sur la fréquence des pathologies.

Cette prise en charge doit néanmoins être améliorée. La réalisation de dépistages des infections tuberculeuses est fréquemment trop tardive étant donné le taux de prévalence très élevé dans la population en question. La couverture vaccinale chez les enfants doit également être renforcée. Des actions sont mises en œuvre en ce sens.

En outre, la question de la couverture maladie reste essentielle. En 2008, près de 20 % des réfugiés ne disposent toujours pas de la CMU ni de la CMU-C à leur sortie de CADA alors qu'ils sont tous en droit de la détenir au moment de leur entrée (59 % la possèdent alors effectivement).

Quelles sont les pistes d'amélioration concernant la prise en charge de la santé mentale des demandeurs d'asile ?

Parmi les pathologies recensées au sein de la population des demandeurs d'asile, on note de nombreuses pathologies psychiatriques. La DSP de l'OFII va lancer une recherche nationale sur la santé mentale des demandeurs d'asile et des réfugiés. Cette recherche débouchera sur une offre de formations aux professionnels en renforçant notamment la mise en réseau des acteurs.

Deux associations, « Parcours d'Exil » et le réseau rhône-alpin « Samdarra », ont récemment obtenu un financement européen. Leurs projets visent à identifier les difficultés et les ressources en termes d'accès aux soins des demandeurs d'asile et des réfugiés, à proposer des améliorations de l'offre de soins et à faciliter la construction d'une réponse coordonnée aux besoins.

La DSP souhaite également que des CADA ciblés sur ce type de besoins soient créés. Il s'agit de mettre à l'abri et d'initier le traitement de personnes nécessitant une prise en charge spécialisée. Un établissement de ce type pourrait être ouvert en Haute-Normandie en 2010.

ACTUALITÉS ASSOCIATIVES

Le 18 février 2010, à travers la **signature d'une nouvelle convention de partenariat, France terre d'asile et La Poste ont renouvelé leur engagement** visant à l'amélioration de l'accès au droit des demandeurs d'asile et des réfugiés. En plus de pérenniser les engagements précédents, la convention élargie le nombre de documents par lesquels les personnes peuvent attester de leur identité et offre la possibilité pour les mineurs isolés et les jeunes majeurs de retirer leur courrier sur la base d'une attestation de prise en charge de France terre d'asile ou d'un organisme partenaire.

Pour sa huitième édition, le **festival international du film des droits de l'homme se tiendra du 9 au 16 mars 2010** au Cinéma « Le nouveau Latina », à Paris. Partant des constats que l'audio-visuel est l'outil le plus efficace pour sensibiliser le plus grand nombre aux droits humains et que la défense des droits de l'homme dans le monde commence d'abord en France, le festival propose cette année plus de 80 projections, souvent suivies de débats avec les réalisateurs et des professionnels de la défense des droits humains. Au sein de cette programmation, « L'énergie de l'espoir » de Jean-Marie Fawer traite de la situation des mineurs isolés étrangers en France et sera projeté les 15 et 16 mars. Plus d'informations sur le site du festival : www.festival-droitsdelhomme.org/

Colloque « Interprétariat, santé et prévention ». Comment soigner une personne quand on ne parle pas la même langue ? Comment établir un diagnostic fiable quand le patient ne comprend pas les questions posées ? Que reste-t-il du secret médical quand de tierces personnes, parfois des enfants, sont utilisées comme « interprètes de fortune » ? Autant de questions qui seront abordées au cours du colloque organisé par l'association **ISM Interprétariat**, le jeudi 18 mars 2010 au ministère de la Santé (14 avenue Duquesne, Paris 7^{ème}) de 9h à 18h. Pour plus d'informations, consulter le site : www.interpretariat-sante-ism.fr

« Exil, Exit ? Vivre sans-papiers en Europe ». Une exposition consacrée au quotidien des personnes sans-papiers, centrée sur les notions d'exil, d'errance et de survie est proposée par l'association Médecins du monde. A travers les témoignages de vies recueillis par l'enquête de l'Observatoire européen de l'accès aux soins (éditée fin 2009), l'exposition met en lumière les obstacles que rencontrent les sans-papiers pour accéder aux systèmes de santé des pays européens. Place de la Bastille (côté port de l'Arsenal), à Paris du 4 au 21 février 2010, puis dans toute la France. Pour en savoir plus : www.exil-exit.fr

Appel pour une protection européenne des mineurs isolés étrangers. Lancé par France terre d'asile et les départements du Nord et du Pas-de-Calais en décembre 2009, cet appel a d'ores et déjà été soutenu par près de 250 organisations. Il vise à présenter aux institutions européennes et aux décideurs les positions de la société civile sur la situation des mineurs étrangers arrivant, par milliers chaque année, sur le territoire de l'Union européenne, sans représentant légal. Au travers de 15 propositions, ce texte invite à une meilleure prise en compte des droits fondamentaux reconnus à ces enfants. Pour signer cet appel, rendez-vous sur le site Internet : www.france-terre-asile.org

Le Courrier de l'asile

Directeur de publication :
Jacques Ribs

Rédacteur en chef : Pierre Henry

Rédacteur en chef adjoint
et secrétaire de rédaction :
Véronique Lay

Comité de rédaction :
Sophie Bilong, Emilie Dumez-Hamelin,
Christophe Harrison, Nadia Sebtaoui,
Matthieu Tardis

Maquette : Julien Riou

Impression : Marnat Impressions

Commission paritaire n°65091
France terre d'asile : 01.53.04.39.99
www.france-terre-asile.org

L'EUROPE DE L'ASILE

L'asile en Grèce : la faillite d'un système

Depuis la publication en octobre 2007 d'un rapport de l'association allemande Pro Asyl et du groupe des avocats grecs pour les droits des réfugiés et des migrants¹, la Grèce ne cesse de faire l'objet de l'attention méfiante de l'ensemble des organisations de supervision que compte l'Europe². Comme Malte et l'Italie, la Grèce constitue une des principales portes d'entrée dans l'Union européenne, en particulier pour les populations du Moyen-Orient. Selon les données gouvernementales, ce sont près de 150 000 personnes qui sont arrivées de manière irrégulière en 2008. Le contrôle des frontières est devenu une priorité nationale, mais aussi européenne avec le renforcement des activités de Frontex dans la région. 19 900 personnes ont cependant réussi à déposer une demande d'asile en 2008. Le sort de ceux qui ont pu accéder aux autorités grecques de protection n'est pas, pour autant, enviable.

L'ensemble de la chaîne de l'asile est concerné

A bien des égards, la situation en Grèce dépasse celle des autres « mauvais élèves » européens. Les atteintes aux droits des demandeurs d'asile sont nombreuses et débutent dès la frontière gréco-turque. Les renvois expéditifs vers la Turquie sont fréquents, notamment des demandeurs d'asile qui peuvent, par la suite, être refoulés dans leur pays d'origine. Par ailleurs, la détention est systématique et s'effectue dans des conditions condamnées par la Cour européenne des droits de l'homme.

Pour ceux qui ont échappé à la police aux frontières, les difficultés n'en sont pas moins grandes. De fait, l'enregistrement des demandes de protection n'est opéré qu'au département asile de la police d'Athènes qui ouvre un seul jour par semaine. De plus, la Grèce ne disposant que de 811 places d'hébergement pour demandeurs d'asile, la rue est le lot de nombre d'entre eux³.

Enfin, la recherche de protection s'avère, dans l'immense majorité des cas, vaine. Seules 55 protections ont été reconnues en première instance en 2008, soit un taux d'admission de 0,2 %. Que l'on vienne d'Irak, d'Afghanistan ou de Somalie, les décisions reprennent indifféremment les mêmes arguments⁴ : « le demandeur a quitté son pays pour chercher du travail et de meilleures conditions de vie ». Selon le HCR, cette situation a de fortes chances de s'aggraver depuis l'entrée en vigueur en juillet 2009 d'un décret présidentiel qui décentralise la première instance et supprime l'autorité d'appel pour maintenir un simple recours en cassation devant le Conseil d'Etat.

Un problème pour l'Europe entière

En raison de sa position géographique, l'échec de la Grèce n'est pas sans impact dans le reste de l'Union. D'autant plus que le règlement Dublin II désigne, dans de nombreux cas, la Grèce comme l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile déposée dans un autre Etat membre. Le destin des demandeurs d'asile transférés vers ce pays sera le même que celui décrit plus haut : un placement en détention systématique à l'arrivée, un accès à la procédure d'asile et à un hébergement impossible et la certitude de voir sa demande rejetée. Cette situation a conduit quatre ONG européennes, sous l'impulsion du Conseil néerlandais pour les réfugiés, à saisir la Commission européenne en novembre 2009 en vue d'enclencher une procédure en manquement devant la Cour européenne de justice.

Pas de changement à court terme

Si la pression des institutions européennes et l'expression d'une solidarité peuvent avoir un impact sur le système d'asile grec, les effets ne seront ni immédiats ni suffisants. Seule une réelle volonté politique nationale permettra d'améliorer la situation. Le nouveau gouvernement, issu des dernières élections, a annoncé son intention de garantir un traitement humain et équitable des personnes recherchant une protection internationale. Une commission d'experts réunissant les autorités, des chercheurs, des ONG et le HCR, a ainsi été mise en place

Cependant, dans l'attente des conclusions de cette commission et de leur mise en œuvre dans un contexte de crise économique, le HCR continue de recommander aux Etats membres de suspendre les transferts vers la Grèce⁵. Cet appel a été peu entendu par les Etats membres, qui laissent la Grèce assumer une responsabilité qui la dépasse. En France, dans une ordonnance du 6 novembre 2009, le Conseil d'Etat a ainsi considéré que la réadmission d'un requérant en Grèce ne constituait pas, en elle-même, une atteinte grave au droit d'asile en se fondant uniquement sur le fait que ce pays est membre de l'Union européenne et partie à la Convention de Genève sur les réfugiés ainsi qu'à la Convention européenne des droits de l'homme.

¹ *The Truth may be Bitter but it must be told*, octobre 2007, 40 p.

² Le Comité de prévention contre la torture et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ont effectué des visites en Grèce en 2008. En 2008 et 2009, *Human Rights Watch* a publié trois rapports sur le traitement des migrants, des demandeurs d'asile et des mineurs isolés étrangers en Grèce.

³ Par ailleurs, près de 3 000 migrants résidaient dans le camp de fortune de Patras en attente d'un ferry vers l'Italie. Le camp a été démantelé en juillet 2009.

⁴ UNHCR, *Asylum in the European Union. A Study of the Implementation of the Qualification Directive*, novembre 2007, p. 31-34.

⁵ UNHCR, *Observations on Greece as a Country of Asylum*, décembre 2009, 21 p.