

Réformer les conditions d'exercice du droit d'asile, une urgence et une nécessité



Pierre HENRY | directeur général de France terre d'asile

Le système d'asile dysfonctionne depuis une dizaine d'années en France et c'est pourquoi une véritable réforme de la politique d'asile doit être impulsée. Les principaux piliers d'une réforme juste et digne sont simples à identifier, simples à mettre en œuvre et pour un coût égal à ce qui existe actuellement. Ils sont au nombre de cinq : évaluation du système, accès à la procédure, durée de la procédure, qualité de la décision et de l'accompagnement des personnes. Sans réforme, c'est le système même de la protection internationale qui est en jeu. Pour le préserver, il convient de le rénover. La transposition des directives européennes nous en donne l'occasion.

Défendre le droit d'asile, c'est défendre le besoin de protection de personnes soumises aux affres de la persécution, et force est de constater que cette responsabilité pèse moins sur l'Europe que sur les pays moins dotés. La situation des réfugiés syriens en est l'exemple : ils trouvent abri en Jordanie, en Turquie, au Liban, pas en Europe. Fin 2012, tandis que ces pays accueilleraient près d'un million de réfugiés, les vingt-sept pays de l'Union européenne (UE) se répartissaient environ 400 000 demandeurs d'asile. Ainsi l'Europe, qui songe d'abord à se protéger, défend le droit d'asile avec beaucoup de retenue et en toute dissonance. Car selon que l'on se trouve en France, en Grèce, au Royaume-Uni ou en Allemagne, les situations des demandeurs d'asile face à la probabilité d'octroi d'une protection internationale ou par rapport aux conditions mêmes de l'accueil, s'avèrent très différentes. L'harmonisation en matière d'asile, comme dans beaucoup d'autres domaines au niveau européen, se fait sur le plus petit dénominateur commun. C'est un constat fait à l'occasion de chaque réforme, quel que soit le pays qui l'initie. Les États conservent jalousement leurs prérogatives en ce domaine, comme s'il était le dernier domaine de souveraineté possible.



Des migrants vivant dans un camp de fortune près de Calais font la queue pour une distribution d'aide alimentaire opérée par l'organisation caritative locale La Belle Étoile.

En France, l'alternance politique a produit un discours apaisé sur la question des migrations en général, mais aucune réforme d'ampleur n'a été entreprise en matière d'asile à ce jour. La création de quatre mille places d'hébergement dans des centres spécialisés pour demandeurs d'asile est le seul élément positif enregistré dans ce domaine : la revendication de France terre d'asile a été d'autant plus facilement entendue par l'Assemblée nationale qu'elle fait réaliser des économies au budget de la nation tout en offrant une solution de dignité. Mais des actions ponctuelles de ce type ne sauraient suffire, tant la situation est dégradée.

LES DYSFONCTIONNEMENTS D'UN SYSTÈME

Le sentiment général qui remonte du terrain est que la parole publique est dévalorisée, que la gouvernance est à l'agonie dans chaque département où l'intérêt général se limite aux frontières du département. La vision d'ensemble manque : la France, qui relativement à sa population est le neuvième pays d'accueil des demandeurs d'asile dans l'UE, ne sait plus faire face. Non que les 55 000

demandeurs d'asile reçus environ chaque année soient trop nombreux - il y en eut bien davantage par le passé - mais parce que les difficultés liées à l'accueil en préfecture, aux décisions de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra), à l'organisation de l'hébergement se sont accumulées au fil des ans.

Les résultats, outre une désorganisation des territoires et des transferts de charges sur des collectivités locales et territoriales mal armées pour les assumer, ce sont des demandeurs d'asile abandonnés à leur sort : ils entrent alors en concurrence avec d'autres publics précaires dans la course aux dispositifs d'urgence ou peuvent voir leur situation de faiblesse exploitée (marchands de sommeil, prostitution...) quand ils se rapprochent de leur communauté d'origine.

Pour autant que l'on veuille conserver le droit d'asile, une liberté et un droit fondamental depuis longtemps consacré dans la constitution de notre pays, il faut avoir le courage de réformer l'ensemble du processus en affrontant un par un les problèmes. Il est en effet anormal qu'un demandeur d'asile doive attendre entre quatre et sept mois uniquement pour retirer son dossier de demande d'asile aux guichets des

préfectures. Ni qu'une période de 18 mois environ soit nécessaire pour étudier son dossier. Et si le demandeur est débouté à l'issue d'une procédure juste et équitable, est-il anormal de se poser la question de son éloignement si celui-ci n'est pas en contradiction avec la Convention européenne des droits de l'homme ?

LES CINQ PILIERS DE LA RÉFORME

Avoir une vision et de l'ambition pour une réforme suppose en premier lieu de l'élaborer à partir d'une évaluation partagée de la situation. Les réformes et les déclarations à l'emporte pièce sont légions depuis dix ans. Il faut se souvenir de la réforme de 2003 basée sur l'idée que notre système était encombré de faux demandeurs d'asile là où nous voyions surtout des faux déboutés. De celle de 2007 qui a consacré la concentration des demandeurs dans les capitales régionales sans les moyens adaptés, sans évaluer l'impact des procédures prioritaires. Ainsi, pour que des erreurs de ce type ne se répètent pas, le travail d'évaluation est indispensable.

Réformer les conditions d'exercice du droit d'asile, une urgence et une nécessité

 Pierre HENRY | directeur général de France terre d'asile

L'accès à la procédure doit être le deuxième pilier de la réforme

Avec la révision générale des politiques publiques, le nombre d'agents remplissant les missions régaliennes dans les préfectures a baissé ; et avec des moyens humains insuffisants pour recevoir les demandeurs d'asile, les files d'attente comme les délais de procédure se sont multipliés. S'attaquer à ce problème, c'est élargir le « choc de simplification » promis aux entreprises par le président de la République. Il doit s'étendre aux usagers des préfectures. Décortiquer l'ensemble de la procédure permettrait d'envisager la suppression de certaines démarches ou leur transfert vers d'autres acteurs. Un certain nombre d'actes pourraient par exemple être accomplis sur les lieux mêmes de l'hébergement spécialisé où sont accueillis les demandeurs d'asile. Si les actes de puissance publique doivent rester à la puissance publique, ils peuvent être opérés de manière déconcentrée avec, par exemple, des fonctionnaires « mobiles » capables de se déplacer vers les centres d'accueil. Il faut de la même manière envisager la dématérialisation d'un certain nombre d'éléments de procédure en les mettant en ligne.

Troisième PILIER : travailler sur la qualité de la décision

Il n'est pas normal que depuis une quinzaine d'années le taux d'acceptation au statut de réfugié soit resté quasiment invariable année après année, et ce, quelle que soit la nationalité des demandeurs d'asile. Il n'est pas normal non plus que depuis 15 ans, l'instance de recours qu'est la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) accorde davantage de statuts que l'Ofpra, l'organisme chargé en première

« Il faut donc envisager le rapprochement de jurisprudence entre l'Ofpra et la CNDA et la prise de décisions plus libérales en première instance. Les exemples étrangers, ceux qui ont notamment cours au Royaume-Uni, devraient sur ce point-là nous inspirer. »

instance d'appliquer la Convention de Genève de 1951. Le cas est notable pour les réfugiés somaliens : le statut de réfugié leur a massivement été accordé par la CNDA et non pas par l'Ofpra.

Ainsi, quand des cours d'appel annulent de manière systématique des décisions des organisations de première instance, c'est bien le signe que le système dysfonctionne. En tenant insuffisamment compte de la jurisprudence dégagée par l'instance de recours, l'Ofpra transforme l'ensemble des demandeurs d'asile rejetés en plaideurs, ce qui a pour conséquence d'allonger l'ensemble de la procédure et la durée de leur prise en charge. Il faut donc envisager le rapprochement de jurisprudence entre l'Ofpra et la CNDA et la prise de décisions plus libérales en première instance. Les exemples étrangers, ceux qui ont notamment cours au Royaume-Uni, devraient sur ce point-là nous inspirer : le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et différentes associations du secteur de la défense du droit d'asile évaluent régulièrement les pratiques de l'Agence britannique aux frontières (l'équivalent de l'Ofpra). Nous devons nous aussi rechercher la collaboration entre les différents organismes du secteur. La transparence gagnée sera un gage de qualité.

Quatrième et cinquième piliers de la réforme

Il est nécessaire de parvenir enfin à une réduction de la durée de procédure en garantissant un haut niveau de garanties pour les demandeurs d'asile. Un an semble un délai raisonnable pour permettre à l'Ofpra et à la CNDA de statuer en toute quiétude.

Enfin l'ultime pilier de la réforme doit concerner le processus d'accueil et d'accompagnement. Il faut développer le dispositif national d'accueil sans rien céder à la tentation néerlandaise écartant ou altérant l'intervention associative. Ce dispositif doit couvrir l'ensemble des besoins sur l'ensemble du territoire afin d'offrir un hébergement digne et un accompagnement aux personnes dans une durée qui soit maîtrisée. Ce délai d'accompagnement ne devrait raisonnablement pas excéder une année.

Plaider pour une réforme alliant efficacité, dignité et rapidité, se battre pour défendre des procédures justes et équitables pour préserver le système d'asile et le rénover, signifie aussi de ne pas laisser en suspens la question du devenir des personnes déboutées. C'est le dernier élément de la réforme.

Entrer sur le territoire français pour demander une protection internationale ne donne pas le droit de s'y



maintenir automatiquement si la protection est refusée à l'issue d'un processus juste et équilibré. S'il faut évidemment examiner les situations individuelles et repérer les cas exceptionnels - une mort programmée en cas de retour ou la rupture d'une vie familiale -, il faut aussi être capable d'éloigner dans la dignité vers le pays d'origine en y mettant les formes juridiques et les moyens matériels. C'est la réponse la plus adaptée à la question des déboutés car, dans une Europe en crise chaque jour plus marquée par des populismes qui assimilent tricheurs et demandeurs d'asile, nous risquons de voir un droit séculaire balayé, si nous ne le protégeons pas. Car s'il en va de notre honneur d'accueillir des personnes persécutées, il nous faut pouvoir distinguer les situations ne relevant pas du droit de la protection internationale. Cela implique une réflexion sur l'ensemble du champ migratoire. C'est ainsi, en ne mettant pas notre crédibilité en jeu, que nous préserverons les fondamentaux de la problématique de l'asile, sous peine de la voir dévoyée.

PRÉSERVER ET RÉNOVER LE MODÈLE FRANÇAIS D'ASILE

Notre système d'asile est en crise par manque de vision et de volonté de la puissance publique. Sur les 55 000 personnes qui arrivent chaque année en France, seules un peu plus de 12 000 ont accès à un hébergement et à un accompagnement. Ceux qui restent livrés à eux-mêmes, avec un coût non négligeable pour la collectivité publique quand ils sont hébergés en hôtel, nourrissent les réactions de rejet de nos compatriotes. Sur le terrain, on mesure facilement combien l'esprit civique recule dans notre pays. Il y a dix ans, implanter des structures d'accueil et d'accompagnement pour demandeurs d'asile dans les territoires ne posait pas de difficulté. Aujourd'hui, même les élus que l'on pourrait qualifier d'humanistes y rechignent, par souci électoral certes, mais aussi parce que les injonctions venues de l'État leur semblent paradoxales.

« Il faut développer le dispositif national d'accueil sans rien céder à la tentation néerlandaise écartant ou altérant l'intervention associative. »

Comment peuvent-ils faire face au devoir d'accueil inconditionnel pour les personnes en précarité, quand l'État transfère la responsabilité de l'accueil aux collectivités sans leur en redistribuer les moyens ? Le système D qui s'est mis en place au fil du temps, ne suffit plus. Il faut rapidement lancer cette indispensable réforme du droit d'asile. Ce sera aussi une manière de réaffirmer les valeurs qui fondent l'Union européenne et notre République, et qui sont aujourd'hui constamment et dangereusement interrogées. ■

Décisions d'octroi d'une protection internationale en première instance et après recours (en %)

	OFPRA	CNDA	TOTAL
2001	69	31	100
2002	74	26	100
2003	67	33	100
2004	56	44	100
2005	30,4	69,6	100
2006	39,8	60,2	100
2007	38,7	61,3	100
2008	45	55	100
2009	48,7	51,3	100
2010	49,3	50,7	100
2011	43,3	56,7	100
2012	44	56	100

Évolution de la répartition des décisions d'octroi d'une protection internationale entre l'Ofpra et la CNDA de 2001 à 2012

