Université Victor Segalen – Bordeaux 2
UFR des Sciences de l'Homme
Mention Sociologie - 1ère Année de Master
Année universitaire 2004-2005

« La réforme de la loi relative au droit d'asile : une invitation à l'autoproduction de déboutés ? »

Delphine DESCAMPS - Directrice de mémoire : **Madame** Claire **SCHIFF**

SOMMAIRE

TABLE DES SIGLES **3**

INTRODUCTION **5**

PRECAUTIONS OU PRECEPTES METHODOLOGIQUES 7

I. LE DROIT D'ASILE : CADRE THEORIQUE ET JURIDIQUE **11**

A. HISTORIQUE DE LA PROCEDURE DU DROIT D'ASILE 11
B. L'OBTENTION DU STATUT DE REFUGIE 14
C. L'ACCES AUX AUTRES FORMES DE PROTECTION 22
D. L'EXIL : NEGATION D'UNE EGALITE FONDAMENTALE 26

II. LES DEBOUTES FACE A LA REFORME DE LA LOI **31**

A. COMMENT DEVIENT-ON DEBOUTE ? 31
B. LE QUOTIDIEN… ENTRE PEUR ET FUITE 35
C. « FAUX DEMANDEURS » OU « FAUX DEBOUTES » ? 39
D. LES DEBOUTES COMME EFFET PERVERS DE LA LOI 43

III. LES ALTERNATIVES POUR CONTRER LE PROCESSUS **48**

A. L'AMALGAME ENTRE ASILE ET IMMIGRATION 48
B. LA REOUVERTURE DES DOSSIERS DES « FAUX DEBOUTES » 49
C. PRISE EN CHARGE DES « NI REGULARISABLES, NI EXPULSABLES » 52
D. UNE « HISTOIRE SANS FIN » : GERER LE RETOUR DES « DEFINITIVEMENT DEBOUTES » 56

CONCLUSION : LA SITUATION A L'ECHELLE EUROPEENNE **62**

BIBLIOGRAPHIE **69**

OUVRAGES 69
ARTICLES ET REVUES 69
RAPPORTS, TEXTES DE LOI 71
SITES INTERNET 72

ANNEXES **73**

N°1 - LOI N° 52-893 DU 235 JUILLET 1952 RELATIVE AU DROIT D'ASILE 74
N°2 -PRINCIPAUX ARTICLES MODIFIES PAR LA LOI DU 10 DECEMBRE 2003 75
N° 3 – CHAPITRE 4 DU TRAITE ETABLISSANT UNE CONSTITUTION POUR L'EUROPE 76
N°5 – PROPOSITIONS CONCERNANT LES DEBOUTES DU DROIT D'ASILE, ... 79
N°6 – SSAE, *DEMANDEURS D'ASILES ET REFUGIES*, ... 80
N°7 – AMNESTY INTERNATIONAL, ROLE DANS LE DOMAINE DES REFUGIES 81
N°8 – ANAFE, *« DES ASSOCIATIONS PROTESTENT CONTRE LES PROJETS DE « VOLS GROUPES » D'EXPLUSES »*, .. 82
N° 9 – FTDA, PETITION NATIONALE 83
N° 11 – 9 ARTICLES DE PRESSE DIVERS (8 PAGES) 85
N°12 – LISTE DES ENTRETIENS 88
N°13 *ASILE, SORTIR DE L'ARBITRAIRE ET DE L'INJUSTICE*, INVITATION-PROGRAMME 89

TABLE DES SIGLES

AISF[1] ..... Amnesty International Section Française

ANAFE[2] ..... Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Etrangers

ANAM..... Agence Nationale d'Accueil et des Migrations

APRF ..... Arrêté Préfectoral de Reconduite à la Frontière

APS..... Autorisation Provisoire au Séjour

ASTI ..... Association pour le Soutien des Travailleurs Immigrés

AUDA ..... Accueil d'Urgence des Demandeurs d'Asile

BAF ..... Bureau Asile à la Frontière (OFPRA)

BAJ..... Bureau d'Aide Juridictionnelle

CADA..... Centre d'Accueil pour les Demandeurs d'Asile

CAHAR..... Comité Ad Hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'Asile territorial et des Réfugiés

CAIO ..... Centre d'Accueil d'information et d'Orientation des personnes en errance (dept.33)

CFDA ..... Coordination Française pour le Droit d'Asile

CHRS ..... Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale

CIMADE .... Comité Inter Mouvements Auprès Des Evacués (Service œcuménique d'entraide)

CMU..... Couverture Maladie Universelle

CNCDH..... Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme

COS ..... Centre d'Orientation Sociale

CPH ..... Centre Provisoire d'Hébergement

CRA..... Centre de Rétention Administrative

CRR..... Commission des Recours des Réfugiés

DAS ..... Demande d'Admission au Séjour

DASS..... Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales

DDHC..... Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

DNA ..... Dispositif National des demandeurs d'Asile

FNARS ..... Fédération Nationale des Associations de Réinsertion Sociale

FTDA ..... France Terre d'Asile

---

[1] Voir Annexe n° 7

[2] Voir Annexe n° 8

GISTI..... Groupe d'Information et de Soutien des Immigrés

HCR..... Haut commissariat des Nations unies pour les Réfugiés

IDE ..... Institut de Défense des Etrangers

IGAS..... Inspection Générale des Affaires Sociale

ITF ..... Interdiction de Territoire Français

IQT ..... Invitation à Quitter le Territoire

MRAP..... Mouvement contre le Racisme et pour l'Amitié entre les Peuples

MSF ..... Médecins sans frontières

NA ..... Notice Asile

OFPRA ..... Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides

OLI ..... Officier de liaison « immigration »

OMI ..... Office des Migrations Internationales

ONU ..... Organisation des Nations Unies

PAF..... Police Aux Frontières

RAJFIRE[3]... Réseau pour l'Autonomie des Femmes Immigrées et Réfugiées (Maison des Femmes de Paris)

SDN ..... Société Des Nations

SSAE[4]..... Service Social d'Aide aux Emigrants

TERRA..... Travaux, Etudes et Recherches sur les Réfugiés et l'Asile

[3] Annexe n ° 10

[4] Voir Annexe n° 6

INTRODUCTION

« Le terme de réfugié s'appliquera à toute personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays. ».[5]

La question du droit d'asile découle directement d'une association entre la question de l'exil et celle des phénomènes migratoires et identitaires. Cela représente une épreuve douloureuse. En effet, il s'agit de quitter son pays d'origine, bien souvent involontairement, dans la précipitation et dans des conditions inhumaines à plusieurs niveaux : économique, social, sanitaire, financier, etc. Il s'agit de vouloir tenter de se reconstruire une vie dans le pays d'accueil (en passant par de nombreuses péripéties), en acceptant d'adopter une nouvelle culture, de nouveaux rites, de nouveaux codes, faire face aux difficultés d'intégration, etc.
A l'origine, un asile est un lieu dans lequel on peut trouver refuge et protection. Actuellement, l'asile revient à la souveraineté d'un Etat en acceptant ou refusant le séjour d'un individu sur son territoire. De ce fait, un demandeur d'asile est une personne se trouvant à la frontière d'un Etat ou sur un territoire et demandant l'asile soit en qualité de réfugié, soit sous la forme de la protection subsidiaire.
Le nombre de dépôt de demandes d'asile ne cesse d'augmenter. En 2003, on comptait 52 204 demandes d'asile pour le statut de réfugié[6]. Cette même année, on constatait 44 201 appels auprès de la CRR[7] qui n'a pris que 29 502 décisions pour seulement 3 377 annulations du rejet initial par l'OFPRA[8] ; soit un taux d'annulation de 11, 44 % contre un taux global[9] de

[5] Article 1A.2 de la Convention de Genève

[6] Contre 51 087 en 2002, 47 291 en 2001, 38 747 en 2000 et 30 907 en 1999

[7] Commission des Recours des Réfugiés

[8] Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides - établissement public administratif « auprès du ministre des Affaires étrangères » et « doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière et administrative » selon l'article 1er de la Loi du 25 juillet 1952

14, 8 % d'accord[10]. *« Le nombre de rejets de l'OFPRA annulés par la CRR est passé de 4 % en 1995 à 11, 4 % en 2003. Cette année-là, on remarque que le tiers des réfugiés l'ont été après l'appel à la CRR. »*[11]

Sur le territoire français, on recense 100 000 réfugiés statutaires. Les demandes de statut de réfugié sont passées d'un ordre de 20 000 à 30 000 au cours des années 90 à environ 50 000 depuis 2001[12]. Entre 2001 et 2003, le taux annuel de reconnaissance du statut de réfugié passe de 18 % à 14, 8 %. Le taux « définitif », après appel auprès de la CRR, est en moyenne de 23, 4 % entre 1993 et 2000.

Les principales nationalités de demandeurs d'asile en France sont la Turquie et la Chine. Mais celles ayant obtenus le plus d'accords[13] sont la Russie avec 46, 5 % et le Sri Lanka avec 29, 8 %. L'Europe occupe la troisième place d'accueil avec 2 207 100 réfugiés et 392 200 demandeurs d'asile ; devant l'Asie et l'Afrique. Pour information, le nombre de demandes d'asile est passé de 2 484 en 1998 à 5 912 en 2003 dont le pic fut en 2001 avec 10 364. On constate ainsi une augmentation de la demande d'asile en France entre 1998 et 2001 suivie d'une régression jusqu'à nos jours. Au niveau européen, on constate une baisse de 20 % des demandes d'asile en 2003[14]. Par contre, les dix pays candidats à l'Union marquaient une hausse de 16 %.

Ainsi, la question des déboutés se retrouve au carrefour de problématiques sociologiques plus larges comme celle de l'immigration, de l'exil, de l'acculturation et de l'exclusion.

Dans le cadre de ce mémoire, nous allons tenter de percevoir la situation actuelle du droit d'asile en France à travers, notamment, le cas particulier, très préoccupant et ce de plus en plus, de la question des déboutés du droit d'asile et de leur devenir sur notre territoire. Face à la dernière modification de la loi relative au droit d'asile du 25 juillet 1952[15], nous nous demanderons, dans un premier temps quelles furent les conséquences pour l'asile de manière globale (accueil, hébergement, demande et octroi du statut de réfugié, etc.) avant de se pencher plus spécifiquement et plus en profondeur sur les divers questionnements que nous sommes en droit de nous poser concernant les déboutés.

---

[9] Décisions de l'OFPRA et de la CRR confondues

[10] 9 790 accords dont 6 526 primo arrivants et 674 unités de famille par l'OFPRA et 3 264 par la CRR

[11] Pierre - CADA de Villenave d'Ornon

[12] Soit un équivalent de 0, 8 pour mille habitants / 10ème position européenne

[13] OFPRA et CRR réunis

[14] Passage de 391 275 en 2000 à 290 000 en 2003

[15] Voir Annexe n° 1

Face à ces nombreuses interrogations, nous semblons être en droit de nous questionner sur la pertinence du sens que prend aujourd'hui la notion de « droit d'asile ».

A l'issue de mon travail de terrain, mon principal axe de recherche à pour objet de déterminer si, au regard de la loi actuelle, les « nouveaux déboutés » du droit d'asile sont davantage des « faux demandeurs » que des « faux déboutés »[16].

Par conséquent, ma problématique de recherche est la suivante : « La réforme de la loi relative au droit d'asile est-elle une invitation à l'autoproduction de déboutés ? ».

Précautions ou Préceptes méthodologiques

Les éléments de réflexion sociologique justifiant le choix d'un tel sujet sont les suivants : la place d'un individu au sein de conflits régionaux ou nationaux (sa sécurité, son rôle, son devenir, etc.), les conditions d'exil (départ, transport, arrivée, etc.), les chemins de traverse vers la demande d'asile et l'obtention éventuelle du statut de réfugié[17] ainsi que l'intégration dans la société d'accueil (assimilation, acculturation, etc.).

La démarche méthodologique de ce mémoire consiste en des entretiens de type semi-directif. Une analyse de contenu viendra appuyer cette méthode nous permettant de prendre du recul de manière à objectiver les discours recueillis dans le cadre de cette enquête. Cette recherche repose sur la perception de la situation des déboutés à travers l'approche et la vision des acteurs sociaux avec lesquels ils sont amenés à entrer en contact. Il ne s'agit pas d'un travail sur les déboutés eux-mêmes. Cette étude prend en compte les différents points de vus des acteurs sociaux intervenant lors des diverses étapes de la demande d'asile : les contradictions et les ambiguïtés face à une politique d'asile « théorique » qu'il leur faut appliquer scrupuleusement à une réalité sociale complexe[18]. Cette recherche repose sur une confrontation entre observation de terrain et technique d'entretien avec des apports théoriques[19].

La population étudiée regroupe des travailleurs sociaux et intervenants associatifs dans le parcours de la constitution d'un dossier de demande d'asile. Ainsi, mon échantillon est plutôt diversifié. Le personnel des différentes structures de soutien aux demandeurs d'asile et

[16] Voir la notion d'effets pervers de Boudon

[17] 80 à 85 % de rejet par l'OFPRA

[18] Nouveaux obstacles dû, notamment, à la dernière réforme de la loi relative au droit d'asile

[19] Textes officiels, ouvrages, documents, etc.

réfugiés semble, en effet, être le mieux placé en la matière de part sa confrontation quotidienne aux difficultés rencontrées par ces derniers. L'objectif de ces entretiens a été de déterminer, dans un premier temps, les bouleversements des conditions de travail depuis la dernière réforme de la loi relative au droit d'asile. Nous nous sommes par la suite attardés sur la manière dont les déboutés du droit d'asile sont gérés, dans l'urgence, et quel est leur devenir ainsi que les éventuelles « solutions ».

Cette étude repose sur un ensemble de seize entretiens[20] au sein de divers organismes intervenant tout au long de la procédure de demande d'asile. Cependant, les deux premiers[21] sont en fait des entretiens exploratoires dans le sens où ils m'ont permis de réorienter mon sujet de recherche. Ainsi, le panel utilisé dans le cadre de cette enquête est réellement de quatorze entretiens. Dans un soucis de respect de l'anonymat des personnes entrevues, nous ne les différencierons que par leur prénom et / ou le statut à travers lequel ils ont accepté de me recevoir.

Le premier entretien exploratoire s'est déroulé auprès de la secrétaire du CADA de Villenave d'Ornon et le second auprès d'une représentante du groupe TERRA[22].

Le premier entretien a eu lieu auprès du directeur adjoint / chef de service du CADA de Villenave-d'Ornon. Les thèmes abordés ont été la suppression du droit au travail pour les individus accueillis en CADA, la distinction entre CADA et CPH, la création d'un pôle d'insertion au sein du CADA, la gestion des CADA, la position de différents pays européens quant à la question de l'asile, etc.

Par ailleurs, j'ai été amenée à assister à une journée de réflexion sur le thème « Le droit d'asile et les pratiques sociales ! » proposée par le COS[23] à l'occasion de l'inauguration des nouveaux locaux du foyer Claude Quancard le 29 novembre 2004.

Les thèmes abordés au cours de cette journée furent les suivants :

L'évolution de la réglementation sur le droit d'asile par une avocate (Présidente de l'IDE[24]), une juriste pour un point de vue critique de l'évolution des conditions d'accueil ainsi qu'un représentant de FTDA.

---

[20] Voir Annexe n° 12

[21] Auprès de la secrétaire de direction du CADA de Villenave d'Ornon concerne l'organisation de la structure et la présentation du personnel à une époque où ma problématique était centrée bien spécifiquement sur les CADA

[22] Travaux, Etudes et Recherches sur les Réfugiés et l'Asile

[23] Centre d'Orientation Sociale

[24] Institut de Défense des Etrangers

Le cadre réglementaire de l'accueil par une représentante de la FNARS[25] (chargée de mission CHRS[26] et public), au sujet des principes des lois du 2 janvier 2002 et de cohésion sociale ainsi qu'autour des limites et responsabilités des acteurs.

Un regard sur le premier accueil par le directeur du CAIO[27] autour de la question de la plate forme d'accueil comme outil au service des usagers et des partenaires ainsi qu'un représentant de la DASS[28] Gironde autour de la coordination d'un dispositif d'urgence.

Asile et traumatisme par un représentant d'AVRE autour de l'évolution des publics et traumatismes.

Le deuxième entretien a eu lieu avec Sophia, une étudiante en DESS « Administration du politique ». .L'orientation principale de cette entrevue fut d'établir si *« les demandeurs d'asile, les réfugiés, les déboutés du droit d'asile, les clandestins… forment une cause commune pour les associations de ce secteur en France ? »*[29]

Le troisième entretien concernait Henry de FTDA.

Le quatrième entretien me permit de rencontrer Cécile sur le thème des « sans papier ».

D'autre part, j'ai eu l'occasion, lors d'un séjour sur Paris, de prendre contact et m'entretenir avec Romain[30], Emmanuel[31] et France[32]. Dans cette même période, j'ai pu rencontrer deux responsables[33] du RAJFIRE[34] ainsi que trois femmes algériennes déboutées du droit d'asile. Ces dernières faisant l'objet d'une « histoire de vie », je n'ai pas utilisé directement d'extrait d'entretien. Ils m'ont cependant permis de m'imprégner de la vie quotidienne des déboutés du droit d'asile. De plus, un autre entretien eu lieu auprès d'Antoine de la CIMADE. Parallèlement, je me suis également rendu à la permanence de la CIMADE / FTDA sur Bordeaux.

Dans l'optique d'une volonté de conclure ce travail par une ouverture sur la dimension européenne du droit d'asile, j'ai effectué un entretien auprès de Mathieu, chercheur[35] au

---

[25] Fédération Nationale des Associations de Réinsertion Sociale

[26] Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale

[27] Centre d'Accueil d'information et d'Orientation

[28] Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales

[29] Sophia - étudiante en DESS « Administration du politique »

[30] Bénévole à Amnesty International

[31] Stagiaire à Amnesty International

[32] Responsable du service réfugié d'Amnesty International

[33] Claudie et Clara

[34] Réseau pour l'Autonomie des Femmes Immigrées et Réfugiées / Maison des Femmes de Paris

[35] Philosophe et politiste

GERME[36] de l'Institut de Sociologie de l'Université Libre de Bruxelles. L'objet en a été la procédure d'asile en Belgique ; les divergences entre les administrations et les associations de soutien et de protection des réfugiés. Les différents thèmes abordés ont été les difficultés concernant l'application des textes en matière de reconnaissance des réfugiés par les agents de l'Etat (travail et difficultés des avocats et assistants sociaux), les différentes références des acteurs en terme de lois et de textes réglementaires ainsi que la confusion entre immigration et demande d'asile.

Autour de cette problématique, nous pouvons préciser un parallèle avec les théories de Michel Foucault ainsi que celle d'Alexis de Tocqueville sur la démocratie ; notamment autour de l'idée de Michel Foucault selon laquelle l'affirmation d'une règle commune, universelle (comme le principe d'intégration) se définit par ce qu'elle exile en produisant elle-même des exclus (production d'une extériorité, un dehors dont l'exil est d'autant plus radical que l'affirmation est universelle).

Dans un premier temps, nous présenterons un bref historique de la procédure du droit d'asile ainsi que l'évolution actuelle de la loi, suivi des modalités d'obtention du statut de réfugié ainsi que des autres formes de protection ; avant de nous attarder un instant sur la notion d'exil en tant que « négation fondamentale » de toute égalité. Par la suite, nous entrerons dans le vif du sujet en abordant plus précisément la question des déboutés du droit d'asile et le débat entre « faux demandeurs » et « faux déboutés ». Avant de conclure par une ouverture européenne de la situation de l'asile, nous énoncerons les différentes alternatives susceptibles de faire évoluer la question de l'asile et ses répercussions sur l'ensemble de la société.

[36] Groupe d'études sur l'Ethnicité, le Racisme, les Migrations et l'Exclusion

I. Le droit d'asile : cadre théorique et juridique

A. Historique de la procédure du droit d'asile

« Le droit d'asile, c'est le seul droit qui reste à un être humain lorsque tous les autres lui ont été refusés dans son pays. »[37]

La notion d'asile a eu une connotation religieuse jusqu'à une première laïcisation au cours du XVIème siècle. Au XVIIIème siècle, la constitution du 24 juin 1793 déclare que « le peuple français donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté, il le refuse aux tyrans ». Le XIXème siècle voit le principe de « nationalité » se développer et la France accueille ainsi sur ses terres de nombreux « exilés »[38]. Le XXème siècle se révèle être celui de la mise en place progressive d'un système international de protection des réfugiés. Les tentatives de rapatriement des populations migrantes par la SDN[39] entre 1921 et 1928 échouent. Cette dernière évoque alors la possibilité d'instaurer un « statut protecteur sur place ». En 1933, une convention est adoptée définissant, pour la première fois, un réfugié comme une personne ne jouissant pas ou plus de la protection de son pays. Elle affirme le principe de non refoulement vers le pays d'origine[40]. En 1943, la conférence des Bermudes élargit la protection à « toutes les personnes, où qu'elles soient, qui, par suite des événements survenus en Europe, ont dû quitter leur pays de résidence à cause du danger qu'ils représentaient pour leur vie ou leur liberté en raison de leur race, de leur religion ou de leurs opinions politiques ». Le chapitre 7 de l'ordonnance n° 45 - 2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France porte sur les demandeurs d'asile et les bénéficiaires de la protection temporaire. Ainsi, l'article 31 définit comme demandeur d'asile « tout étranger présent sur le territoire français qui, n'étant pas déjà admis à séjourner en France sous couvert d'un des titres de séjour prévus par la présente ordonnance

[37] France - Amnesty International

[38] Ce n'est qu'au cours des années 1830 que se posera la question de la définition d'un « réfugié ».

[39] Société Des Nations

[40] Principe de droit du XIXème siècle

ou les conventions internationales, demande à séjourner en France au titre de l'asile présente cette démarche dans les conditions fixées à l'article 10 de la loi n° 52 - 893 du 25 juillet 1952 précitée ». En 1946, la première Assemblée générale de l'ONU[41] rend prioritaire la question des réfugiés. L'année suivante, cette dernière crée une Institution spécialisée intitulée « Organisation Internationale des Réfugiés » mais les différentes tensions internationales la rendent inapplicable. C'est en 1949 que l'Assemblée générale des Nations unies instaure le HCR[42] valide pour trois ans à partir de 1951. Celui-ci contrôle, notamment, l'application de la Convention de Genève relative au statut de réfugié définit de la manière suivante : « personne craignant avec raison, par suite d'événements survenus avant le 1er janvier 1951, d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, qui se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner »[43]. En 1967, le protocole de New-York supprime la limitation dans le temps et dans l'espace. *« Un pays signataire de la Convention de Genève ne peut choisir parmi les persécutés s'adressant à lui et remplissant les conditions des critères de la Convention. »*[44]
En France, la première loi relative au droit d'asile[45] date du 25 juillet 1952. Elle connaîtra plusieurs modifications dont la dernière en date est celle du 10 décembre 2003. Parallèlement, la Convention de Genève est signée par la France le 25 juillet 1951 mais n'est appliquée qu'en 1954. Cette date marque une nouvelle étape puisque l'Etat protège désormais les demandeurs d'asile en leur attribuant, le cas échéant, le statut de réfugié. Notons que ce sont des associations qui gèrent l'accueil des individus. Par exemple, le SSAE[46] bénéficie, en tant qu'organisme paraétatique, du soutien des pouvoirs publics. Par ailleurs, une association confessionnelle d'entraide telle que la CIMADE[47] ou le Secours Catholique intervient de manière quasi systématique. Ainsi, un dispositif d'accueil est structuré en 1973 puis réorganisé en 1991 dans un but de différenciation des demandeurs d'asile en attente de

[41] Organisation des Nations Unies

[42] Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés dont le mandat est humanitaire : protection des réfugiés et recherche de solutions durables

[43] Article 1er de la Convention de 1951

[44] Henry - FTDA

[45] Loi n° 52 - 893

[46] Service Social d'Aide aux Emigrants

[47] Comité Inter Mouvements Auprès Des Evacués (Service œcuménique d'entraide)

décision ou pris en charge en CADA[48] d'une part et d'autre part des réfugiés s'installant sur le territoire hébergés au sein de CPH[49]. C'est à partir de 1973 que l'action sociale couvre officiellement l'accueil des réfugiés sur le territoire français. A travers le décret du 15 juin 1976 France Terre d'Asile est choisie par l'Etat pour gérer l'accueil quelque soit l'origine des individus. La situation était alors littéralement l'inverse de ce qu'elle est actuellement dans le sens où 90 % des demandeurs d'asile obtenaient alors le statut de réfugié**.** De plus, l'exercice d'une activité professionnelle était autorisé ; son interdiction relevant de la réforme de 1991.

Les années 1980 marquent un véritable tournant en matière d'asile et de protection des minorités. Le 17 mai 1985, le premier ministre édite une circulaire sur le droit d'asile. L'OFPRA remplace les préfectures pour ce qui concerne la validité des demandes de statut de réfugié politique[50].

La Convention d'application de l'accord de Schengen est signée le 19 juin 1990 mais n'entre en vigueur que le 26 mars 1995. Elle regroupe neuf Etats de l'Union Européenne que sont l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Portugal. Son objectif principal consiste en la création d'un espace de libre circulation entre les différents pays signataires ; impliquant le report des frontières internes aux frontières externes de cet espace commun. Dans ce cadre, en ce qui concerne le droit d'asile, plusieurs circulaires[51] viennent modifier l'ordonnance du 2 novembre 1945.

En 1993, la loi Pasqua a instauré les notions de « fraude délibérée » et « recours abusif » en matière de demande d'asile[52]. Elle rencontre des difficultés d'application. En conséquent, le 6 novembre 1996, Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur, fait adopter par le conseil des ministres un projet de loi sur l'entrée et le séjour des étrangers sur le territoire français modifiant à nouveau l'ordonnance du 2 novembre 1945. L'article 7 de ce projet de loi porte plus particulièrement sur le droit d'asile.

Le 11 mai 1998, le gouvernement Jospin modifie à nouveau la loi n° 52 - 893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile.

La loi n° 98 - 349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile reprécise, dans son article 29, la définition du statut de réfugié de la manière

[48] Centre d'Accueil pour les Demandeurs d'Asile

[49] Centre Provisoire d'Hébergement

[50] Journal Officiel n° 118 du 23 mai 1985

[51] Notamment celle du 21 mars 1995

[52] Circulaire du 8 février 1994

suivante : « La qualité de réfugié est reconnue par l'office[53] à toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté ainsi qu'à toute personne sur laquelle le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés exerce son mandat au terme des articles 6 et 7 de son statut tel qu'adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 14 décembre 1950 ou qui répond aux définitions de l'article 1er de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. ».

L'ordonnance Sarkozy du 26 novembre 2003[54] fixe le régime actuel, réformant à son tour l'ordonnance du 2 novembre 1945. Cette ordonnance modifie également le code pénal, le code de procédure pénale, le code du travail ainsi que le code civil. La circulaire du 20 janvier 2004 est le seul texte d'application à ce jour. A l'instar de sept autres organisations, FTDA[55] saisit le Conseil d'Etat quant à la parution, le 14 août 2004, des décrets d'application de la loi inhérente à la maîtrise de l'immigration ainsi que de celle relative au droit d'asile. Elle considère, par exemple, que celui relatif à l'OFPRA et à la CRR[56] vient à l'encontre de l'exercice du droit d'asile tel que la France l'a toujours envisagé.

B. L'obtention du statut de réfugié

« L'asile est la protection qu'accorde un Etat à une personne en l'admettant sur son territoire pour lui permettre d'échapper aux risques auxquels elle est exposée dans son pays d'origine. »[57]

Les deux principaux textes nationaux de référence en matière d'asile sont l'ordonnance du 2 novembre 1945 et la loi du 25 juillet 1952. Relatif aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, le premier présente les conditions d'accès au territoire (zones d'attente aux frontières et attribution de titres de séjour[58]). Le second se rattache à la procédure et aux

---

[53] OFPRA

[54] L'entrée sur le territoire français (visas, attestations d'accueil et zones d'attente), les conditions de séjour (titres de séjour, commission et retrait) ainsi que l'éloignement du territoire (reconduite à la frontière, expulsion, interdiction du territoire français, rétention administrative…)

[55] France Terre d'Asile

[56] Décret n° 2004 - 814

[57] Romain - Amnesty International

[58] Carte de résident valable dix ans et renouvelable de plein droit donnant droit au travail (statut de réfugié) ou bien carte de séjour temporaire d'un an (protection subsidiaire) - Dans la plupart des cas, l'individu concerné n'est pas en droit de travailler le temps de la procédure.

organismes responsables[59] de la délivrance ou non du statut de réfugié ou autres formes de protection. L'octroi du statut prend deux formes avec l'asile conventionnel d'un côté se référant à la Convention de Genève de 1951 et l'asile constitutionnel de l'autre, se rapportant à la Constitution de 1946[60].

Ainsi, obtient l'asile conventionnel, celui ou celle dont la situation correspond à celle décrite par l'article 1 A 2) de la Convention de Genève. En d'autres termes, sont uniquement concernées par cette mesure, les personnes craignant avec raison de subir dans leurs pays des persécutions du fait de leur appartenance à une ethnie ou à un groupe social et / ou de leurs opinions politiques ou religieuses[61]. La directive adoptée en avril 2004 concernant les normes minimales qui permettent de prétendre au statut de réfugié définit l'appartenance à un groupe social selon trois points :

- tous les membres partagent une histoire commune ne pouvant être modifiée ;
- ce groupe se construit une identité qui lui est propre ;
- elle précise le fait que l'orientation sexuelle peut-être considérée comme la caractéristique commune d'un groupe social.

Le 1er janvier 2004, l'allocation d'insertion[62] à laquelle le demandeur d'asile conventionnel avait droit a été supprimée.

Lorsque la décision de l'OFPRA est positive concernant une demande d'asile mais que le statut de réfugié n'est pas pour autant délivré, l'intéressé se voit attribuer l'asile constitutionnel accompagné d'un certificat de réfugié et d'une carte de séjour de dix ans. Cette forme d'asile est en effet octroyé à la personne qui ne réunit pas tous les critères présents dans la Convention de Genève mais dont la situation équivaut cependant à celle définie par le Préambule de la Constitution de 1946 que l'on retrouve à travers l'article 2 II 1) de la loi relative au droit d'asile : « Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur le territoire de la République. ».

Ces deux formes d'asile donnent accès au statut de réfugié permettant l'obtention d'un droit de séjour durable sur le territoire français. La demande est alors prise en charge par l'OFPRA.

« Dans les faits, que peu de demandeurs se retrouvent en fin de compte dans une de ces deux situations. De fait, le taux d'obtention du statut de réfugié vacille autour de 10 %, contre

[59] L'OFPRA et la CRR qui statue en appel contre les décisions de l'OFPRA

[60] En référence à l'article 2 II 1) de la loi relative au droit d'asile

[61] En référence à la Convention de Genève du 28 juillet 1951, complétée par le protocole de New-York du 31 janvier 1967

[62] Allocation d'attente d'un montant de 304, 89 Euros par adulte et 106 Euros par enfant de moins de seize ans

moins de 5 % en ce qui concerne l'asile territorial. Tous les autres appartiennent alors à la catégorie que l'on appelle « les déboutés du droit d'asile ». Leur demande d'asile étant rejetée, ils sont censés quitter la France. Mais, dans les faits, la plupart grossissent le rang des sans-papiers et sans-abris. »[63]. On peut rajouter bien sûr à cette citation « sans protection sociale ».

Le droit d'asile territorial voit le jour en 1998[64] avec pour objectivement de répondre aux besoins de protection des personnes ne remplissant pas les conditions d'obtention du statut de réfugié. La réforme du 10 décembre 2003 remplace l'asile territorial par la protection subsidiaire. En vue d'une volonté de procédure unifiée et simplifiée, toutes les demandes de protection[65] doivent être effectuées auprès de l'OFPRA. Dans ce cas de figure, le droit de séjour ainsi obtenu reste provisoire ; même si éventuellement renouvelable. Le dossier est traité par le ministère de l'Intérieur.

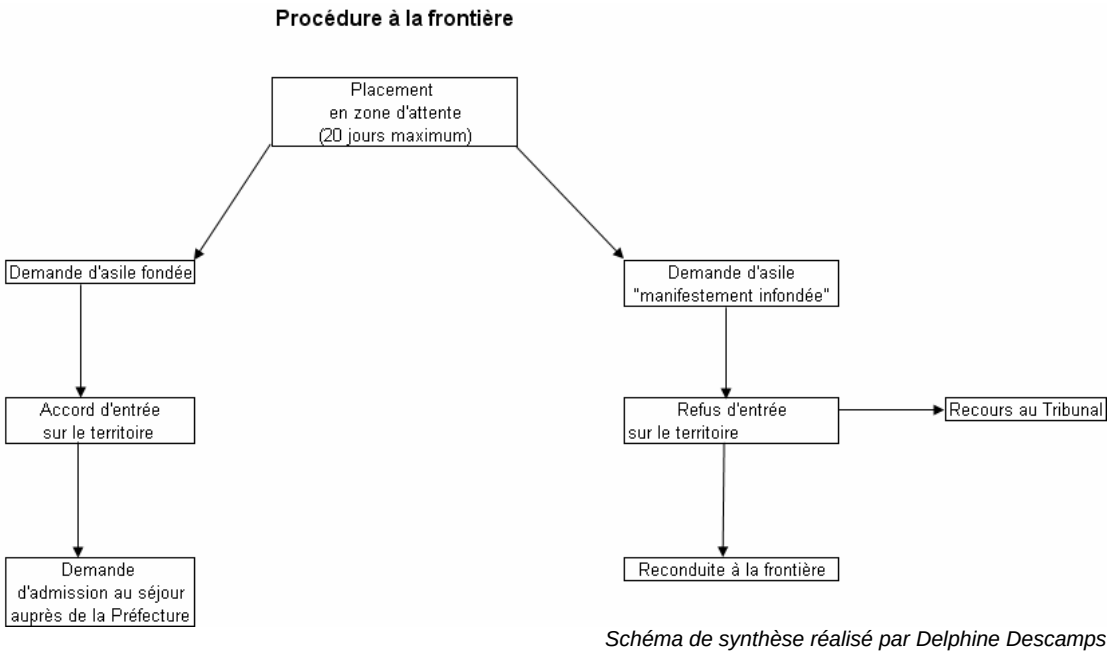


Schéma de synthèse réalisé par Delphine Descamps

Concernant la procédure en elle-même, tout étranger se présentant à une des frontières françaises doit être autorisé à pénétrer sur le territoire à titre provisoire. L'arrivée à la frontière fait référence à l'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945. La PAF[66] est chargée d'enregistrer la demande d'asile. Cela s'effectue souvent dans les faits sans

[63] Cécile - Etudiante en DEA

[64] Voir la loi Chevènement du 11 mai 1998 qui modifie la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile

[65] Statut de réfugié et protection subsidiaire

[66] Police Aux Frontières

l'intermédiaire d'un interprète[67]. Le BAF[68] de l'OFPRA est chargé de l'examen de la demande et transmet un avis au ministre de l'Intérieur devant donner une réponse définitive. En effet, selon le décret du 27 mai 1982, seul le ministre de l'Intérieur est en mesure de refuser l'entrée d'un demandeur d'asile sur le territoire français. D'après l'article 31 de la Convention de Genève, *« l'admission au titre de l'asile ne peut être refusée de part le seul motif selon lequel le demandeur d'asile est démuni des documents et visas requis »*[69] étant donné que « 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 retrouvent sur le territoire sans autorisation »[70]. La demande d'asile doit être effectuée au cours des trois mois suivant l'arrivée en France. Pour cela, l'intéressé doit se munir d'une attestation de domiciliation, un passeport ou autres documents d'identité, quatre photographies ainsi que la NA[71] complétée en français (ce qui n'est pas, on s'en doute sans poser de problèmes) et signée. Le cas échéant, il doit par la suite se présenter à la préfecture dans le but d'obtenir officiellement une APS[72].

Le demandeur d'asile peut être maintenu en zone d'attente *« pendant le temps strictement nécessaire à un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée »*[73]. Cette zone peut se trouver « à proximité du lieu de débarquement »[74] ou bien constituer tout lieu « dans lequel l'étranger doit se rendre »[75]. La détention ne peut excéder vingt jours. *« La durée moyenne fut de sept jours en 1998, cinq en 2000, sept en 2001, six en 2002 et cinq en 2003. »*[76] Elle demeure donc environ du même ordre. Dès sa prise en charge, l'individu est informé de ses droits et peut demander à faire appel à un interprète et / ou un médecin. Bien qu'un contact direct soit davantage souhaitable, l'assistance d'un interprète peut avoir lieu par moyens de télécommunication si besoin est. *« La pratique montre que les étrangers ne sont pas toujours informés de leurs droits et que les contacts ne sont pas*

---

[67] Ce point sera évoqué dans une prochaine partie

[68] Bureau Asile aux Frontières

[69] France - Amnesty International

[70] Article 31 de la Convention de Genève

[71] Notice Asile remise sur place

[72] Autorisation Provisoire au Séjour

[73] France - Amnesty International

[74] Loi du 26 novembre 2003

[75] Loi du 26 novembre 2003

[76] Romain - Amnesty International

toujours aisés avec l'extérieur. »[77] A ce sujet, nous soulèverons à travers les différents discours un problème d'accès des associations aux zones d'attente[78]. Effectivement, nous constatons la possibilité de huit visites par an et par zone. De plus, cela ne concerne que huit associations qui sont l'AISF[79], l'ANAFE[80], la CIMADE, la Croix-Rouge, Forum réfugiés, FTDA, MRAP[81] et MSF[82].

Le télégramme du 8 décembre 2004 présente les conditions dans lesquelles le demandeur doit fournir des justifications de domicile pour l'obtention du renouvellement du récépissé de demande d'asile. Hébergé en CADA ou AUDA[83], il devra présenter une attestation d'hébergement datant de moins de trois mois et mentionnant l'adresse administrative de l'établissement. Hébergé par un tiers, il devra produire une attestation d'hébergement de moins de trois mois, une photocopie de la pièce d'identité de l'hébergeant ainsi qu'une copie d'une quittance de moins de trois mois. Si le candidat à l'asile ne peut justifier de son type d'hébergement mais s'il est pris en charge par un dispositif de première urgence destiné aux sans-abri, la préfecture acceptera une attestation de domiciliation auprès d'une association agréée[84]. En effet, *« pour demander l'asile et bénéficier des avantages sociaux auxquels le demandeur d'asile a droit (allocation d'insertion, ouverture d'un compte postal, sécurité sociale et aide médicale), il doit impérativement avoir une adresse. »*[85]

Par la suite, il convient de déterminer quel est l'Etat responsable de la demande d'asile. Pour cela, on s'appuie sur la Convention de Dublin, entrée en vigueur le 1er septembre 1997. *« Un demandeur d'asile, se présentant à la préfecture pour demander son admission au séjour au titre de l'asile, peut ainsi se voir notifier une décision de transfert vers un autre Etat européen, jugé responsable de l'examen de sa demande d'asile. »*[86] Le Règlement n° 343 / 2003 du Conseil du 18 février 2003 modifie les critères de détermination de la responsabilité de l'examen de la demande d'asile. Cependant, des raisons humanitaires ou familiales peuvent pousser tout Etat membre à intervenir et se saisir de la demande s'il le juge

---

[77] Emmanuel - Amnesty International

[78] Décrets du 2 mai 1995 et du 17 juin 1998 relatifs aux conditions d'accès aux zones d'attente

[79] Amnesty International Section Française

[80] Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Etrangers

[81] Mouvement contre le Racisme et pour l'Amitié entre les Peuples

[82] Médecins Sans Frontières

[83] Accueil d'Urgence des Demandeurs d'Asile

[84] Êxemple du CAIO sur le département de la Gironde

[85] Henry - FTDA

[86] Henry - FTDA

nécessaire. L'Etat responsable de la demande d'asile dispose d'un maximum de trois mois pour introduire une demande de transfert. L'Etat saisi dispose alors de deux mois pour répondre à la demande d'asile. Si l'état d'urgence est invoqué, le délai est réduit à un mois. Si cette condition n'est pas remplie, le transfert vers un autre pays doit être effectué dans un maximum de six mois. Si cela ne peut se révéler être le cas, l'Etat saisi décline sa responsabilité.

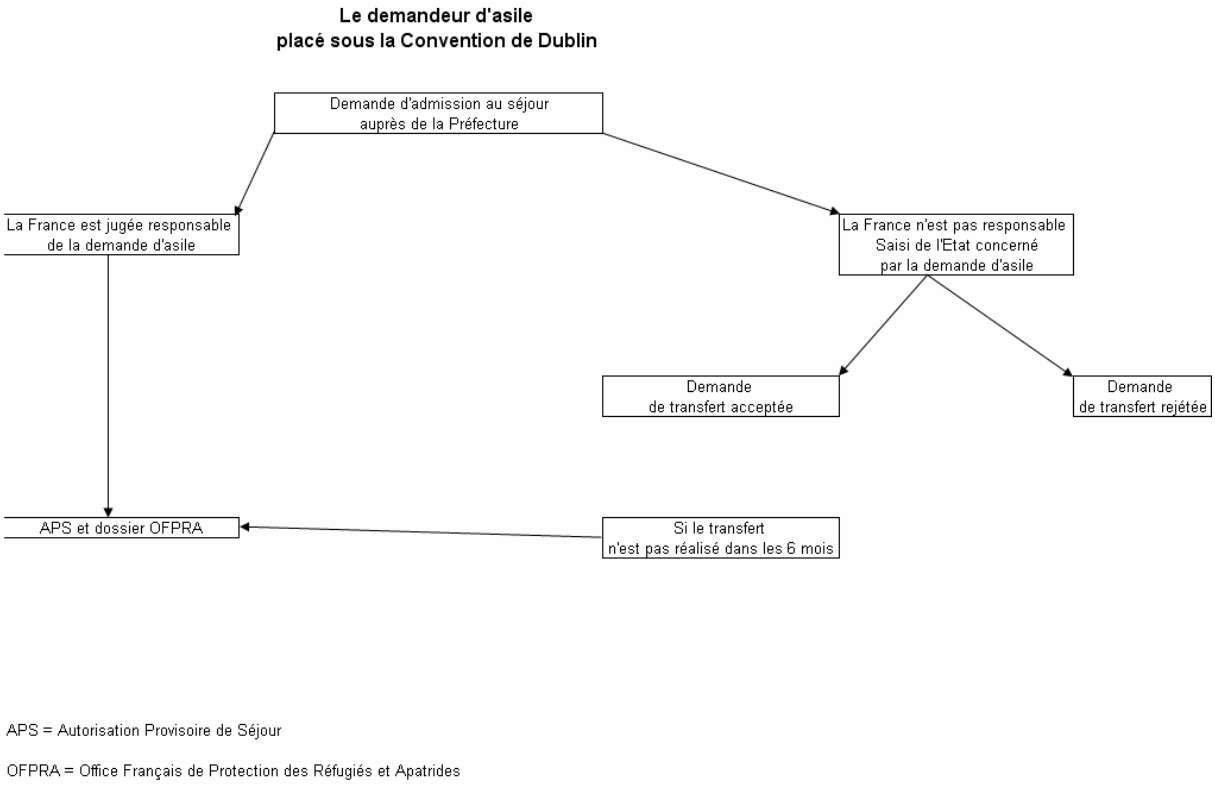


Schéma de synthèse réalisé par Delphine Descamps

Une fois placé sous la Convention « Dublin », le demandeur d'asile doit effectuer sa DAS[87] auprès de la préfecture. Dans le cas où la France se révèle être le pays responsable de l'examen de la demande d'asile, une APS est accordée et un dossier OFPRA est délivré au demandeur. L'article 9 de la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile modifiée par celle du 10 décembre 2003 précise que la préfecture dispose d'un maximum de deux mois pour remettre le formulaire de l'OFPRA et d'un mois pour l'APS. Depuis le 31 décembre 2004, ce délai n'est plus que de quinze jours. Le demandeur dispose à son tour de 21 jours[88] pour renvoyer son formulaire OFPRA dûment rempli. Dès réception, ce dernier reçoit un certificat de dépôt de son dossier de la part de l'OFPRA. Lorsque l'APS vient à expirer, la préfecture

[87] Demande d'Admission au Séjour

[88] Avant la modification de la loi le 10 décembre 2003, ce délai était d'un mois.

doit remettre un « récépissé constatant le dépôt » de la demande d'asile valable trois mois. Cette démarche est renouvelable jusqu'à ce que l'OFPRA ou la CRR ait statué sur la demande. Depuis le 31 décembre 2004, cela doit avoir lieu dans les trois jours, contre un mois auparavant. *« Le demandeur se voit alors ouvrir certains droits comme le versement de l'allocation d'insertion par les ASSEDIC s'élevant à 280 euros par adulte et par mois durant un maximum d'un an ; lorsqu'il n'a pas accès à un hébergement en CADA »*[89] Dans le cas contraire, le pays responsable de la demande d'asile est saisi. Si la demande de transfert est acceptée, il doit être effectué dans les six mois sous peine de quoi le demandeur doit renouveler la procédure[90].

Le HCR a le droit d'assister aux séances de délibération de l'OFPRA concernant l'examen des demandes d'asile. Il est en droit d'effectuer des observations.

Selon la loi du 10 décembre 2003, la CRR a pour fonction de statuer sur les recours contre les décisions refusant ou accordant le bénéfice de l'asile.

Les conditions de vie des demandeurs d'asile sur le territoire français se dégradent. En effet, on constate une pénurie de places d'hébergement, notamment au sein des CADA[91]. Les droits sociaux connaissent également des failles. Par exemple, l'allocation d'attente est supprimée. Parallèlement, les demandeurs doivent faire face à d'importantes difficultés d'accès à la procédure d'asile. A titre indicatif, en 2004, la préfecture pouvait mettre jusqu'à deux mois pour enregistrer une demande. La domiciliation par une association est limitée à quatre mois.

Une fois le statut de réfugié obtenu, la préfecture dispose d'un mois pour remettre un récépissé au demandeur d'asile. Depuis le 31 décembre 2004, ce délai est rabaissé à huit jours. Ce récépissé porte la mention « reconnu réfugié » et reste valide trois mois[92]. Il est renouvelable et constitue une autorisation à travailler.

En outre, la loi du 10 décembre 2003 instaure ou modifie quatre notions primordiales. Les auteurs de persécutions sont ainsi redéfinis. Il s'agit de déterminer la nature et l'origine des persécutions ayant amené le demandeur d'asile à quitter son pays. D'après le HCR, la Convention de Genève est applicable quel que soit l'auteur des persécutions. Pour ce qui concerne l'octroi du statut de réfugié ou celui de la protection subsidiaire, les persécutions prises en compte peuvent être le fait « des autorités d'un Etat, de partis ou organisation qui

---

[89] Pierre - CADA

[90] APS et dossier OFPRA (complété en français, daté et signé puis renvoyé à l'OFPRA, accompagné des pièces justificatives demandées par lettre recommandée avec accusé de réception)

[91] 7 000 personnes sont accueillies en 2003 face à 52 204 demandeurs accompagnés de 7 564 enfants

[92] Six mois avant le 31 décembre 2003

contrôlent l'Etat ou une partie substantielle du territoire de l'Etat »[93] mais il peut également s'agir « d'acteurs non étatiques dans les cas où les autorités définies à l'alinéa suivant refusent ou ne sont pas en mesure d'offrir une protection »[94]. Auparavant, la France limitait sa protection aux persécutions d'origine étatique. Cette loi prévoit que les autorités de protection puissent être « les autorités de l'Etat » ou « des organisations internationales et régionales ». Ainsi, on délivre une protection de substitution lorsque le pays d'origine ne remplit pas cette fonction. Grâce à l'apparition de la notion d' « agent de persécution », ces mêmes individus peuvent désormais prétendre au statut de réfugié. *« La protection internationale trouve donc lieu de s'appliquer en substitution de la protection nationale défaillante. »*[95] Un des objectifs de l'élaboration de ces notions est bien de parvenir à limiter l'accès à une protection conventionnelle de la part du pays d'accueil. *« Le concept d' « acteurs de protection » justifie le rejet d'une demande d'asile si le requérant peut bénéficier de la protection d'organisations internationales contrôlant son pays d'origine ; ou une partie. »*[96]

Avec cette même loi, on voit apparaître la possibilité pour l'OFPRA de rejeter une demande d'asile si l'intéressé a accès à une protection sur une partie du territoire de son pays d'origine après s'être assuré qu'il n'avait aucune raison de craindre d'y être persécuté ou exposé à une atteinte grave. Le rapport de la Commission des Lois du Sénat considère que « la possibilité de trouver une protection sur une partie du territoire d'origine apparaît plus limité lorsque l'agent de persécution est l'Etat ». Il semble indispensable d'être tout particulièrement attentif à cet aspect car lorsque l'asile interne[97] est envisageable, les conditions de déplacement et de survie sont souvent précaires. Dans cette optique, le conseil Constitutionnel estime que l'OFPRA ne peut établir un refus basé sur ce critère qu'après s'être sérieusement renseigné sur le fait que « l'intéressé peut, en toute sécurité, accéder à une partie substantielle de son pays d'origine, s'y établir et y mener une existence normale ». Il s'agit, dans ce contexte, d'asile interne. Enfin, la notion de pays d'origine sûr, selon la dite loi, « ne peut faire obstacle à l'examen individuel de chaque demande » mais elle constitue un motif de refus dans le cas où le demandeur provient d'un Etat qui « veille au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés

[93] Référence à l'article 2 - III al. 1 de la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile

[94] Référence à l'article 2 - III al. 1 de la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile

[95] Henry - FTDA

[96] Henry - FTDA

[97] Référence à la directive sur la définition du réfugié adoptée le 29 avril 2004

fondamentales »[98]. Le pays d'origine sûr est considéré comme étant respectueux des droits de la personne. *« Un pays tiers peut être un pays sûr lorsqu'un « lien de connexion » existe avec le demandeur. De pays tiers en pays tiers, le demandeur peut se retrouver dans son pays d'origine. En 1996, le Conseil d'Etat français a déclaré que le fait que le demandeur ait transité dans un autre pays signataire de la Convention de Genève ne doit pas suffire à refuser l'examen de sa demande d'asile. »*[99] Cette notion est de plus en plus utilisée par les pays d'accueil pour entraver l'accès à leur procédure d'asile.

La demande d'asile doit être à la fois motivée en référence au statut de réfugié et à la protection subsidiaire. L'OFPRA détermine si la demande d'asile relève d'une demande de statut de réfugié ou bien d'une demande de protection subsidiaire.

Le statut de réfugié doit rester prioritaire sur la protection subsidiaire.

C. L'accès aux autres formes de protection

« Sous réserve des dispositions du IV, l'Office accorde le bénéfice 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 : peine de mort, torture ou peines ou traitements inhumains ou dégradants, ou encore menace grave, directe et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé interne ou international. Le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé pour une période d'un an renouvelable. »[100] Pour cela, il ne faut pas que des doutes persistent concernant la situation du demandeur. En effet, il ne faut pas qu'il ait commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, ni un crime grave de droit commun. Il ne doit pas non plus être coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies. De plus, son activité sur le territoire ne doit en aucun cas constituer une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat. Ces motifs peuvent justifier l'arrêt immédiat de la protection subsidiaire au cours d'un réexamen exécuté à l'initiative de l'OFPRA ou sur la demande du préfet, représentant de l'Etat.

---

[98] Article 6 de la loi du 10 décembre 2003

[99] Sophia – Etudiante en DESS

[100] Article 2 II 2° de la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile, modifiée par celle du 10 décembre 2003

La différence fondamentale entre le statut de réfugié et la protection subsidiaire réside dans l'octroi d'un droit au séjour permanant[101] même si le statut de réfugié est retiré. Il existe ainsi une certaine hiérarchie de la protection de l'être humain menacé et persécuté. *« A Amnesty, nous sommes heureux de constater que tous les demandeurs bénéficient aujourd'hui des mêmes droits tout au long de l'examen de leur demande. Par contre, nous regrettons le caractère particulièrement précaire du statut lié à la protection subsidiaire. »*[102] En effet, l'article 21 - 19 du Code civil autorise la non résidence sur le territoire durant un minimum de cinq années consécutives à « l'étranger qui a obtenu le statut de réfugié en application de la loi n° 52 - 893 du 25 juillet 1952 » alors que tel n'est pas le cas pour un bénéficiaire de la protection subsidiaire. Selon l'article 12 ter de l'ordonnance du 2 novembre 1945, l'obtention de la protection subsidiaire donne droit à une carte de séjour temporaire valable un an portant la mention « vie privée et familiale ».

«Dans l'article 2 IV 2° de la loi du 25 juillet, l'OFPRA se garde le droit de refuser le renouvellement de la Protection subsidiaire à chaque échéance lorsque les circonstances ayant justifiées son octroi ont cessé d'exister ou ont connu un changement suffisamment profond pour que celle-ci ne soit plus requise »[103].

En instaurant de nouvelles protections des individus demandant l'asile dont la protection subsidiaire, la réforme de la loi du 10 décembre 2003 relative au droit d'asile a des incidences sur la jurisprudence française. Dans les faits, la pratique d'analyse des demandes d'asile reste inchangée dans le sens où l'on se réfère toujours à la Convention de Genève. De plus, il n'y a que très peu d'individus qui bénéficient de la protection subsidiaire. Les rares décisions d'octroi qui ont été prises à cet effet se basent sur les craintes de torture, peines ou traitements inhumains et / ou dégradants ; après avoir constaté une impossibilité de protection de la part du pays d'origine. Jusqu'au 31 décembre 2004, la préfecture disposait d'un mois pour remettre un récépissé au demandeur d'asile. Ce délai est aujourd'hui réduit à huit jours. Cette approche a un double effet. Dans un premier sens, il est important que les documents administratifs soient remplis le plus rapidement possible. Dans un autre sens, un délai minimum semble cependant être raisonnable pour ne pas « bâcler » la demande d'asile. Dans le cadre de la Protection subsidiaire, selon le décret du ministère de l'Intérieur, ce récépissé a une valeur de trois mois renouvelable avec autorisation de travail.

---

[101] Carte de résident valable dix ans et renouvelée automatiquement

[102] Emmanuel - Amnesty International

[103] Antoine - CIMADE

Dans le cas d'un refus, cette forme d'asile relevait des juridictions administratives de droit commun comme le tribunal administratif dans un premier temps ; puis la cour administrative d'appel dans un second temps. Dans les faits, les demandeurs d'asile territorial se révélaient souvent être des déboutés du droit d'asile à qui le statut de réfugié avait été refusé par l'OFPRA et la CRR et qui, en dernier recours, montaient un dossier de demande d'asile territorial. Cette forme de protection se distinguait de la protection internationale qu'offre le statut de réfugié donnant beaucoup moins de droits à ses bénéficiaires.

La situation étant à la fois complexe et obscure et la procédure lente, la loi du 10 décembre 2003 établit une « procédure unique » d'examen des demandes d'asile ; concernant autant l'octroi du statut de réfugié que celui de la protection subsidiaire. *« Cette démarche de modification de la procédure se base sur la proposition de directive relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié du 20 septembre 2000. Cependant, à ce jour, elle n'a toujours pas été adoptée par le Conseil. Le paragraphe 3 de l'article 3 précise que « les Etats membres peuvent décider d'appliquer les dispositions de la présente directive aux procédures de traitement des demandes de types de protection autres que celles qui découlent de la convention de Genève pour les personnes dont il est établi qu'elles ne sont pas des réfugiés ». »*[104] En fait, le requérant n'a plus à préciser s'il demande le statut de réfugié ou la protection subsidiaire. C'est l'OFPRA et la CRR qui, en fonction du dossier, décident du type de protection accordée ; si protection il y a. Le cas échéant, si le demandeur considère remplir les critères d'obtention du statut de réfugié mais que l'OFPRA ne lui accorde « que » la protection subsidiaire, il se trouve dans la possibilité de faire appel auprès de la CRR qui peut, après examen de la situation particulière, revenir sur la décision de l'OFPRA et accorder le statut de réfugié au demandeur si sa situation le justifie.

« Le demandeur d'asile a droit à la sécurité sociale et à la CMU[105] *»*[106]. La sécurité sociale applique alors ce que l'on appelle le « tiers-payant » dans le sens où elle rembourse les deux tiers des frais médicaux ne laissant que le troisième à la charge du demandeur d'asile. De plus, cette dernière couvre les frais non pris en charge par la sécurité sociale ou la totalité si l'intéressé n'a pas accès à la sécurité sociale de part la notion de « dispense d'avance de frais ».

---

[104] Antoine - CIMADE

[105] Couverture Maladie Universelle

[106] Henry - FTDA

D'autre part, la loi du 10 décembre 2003 supprime l'asile territorial[107] attribué par le ministre de l'Intérieur après instruction par les préfectures et consultation du ministre des Affaires étrangères[108]. Selon l'article 31 de la loi n° 98 - 349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile, « sans préjudice des autres voies d'admission à l'asile territorial, le directeur de l'office[109] ou le président de la commission des recours saisit le ministre de l'Intérieur du cas de toute personne à laquelle la qualité de réfugié n'a pas été reconnue mais dont ils estiment qu'elle relève de l'asile territorial ». L'article 36 signale que « dans les conditions compatibles avec les intérêts du pays, l'asile territorial peut être accordé par le ministre de l'Intérieur après consultation du ministre des Affaires étrangères à un étranger si celui-ci établit que sa vie ou sa liberté est menacée 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. Les décisions du ministre n'ont pas à être motivées. ». L'asile territorial concernait, notamment, les victimes de persécutions non-étatiques.

L'article 31 du Chapitre 7 de l'ordonnance n° 45 - 2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France concerne les demandeurs d'asile et les bénéficiaires de la protection temporaire. La protection temporaire a pour fonction première de faire tampon au flux massif d'individus sollicitant une protection internationale. Craignant que cela ne bloque le processus des procédures d'asile, les différents Etats mettent en place ce système de protection. Les droits ouverts et la durée attribuée sont inférieurs à ceux délivrés par le statut de réfugié mais cela laisse au réfugié l'espoir d'être reconnu « réfugié prima facie » ; c'est-à-dire jusqu'à preuve du contraire.

L'asile en rétention concerne les individus hébergés dans un CRA[110]. Il peut s'agir de personnes ayant été interpellées avant d'avoir eu le temps de déposer leur demande d'asile à l'OFPRA. D'après la loi du 26 novembre 2003, elles sont alors informées de leur droit à formuler une demande d'asile. L'étranger est placé en rétention le temps « strictement nécessaire à son départ ». Il est en droit de demander à se faire assister d'un interprète et médecin. Au nom de cette loi, comme toujours, si le demandeur refuse d'indiquer la langue qu'il comprend et utilise, c'est le français qui sera employé tout au long de la procédure. *« Depuis le décret du 19 mars 2001, la CIMADE est la seule association habilitée à se rendre*

[107] Les demandes déposées avant le 1er janvier 2004 sont traitées selon les anciennes dispositions

[108] Titre de séjour d'un an

[109] OFPRA

[110] Centre de Rétention Administrative

dans les centres de rétention. »[111] Depuis la mise en application de la loi du 26 novembre 2003, la rétention ne peut pas excéder 32 jours[112]. Durant cette période, la demande d'asile doit être établie dans les cinq premiers jours[113]. De plus, la circulaire du 20 janvier 2004 précise que la demande d'admission au séjour (DAS) au titre de l'asile doit être adressée soit à la préfecture, soit au responsable du CRA. Dans ce cas précis d'asile en rétention, la procédure prioritaire est appliquée[114]. De plus, dans ce cas particulier de demande d'asile, l'intéressé peut être éloigné du territoire dès le rejet de l'OFPRA exprimé.

D. L'Exil : négation d'une égalité fondamentale[115]

Au sein de nos sociétés démocratiques contemporaines, ce que l'on nomme « affirmation égalitaire » à travers l'autonomie du sujet fait partie des éléments qui peuvent devenir négatifs dans le sens où ils peuvent être amenés à produire autant d'exclusion que d'inclusion. La question du droit d'asile, à travers la problématique des déboutés, trouve sa place dans ce contexte théorique. En effet, face à une telle progression du nombre de déboutés du droit d'asile, nous sommes en droit de nous demander quels moyens utiliser pour parvenir à limiter, sociologiquement et politiquement, ces effets négatifs / exclusifs de l'égalité et de la liberté pour ceux qui n'y ont pas accès. Selon Benjamin Constant, dans le monde moderne, la liberté individuelle ne peut pas se définir en termes positifs dans le sens où on ne peut se considérer comme exclusivement citoyen car cela détruit l'aspect personnel de l'existence. Constant cible ainsi un thème fondamental de la réflexion contemporaine en énonçant qu'il faut « valoriser et défendre les droits de l'homme afin de protéger l'Homme du « citoyen ». ». Cette défense des droits de l'homme entre complètement dans la réflexion développée ici autour de l'obtention du statut de réfugié à la suite d'un examen équitable de chaque demande ainsi qu'au niveau de la prise en charge des déboutés toujours présents sur le territoire.

---

[111] Antoine - CIMADE

[112] La durée maximale était avant de douze jours.

[113] Loi du 26 novembre 2003

[114] L'OFPRA statue dans un délai de 96 heures.

[115] Réflexion basée sur le cours de Didier Lapeyronnie - Professeur à l'Université de Bordeaux II - Rattaché au Laboratoire de Recherche CADIS

Dès le XIXème siècle, avec l'apparition du concept de « droit naturel », la démocratie est synonyme de protection des minorités. Cependant, cet aspect semble s'évaporer avec le temps… La liberté de chacun se traduit par le fait que « chaque individu doit être doté de droits inaliénables » car, du moins en théorie, nous sommes tous égaux. Dans les faits et la pratique, il en est tout autre chose.

Dans « La malaise de la modernité »[116], Taylor définit trois dimensions de notre société que sont l'individualisme, la sécularisation et notre capacité réflexive. Les caractéristiques de nos sociétés sont, à ses yeux, des ambivalences dans le sens où selon l'angle d'approche que l'on adopte, nous pouvons les interpréter soit comme des progrès, soit comme des régressions. Cette notion d'ambivalences sera reprise par Bauman. Nous pouvons interpréter ainsi la dernière réforme de la loi relative au droit d'asile. Selon le point de vue des pouvoirs publics ou celui des associations, l'approche de la question du droit d'asile et notamment celle concernant plus particulièrement la problématique des déboutés est totalement différente. Autant une réforme de la loi relative au droit d'asile était nécessaire ; autant certaines modifications ont connu des effets pervers ayant pour conséquence le fait que certains articles sont perçus davantage comme un recul que comme une progression.

Au sein de nos systèmes sociaux, les cadres juridiques sont censés protéger les libertés individuelles et les droits des citoyens. Personne ne renoncerait à ses libertés individuelles. Alors, pourquoi serions-nous en attente que les demandeurs d'asile le fassent ?

Pourquoi devrions-nous abdiquer et accepter les « justes » inégalités économiques et sociales sans même tenter de les combattre ? C'est contre cela que les associations de soutien aux migrants au sens large s'unissent dans l'effort et le dévouement.

A travers son ouvrage « De la démocratie en Amérique », Alexis de Tocqueville décrit la démocratie comme étant l'opposé de la conception commune que l'on en a. En effet, il la perçoit non pas sous l'angle de l'inclusion et des libertés mais bien sous celui de ce qu'elle exclut et interdit. Nous pouvons à ce titre effectuer un parallèle avec la politique du droit d'asile et plus généralement les politiques de l'immigration dans leur ensemble. Comme tout phénomène social, il y a un dedans et un dehors, un « bon côté de voir les choses » et un aperçu plus pessimiste de la situation. Les individus référents sont alors soit des « in », soit des « out » selon la manière dont on les envisage. En effet, les individus ayant obtenu le statut de réfugié sont, en quelque sorte, « dans » la société alors que les déboutés demeurent « en dehors ». Il n'y a pas une interprétation de chaque phénomène social mais bien deux, et elles

[116] Le terme « malaise » est en référence à Freud

sont indissociables l'une de l'autre car il s'agit des deux faces d'une même pièce. Même si la démocratie se fonde à son origine sur le principe d'égalité, censé être positif ; pour Tocqueville, il s'agit plutôt d'égalité de condition dans un sens moral et non social. En effet, il détermine la démocratie comme une égalité morale et juridique (égalité devant la loi) et cela indépendamment des différences sociales ou culturelles. Or, même cela, les demandeurs d'asile n'y ont pas accès.

Dans sa définition théorique, l'affirmation de l'égalité a une valeur universelle, unifiante et, partant du principe d'une même appartenance, il ne devrait donc pas y avoir, par conséquent, de différence de traitement. Par là même, dans un mouvement d'intégration constant, le moule moral commun ne devrait pas connaître de limite a priori. Or, dans les faits, les choses sont tout autre. L'étranger, le différent, fait peur, effraie, tétanise, déstabilise. Alors, pour ne point être troublé, on le repousse, l'excluant de tout contact et rapport quel qu'il soit. Et même lorsque nous nous attardons à nous interroger sur la place de l'autre, par exemple, les demandeurs d'asile, au sein de notre société, nous ne le faisons que par rapport à nous, nous plaçant au centre du débat et non « objectivement »[117].

Ainsi, nous pouvons appliquer à la question des déboutés les deux conclusions de Tocqueville. Dans un premier temps, il interprète le mouvement d'affirmation de l'égalité que l'on nomme démocratisation comme un mouvement qui intègre aussi bien qu'il exclue en dessinant une frontière : à cette inclusion absolue correspond une exclusion absolue. De fait, d'un côté de cette frontière, les individus sont inclus, reconnaissent et sont reconnus par le groupe d'appartenance. De l'autre côté de l'ordre intégrateur, d'autres sont exclus et aspirent à renverser le mouvement en se révoltant de différentes manières. En conclusion, la démocratie est un système de progrès, d'affirmation d'une égalité morale universelle mais aussi parallèlement à cette affirmation de son universalité, tout ce qui en est exclu ne peut exister. En fin de compte, la démocratie, comme tout système et tout artefact, produit des frontières, des formes d'extériorité qu'elle s'acharne à détruire.

Elle connaît donc de nombreux effets pervers au sens de Boudon.

A travers son ouvrage « Une histoire de la folie », Michel Foucault reprend la théorie de Tocqueville avec l'exemple des fous dans la société contemporaine. Selon lui, la société moderne se fonde sur le doute cartésien[118] ; donc sur l'égalité car tout le monde le partage. C'est une égalité fondamentale. Descartes a été précurseur en ce domaine à travers une

[117] A l'image de Tocqueville s'interrogeant sur la place des Noirs et des Indiens dans la société américaine par rapport aux « Blancs »

[118] « Je pense donc je suis »

approche inversée de sa propre théorie en déclarant que le doute cartésien ne s'appliquait pas « aux fous ». Ces derniers seraient exclus et devraient être mis à l'écart de la société. Ainsi, Foucault reprend cette approche en démontrant que la raison existe par ce qu'elle exile en produisant elle-même des exclus. C'est cette idée que nous souhaitons évoquerer ici en posant l'hypothèse selon laquelle la loi relative au droit d'asile prend toute sa signification, comme tout phénomène social, dans le fait qu'elle crée elle-même ses exclus. Ainsi, ceux qui parviennent à entrer dans le moule deviennent des réfugiés alors que ceux qui en sont mis à l'écart deviennent des déboutés du droit d'asile. Toute affirmation d'une règle commune, universelle, comme le principe d'intégration dans le cadre de l'immigration, produit une extériorité, un dehors, dont l'exil est d'autant plus radical que l'affirmation est universelle. Ainsi, le principe d'égalité universelle produit une extériorité qui ne peut être visible, qui ne peut pas exister. Cela se retrouve au sein de la question du droit d'asile par l'intégration, plus ou moins réussie en fonction des populations, des réfugiés mais produit parallèlement l'exclusion ; voire la non considération à travers l'ignorance et l'oubli des déboutés pourtant pour la plupart toujours présents sur notre territoire. Ils sont réels mais invisibles, inconsidérés. Présents mais transparents, leur sort indiffère. Dans l'histoire de l'esclavage et de la colonisation des peuples, l'affirmation de l'intégration n'a-t-elle pas eu pour conséquence l'élimination des populations qui n'y entraient pas ? Où s'affirme le principe d'égalité, Tocqueville et Foucault observent une frontière distinguant le « nous » du « eux ». En référence à l'article 1er « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droit » et l'article 3 « Tout principe de souveraineté réside dans la nation » de la DDHC[119], on constate une territorialisation de la démocratie dans le sens où tout individu n'appartenient pas, en soi, à la nation à laquelle il se rapporte. Nous sommes donc loin de tous demeurer libres et égaux en droit. En histoire politique, nous observons un rapport permanent entre le mouvement d'inclusion / intégration basé sur l'égalité et celui de territorialisation / séparation qui entraîne la chute d'un certain nombre de populations du côté obscur. Le fait que le « out » échappe à toute règle universelle est la caractéristique première de tout système sociétal. Or, cette règle de partage est absolue et ce mouvement s'accompagne de la tentative inconsciente ou non de faire disparaître les exclus. Foucault souligne l'idée selon laquelle les sociétés traditionnelles sont critiquées et condamnées pour leur violence. Cependant, elles poursuivent l'objectif d'inclure l'autre quand les sociétés modernes excluent et essaient d'anéantir ce qui ne correspond pas à leur moule sans autre forme de procès.

[119] Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

A partir de là, Tocqueville tire de cette étude une analyse classique du développement du racisme dans nos sociétés comme résultant, si étrange que cela puisse paraître aux premiers abords, de l'affirmation de cette égalité. Contrairement à ce que l'on pourrait penser un peu arbitrairement, plus une société se base sur le principe d'égalité, plus elle exclut. Et pourtant, en y réfléchissant un minimum, le raisonnement semble logique. Au XXème siècle, Foucault adopte une approche plus tragique de la question. En effet, il se penche avec beaucoup d'intérêt sur les divers génocides mais également sur le colonialisme et les ethnocides qui ont, en opposition aux idées reçues, permis la mise en place et le maintien de bon nombre de pouvoirs démocratiques. A ses yeux, un tel comportement dénote un souci de purification effrayant. En conclusion, à travers l'affirmation de l'idée d'égalité, l'homme désire en fait davantage faire transparaître un désir d'homogénéité plus qu'une volonté d'intégration du différent. Pour Tocquevillei, cela correspond à l'élimination de populations entières au nom de la seule modernité et du seul progrès. Ainsi, de nombreux penseurs s'interrogent régulièrement sur la nature même de la démocratie et des valeurs universelles.

Selon Rousseau, l'affirmation de l'égalité de tous conduit à des pratiques totalitaires ; la tyrannie de la majorité s'imposant ainsi aux minorités.

C'est en ce sens que nous sommes en droit de percevoir l'exil comme une négation fondamentale de l'égalité entre les peuples et plus précisément entre les individus.

II. Les déboutés face à la réforme de la loi

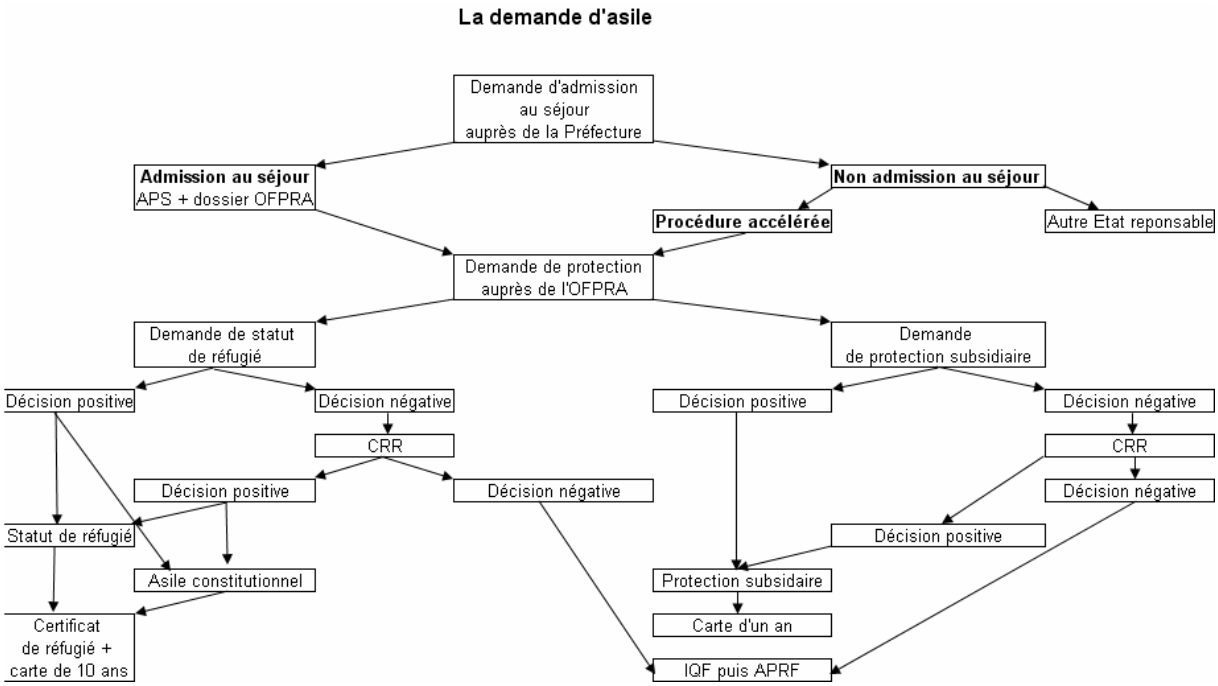


Schéma de synthèse réalisé par Delphine Descamps

A. Comment devient-on débouté ?

Selon l'article 32 ter de l'ordonnance n° 45 - 2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, « l'étranger auquel la reconnaissance de la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire a été définitivement refusé, ou l'étranger exclu du bénéfice de la protection temporaire ou qui, ayant bénéficié de cette protection, cesse d'y avoir droit, et qui ne peut être autorisé à demeurer sur le territoire à un autre titre, doit quitter le territoire français, sous peine de faire l'objet d'une mesure d'éloignement prévue à l'article 22 et, le cas échéant, des pénalités prévues à l'article 19 ». Il doit alors se soumettre aux règles de droit commun relatives à la présence d'étrangers sur le territoire français et il lui est demandé, dans la majeure partie des cas, de quitter le pays. *« Notre système ne cesse de se verrouiller au point que seuls quelques milliers parviennent à*

obtenir la reconnaissance de statut de réfugié »[120]Ainsi, FTDA remet en cause les « anomalies » et « injustices » du système français de protection.

La première démarche nécessaire consiste à être autorisé à pénétrer sur le territoire français. Selon l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, tout individu souhaitant établir un dossier de demande d'asile est placé en zone d'attente par les autorités le temps de justifier du caractère fondé ou pas de sa demande. Cette dernière est considérée comme étant « manifestement infondée »[121] lorsque l'on peut prouver que l'individu concerné ne rencontre aucun risque de persécution dans son pays d'origine ou bien si elle est tout simplement jugée « non crédible ». Le prétexte de qualité « manifestement infondée » de la demande est, selon les associations impliquées dans le soutien des demandeurs d'asile, trop souvent emprunté et ce sans justification réelle. La durée maximale théorique de la détention d'un individu en zone d'attente est de vingt jours ; période durant laquelle il est en droit de contacter la permanence juridique téléphonique de l'ANAFE[122]. « L'article quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945 établit qu'un étranger arrivant sur le territoire français en demandant son admission au titre de l'asile peut être maintenu dans une zone d'attente durant le temps strictement nécessaire à un examen de sa situation censé déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée. »[123]

« La zone d'attente est délimitée par l'autorité administrative compétente. Elle s'étend des points d'embarquement et de débarquement à ceux où sont effectués les contrôles des personnes. Elle peut inclure, sur l'emprise, ou à proximité, de la gare, du port ou de l'aéroport ou à proximité du lieu de débarquement, un ou plusieurs lieux d'hébergement assurant aux étrangers concernés des prestations de type hôtelier. Dans ces lieux d'hébergement, un espace permettant aux avocats de s'entretenir confidentiellement avec les étrangers est prévu. A cette fin, sauf en cas de force majeure, il est accessible en toutes circonstances sur demande de l'avocat. La zone d'attente s'étend, sans qu'il soit besoin de prendre une décision particulière, aux lieux dans lesquels l'étranger doit se rendre soit dans le cadre de la procédure en cours, soit en cas de nécessité médicale. Sont matériellement distincts et séparés les locaux qui ne relèvent pas de l'administration pénitentiaire et qui sont soit des zones d'attente, soit des zones de rétention mentionnées à l'article L551 - 1. »[124]

---

[120] Henry - FTDA

[121] Notion apparaissant avec la réforme de la loi relative au droit d'asile (10 décembre 2003)

[122] Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Etrangers

[123] ANAFE

[124] Article L221 - 2 du Chapitre 1er du Titre II du « Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile »

Lors de l'entretien à l'OFPRA, il est indispensable que le demandeur ait droit à un interprète ou un traducteur[125] de manière à se faire comprendre convenablement en décrivant le mieux possible sa situation dans son pays d'origine. De plus, il est primordial que ce rapport soit effectué de visu et non via un quelconque moyen de télécommunication pour un plus grand respect de la personne et une meilleure confiance réciproque. « Lorsqu'un étranger fait l'objet d'une mesure de non-admission en France, de maintien en zone d'attente ou de placement en rétention et qu'il ne parle pas le français, il indique au début de la procédure une langue qu'il comprend. Il indique également s'il sait lire. Ces informations sont mentionnées sur la décision de non-admission, de maintien ou de placement. Ces mentions font foi sauf preuve contraire. La langue que l'étranger a déclaré comprendre est utilisée jusqu'à la fin de la procédure. Si l'étranger refuse d'indiquer une langue qu'il comprend, la langue utilisée est le français. »[126]

Au regard de la loi du 10 décembre 2003, le recours[127] doit être présenté à la CRR dans un délai d'un mois après le rejet de l'OFPRA. Un reçu comportant le numéro du recours est adressé au demandeur d'asile. Depuis la mise en application de cette loi, l'intéressé n'est plus le seul à même de formuler un recours. Le ministère de l'Intérieur ou le préfet en ont désormais également la possibilité. De plus, pour un demandeur d'asile admis au séjour, la procédure de recours est suspensive. En 2003, par exemple, la CRR a pris 29 502 décisions[128] et annulé 11, 4 % des rejets de l'OFPRA. « *Depuis la loi du 10 décembre 2003, les dossiers ne présentant aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause les motifs de la décision de l'OFPRA sont rejetés « par ordonnance » ; c'est-à-dire sans convocation en audience à la C*RR. »[129] En 2003, 12, 8 % des dossiers ont été ainsi traités et d'après le Président de la CRR, il se pourrait que l'on parvienne au double dans un avenir proche. Si l'individu ne se présente pas à l'audience, ses chances de voir le rejet de l'OFPRA annulé par la CRR diminue considérablement.

Lorsque sa demande est rejetée, en référence à l'article 10 al.1 de la loi du 25 juillet 1952, une IQT[130] est remise au débouté. A partir de là, il dispose d'un mois pour quitter volontairement le territoire. Parallèlement, la décision de rejet de l'OFPRA ou de la CRR est remise au

---

[125] Devant prendre en compte la dimension des dialectes régionaux

[126] Article L111 - 7 - Chapitre unique - Livre 1er du « Code d'entrée et de séjours des étrangers et du droit d'asile »

[127] Motivé, signé, daté, rédigé en français et accompagné du rejet de l'OFPRA

[128] Dont 6 955 demandes d'aide juridictionnelle et 1 960 admissions

[129] France - Amnesty International

[130] Invitation à Quitter le Territoire

ministère de l'Intérieur. Le débouté dispose de deux mois pour faire appel auprès du Conseil d'Etat contre la décision de la CRR. Cependant, ce recours n'est pas suspensif et doit être effectué par un avocat spécialisé. Le Conseil d'Etat ne réexamine pas toute la demande d'asile. Son rôle est plutôt de vérifier que la CRR a bien respecté toutes les formalités légales et n'a commis aucune erreur juridique en prenant sa décision. En 2002, on comptait 776 demandes de vérification dans ce cadre, contre 580 l'année suivante. Seuls onze[131] d'entre elles ont été considérées comme recevables, contre une dizaine en 2003. En fin de compte, seules trois annulations ont eu lieu[132].

Dans le cas où *« la demande d'asile repose sur une fraude délibérée ou constitue un recours abusif aux procédures d'asile ou n'est présentée qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement prononcée ou imminente »*[133], la demande est traitée en priorité par l'OFPRA sans admission préalable au séjour.

A la différence de l'OFPRA, la CRR est obligée de convoquer le demandeur à l'audience qui examine son recours. L'intéressé sera prévenu par courrier postal environ trois semaines avant la date fixée. Cette audience est publique. La CRR se charge de faire en sorte qu'un interprète soit présent en fonction de la langue déclarée dans le formulaire de l'OFPRA. Le demandeur peut se rendre à cette audience assisté d'un avocat s'il le désire et s'il en a les moyens[134]. La CRR fait part de sa décision environ un mois après l'audience par courrier postal recommandé. Deux possibilités sont envisageables. La CRR annule la décision de l'OFPRA et attribue la qualité de réfugié au demandeur. Sinon, elle confirme la décision de l'OFPRA et rejette à nouveau la demande d'asile. Dans ce cas, un délai de deux mois reste à la disposition de l'intéressé pour faire appel auprès du Conseil d'Etat. Cependant, ce recours n'est pas suspensif des mesures d'éloignement que peut être amenée à prendre la préfecture. En tout état de cause, le rejet de la demande par la CRR annule le récépissé de trois mois. La préfecture informe alors le débouté du droit d'asile que son séjour sur le territoire français prend fin et qu'il doit, par conséquent, quitter le pays dans le mois qui suit. Il est spécifié que l'individu est en droit de bénéficier d'une aide au retour dans son pays d'origine. Pour faire valoir ce droit, il est indispensable de contacter l'OMI[135]. Si le délai de retour n'est pas respecté, le débouté se trouve en situation irrégulière sur le territoire. La préfecture peut alors

---

[131] En 2002

[132] En 2002

[133] Pierre - CADA

[134] Aide financière du BAJ (Bureau d'Aide Juridictionnelle) uniquement s'il est prouvé que le demandeur est entré régulièrement en France

[135] Office des Migrations Internationales

être amenée à délivrer un APRF[136]. Cette mesure peut s'accompagner, le cas échéant, d'un placement dans un centre de rétention en attendant la reconduite à la frontière ou le retour au pays. L'intéressé dispose cependant de 48 heures[137] pour contester cet arrêté auprès du Tribunal administratif qui rend sa décision dans les 48 heures qui suivent.

Un cumul de circonstances a pour conséquence une difficulté à présenter un dossier dans les formes et donc une faible proportion d'attribution du statut de réfugié. Ainsi, la méconnaissance des procédures par les demandeurs associée à une carence d'informations et d'accompagnement juridique, l'ignorance de notre langue, la nécessité de produire une demande d'asile en français accompagnée de pièces jointes également traduites ne permettent pas de renvoyer le dossier de demande d'asile à l'OFPRA dans les délais impartis. Le caractère non systématique de l'audition du demandeur d'asile par l'OFPRA, malgré des progrès récents[138], occulte les détails de la motivation à effectuer une demande d'asile. La faiblesse du montant de l'allocation mensuelle et le phénomène de précarité sociale ont pour conséquence d'imposer au demandeur une hiérarchisation des priorités plaçant la constitution du dossier derrière la nécessité d'assurer sa propre survie. Pour pouvoir bénéficier de l'aide juridictionnelle, il est indispensable d'être entré sur le territoire de manière régulière. Concernant l'hébergement, l'effet d'entonnoir restreint les possibilités d'accueil en CADA.

Alors que certains déboutés du droit d'asile seraient en réel danger s'ils retournaient dans leur pays d'origine, la circulaire du 22 octobre 2003 ordonne aux préfets de « doubler le nombre total de reconduites effectives ». Dominique De Villepin, ministre des Affaires étrangères, s'est adressé à eux en leur demandant de ne pas « relâcher leur effort ».

B. Le quotidien… entre peur et fuite

Les rejets de protection se traduisent notamment de deux principales manières. Tout d'abord, nous pouvons assister à ce que l'on appelle « l'accréditation du tortionnaire » faisant écho au fameux discours tant répété : « Tu ne t'en sortiras jamais, on ne te croira pas. ». Le fait de ne pas être reconnu en danger ravive des souffrances et traumatismes déjà mal cicatrisés.

---

[136] Arrêté Préfectoral de Reconduite à la Frontière

[137] Si ce dernier est remis en main propre à la préfecture. Le délai peut atteindre sept jours s'il s'agit d'un envoi postal en recommandé avec accusé de réception.

[138] 49 % d'audition en 2003

Le paragraphe 2 de l'article 1er de la Convention de New-York relative au statut des apatrides du 28 septembre 1954 définit un apatride comme un individu « qu'aucun Etat ne considère comme son ressortissant en application de sa législation ». Sont notamment concernées les personnes qui « se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies ». *« Il s'agit de quelqu'un qui n'a pas ou plus, volontairement ou pas, de nationalité sans exprimer de crainte de persécution au sein du pays où elle réside habituellement. Sinon, il s'agit d'un réfugié et la convention qui lui est alors appliquée est celle de Genève. »*[139]

Maintenus trop durablement sur notre territoire par une procédure trop longue, les déboutés du droit d'asile sont condamnés à une « semi-clandestinité » de part le fait de demeurer sans papier. A travers son avis du 3 juillet 1998, la CNCDH[140] s'exprime sur la situation de milliers d'étrangers en situation irrégulière, dits « sans papiers », dont les demandes de régularisation ont été déboutées au terme de la circulaire du 24 juin 1997 du Ministre de l'Intérieur.

Les Algériens forment une catégorie à part dite « sensible ». Une sorte de « dette historique » plane au-dessus de la tête des descendants des individus « étrangers » morts pour la France. En effet, l'avis de la CNCDH du 11 janvier 1995 proposait au gouvernement français de délivrer de titres de séjour spécifiques aux Algériens ne pouvant prétendre au statut de réfugié mais voyant tout de même leur liberté et sécurité menacées. Parallèlement, il a été demandé de respecter la plus grande prudence face aux mesures d'éloignement à l'encontre des ressortissants algériens.

Par ailleurs, *« la mesure de régularisation a débouté un nombre significatif de demandeurs. Il n'est ni faisable, ni souhaitable d'expulser massivement des dizaines de milliers de personnes. Mais il n'est pas acceptable non plus d'enfermer celles-ci, pour un temps indéterminé, dans la clandestinité et dans le désespoir. »*[141]

La question de la régularisation se recoupe avec la problématique des sans-papiers[142]. La question qui se pose alors étant celle de la survie sans papier. En effet, le refus de délivrer un titre de séjour à ces individus les maintient dans une situation de grande précarité juridique et matérielle.

---

[139] Romain - Amnesty International

[140] Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme

[141] Cécile - Etudiante en DEA

[142] Circulaire des 10 et 19 août 1998 et instructions ministérielles du 27 février 1998

Les « sans papiers » représentent des étrangers en situation irrégulière. Il peut s'agir de clandestins, d'étrangers entrés sur le territoire en situation régulière mais dont le délai de séjour autorisé est expiré, de déboutés du droit d'asile ou bien encore d'étrangers ne pouvant être reconduits à la frontière mais n'ayant pas pour autant accès à un titre de séjour.

Un clandestin est un étranger qui entre et / ou séjourne sur un territoire en violant les lois relatives à la situation des étrangers et sans se déclarer aux autorités de ce même pays. Ainsi, leur présence est ignorée, que ce soit par les autorités policières ou les services de l'immigration du pays concerné. On ne peut alors que tenter de les comptabiliser et ce sans grande précision. Un clandestin peut être un individu en instance de demande d'asile soit parce qu'il n'a pas pu obtenir de titre de séjour, soit parce qu'il n'a pas encore eu l'occasion de se déclarer aux autorités du pays dans lequel il vient de débarquer. De ce point de vue là, un clandestin peut donc tout à fait crainte pour sa vie s'il est renvoyé dans son pays de provenance et / ou d'origine. Selon « La chronique du clandestin » du 5 mars 1999, il y aurait plus d'un million d'individus qui quittent chaque année leur pays pour entrer illégalement dans un autre. Elle mettait même en avant une recrudescence du phénomène. Le plus souvent, ces individus deviennent ceux qu'elle nomme les « sans papiers » ou plus froidement les « sacs cercueils ». Ce mouvement est alimenté par les différentes situations politiques et économiques, notamment, de plus en plus difficiles dans certains pays. Le risque alors encouru étant d'être rapatrié vers son pays d'origine ou de provenance.

Selon la Commission européenne, « il y aura toujours de l'immigration clandestine » ; certains facteurs d'attraction ne pourront être contrés. Le 15 mars 2001, elle a adopté une communication « concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine ». Un des principaux objectifs d'une telle démarche était « d'offrir rapidement protection de sorte que les réfugiés n'aient pas à recourir à l'immigration irrégulière ou aux passeurs ». Chaque année, on compte environ 50 000 immigrés maritimes illégaux[143]. *« En septembre 2001, la présidence belge a lancé une vaste opération conjointe de contrôle aux futures frontières extérieures dont le but était d'optimiser les contrôles. 1 350 clandestins et 34 passeurs ont été interceptés. »*[144] A travers la communication du 3 juin 2003 par rapport au développement d'une politique commune en matière d'immigration clandestine, de trafic illicite et de traite des êtres humains, de frontières extérieures et de retour des personnes en

[143] Le nombre d'immigrants illégaux entrés en Europe par une frontière maritime mais contrôlés par les forces de l'ordre à l'intérieur du territoire européen n'est pas connu.

[144] Mathieu - GERME

séjour irrégulier, la Commission européenne instaure une coopération avec les pays tiers d'origine et de transit quant à une « assistance technique et financière dans le domaine de l'asile et des migrations ». *« Le règlement adopté le 10 mars 2004 vise à soutenir les pays tiers dans leurs efforts pour assurer une meilleure gestion des flux migratoires dans toutes leurs dimensions. »*[145]

Le 19 février 2004, un règlement relatif à la création d'un réseau d'officiers de liaison « immigration » est adopté. Cet OLI[146] représente l'Etat dans ses contacts avec les autorités du pays duquel il dépend et ce dans le but de « contribuer à la prévention et à la lutte contre l'immigration illégale, au retour des immigrés illégaux et à la gestion de l'immigration ». Il est censé « apporter son aide en vue d'établir l'identité de ressortissants de pays tiers et de faciliter leur retour dans leur pays d'origine ». Dès juillet 2000, la France établissait un plan d'action chargé de renforcer la maîtrise des contrôles aux frontières extérieures et prévoyait déjà la mise en place d'un réseau d'officiers de liaison dans les pays sources d'immigration. Une directive sur l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irrégulier est adoptée par le Conseil le 28 novembre 2002. *« Le principe est que chaque Etat membre de l'Union européenne adopte des sanctions envers toute personne venant en aide à un étranger, que ce soit pour pénétrer ou transiter par un pays. »*[147] L'article 3 précise que ces sanctions doivent être « effectives, proportionnées et dissuasives ». La seule exception réside dans le cas où il s'agit d'un recours de nature humanitaire. L'article 5 stipule que cela est applicable sans susciter d'entraves à la protection accordée aux réfugiés et demandeurs d'asile.

Très souvent, ces individus se retrouvent en « rétention administrative » ; c'est-à-dire qu'ils se voient privés de leur liberté. S'ils n'ont pas pu être éloigné au bout de 32 jours, ils sont libérés.

« La non régularisation de personnes qu'il est impossible d'éloigner a pour principale conséquence de laisser sur le territoire français des individus sans statut, en situation irrégulière, dont on laisse entendre qu'on ne les renverra pas de façon volontariste mais qui demeurent à la merci d'un éventuel contrôle de police. »[148] Une fois de plus, de telle pratique décrivent l'incohérence des différents gouvernements en matière d'asile, leurs difficultés à se positionner clairement par rapport à une question si problématique et pleine d'ambiguïtés. *« La situation des Albanais originaires du Kosovo en est une parfaire illustration. En mai*

[145] Mathieu - GERME

[146] Officier de liaison « immigration »

[147] Mathieu - GERME

[148] Cécile - DEA

1998, Amnesty International a interrogé le Ministère de l'Intérieur sur la situation de ces Albanais déboutés de leur statut de réfugié. Dès le mois de mars, le HCR avait appelé les gouvernements européens à ne pas renvoyer ces personnes dans leur pays. Un courrier du ministère le 25 septembre, nous a indiqué que des instructions avaient été données aux préfectures de suspendre les renvois des Albanais du Kosovo vers leur pays. Cependant, ces personnes peuvent néanmoins se voir notifier une IQT ou un arrêté de reconduite à la frontière. Elles se trouvent ainsi toujours en situation précaire. »[149] A travers ce discours, nous percevons bien celui de militants pour la défense des droits humains dénonçant ouvertement les nombreuses et inévitables conséquences sociales, économiques et politiques de ce que l'on nomme « l'asile au noir ». Cet « asile au noir » alimente le développement du « travail au noir » sur le territoire. Ces individus parviennent, on ne sait pas vraiment comment, à survivre durant des années en enchaînant les « petits boulots » non déclarés, oscillant entre une rémunération aléatoire des plus faibles et des horaires extravagants ; le tout sans couverture sociale maladie. Tout ce phénomène d'accumulation crée une sorte de marché parallèle dont ces employeurs sans scrupules sont les premiers grands bénéficiaires. *« L'asile « au noir » est le signe d'une abominable hypocrisie sociale et économique à juste titre dénoncée par les organisations de défense des droits de l'hommes, les Eglises et les intellectuels. Un de ses maux majeurs demeure l'opportunité donnée aux xénophobes de stigmatiser la présence sur le territoire d'hommes et de femmes dont la seule faute est d'avoir fuit un pays qui mettait leur vie en danger. Ces hommes et ces femmes sont contraints à un asservissement total pour conserver un minuscule « espace de vie », une chambre et quelques repas. »*[150]

Effectuer une demande de régularisation représente aux yeux de tous ces individus un immense espoir d'être enfin reconnu et de contrer la clandestinité et l'exclusion dont ils sont l'objet. Une telle démarche leur permet en fin de compte simplement de retrouver une dignité humaine et ce en toute légalité.

C. « Faux demandeurs » ou « faux déboutés » ?

Un débat a lieu entre les pouvoirs publics et certaines associations de soutien aux demandeurs d'asile autour de la question des déboutés ; à savoir s'il s'agit de « faux demandeurs »,

[149] France - Amnesty International

[150] Sophia - Etudiante en DESS

approche des pouvoirs publics[151], ou de « faux déboutés », point de vue défendu, notamment, par FTDA[152]. Cette dernière déclare même publiquement que *« les nouvelles contraintes procédurales imposées aux demandeurs d'asile par cette réforme vont accroître le nombre de déboutés et surtout de « faux déboutés ». »*[153] Après la question des « faux réfugiés »[154], surgit celle des « faux déboutés ». On peut faire l'hypothèse que le nombre important de déboutés est dû à une trop grande proportion de demandes abusives par rapport aux demandes fondées. Or, cela relèverait davantage du fait que le peu de dossiers acceptés témoigne du caractère trop restrictif de la procédure d'asile elle-même ; notamment depuis la dernière réforme. En effet, ces modifications ne résolvent pas un certain nombre de problèmes sur lesquels la Commission Consultative des Droits de l'Homme avait attiré l'attention du gouvernement. Dans l'état actuel des choses, la situation risquerait même de s'aggraver.

En 2003, l'OFPRA a reconnu le statut de réfugié à seulement 14, 8 % des demandeurs d'asile[155]. Cela traduit bien un dysfonctionnement du système que ce soit au niveau de l'accès à la demande ou bien au niveau de la procédure d'asile en elle-même. Les pouvoirs publics, dont le ministère de l'Intérieur, considèrent que l'augmentation constante du nombre de déboutés du droit d'asile et, par conséquent, le peu d'octroi du statut de réfugié, témoignent d'un « détournement de la procédure d'asile », « une démarche frauduleuse de la majorité des demandeurs d'asile » par des individus ne correspondant pas aux critères et donc, pouvant être qualifiés de « faux demandeurs ». La question peut se poser pour les demandes provenant de « pays d'origine sûrs ». En effet, *« la présomption du caractère non-fondé de leur demande fait reposer de façon plus lourde la charge de la preuve sur ces requérants sans pour autant leur donner les moyens de parvenir à renverser la suspicion de fraude qui pèse sur eux ».*[156]

D'autres points de vue s'expriment. Plus particulièrement, FTDA se positionne à l'autre bout du tunnel de l'asile en développant sept phénomènes expliquant le nombre croissant de déboutés du droit d'asile sur notre territoire. Tout d'abord, les différentes procédures sont généralement méconnues ou mal connues du demandeur. Cela s'explique notamment par un manque d'informations et d'accompagnement[157]. De plus, la nécessité de rédiger son récit de

---

[151] Notamment le Ministère de l'Intérieur

[152] Comme la majorité des associations venant en aide aux demandeurs d'asile

[153] Henry - FTDA (par rapport à la réforme du 10 décembre 2003)

[154] Basée sur les demandes manifestement infondées

[155] Appels auprès de la CRR pris en considération

[156] Henry - FTDA

[157] Notamment juridique

vie dans la langue nationale[158] et de fournir des pièces justificatives de la situation du demandeur devant être également traduites constituent une véritable entrave à une bonne constitution du dossier de demande d'asile pour des individus ignorant le français. A un autre niveau de la procédure, l'OFPRA se voit dans l'incapacité de convoquer tous les demandeurs dans les délais imposés. Par ailleurs, le faible montant de l'allocation mensuelle oblige le demandeur, pour survivre, à hiérarchiser les priorités afin de se concentrer sur ses besoins primaires et fondamentaux pour assurer sa subsistance ; mettant entre parenthèse la procédure de demande d'asile et laissant ainsi écouler les délais à respecter et s'échapper les chances qu'il pouvait avoir d'obtenir le statut de réfugié. Ce phénomène se combinant avec celui de précarité sociale. *« Des moyens supplémentaires ont été dégagés ces dernières années pour le dispositif d'asile mais un grand nombre de demandeurs restent aujourd'hui dans des conditions précaires. »*[159]

Parallèlement, l'effet d'entonnoir en matière d'hébergement engendré par un traitement hors délais des demandeurs d'asile déboutés par l'OFPRA, a pour conséquence une impossibilité d'accueillir les primo arrivants en CADA. Cette situation entraînant de nombreuses répercussions néfastes sur l'ensemble de la procédure de demande d'asile de ces individus de part l'absence d'encadrement disponible au sein d'un hébergement de type CADA. En entrant sur le territoire illégalement, les individus se mettent eux-mêmes en porte-à-faux face à la procédure de demande d'asile, ne pouvant, par exemple, de ce fait, bénéficier d'une aide juridictionnelle pour leurs démarches administratives et institutionnelles.

Se retrouver dans une de ces situations ou bien dans un cumul de plusieurs d'entre elles signifie pour le candidat à l'asile des conditions de procédure injustes et inéquitables aboutissant trop souvent à un rejet de la demande par simple oubli ou incompréhension d'une des parties du dossier. Ainsi, des demandeurs se retrouvent « déboutés » injustement du droit d'asile ; qualifiables de « faux déboutés » et non de « faux demandeurs ». *« Leur nombre met surtout en exergue les anomalies et les injustices de notre procédure d'examen des demandes d'asile. »*[160] En effet, ces différents points révèlent bien un réel malaise de la procédure d'asile en France ; qui n'est ni juste, ni équitable.

---

[158] Sans interprète ni traducteur à sa disposition

[159] Emmanuel - Amnesty International

[160] Henry - FTDA

Ainsi, pour tenter de départager ce débat, FTDA a étudié les différences d'accès au statut entre les demandeurs accueillis dans le DNA[161] et ceux qui doivent faire face à la procédure sans aide particulière qu'elle soit d'ordre administrative, juridique ou autre. Le résultat de cette enquête met en relief le fait que l'accompagnement social et juridique des demandeurs tout au long de leur procédure représente un facteur déterminant d'octroi du statut de réfugié. Accompagné, les demandeurs d'asile auraient entre deux et cinq fois plus de chances d'obtenir, à l'issu de la procédure, le statut de réfugié. Au regard de FTDA et d'autres associations ou organisations, cela ne fait aucun doute : cela traduit bien un dysfonctionnement du système et une mauvaise application ou du moins, interprétation, de la procédure. D'après ce point de vue, les individus déboutés du droit d'asile sont donc « objectivement » des « faux déboutés » du fait de ne pas avoir eu accès au soutien nécessaire à la constitution convenable du dossier de demande d'asile ; et non des « faux demandeurs » qui « en toute objectivité » ne correspondraient pas aux critères et donc, n'auraient pas obtenu le statut de réfugié, même bénéficiant d'une aide administrative, juridique ou autre. Si toutefois il était nécessaire d'apporter une preuve statistique pour témoigner de ce phénomène, nous pouvons préciser qu'en 2003, près de 70 % des individus pris en charge au sein du DNA ont obtenu le statut de réfugié. La probabilité que ces écarts soient du au hasard est pour ainsi dire très mince, voire inexistante. Pour conclure sur cette question, cette étude de FTDA confirme l'existence de « faux déboutés » sur notre territoire ; le statut de réfugié ne leur ayant pas été refusé selon des critères « objectifs » qu'ils ne remplissaient pas mais bien à l'issu de dossier incomplet du fait d'une absence d'accompagnement tout au long de leur démarche de demande d'asile. Dans un pays où *« le seul but est de rejeter massivement et au plus vite les demandes sans les examiner sérieusement »*[162], il est déplacé d'alimenter une polémique autour de la question des « faux demandeurs » ou « faux déboutés ».

Ainsi, nous pouvons nous poser la question du jeu auquel nous jouons en acceptant sur le territoire des individus auxquels nous n'offrons pas les possibilités optimales d'acquisition du statut de réfugié ; sachant pertinemment qu'ils ne pourront faire valoir leur droit d'asile auprès d'un autre pays de l'Union Européenne[163]. Il est évident que nous ne pouvons accueillir toutes les populations déplacées. Cependant, il est de mauvaise foi et inhumain de leur laisser espérer, dans la majorité des cas, en vain, une éventuelle protection. Il serait plus

[161] Dispositif National des demandeurs d'Asile

[162] Henry - FTDA

[163] Selon la Convention de Dublin

honnête et respectueux de les refuser à la frontière, leur laissant ainsi la possibilité de tenter leur chance dans un autre pays de l'Union Européenne.

Les dernières réformes du droit d'asile accélérant la procédure d'asile dans son ensemble par le biais de la réduction d'un mois à trois semaines le délai de dépôt du dossier OFPRA[164], la possibilité accordée à la CRR de rejeter par ordonnance sans examen contradictoire, etc. Tout cela risque vraisemblablement d'amplifier, dans l'avenir, le phénomène de « faux déboutés ».

D. Les déboutés comme effet pervers de la loi

L'idée de réformer à nouveau le « dispositif d'asile français » remonte au 25 septembre 2002. Deux objectifs majeurs encadraient le projet. Il s'agissait tout d'abord de simplifier la procédure[165] en la confiant, dans son ensemble, à l'OFPRA sous le contrôle de la CRR. *« Maintenant la procédure est davantage unifiée puisque c'est l'OFPRA qui traite toutes les demandes d'asile et qui détermine s'il accorde le statut de réfugié, ou la protection subsidiaire, ou rien du tout. Tandis qu'avant, il y avait une filière particulière de protection temporaire, enfin… l' asile territorial, qui ne passait pas par l'OFPRA. Donc là, on a une simplification des procédures et puis surtout, l'OFPRA est quand même armée de gens plus compétents et mieux formés que les personnels du ministère ; donc on peut espérer quand même un examen plus attentif des demandes. »*[166] Ainsi, la loi du 10 décembre 2003 soutient cette idée en énonçant que « les autorités susceptibles d'offrir une protection peuvent être les autorités de l'Etat et des organisations internationales et régionales ». Mais le projet de loi[167] de Dominique de Villepin, modifiant la loi n° 52 - 893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile[168], va bien au-delà. En effet, les conditions d'attribution du droit d'asile sont en grande partie modifiées. De plus, le concept d'asile territorial est remplacé par la notion de « protection subsidiaire ». Cette réforme fut motivée de la manière suivante : « Notre pays est devenu aujourd'hui l'un des premiers pays d'accueil des demandeurs d'asile en Europe. Il est surtout celui qui a connu ces dernières années la plus forte augmentation des demandes

[164] Notamment pour les individus considérés comme ressortissants d'un « pays d'origine sûr », etc.

[165] Examen des demandes d'obtention du statut de réfugié selon la convention de Genève ainsi que celles concernant l'asile territorial jusqu'alors déléguées aux préfectures et ministre de l'Intérieur

[166] Claudie - RAJFIRE

[167] Document n° 180 enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 15 avril 2003

[168] Articles 1 et 7 modifiés le 12 mai 1998 et articles 2, 3, 4, 5, 8, 9 et 10 modifiés le 10 décembre 2003 et entrés en vigueur le 1er janvier 2004

d'asile : celles-ci ont triplé en trois ans et se situent à des niveaux comparables à ceux de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne, soit près de 80 000 demandeurs[169] en 2001. Cette tendance à la hausse s'est confirmée en 2002. »[170].

Le second objectif de cette loi se concentre sur la réduction des délais de procédure. Ainsi, le traitement des dossiers de demande d'asile s'étend, en moyenne, sur deux ans. Pour le respect de la personne humaine, une telle démarche est intolérable.

D'un point de vue financier, le coût de revient des demandes d'asile a été estimé à 270 millions en 2002. Cependant, le seul traitement administratif ne représente que 10 % du coût total. Or, la réduction des délais de procédure permettrait un meilleur respect de l'individu ainsi que d'importantes économies au niveau du logement et de l'assurance des biens et besoins de premières nécessités.

« En raccourcissant le délai de dépôt d'une demande d'asile[171], le gouvernement s'en prend aux demandeurs d'asile plutôt qu'aux dysfonctionnements des procédures. »[172] Effectivement, il paraît impensable de considérer qu'un délai de 21 jours est suffisant quand on sait qu'il s'agit d'individus, parfois accompagnés de leurs conjoint et / ou enfants, ayant surmonté de nombreux obstacles pour arriver en France. Comment seraient-ils raisonnablement et convenablement en mesure de restituer correctement les raisons qui les ont poussées à quitter leur pays quand la plupart d'entre eux ignorent encore s'ils ont un toit pour dormir. En d'autres termes, bien qu'il soit nécessaire de raccourcir les délais d'instruction d'une demande d'asile, il conviendrait davantage de commencer par agir sur les plus significatifs ; c'est-à-dire ceux dont dépend le « désordre » produisant une attente injustifiée pouvant s'étendre sur plusieurs années. On ne peut cautionner le fait que depuis plusieurs années certaines préfectures fixent des délais de plusieurs mois avant d'autoriser un individu à déposer sa demande d'asile ; refusent, illégalement, les domiciliations associatives *« comme cela s'est passé à Orléans où la préfecture a été sévèrement rappelée à l'ordre par le Tribunal administratif à la suite de son refus de prendre en considération les domiciliations délivrées par l'ASTI[173] »*[174]. Un mois est le temps à peine nécessaire à la construction d'un dossier de

---

[169] 48 000 à l'OFPRA et 31 000 auprès de la préfecture pour l'obtention de l'asile territorial

[170] Dominique de Villepin

[171] Délai dont dispose un demandeur d'asile pour saisir l'OFPRA et, le cas échéant, la CRR

[172] Clara - RAJFIRE

[173] Association pour le Soutien des Travailleurs Immigrés

[174] Claudie - RAJFIRE

demande d'asile dans des conditions acceptables. Ainsi, ce délai de 21 jours va à l'encontre d'une protection totale et entière.

Le 10 décembre 2003[175], le gouvernement Raffarin réforme la loi n° 52 - 893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile ; cela dans une volonté d'alignement européen en intégrant dans le droit français trois directives européennes en matière d'asile. La première, concernant les normes minimales de l'accueil des demandeurs d'asile est adoptée le 27 janvier 2004. La deuxième, sur les normes minimales des conditions que doivent remplir les ressortissants des pays-tiers afin de pouvoir prétendre au statut de réfugié, a pris la forme d'un accord lors de la réunion du Conseil de l'Union Européenne le 30 avril 2004. La dernière, portant sur l'octroi et le retrait du statut de réfugié, a fait l'objet d'une « orientation générale » lors de ce même Conseil. Comme nous pouvons le constater, cet alignement par le bas des normes relatives à l'asile a pour conséquence une réduction considérable des chances de protection en France. Cette réforme a pour objectif majeur de réduire les délais d'instruction devant l'OFPRA et la CRR. Désormais, seule une minorité de demandeurs d'asile se verra attribuée le luxe d' *« un examen complet et non expéditif »*[176]. France Terre d'Asile déclare qu'il s'agit *« de délais qui nuisent à la qualité et à l'examen de la demande. »* Forum Réfugiés défend le même point de vue en considérant que « cette disposition est inacceptable car elle constitue une atteinte grave aux conditions d'exercice du droit d'asile et est profondément méprisante pour les personnes qui s'adressent à notre pays afin d'y demander sa protection. » Un premier antagonisme pour le demandeur est de considérer, si l'inverse ne lui est pas indiqué, que le délai de dépôt de sa demande coïncide avec la durée de validité de son APS. Concernant cette dernière, il est prévu qu'elle soit remise au demandeur dans un délai de quinze jours. Or, la loi relative au droit d'asile demande que la remise de ce document soit immédiate. Il existe une autre contradiction au sein même du dispositif rendant la procédure encore plus complexe et aléatoire. En effet, une telle mesure revient à écarter de la candidature au statut de réfugié tous les ressortissants de pays non francophones ne pouvant faire traduire leur récit de vie ainsi que les documents à joindre au dossier dans le cours temps qui leur est imparti. De plus, l'OFPRA est obligée de statuer sur les demandes d'asile relevant d'une procédure prioritaire dans les quinze jours[177]. Les délais de convocation par l'OFPRA oscillant autour de trois semaines et le temps nécessaire au regroupement des différents documents devant être fournis en pièces

[175] Loi n° 2003 – 1176 ; JO du 11 décembre 2003

[176] Henry - FTDA

[177] Voire 96 heures dans le cas où le demandeur se situe en rétention administrative

jointes du dossier, de telles dispositions rendent, encore une fois, impossible une procédure de demande d'asile équitable. Ces paradoxes établissent bien l'incohérence de l'Etat face aux différentes étapes de la procédure de demande d'asile.

Concernant la notion de « pays d'origine sûr », appliquer une procédure prioritaire aux demandes d'asile d'individus provenant d'un de ces pays représente *« une véritable négation du droit d'asile »*[178].

Cette réflexion présente les « nouveaux » déboutés du droit d'asile comme un effet pervers de la modification de la loi du 10 décembre 2003. Un effet pervers, au sens de la théorie de Raymond Boudon, est un résultat non désiré et fâcheux d'une action qui se retourne contre les intentions de ceux qui l'on prise, selon la formule « l'enfer est pavé de bonnes intentions ». L'effet boomerang traduit un résultat complètement contreproductif et désastreux, opposé à celui étant à l'origine recherché et attendu. Ces résultats « contreproductifs », ces « dommages collatéraux », ces « effets secondaires » et « conséquences non désirées » sont nombreux tant dans la vie courante que dans les domaines politique, économique, social, juridique, militaire, culturel, etc.

La plupart du temps, on a tendance à partir du principe qu'une certaine action aura un résultat bénéfique. On oublie cependant souvent que ce résultat attendu n'est obtenu que « toutes choses égales par ailleurs ». Il arrive très régulièrement que l'action modifie les conditions initiales de sorte que le résultat obtenu est différent de celui qui était prévu. Ainsi, les effets pervers peuvent être dus à des travers cognitifs et émotionnels relevant de la psychologie sociale ou bien à des éléments ignorés au moment de la décision. Cette ignorance peut être soit générale (connaissances insuffisants) ou bien limitée au cercle décisionnaire (ignorant les avertissements clairement énoncés d'individus mieux avertis). Nous pouvons ici effectuer un parallèle avec l'élaboration d'une loi. En effet, ce n'est qu'une fois les instructions mises en application que l'on se rend réellement compte de leur portée. Cependant, concernant le droit d'asile, il n'était pas si difficile de se projeter dans la réalité pour se rendre compte que les restrictions envisagées n'étaient pas concrètement applicables à la réalité du contexte actuel.

L'aléas moral est un effet pervers se reportant à un système réglementaire comportant une défaillance juridique importante permettant des abus, voire des fraudes. Cela peut se rapprocher des tentatives de « fraudes » concernant les demandes de droit d'asile. L'effet d'éviction consiste en une action nouvelle ayant comme but de rendre inefficace une autre

[178] Henry - FTDA

action antérieure. C'est le cas de certains points relatifs au droit d'asile réformés par la loi du 10 décembre 2003.

III. Les alternatives pour contrer le processus[179]

« La réforme du droit d'asile doit mettre au centre le demandeur. Il faut une politique d'asile plus généreuse. Il n'est pas possible que la machine administrative française produise aujourd'hui 90 % de déboutés du droit d'asile ! »[180]

A. L'amalgame entre asile et immigration

Un immigré, dans son sens commun, est considéré comme une personne qui, contrairement au réfugié, a quitté son pays pour des raisons économiques ou de convenance personnelle. Théoriquement, il ne risque pas de persécution en cas de retour dans son pays d'origine. D'ailleurs, il peut s'y rendre pour des vacances ou à l'occasion d'événements familiaux, ce qui n'est pas, sauf exception, le cas du réfugié.

« Il conviendrait, quelles que soient les solutions retenues, d'éviter l'amalgame entre immigration et asile sauf à vouloir définitivement tourner le dos à nos engagements internationaux. Nul n'aurait intérêt à entretenir la confusion. »[181] Ainsi, FTDA a toujours défendu une distinction claire entre immigration et asile. Dans cette optique « morale », elle se positionne contre une procédure de régularisation massive de tous les déboutés du droit d'asile sans distinction individuelle. Le regroupement des décrets d'application des lois relatives simultanément à la maîtrise de l'immigration d'une part et au droit d'asile d'autre part, parus le 14 août 2004, ne vont pas dans le sens d'une distinction entre les deux phénomènes migratoires.

Au sujet des demandes de régularisation, certaines réalités interpellent les concernés. « En recevant les lettres de refus, les patients ont cruellement ressenti l'amalgame fait avec les

[179] Voir Annexe n° 5

[180] Henri - FTDA

[181] Henri - FTDA

immigrés économiques : les réfugiés n'ont évidemment pas de feuille de paie, de facture d'électricité ou de quittance de loyer. »[182]

La loi n° 2003 - 1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité[183] ainsi que celle du 10 décembre 2003 traduisent une véritable volonté de contrôle de l'immigration, de régulation des flux et transit ; voire même de « fermeture » des frontières. Bien que la problématique d'immigration demeure bien à part, le contrôle des flux migratoires se répercute forcément au niveau de l'accès des demandeurs d'asile aux territoires et / ou aux différentes formes de protection. *« Plusieurs textes examinés ou adoptés ont eu ou auront pour conséquence une complication de l'accès aux procédures d'asile. »*[184]

Les Etats membres de l'Union européenne prennent de plus en plus de dispositions en ce qui concerne le contrôle aux frontières.

Les mesures élaborées dans le but de dissuader voire même empêcher les étrangers de se présenter à nos frontières se multiplient. En effet, entre 2001 et 2003, on compte 43 % de demandes d'asile en moins. Ainsi, la logique de dissuasion s'accompagne d'une diminution du taux d'admission[185].

Le 1er mars 2005, le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, regroupant les textes législatifs qui traitent de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, est adopté en vertu de le loi du 26 novembre 2003[186]. Une telle pratique entretient l'amalgame entre la question de l'immigration et celle du droit d'asile car les individus se présentant à la frontière d'un pays dans l'optique d'y demander l'asile représentent une catégorie particulière d'étrangers.

B. La réouverture des dossiers des « faux déboutés »

« Nous aimerions entendre des propositions pour les quelque 200 000 personnes déboutées du droit d'asile présentes sur notre territoire et pour lesquelles nous demandons le réexamen

---

[182] Diane Kolnikoff - Psychothérapeute

[183] Modifiant l'ordonnance n° 45 - 2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France

[184] Romain - Amnesty International

[185] 17, 3 % à 3, 8 % entre 2001 et 2003

[186] Article 92 de la loi n° 2003 - 1119

des dossier. »[187] Entre 7 à 13 % des déboutés obtiennent le statut de réfugié à l'issu d'une réouverture de leur dossier. Cela traduit bien une légèreté incontestable de certaines décisions de rejet.

La commission sénatoriale d'enquête sur les régularisations d'étrangers en situation irrégulière a révélé des disparités de « solution » entre plusieurs Préfectures alors que les situations personnelles sont de même nature. Cela traduit une inégalité de traitement et exige un réexamen des demandes de manière équitable.

La CNCDH souhaite que toute personne entrant sur le territoire national dans l'objectif d'effectuer une demande d'asile se voit pris en considération par l'OFPRA équitablement et justement ; toute demande devant être étudiée de manière égale par l'OFPRA et la CRR, même lorsqu'il s'agit de procédures prioritaires. De plus, elle émet le désir de voir le statut de réfugié s'étendre aux membres de la famille[188] du demandeur qui le souhaite. Elle propose également que l'aide juridictionnelle ne dépende plus de la régularité et de la durée du titre de séjour en France.

Les modifications du droit d'asile par la loi du 10 décembre 2003 vont *« probablement motiver une hausse du nombre de demandes de réexamen ou de réouverture de dossiers »*[189]. A travers une pétition[190] adressée au Président de la République le 14 mars 2005, FTDA exprime le souhait d'une mise au point claire et concise concernant les conditions de réouverture des dossiers de demande d'asile ; notamment pour les individus désirant bénéficier des nouvelles dispositions de la loi[191]. Concernant les « faux déboutés », la réouverture[192] de leur dossier se révèle indispensable pour permettre à ces individus l'accès à une procédure « normale » de demande d'asile afin qu'ils aient les mêmes chances que les autres d'obtenir le statut de réfugié en fonction de critères « objectifs » relatifs à la loi en vigueur en matière de demande d'asile. Cela semble d'autant plus être une nécessité pour ceux n'ayant pas eu la chance de bénéficier d'un accompagnement en CADA par manque de place disponible ou par mauvaise interprétation de leur dossier ne les plaçant pas prioritaires. *« Le nombre de places en centre d'accueil est insuffisant alors que le taux d'obtention du statut est bien plus élevé pour les demandeurs hébergés dans ces centres que pour ceux qui en*

---

[187] Henry - FTDA

[188] Conjoints, enfants et ascendants à charge

[189] Henry - FTDA

[190] Voir Annexe n° 9

[191] Protection subsidiaire et temporaire

[192] La notion juridique de réexamen nécessitant des éléments nouveaux.

sont exclus. En novembre 2002, la CFDA[193] *estimait déjà à 15 000 le nombre de places à ouvrir. »*[194]

Si toutes les conditions favorables à un traitement « juste et équitable » de chaque demande ne sont pas réunies lors de la réouverture du dossier d'un débouté, cette dernière aura été vaine car un nouveau refus viendra conformer le rejet.

La Ministre déléguée à l'Intégration, à l'Egalité des chances et à la Lutte contre l'exclusion, Nelly Olin, a transmis à Jacques Ribs, Président de FTDA, le 15 octobre 2004, le rapport de la mission IGAS-IGA[195] portant sur la situation des familles déboutées en France.

Lorsque la réponse de l'OFPRA concernant une demande d'asile est négative, l'individu fait appel auprès de la CRR. Si la décision définitive est négative, il lui sera adressé un IQF, puis un APRF.

La préfecture est en mesure de réexaminer les dossiers de demande d'asile au cas par cas. Par ailleurs, le Conseil d'Etat pourvoit en cassation.

Le demandeur d'asile doit fournir, au moins, un nouvel élément à son dossier pour être en mesure de faire valoir son droit au réexamen de ce dernier. Le Conseil d'Etat définit un « fait nouveau » comme « un fait de nature à justifier des craintes personnelles en cas de retour dans son pays ou bien intervenu postérieurement à la première décision juridictionnelle ou antérieurement si le demandeur établit qu'il n'a pu en avoir connaissance que postérieurement ». La procédure à suivre est alors d'effectuer une nouvelle demande d'admission au séjour auprès de la préfecture qui peut octroyer une APS de quinze jours. L'intéressé dispose alors d'un délai de huit jours pour faire enregistrer son formulaire par l'OFPRA qui se prononce sur la recevabilité de réexamen dans les 96 heures. Passé ce délai, si le demandeur n'a aucune nouvelle, il doit prendre ce silence pour un refus implicite de rejet.

Les individus ayant été déboutés de leur demande de statut avant le 1er janvier 2004 ou après mais sur le seule référence à la Convention de Genève sont en droit de déposer une demande de protection subsidiaire car, dans ce cadre, l'OFPRA considère qu'il s'agit d'une demande de réexamen.

---

[193] Coordination Française pour le Droit d'Asile

[194] Romain - Amnesty International

[195] Inspection Générale des Affaires Sociale

C. Prise en charge des « ni régularisables, ni expulsables »[196]

« Amnesty s'oppose au renvoi de toute personne dans un pays où ses droits fondamentaux tel qu'on les combat risquent à coup sûr d'être bafoués »[197]

L'un des points les plus sensibles du débat autour du droit d'asile serait la question des « ni-ni » ; déboutés ne pouvant être renvoyés dans leur pays d'origine en raison des risques, connus par le juge administratif, que comporte pour eux un tel retour mais ne bénéficiant pas pour autant d'un titre de séjour. *« Le pire c'est qu'ils sont à la fois déboutés, mais inexpulsables, parce que simultanément le ministre de l'Intérieur produit des circulaires demandant le non-renvoi… »*[198]. Cette catégorie de déboutés du droit d'asile regroupe les individus ne pouvant être régularisables de part le fait qu'ils ne remplissent pas les critères d'octroi d'une protection quelconque sur notre territoire ; ni expulsables du fait que leur pays d'origine ne rentre pas dans la catégorie des « pays d'origine sûr »[199]. A cela ajoutons le fait que les préfets ne renvoient jamais les déboutés ayant la charge d'une famille dans notre pays.

Le phénomène est perceptible dans différents pays européens. Ainsi, la Belgique témoigne : « L'importance du nombre de ces gens, la situation de précarité sociale et de marginalité dans laquelle la plupart d'entre eux se trouvent, les inconvénients que provoque leur participation clandestine sur le marché du travail, notamment la part importante que représente cette population dans le travail au noir, et les éventuels problèmes d'ordre public ont incité le gouvernement à procéder à une vaste opération de régularisation. »[200]. Il s'agit là d'un cercle vertueux ; voire vicieux. On pourrait qualifier un tel phénomène d'effet pervers selon la théorie de Raymond Boudon.

Comme le prévoit la CNCDH, ces individus doivent avoir accès à une « procédure de régularisation » dans l'objectif que leur soit délivré un titre de séjour spécifique de trois ans. Intégrés dans les règles du droit commun, ils seront alors en mesure de faire face à leur situation de manière bien plus décente et satisfaisante[201]. Dans l'absence d'une telle

---

196 La loi Pasqua évoquait déjà une telle situation avec l'expression « ni éloignables, ni régularisables »

197 France - Amnesty International

198 Henri - FTDA

199 Ne craignant pas pour leur vie et / ou leur liberté ; ni pour celles de leur famille si retour il y avait

200 « Les régularisations selon le gouvernement arc-en-ciel » par Benoït Van Der Meerschen (Ligue des Droits de l'Homme)

201 Droit au travail leur permettant de sortir de l'assistanat, etc.

procédure, nous nous heurterons à tout un ensemble de désordres moraux et financiers très coûteux, non seulement pour la société qui les accueille sans les accepter mais aussi et surtout, pour eux-mêmes (travail clandestin, délinquance, etc.). Parallèlement, les préfets peuvent procéder à des régularisations individuelles. Les critères, devant alors être pris en compte sont l'ancienneté du séjour, la charge d'une famille sur le territoire d'accueil si tel se révèle être le cas, l'insertion dans la société d'accueil, la situation politique, sociale, économique, etc. dans le pays d'origine[202], etc. L'article 25 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 interdit toute mesure d'éloignement à l'égard des individus résidant habituellement en France depuis plus de quinze ans ou régulièrement depuis plus de dix ans.

Le 22 août 1996, le Conseil d'Etat souligne la contradiction de l'expression « droit à la régularisation ». En effet, une régularisation est accordée lorsque le demandeur d'un titre de séjour ne bénéficie d'aucun droit. Ainsi, à titre exceptionnel, cet acte peut prendre la forme d'une mesure gracieuse. Cette situation concerne, majoritairement, les demandeurs ayant des problèmes de santé importants. De même, le demandeur peut ainsi invoquer un droit spécifique qui est celui de connaître « une vie familiale normale ». A travers une circulaire adressée aux préfets le 9 juillet 1996, le gouvernement exprime sa préoccupation quant aux situations de refus de séjour ne pouvant pour autant pas déboucher sur une reconduite systématique à la frontière. Le Conseil d'Etat, quant à lui, veille à la proportionnalité entre un soucis de contrôle et le respect du « droit à une vie familiale normale » pour tous. En tout état de cause, le gouvernement se doit d'établir un examen individuel de chaque cas lui étant présenté. Particulièrement préoccupée du sort de milliers d'étrangers en situation irrégulière, communément appelés « sans papiers », dont une grande partie ne peut être reconduite à la frontière, la CNCDH énonce, lors de son avis du 12 septembre 1996, six critères de régularisation. Cette démarche est motivée, notamment, par la volonté d'une politique commune de l'immigration dans le cadre de l'Union européenne ; concernant plus précisément les conditions de régularisation de certaines catégories d'étrangers. Dans ce contexte, la CNCDH demande au gouvernement de publier des circulaires à destination des autorités administratives compétentes, accordant une régularisation, dans les meilleurs délais. Plusieurs catégories d'étrangers sont concernées, dont les individus déboutés du droit d'asile pour qui *« le retour dans leur pays d'origine les exposerait, en raison de la situation politique y régnant, à des risques sérieux, même si ces risques ne sont pas le fait du gouvernement légal*

[202] Reconnu ou pas comme « pays d'origine sûr »

du pays »[203]. La CNCDH demande que l'appel auprès de la CRR soit suspensif, dans tous les cas, de toute mesure d'éloignement du territoire le temps de la procédure.

En Belgique, par exemple, nous retrouvons la même lenteur administrative à cette étape de la procédure. « Plus d'un an après le début de cette vaste « opération de régularisation », la grande majorité de ces « gens » attend toujours une réponse à leur demande. »[204].

« La circonstance que l'étranger demandeur ait été précédemment l'objet d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière ne fait pas obstacle à l'instruction de sa demande. En cas d'interpellation, la demande est instruite en urgence pendant la durée de la rétention administrative. »[205] En effet, la circulaire du 24 juin 1997[206] de Jean-Pierre Chevènement concerne les conjoints de Français, les conjoints d'étrangers en situation régulière, les conjoints de réfugiés statutaires, les familles étrangères constituées en France depuis longtemps, les parents d'enfants de moins de seize ans nés en France, les enfants d'étrangers en situation régulière entrés hors regroupement familial, les mineurs étrangers de plus de seize ans ou majeurs entrés en France hors regroupement familial, les enfants mineurs de moins de seize ans entrés hors regroupement familial, les enfants nés d'une précédente union, les étrangers sans charge de famille régularisables, les étrangers malades, les étudiants en cours d'études supérieures ainsi que les personnes n'ayant pas le statut de réfugié politique qui pourraient courir des risques vitaux en cas de retour dans leur pays d'origine. Son objectif majeur est de « mettre fin à la situation intolérable ou inextricable dans laquelle se trouvent certains étrangers présents sur son territoire »[207]. Les trois catégories nous intéressant le plus dans le cadre de ce travail de recherche sont les familles étrangères constituées de longue date en France, les étrangers malades ainsi que les personnes n'ayant pas le statut de réfugié politique qui pourraient courir des risques vitaux en cas de retour dans leur pays d'origine. Dans le premier cas, il faudra tenir compte du « faisceau d'indices »[208] pour envisager une régularisation lorsque l'arrivée sur le territoire remonte à plusieurs années. Le deuxième cas, concerne « l'étranger résidant habituellement en France, atteint d'une pathologie grave nécessitant un traitement médical, dont le départ pourrait entraîner pour lui des conséquences

---

[203] Sophia - DESS

[204] « Les régularisations selon le gouvernement arc-en-ciel » par Benoît Van Der Meerschen (Ligue des Droits de l'Homme)

[205] Circulaire de régularisation de Jean-Pierre Chevènement, Ministre de l'Intérieur, datant du 24 juin 1997

[206] Parue au Journal Officiel du 26 juin 1997

[207] Circulaire de régularisation de Jean-Pierre Chevènement, Ministre de l'Intérieur, datant du 24 juin 1997

[208] Justificatifs de ressources issues d'une activité régulière, d'un domicile, du respect des obligations fiscales ainsi que de la scolarisation des enfants

d'une exceptionnelle gravité, sous réserve qu'il ne puisse effectivement poursuivre un traitement approprié dans le pays de renvoi »[209]. L'APS accordée est de trois mois renouvelable. Il peut leur être délivré une carte de séjour temporaire dans le cas où le médecin inspecteur départemental de la santé déclare qu'un traitement de longue durée se révèle être nécessaire. Le dernier cas relève des paragraphes 1.1 à 1. 8 de cette même circulaire. Les principaux concernés semblent être les Algériens. En effet, ceux s'estimant menacés en cas de retour dans leur pays d'origine, devront voir leur dossier transmis à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques afin qu'il soit soumis à une commission interministérielle et ce préalablement à toute décision les concernant. Dans de telles circonstances, la régularisation annule l'arrêté de reconduite à la frontière.

Ainsi, la circulaire du 30 octobre 2004 relative aux demandes d'admission au séjour des étrangers en situation irrégulière[210] est rendue publique par le ministère de l'Intérieur en décembre 2004. Ne modifiant ni celle de décembre 2002, ni celle de janvier 2003, elle se révèle toutefois être un rappel utile aux préfets quant à leur droit à « admettre au séjour des requérants sur la base de critères humanitaires ». Cela pouvant tout à fait être appliqué à des familles déboutées du droit d'asile « démontrant une volonté forte d'intégration au regard notamment de l'ancienneté du séjour de ces personnes sur le territoire français, de leur niveau d'insertion dans la société française en particulier la maîtrise de la langue, et de la scolarisation des enfants ».

Pour le GISTI[211], « le gouvernement a délibérément choisi la voie de la demi-mesure. En écartant le terme même de régularisation, puisque le texte a pour objet le « réexamen de la situation de certaines catégories d'étrangers », il se lance dans une opération qui risque non seulement de maintenir des situations intolérables ou inextricables, mais encore d'en gérer de nouvelles. »[212]

Cette circulaire donne lieu à la loi Chevènement sur la régularisation du 11 mai 1998.

« Amnesty est préoccupée par le rajout de clauses d'exclusion dans le cadre de la protection subsidiaire. Par exemple, la notion de « crime grave de droit commun » ne précise pas le lieu ou la date du crime. Il y a également la notion de « menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat ». Amnesty International s'applique à s'assurer que tous les individus désirant demander une protection, quel qu'elle soit, aient accès à une

[209] Article 25 (8o) de l'ordonnance du 2 novembre 1945

[210] N° NOR/INT/D/04/00134/C

[211] Groupe d'Information et de Soutien des Immigrés

[212] Propos tenus dès juillet 1997

procédure d'asile équitable et satisfaisante afin de ne pas risquer le renvoi dans le pays d'origine d'individus pouvant réellement craindre pour leur sécurité. Elle porte un œil très attentif aux orientations et mesures prises par les pouvoirs publics en matière de protection des réfugiés et demandeurs d'asile que ce soit au niveau des lois, projets de loi, circulaires, etc. Une telle attitude lui permet de contrôler que la loi persiste à permettre d'identifier les individus exposés à des risques dans leur pays d'origine et de les protéger ainsi contre un renvoi forcé.

Au niveau européen, la Commission considère que les mesures de régularisation n'ont pas de véritables conséquences positives sur le long terme. Elle va même jusqu'à supposer qu'elles pourraient entraîner un « facteur d'attraction supplémentaire ». *« Il y a quelques mois, des fourgons de clandestins ont été arrêté à la frontière France / Espagne. Les gens avaient entendu parlé de la politique de régularisation de l'Espagne et ont tenté leur chance alors que, de toute manière, ils ne correspondaient pas au profil puisque les individus concernés étaient, notamment, ceux résident en Espagne depuis un certains nombres d'années, etc. »*[213]

La Commission européenne envisage même la possibilité que les régularisations soient « évitées ou limitées à des situations tout à fait exceptionnelles ». Cependant, dans le respect des droits de l'homme, il est précisé que les individus concernés doivent être « dans un état de santé approprié », « l'escorte ne doit pas être armée », « des mesures coercitives » ne peuvent être employées que dans des circonstances de « refus ou de résistance ».

Toutefois, il persistera des refus au séjour qui devront être suivis d'une IQT.

« La recommandation de régulariser les étrangers « juridiquement non éloignables », les « ni-ni », n'a jamais été appliquée. »[214]

D. Une « histoire sans fin » : Gérer le retour des « définitivement déboutés »

La possibilité de régularisation représente l'ultime recours des réfugiés ayant déjà endurés toute la complexité du parcours d'un demandeur d'asile[215]. Voir cet espoir s'anéantir représentent à leurs yeux un échec supplémentaire très difficilement surmontable. *« Effondrés,*

[213] Matthieu - GERME

[214] Citation d'entretien

[215] De l'OFPRA à la CRR

ils n'ont plus aujourd'hui l'énergie de continuer à espérer et à se battre. Les thérapeutes sont confrontés à une recrudescence des symptômes d'anxiété, des signes de dépression, du repli sur soi voire même, dans le pire des cas, une rupture des soins. Certains patients sont tellement préoccupés par les difficultés qu'ils rencontrent au quotidien qu'ils ne parviennent plus à se mobiliser sur leur thérapie et sur toute autre activité. Pour d'autres, la difficulté à s'insérer normalement constitue le dernier lien avec l'obtention du statut représentant le dernier obstacle, infranchissable. »[216]

Selon l'article 32 ter du Chapitre 7 de l'ordonnance n° 45 - 2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, « l'étranger auquel la reconnaissance de la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire a été définitivement refusé, ou l'étranger exclu du bénéfice de la protection temporaire ou qui, ayant bénéficié de cette protection, cesse d'y avoir droit, et qui ne peut être autorisé à demeurer sur le territoire à un autre titre, doit quitter le territoire français, sous peine de faire l'objet d'une mesure d'éloignement prévue à l'article 22 et, le cas échéant, des pénalités prévues à l'article 19 ». On estime qu'environ 7 % des « définitivement déboutés » quittent le territoire d'eux-mêmes et environ 20 % sont reconduits à la frontière par les forces de police. *« Il faut que des règles claires soient édictées et que lorsque le retour est possible, il ait lieu. »*[217] De nouvelles instructions ministérielles sont établies concernant l'aide au retour. « « *Le bras séculier* » de la volonté du ministre de l'intérieur étant « *l'exécution des reconduites à la frontière* »[218], son projet n'hésite pas à proposer que le contrôle du juge judiciaire sur le maintien en rétention des étrangers en voie d'éloignement s'exerce 48 heures après le début de la rétention au lieu de 24 heures actuellement. Il sera ainsi possible de renvoyer dans leurs pays des étrangers qui sont aujourd'hui remis en liberté, surtout depuis que - et peut-être bien parce que - la Cour de Cassation a autorisé le juge à examiner la légalité des conditions d'interpellation. »[219].

« Le 23 juillet 1991, monsieur M. a présenté une demande de titre de séjour dans le cadre de la procédure de régularisation exceptionnelle des demandeurs d'asile définitivement déboutés. Sa demande est rejetée par le préfet le 3 octobre : deux mois et demi plus tard. Ce dernier ayant déclaré que « l'examen approfondi de votre dossier fait apparaître que votre situation personnelle ne justifie pas votre admission au séjour à titre dérogatoire ». Monsieur

[216] Clara - RAJFIRE

[217] Henry - FTDA

[218] *Le Figaro*, 7 novembre 1996

[219] Communiqué du GISTI du 8 novembre 1996

M. tente alors de saisir le juge administratif d'un recours. Le Conseil d'Etat déclare cette décision comme étant illégale car insuffisamment motivée du fait d'un manque de précisions quand à la situation particulière du demandeur censées déterminer qu'il n'est pas en droit d'obtenir la régularisation de sa situation. »[220]

La durée des procédures, pouvant parfois dépasser plusieurs années, ne facilite en rien le retour « normal » des déboutés dans leur pays d'origine car plus l'éloignement est long, plus il est difficile, à tous points de vue, de quitter le pays d'accueil.

« La réforme de l'Ordonnance de 45, qui prolonge la durée de maintien en centre de rétention (de 12 à 32 jours), devrait avoir pour conséquence une augmentation des reconduites à la frontières. Mais ceci ne permettra pas de résorber totalement et définitivement le « stock » des déboutés vivant sur le territoire français. »[221] Ainsi, le rapport IGAS/IGA[222] propose la mise en place d'une aide au retour et / ou une régularisation massive de l'ensemble des déboutés du droit d'asile toujours présent sur le territoire français.

Le 18 mai 1999, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe adopte la recommandation n° R (99) 12 sur le retour des demandeurs d'asile déboutés ; soumise par le CAHAR[223]. La dite recommandation établit que « toute personne dont la demande d'asile a été dûment examinée au cours d'une procédure complète et équitable et qui, de l'avis des instances compétentes, ne répond pas aux conditions d'attribution du statut de réfugié ou ne requiert pas non plus d'autres formes de protection n'a aucun droit, à moins qu'elle n'y soit autorisée pour d'autres motifs, de rester sur le territoire du pays d'accueil et devrait par conséquent coopérer avec les autorités respectives pour faciliter son retour »[224]. Ainsi, le pays d'accueil doit se porter garant d'un retour obligatoire nécessaire lorsque l'individu concerné ne manifeste pas de volonté de quitter de lui-même le territoire mais devant s'appliquer dans des conditions humaines et respectueuses des droits de l'homme fondamentaux (le recours à la force devant être banni) ; l'unité de la famille devant être considérée. Par ailleurs, le pays d'origine se doit d'appliquer le droit international en accueillant ses propres ressortissants sans formalités, délais ou obstacles inutiles. De plus, aucune sanction ne doit être prise du fait d'une demande d'asile ou autre forme de protection dans un autre pays.

---

[220] Clara - RAJFIRE

[221] Henry - FTDA

[222] Voir Annexe n° 4

[223] Comité Ad Hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'Asile territorial et des Réfugiés

[224] Recommandation n° R (99) 12 et exposés des motifs

D'un commun accord, le pays d'accueil et celui d'origine doivent coopérer dans le but de facilité le retour des demandeurs d'asile déboutés, notamment par des accords de réadmission. Une des missions du CAHAR est « de faire des propositions pour la solution des problèmes pratiques et juridiques auxquels sont confrontés les Etats dans le domaine de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides, notamment par l'élaboration d'instruments juridiques appropriés[225] dans l'esprit libéral et humanitaire des Etats membres du Conseil de l'Europe visant entre autres à régler les questions du pays de premier asile et de l'asile territorial et à traiter les questions spécifiques dans les nouveaux pays d'accueil »[226]. Les autorités nationales chargées des procédures en matière d'asile constatent que la plupart des personnes déboutées ayant reçu un traitement et une évaluation de leur situation « objective et équitable » ne rentrent tout de même pas dans leur pays d'origine. Le retour volontaire étant rare, elles se retrouvent alors dans l'obligation, de mettre en œuvre un retour forcé. Deux faits sont à l'origine de ce non retour. Dans un premier temps, il y a l'individu qui pour différentes raisons, refuse de retourner dans son pays d'origine. Ensuite, il peut exister un refus du pays d'origine à accueillir ses ressortissants (sorte de sentiment de trahison envers leur patrie d'origine). D'où l'initiative de cette recommandation par le CAHAR. Accorder l'asile à de nouveaux arrivants et lié au fait de favoriser le retour des demandeurs déboutés après une analyse « objective et équitable » de leur situation. « Les instances compétentes du pays d'accueil peuvent prendre les mesures spéciales appropriées pour assurer le retour des demandeurs d'asile déboutés. Si des demandeurs d'asile déboutés empêchent délibérément la mise en œuvre du retour, une réduction des avantages sociaux peut, selon la loi, être appliquée par le pays hôte. Les droits fondamentaux des demandeurs d'asile déboutés doivent néanmoins être pleinement respectés également dans ces situations.»[227] Si le demandeur débouté s'oppose à son retour dans son pays d'origine, il s'expose à un éventuel recours à la détention.

« Le terme « ping-pong » est employé lorsqu'une personne est éloignée vers un pays qui ne veut pas l'admettre sur son territoire et qui la renvoie systématiquement sur Roissy. Il arrive que la PAF tente de renvoyer cette personne de nombreuses fois vers cette destination. »[228]

« Parallèlement, la longueur excessive des procédures empêche le retour « normal » de certains déboutés après des années passées en dehors de leur pays. »[229]

---

[225] Conventions et recommandations

[226] Recommandation n° R (99) 12 et exposés des motifs

[227] Recommandation n° R (99) 12 et exposés des motifs

[228] ANAFE

La loi relative à la maîtrise de l'immigration du 26 novembre 2003[230] est renforcée par la circulaire du 22 octobre 2003 sur l'amélioration de l'exécution des mesures de reconduites ayant pour principal objectif de *« doubler en année pleine le nombre total de reconduites effectives d'étrangers en situation irrégulière »*[231].

L'article 22 - I - 3° de l'Ordonnance du 2 novembre 1945 stipule sur les causes et circonstances d'une reconduite à la frontière de la manière suivante : « Le représentant de l'Etat dans le département et, à Paris, le préfet de police peuvent, par arrêté motivé, décider qu'un étranger sera reconduit à la frontière dans le cas où la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour a été refusé ou dont le titre de séjour a été retiré s'est maintenu sur le territoire au-delà du délai d'un mois à compter de la notification du refus ou du retrait. ».

Selon l'article 33 de la Convention de Genève, le principe de non-refoulement interdit un Etat de renvoyer une personne vers un pays où elle serait en danger. Il ne l'oblige pas pour autant à l'admettre sur son territoire. Cet aspect soulève une ambiguïté dans la législation et un point très préoccupant concernant le devenir de ces individus définitivement déboutés.

Au niveau européen, une directive sur la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement est adoptée le 28 mai 2001. Plus récemment, le 25 novembre 2003, une autre directive voit le jour au sujet de l'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne. *« Il est demandé à ce que les retours soient effectifs et durables tout en respectant l'Etat de droit et des droits de l'homme et ce en partenariat étroit avec les pays concernés »*.[232] En juin 2004, la Commission européenne rappelle la priorité qui doit être accordée à la lutte contre l'immigration clandestine ainsi qu'au développement d'une politique de retour communautaire. Dans cette logique, *« la seule approche cohérente pour les personnes en situation irrégulière serait de rentrer dans leur pays d'origine »*.[233]

Le gouvernement français souhaitant « rationaliser les mesures d'expulsion, en particulier par le biais de retours groupés », envisage une proposition de vols groupés en « charters européens ». Mais la question des « charters » a suscité un débat national dans plusieurs pays. Aussi, pour remédier à cette interprétation un peu hâtive de cette précaution, le commissaire européen, M. Vitorino appelle les Etats membres, en janvier 2004, « à sensibiliser leurs citoyens au fait que les vols communs ne sont en rien des expulsions collectives ».

---

[229] Henry - FTDA

[230] Loi n° 2003 - 1119 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité

[231] Emmanuel - Amnesty International

[232] Matthieu - GERME

[233] Cécile - DEA

En 2002, Nicolas Sarkozy se désigne lui-même « chez de file » des expulsions par charters. L'article 27 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 précise que tout étranger n'appliquant pas la mesure de reconduite peut se voir attribué une peine d'emprisonnement de six mois à trois ans accompagnée d'une interdiction de séjour sur le territoire français[234]. Certains usent d'ultimes tentatives d'échapper au retour au pays en refusant d'embarquer, par exemple.

« Concernant le retour des déboutés du droit d'asile, FTDA est favorable, dans le cadre d'une politique de co-développement entre le Nord et le Sud, à des opérations de retours volontaires accompagnées, sous contrôle international du HCR, comportant des formations associées à des projets de réinsertion et des incitations au retour, quand la situation dans le pays d'origine le permet. »[235]

[234] ITF (Interdiction de Territoire Français) ne pouvant pas dépasser dix ans

[235] Henry - FTDA

Conclusion :

La situation à l'échelle européenne

Les arguments développés au cours des différentes parties de ce mémoire à travers la lecture d'ouvrages, les textes de lois, les discours des acteurs et les articles de presse établissent le fait qu'une réforme du droit d'asile était utile et nécessaire. Cependant, nous sommes en droit de nous demander si ce sont les points les plus problématiques qui ont le plus retenus l'attention du gouvernement (projet de loi « Villepin ») et du législateur lors de la dernière réforme établie par la loi votée le 10 décembre 2003.
L'obtention des différentes protections est, de plus, difficile d'accès de part des restrictions très contraignantes pour les demandeurs. De ce fait, les attributions de statut sont moins nombreuses ayant pour conséquence de grossir le rang des déboutés du droit d'asile sans se préoccuper pour autant de leur devenir. Cela reste une question humaine et sociale des plus préoccupante à laquelle nous nous devons de trouver des alternatives. Il semblerait que la première étape soit d'effectuer une mise au point de certaines points de la loi faisant en sorte que des demandeurs n'obtiennent pas le statut pour le seul fait d'un défaut de « qualité du dossier » présenté à l'OFPRA. Ainsi, nous sommes en droit de considérer que la dernière réforme de la loi relative au droit d'asile a comme effet pervers une autoproduction de déboutés.

La réforme du 10 décembre 2003 modifiant la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile s'est effectué dans un contexte d'alignement européen. En effet, des dispositions similaires ont été prises, à différents intervalles, dans plusieurs pays de l'Union européenne. Cependant, concernant la France, ces changements ont connu de nombreux effets pervers qu'il conviendrait de rectifier le plus rapidement possible.
Le rapprochement des politiques des différents Etats membres de l'Union Européenne résulte du projet d'ouverture des frontières internes de l'Union. Concernant l'immigration et plus particulière l'asile, le Traité d'Amsterdam précise, dans ses articles 61, 73 I et suivants, les mesures à prendre dans ce domaine. Le Conseil et le Parlement européens ont étudié les textes relatifs à la désignation de l'Etat responsable de la demande d'asile, aux conditions d'accueil

des demandeurs, aux définitions d'un réfugié ainsi que de la protection subsidiaire, aux garanties de la procédure d'asile, etc. L'objectif d'une telle considération est de créer une « procédure commune » et un « statut uniforme valable dans toute l'Union » en matière d'asile. La notion de « procédure unique »[236] relevant de l'OFPRA et de la CRR, sous le contrôle du Conseil d'Etat, est une réforme primordiale de simplification de la procédure d'octroi du droit d'asile[237] ; la première des conséquences les plus appréciables étant un raccourcissement des délais plus que significatif.

A ce titre, la Commission a publié trois communications[238]. Dans cette optique, elle a aussi publié une étude de faisabilité en mars 2004[239] ainsi qu'une communication le 15 juillet 2004[240]. A travers ces deux textes, les Etats membres expriment nettement une volonté d'instauration d'une procédure unique qu'elle soit partielle ou globale. *« Les avantages d'une procédure unique seraient nombreux comme une économie de temps et d'argent, un examen des arguments « une bonne fois pour toutes », une absence de précision du type de protection dont le demandeur relève, une coordination plus importante avec les services de l'immigration pour l'éloignement des déboutés, etc. »*[241].

L'autre point informatif de ces deux textes est de mettre en exergue le fait que les Etats membres de l'Union européenne auraient tendance à davantage accorder la protection subsidiaire au détriment du statut de réfugié. *« L'instauration d'une procédure unique accentue généralement la tendance à accorder un statut moins favorable. »*[242] Le principal argument d'une telle procédure unique en matière d'asile résiderait dans sa capacité à augmenter les opportunités de retour effectif des déboutés du droit d'asile. Ce processus se heurte à quelques obstacles. Le principal problème vient du fait que les Etats ne désirent pas remettre en question la législation établie nationalement. Pour ce qui concerne le cas français, le Sénat évoque une « harmonisation en trompe l'œil »[243]. En octobre 1999, les chefs d'Etat et de gouvernement s'étaient fixés la création et le maintien d'une « Union ouverte et sûre, pleinement attachée au respect des obligations de la Convention de Genève ». Malgré tout, le

---

[236] Loi du 10 décembre 2003 modifiant celle du 25 juillet 1952

[237] Statut de réfugié et protection subsidiaire

[238] Novembre 2000, mars 2003 et juin 2004

[239] « Etude sur la procédure unique « one-stop shop » dans le cadre du régime d'asile européen commun et dans la perspective d'une procédure d'asile commune »

[240] « Un régime d'asile européen commun plus efficace : la procédure unique commune comme prochaine étape » - COM (2004) 503

[241] Romain - Amnesty International

[242] Emmanuel - Amnesty International

[243] Robert Del Picchia, le 8 octobre 2003

Sommet de Laeken en décembre 2001 traduit le contraire en évoquant une politique d'asile et de l'immigration « qui respecte l'équilibre nécessaire entre la protection des réfugiés, l'aspiration légitime à une vie meilleure et la capacité d'accueil de l'Union et de ses Etats membres ». L'union lutte contre l'immigration clandestine mais sans pour autant permettre un véritable accès aux procédures d'asile. La Commission européenne a conscience que le niveau d'harmonisation et de coopération entre les Etats membres est souvent très faible. La politique d'asile en est un des meilleurs exemples ; notamment depuis les différentes modifications en cours depuis quelques années (en fonction des pays) ; comme celle du 10 décembre 2003 en France ayant remplacé l'asile territorial par la protection subsidiaire.

La Commission dénonce le fait que les Etats membres de l'Union ont trop souvent tendance à adopter des textes « a minima ». Ainsi, le 29 avril 2004, une proposition de directive est présentée sur les normes minimales pour l'octroi et le retrait du statut de réfugié dans les Etats membres. Les différents ministres ayant choisi de saisir le Parlement européen, de nouveaux changements ne sont pas exclus. En effet, au fur et à mesure des débats, cette proposition ne cesse de voir les garanties accordées aux demandeurs d'asile s'amoindrir. Le recours à l'asile interne envisageable dans le cas d'un « pays d'origine sûr » concernant le demandeur d'asile peut, non seulement, être réduit à « une portion du territoire » mais également à « un groupe particulier de personnes » ; ce qui devient impensable. Cette conception de l'asile interne semble particulièrement préoccupante. Les deux volets paraissent aussi aberrants l'un que l'autre ; qu'il s'agisse de chercher refuge dans une autre région que celle où l'on est menacé ou bien qu'il s'agisse « de demander protection à tout autre autorité que son Etat, à savoir un parti ou une organisation qui contrôlerait une partie substantielle de son territoire ». *« Les « poches humanitaires » de Bosnie ont pourtant démontrer que l'asile interne n'est pas une forme de protection suffisante et durable. »*[244] .

Parallèlement, la notion d' « agent de persécution » limitant l'attribution du statut de réfugié aux seuls individus craignant des persécutions en provenance des autorités publiques de leur pays d'origine (ou encouragées ou volontairement tolérées) doit être abandonnée ceci dans un soucis d'alignement européen et de cohérence avec la doctrine du HCR. La mise à l'écart du principe d'« agent de persécution » va de paire avec l'apparition de la « théorie de l'agent de protection ».

Le fait est que la direction de cette unification européenne en matière de droit d'asile accentue la volonté de frontières européennes. En effet, en mars 2003, une proposition voit le jour

[244] Romain - Amnesty International

concernant la création de « zones de transit et de traitements » des demandes d'asile à l'extérieur de l'Union ainsi que de « zones de protection » dans les régions d'origine où les demandeurs d'asile pourraient être renvoyés s'ils n'accédaient pas à une protection. Cette proposition a notamment rencontré un certain succès au Royaume-Uni, désireux de « réduire progressivement le nombre de demandeurs entrant »[245] et « dissuader les faux demandeurs »[246].

Les élections du Parlement européen et le traité sur la constitution sont autant de composantes devant aboutir à une redéfinition du fonctionnement de l'Union. Dans le contexte politique actuel, il semble indispensable de ne pas omettre une précision sur la Constitution européenne[247]. Le Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement à Bruxelles, le 18 juin 2004 a abouti à un accord. Les trois principaux points de la Constitution en matière d'asile sont les suivants. L'article I - 7 du titre II de la partie I concerne le respect des droits, libertés et principes énoncés dans la Chartre des droits fondamentaux. Les articles 18 et 19 de cette Chartre sont censés garantir l'application du droit d'asile dans le cadre de la Convention de Genève ainsi que le principe de « protection en cas d'éloignement, d'expulsion ou d'extradition ». Le chapitre IV du titre III de la partie III s'intitule « Espace de liberté, de sécurité et de justice ». Au sein de ce chapitre, l'article III - 167 énonce les objectifs en matière d'asile pouvant se décliner de la manière suivante : élaboration d'un « système européen commun d'asile » ainsi qu'un « système de partenariat et de coopération avec les pays tiers pour gérer les flux de personnes demandant l'asile ou une protection subsidiaire en Europe ». L'article suivant concerne les conditions d'entrée et de séjour, la lutte contre l'immigration clandestine et le séjour irrégulier, les mesures d'éloignement, etc. Une des annexes porte sur le protocole 22 sur le droit d'asile[248] établissant comme quasiment impossible l'examen d'une demande d'asile introduite par un ressortissant d'un autre Etat membre de l'Union européenne. En ce qui concerne la ratification du « traité établissant une Constitution pour l'Europe », alors que le Danemark, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Irlande, le Luxembourg et le Portugal optent pour un référendum, l'Allemagne, Chypre, l'Estonie, la Finlande, la Grèce, la Lituanie et Malte préfèrent la voie parlementaire. Une annexe instaure un délai de deux ans au terme duquel si « les quatre cinquième des pays

[245] Tony Blair

[246] Tony Blair

[247] Voir Annexe n° 3

[248] « Protocole Aznar » annexé au Traité d'Amsterdam

ont ratifié le traité et qu'un ou plusieurs Etats membres ont rencontré des difficultés pour procéder à la dite ratification, le Conseil européen se saisirait de l'affaire ».

L'article 33 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 stipule, quant à lui, le principe de non refoulement considérant qu' « 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 seraient menacées en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques ».

« En France, le nombre de demande d'asile est passé progressivement de 20 000 à 25 000 dans les années 90 à plus de 50 000 dans les années 2000 et ce sans tenir compte des demandes d'asile territorial. »[249] En 2003, Dominique de Villepin, ministre des Affaires étrangères a reconnu le fait que « le dispositif est en crise, les associations et agents de l'Etat se découragent, les centres d'accueil sont saturés ainsi que les demandeurs d'asile vivent dans l'angoisse d'une longue d'attente et dans la précarité qui expose à toutes les dérives ».

Selon le paragraphe 3 du Préambule de la proposition de directive, « la convention de Genève et le protocole y afférant constituent la pierre angulaire du régime juridique international de protection des réfugiés ».

L'article III - 257 du Traité établissant une constitution pour l'Europe déclare que « l'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect des droits fondamentaux et des différents systèmes et traditions juridiques des Etats membres. Elle assure l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures et développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures qui est fondée sur la solidarité entre Etats membres et qui est équitable à l'égard des ressortissants des pays tiers. » La section 2 « Politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration » de ce même article développe l'idée d'une harmonisation européenne en matière d'immigration et plus particulièrement d'asile. Ainsi, l'article III - 265 définit une politique ayant pour but d'« assurer l'absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures, assurer le contrôle des personnes et la surveillance efficace du franchissement des frontières extérieures, mettre en place progressivement un système intégré de gestion des frontières extérieures ». De plus, l'article III - 266 précise ce que serait une notion « d'asile à l'européenne » (système européen commun d'asile) de la manière suivante : « L'Union développe une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire visant à

[249] Emmanuel - Amnesty International

offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement. Cette politique doit être conforme à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés, ainsi qu'aux autres traités pertinents. » Serait ainsi défini un système européen commun d'asile sur sept points : « un statut uniforme d'asile en faveur de ressortissants de pays tiers, valable dans toute l'Union ; un statut uniforme de protection subsidiaire pour les ressortissants des pays tiers qui, sans obtenir l'asile européen, ont besoin d'une protection internationale ; un système commun visant, en cas d'afflux massif, une protection temporaire des personnes déplacées ; des procédures communes pour l'octroi et le retrait du statut uniforme d'asile ou de protection subsidiaire ; des critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile ou de protection subsidiaire ; des formes concernant les conditions d'accueil des demandeurs d'asile ou de protection subsidiaire ; le partenariat et la coopération avec des pays tiers pour gérer les flux des personnes demandant l'asile ou une protection subsidiaire ou temporaire ».

Ainsi, la loi du 10 décembre 2003 entrée en vigueur le 1er janvier 2004 puise sa source au sein des textes discutés au niveau de l'Union européenne pour la définition du réfugié, les procédures d'octroi de l'asile et la protection subsidiaire. De plus, cinq textes essentiels sont progressivement adoptés par notre législation dans le but de rapprocher les politiques et pratiques au niveau de l'Union européenne. Il s'agit de la protection temporaire en cas d'afflux massif, du mode de responsabilisation de l'Etat membre pour l'examen de chaque demande d'asile, des conditions d'accueil des demandeurs, des procédures et définitions du réfugié ainsi que de la protection subsidiaire.

En 2001, l'IGAS proposait de créer une Commission nationale consultative des demandeurs d'asile et des réfugiés. Il semble aujourd'hui nécessaire de considérer sérieusement cette approche.

« En 2003 et 2004, le paysage de l'asile en France aura été profondément modifié. »[250]

Ces antagonismes de traitement sont-ils le reflet d'une difficulté certaine de gestion de la question délicate du droit d'asile ou bien s'agit-il d'une volonté consciente des pouvoirs publics de compliquer la procédure pour diminuer les obtentions de protection sous toutes leurs formes. Soit cela relève d'une réelle méconnaissance des conditions matérielles d'énonciation d'une demande d'asile, ce qui serait le signe d'une institution bureaucratique

[250] Amnesty International - France

« coupable » ; soit elle est prise en toute connaissance de cause et est d'autant plus inquiétante dans le fait qu'elle a pour objectif délibéré de priver le demandeur d'asile des moyens, notamment le temps, qui lui sont nécessaires et vitaux pour la constitution de son dossier et affaiblit de manière certaine la possibilité d'accès au statut de réfugié.

« Les droits de l'Homme n'ont pas de frontières »[251]

[251] Amnesty International

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

ALLAND Denis et TEITGEN-COLLY Catherine, ***Traité du droit de l'asile***,
Paris : PUF, 2002.

BETTATI Mario, ***L'asile politique en question : un statut pour les réfugiés***,
Paris : PUF, 1985.

DECOURCELLES Antoine, JULINET Stéphane, ***Que reste-t-il du droit d'asile ?***, L'Esprit Frappeur, Paris, 2001

FRANCE TERRE D'ASILE *(ouvrage collectif sous la direction de* **Pierre HENRY**, *Directeur Général,avec la collaboration de* **Florence CARTON, Carmen DUARTE, Henri TEITGEN***),* ***Guide du demandeur d'asile à l'usage des travailleurs sociaux 2004*** *(à jour de la réforme du droit d'asile),* Les cahiers du social n°4, 176 p, commission paritaire n° 65091, janvier 2004.

LEBLANC Nathalie, ***France terre d'asile : mythe ou réalité ?,***
Publications Bellnac, 1997.

NOIRIEL Gérard, ***Réfugiés et sans-papiers : la République face au droit d'asile, XIX-XXème Siècle***, collection Pluriel, Edition Hachette Littératures, aout 1999.

Articles et revues

Amnesty International, ***Guide de l'asile en France,*** publication, , septembre 2004.

BRACHET Olivier (Forum Réfugiés), ***« 1,5 millions de personnes ont demandé l'asile en Europe »***, in Economie et humanisme, n°310, novembre-décembre 1989.

BRACHET **Olivier,** ***« L'impossible organigramme de l'asile en France. Le développement de l'asile au noir »***,in Revue Européenne des Migrations Internationales, vol.13, n°1, 1997.

BRACHET Olivier, ***« Le droit d'asile ne résoudra pas le dossier de l'immigration »,*** in Confluences Méditerranée, n°42, été 2002.

BRACHET Olivier, « La condition du réfugié dans la tourmente de la politique d'asile », in Hommes et Migrations, n°1238, juillet-août 2002.

BRACHET Olivier, ***« Dans les conditions historiques présentes, le droit d'asile doit être défendu spécifiquement »***, propos recueillis par Florence Marty,in A propos…, n°5, janvier-mars 2004.

LEGOUX Luc, ***« Crise de l'asile, crise de valeurs »***, in Hommes et migrations, n°1198-1199, mai-juin 1996.

OFPRA, Rapport d'activité 2003

PICHOT Patrick, ***"La Cimade et la défense des demandeurs d'asile",***
in Hommes et migrations, n°1198-1199, mai-juin 1996.

TIBERGHIEN Frédéric, ***« Asile et immigration ou la nécessité d'éviter la confusion »,*** in Passerelles, n°17, 1998.

VAN DER MEERSCHEN Benoit (Ligue des Droits ede l'Homme en Belgique) ***« Les régularisations selon le gouvernement arc-en-ciel[252] »*** in l'Année Sociale, édition annuelle, année 2000.

Article collectif, ***« Le retour des déboutés »***, in Cahiers de recherche sur l'asile et les réfugiés, n°1, 1997.

[252] « Arc en Ciel » : surnom donné au gouvernement Flamand en Belgique.

Rapports, textes de loi

(Classement par ordre chronologique)

Ordonnance du 2 novembre 1945 relative à l'entrée et au séjour des étrangers

Convention de Genève du 28 juillet 1951

Loi n° 52 - 893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile *(modifiée par la loi du 10 décembre 2003)*

Protocole de New York du 31 janvier 1967

Recommandation n° R (99) 12 et exposé des motifs *« **Retour des demandeurs d'asile déboutés** »* (parution) - Références juridiques - Editions Conseil de l'Europe, 1999.

Règlement 343/2003 du 18 février 2003 (Dublin II) *(Modifiant la convention de Dublin)*

Ordonnance du 26 novembre 2003 *(modifiant l'ordonnance du 2 novembre 1945)*

Rapport IGA-IGAS *(Inspection Générale de l'Action Sociale)**, Familles déboutés du droit d'asile,*** décembre 2003

Loi du 10 décembre 2003 n° 2003 – 1176, parue au J.O. du 11 décembre 2003 *(modifiant la loi n° 52 – 893 du 25 juillet 1952)*

Décret 2004 – 814 du 14 août 2004 relatif à l'OFPRA et à la CRR

Décret 2004-813 du 14 août 2004 modifiant le titre III du décret 46-1574 du 30 juin 1946

Rapport S.S.A.E. *(Service Social d'Aide aux Emigrants), **Demandeurs d'Asile et réfugiés***, septembre 2004

Rapport d'information sur le politique européenne d'asile, déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne

Traité établissant une Constitution pour l'Europe, Section 2 / Politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration, pages 51 et 52, Presses de l'Imprimerie Nationale & Maury imprimeur, édition **mars 2005**

Sites Internet

http://www.senat.fr/rap/l03-020/l03-0204.html

http://www.legifrance.gouv.fr/

http://www.ladocfrancaise.gouv.fr/dossiers_index.shtml

http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta94/FREC1237.HTM

http://www.ofpra.gouv.fr/index.html

http://www.gisti.org/dossiers/reformes/2005-code/index.html

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

http://www.forumrefugies.org/

http://wwww.anafe.org/

http://terra.rezo.net/

http://www.monde-diplomatique.fr/index/sujet/immigration

http://article.gmane.org/gmane.politics.activism.zpajol/7514

http://www.conflits.org/

http://1libertaire.free.fr/xeno4.html

http://1libertaire.free.fr/AsileFoutu.html

http://vacarme.eu.org/article423.html

http://www.rtl.fr/rtlinfo/article.asp?dicid=86162

http://bok.net/pajol/college/injustifiable/injustifiable.html

http://www.robertbret.org/article.php3?id_article=174

http://www.land.lu/html/dossiers/dossier_refugies/reforme_asile_241204.html

http://www.groupe-crc.org/article.php3?id_article=757

Annexes

n°1 - Loi n° 52-893 du 235 juillet 1952 relative au droit d'asile

, modifié par la loi 98-368 du mai 1998 et par la loi 2003-1176 du 10 décembre 2003, (11Pages). , édition de la Direction des Journaux Officiels

Articles modifiés par la loi du 11 décembre 2003
(travail de synthèse réalisé en 2004 par Delphine Descamps)

Loi relative au droit d'asile (loi n°52-893 du 25 juillet 1952)

Articles 1 et 7 modifiés le 12 mai 1998 et articles 2, 3, 4, 5, 8, 9 et 10 modifiés le 11 décembre 2003 et en vigueur le 1er janvier 2004

Titre 1er : L'OFPRA (Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides) et la CRR (Commission des Recours des Réfugiés)

➢ **Article 1 :** Il est créé auprès du ministre des affaires étrangères, sous le nom d'OFPRA, un établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière et administrative.

➢ **Article 2-I :** L'office exerce la protection juridique et administrative des réfugiés et apatrides ainsi que celle des bénéficiaires de la protection subsidiaire (appui sur la convention de Genève du 28 juillet 1951).

II : L'office statue sur les demandes d'asile dont il est saisi. Il convoque le demandeur à une audition.

III : L'office peut rejeter la demande d'asile d'une personne qui aurait accès à une protection sur une partie du territoire de son pays d'origine.

IV : L'office peut refuser à chaque échéance de renouveler le bénéfice de la protection subsidiaire lorsque les circonstances ayant justifié son octroi ont cessé d'exister ou ont connu un changement suffisamment profond pour que celle-ci soit plus requise.

➢ **Article 3 :** Lorsqu'une demande d'asile est rejetée, le directeur général de l'office ou le président de la CRR transmet la décision motivée au ministre de l'intérieur.

➢ **Article 4 :** L'office est habilité à délivrer, notamment, les pièces tenant lieu d'actes d'état civil.

➢ **Article 5-II :** La CRR statue sur les recours formés contre les décisions de l'office.

IV : Les intéressés peuvent présenter leurs explications à la commission des recours et s'y faire assister d'un conseil et d'un interprète.

➢ **Article 7 :** Les dépenses de l'office sont couvertes par une subvention de l'Etat.

Titre II : Des demandeurs d'asile

➢ **Article 8 :** Lorsqu'un étranger, se trouvant à l'intérieur du territoire français, demande à bénéficier de l'asile, l'examen de sa demande d'admission au séjour relève du préfet de département et, à Paris, du préfet de police. L'admission au séjour ne peut être refusée au seul motif que l'étranger est démuni des documents et des visas nécessaires aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. L'admission en France d'un étranger qui demande à bénéficier de l'asile ne peut être refusée que si l'examen de sa demande relève de la compétence d'un autre Etat (règlement du Conseil du 18 février 2003), si le pays d'origine est considéré comme « sûr »(veille aux principes de la liberté, de la démocratie et de l'état de droit ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales), si sa présence en France constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat, si la demande d'asile repose sur une fraude délibérée ou constitue un recours abusif aux procédures d'aile.

➢ **Article 9 :** Lorsqu'il est admis à séjourner en France, l'étranger qui demande à bénéficier de l'asile se voit remettre un document provisoire de séjour lui permettant de déposer une demande d'asile auprès de l'OFPRA. Après le dépôt, le demandeur se voit délivrer un nouveau document provisoire de séjour, renouvelé jusqu'à ce que l'office statue et, si un recours est formé devant la commission, jusqu'à ce que cette dernière statue.

➢ **Article 10 :** L'étranger admis à séjourner en France dispose d'un délai d'un mois à compter de la notification du refus de renouvellement ou du retrait de son autorisation de séjour pour quitter volontairement le territoire français. Le préfet délivre sans délai au réfugié la carte de résident et au bénéficiaire de la protection subsidiaire la carte de séjour temporaire.

N°2 -Principaux articles modifiés par la loi du 10 décembre 2003

, travail de synthèse, Delphine DESCAMPS, 2004 (1 pages).

N° 3 – Chapitre 4 du traité établissant une constitution pour l'Europe

« Espace de liberté de sécurité et de justice », section 2 « Politiques relatives aux contrôles aux frontieres, à l'asile et à l'immigration, (2 pages.), mars 2005

Chapitre IV
ESPACE DE LIBERTÉ, DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE

Section 1
DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article III-257

1. L'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect des droits fondamentaux et des différents systèmes et traditions juridiques des États membres.

2. Elle assure l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures et développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures qui est fondée sur la solidarité entre États membres et qui est équitable à l'égard des ressortissants des pays tiers. Aux fins du présent chapitre, les apatrides sont assimilés aux ressortissants des pays tiers.

3. L'Union œuvre pour assurer un niveau élevé de sécurité par des mesures de prévention de la criminalité, du racisme et de la xénophobie, ainsi que de lutte contre ceux-ci, par des mesures de coordination et de coopération entre autorités policières et judiciaires et autres autorités compétentes, ainsi que par la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale et, si nécessaire, par le rapprochement des législations pénales.

4. L'Union facilite l'accès à la justice, notamment par le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires en matière civile.

Article III-258

Le Conseil européen définit les orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Article III-259

Les parlements nationaux veillent, à l'égard des propositions et initiatives législatives présentées dans le cadre des sections 4 et 5, au respect du principe de subsidiarité, conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Article III-260

Sans préjudice des articles III-360 à III-362, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des règlements ou décisions européens établissant des modalités par lesquelles les États membres, en collaboration avec la Commission, procèdent à une évaluation objective et impartiale de la mise en œuvre, par les autorités des États membres, des politiques de l'Union visées au présent chapitre, en particulier afin de favoriser la pleine application du principe de reconnaissance mutuelle. Le Parlement européen et les parlements nationaux sont informés de la teneur et des résultats de cette évaluation.

Article III-261

Un comité permanent est institué au sein du Conseil afin d'assurer à l'intérieur de l'Union la promotion et le renforcement de la coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure. Sans préjudice de l'article III-344, il favorise la coordination de l'action des autorités compétentes des États membres. Les représentants des organes et organismes concernés de l'Union peuvent être associés aux travaux du comité. Le Parlement européen et les parlements nationaux sont tenus informés des travaux.

Article III-262

Le présent chapitre ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure.

Article III-263

Le Conseil adopte des règlements européens pour assurer une coopération administrative entre les services compétents des États membres dans les domaines visés par le présent chapitre, ainsi qu'entre ces services et la Commission. Il statue sur proposition de la Commission, sous réserve de l'article III-264, et après consultation du Parlement européen.

Article III-264

Les actes visés aux sections 4 et 5, ainsi que les règlements européens visés à l'article III-263 qui assurent une coopération administrative dans les domaines visés à ces sections, sont adoptés :

a) sur proposition de la Commission, ou

b) sur initiative d'un quart des États membres.

Section 2
POLITIQUES RELATIVES AUX CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES, À L'ASILE ET À L'IMMIGRATION

Article III-265

1. L'Union développe une politique visant :

a) à assurer l'absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures ;

b) à assurer le contrôle des personnes et la surveillance efficace du franchissement des frontières extérieures ;

c) à mettre en place progressivement un système intégré de gestion des frontières extérieures.

2. Aux fins du paragraphe 1, la loi ou loi-cadre européenne établit les mesures portant sur :

a) la politique commune de visas et d'autres titres de séjour de courte durée ;

b) les contrôles auxquels sont soumises les personnes franchissant les frontières extérieures ;

c) les conditions dans lesquelles les ressortissants des pays tiers peuvent circuler librement dans l'Union pendant une courte durée ;

d) toute mesure nécessaire pour l'établissement progressif d'un système intégré de gestion des frontières extérieures ;

e) l'absence de contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures.

3. Le présent article n'affecte pas la compétence des États membres concernant la délimitation géographique de leurs frontières, conformément au droit international.

Article III-266

1. L'Union développe une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire visant à

Traité établissant une Constitution pour l'Europe

Partie III

51

offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement. Cette politique doit être conforme à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés, ainsi qu'aux autres traités pertinents.

2. Aux fins du paragraphe 1, la loi ou loi-cadre européenne établit les mesures relatives à un système européen commun d'asile comportant :

a) un statut uniforme d'asile en faveur de ressortissants de pays tiers, valable dans toute l'Union ;

b) un statut uniforme de protection subsidiaire pour les ressortissants des pays tiers qui, sans obtenir l'asile européen, ont besoin d'une protection internationale ;

c) un système commun visant, en cas d'afflux massif, une protection temporaire des personnes déplacées ;

d) des procédures communes pour l'octroi et le retrait du statut uniforme d'asile ou de protection subsidiaire ;

e) des critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile ou de protection subsidiaire ;

f) des normes concernant les conditions d'accueil des demandeurs d'asile ou de protection subsidiaire ;

g) le partenariat et la coopération avec des pays tiers pour gérer les flux de personnes demandant l'asile ou une protection subsidiaire ou temporaire.

3. Au cas où un ou plusieurs États membres se trouvent dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des règlements ou décisions européens comportant des mesures provisoires au profit du ou des États membres concernés. Il statue après consultation du Parlement européen.

Article III-267

1. L'Union développe une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci.

2. Aux fins du paragraphe 1, la loi ou loi-cadre européenne établit les mesures dans les domaines suivants :

a) les conditions d'entrée et de séjour, ainsi que les normes concernant la délivrance par les États membres de visas et de titres de séjour de longue durée, y compris aux fins du regroupement familial ;

b) la définition des droits des ressortissants des pays tiers en séjour régulier dans un État membre, y compris les conditions régissant la liberté de circulation et de séjour dans les autres États membres ;

c) l'immigration clandestine et le séjour irrégulier, y compris l'éloignement et le rapatriement des personnes en séjour irrégulier ;

d) la lutte contre la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants.

3. L'Union peut conclure avec des pays tiers des accords visant la réadmission, dans les pays d'origine ou de provenance, de ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas ou qui ne remplissent plus les conditions d'entrée, de présence ou de séjour sur le territoire de l'un des États membres.

4. La loi ou loi-cadre européenne peut établir des mesures pour encourager et appuyer l'action des États membres en vue de favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers en séjour régulier sur leur territoire, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres.

5. Le présent article n'affecte pas le droit des États membres de fixer les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers, en provenance de pays tiers, sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou non salarié.

Article III-268

Les politiques de l'Union visées à la présente section et leur mise en œuvre sont régies par le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier. Chaque fois que cela est nécessaire, les actes de l'Union adoptés en vertu de la présente section contiennent des mesures appropriées pour l'application de ce principe.

Section 3
COOPÉRATION JUDICIAIRE EN MATIÈRE CIVILE

Article III-269

1. L'Union développe une coopération judiciaire dans les matières civiles ayant une incidence transfrontière, fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires. Cette coopération peut inclure l'adoption de mesures de rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres.

2. Aux fins du paragraphe 1, la loi ou loi-cadre européenne établit, notamment lorsque cela est nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur, des mesures visant à assurer :

a) la reconnaissance mutuelle entre les États membres des décisions judiciaires et extrajudiciaires, et leur exécution ;

b) la signification et la notification transfrontières des actes judiciaires et extrajudiciaires ;

c) la compatibilité des règles applicables dans les États membres en matière de conflit de lois et de compétence ;

d) la coopération en matière d'obtention des preuves ;

e) un accès effectif à la justice ;

f) l'élimination des obstacles au bon déroulement des procédures civiles, au besoin en favorisant la compatibilité des règles de procédure civile applicables dans les États membres ;

g) le développement de méthodes alternatives de résolution des litiges ;

h) un soutien à la formation des magistrats et des personnels de justice.

3. Par dérogation au paragraphe 2, les mesures relatives au droit de la famille ayant une incidence transfrontière sont établies par une loi ou loi-cadre européenne du Conseil. Celui-ci statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen.

Le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter une décision européenne déterminant les aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontière susceptibles de faire l'objet d'actes adoptés selon la procédure législative ordinaire. Le Conseil statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen.

N°4 – Rapport IGA-IGAS, *Familles déboutés du droit d'asile*,

(12 pages), décembre 2003

N°5 – Propositions concernant les déboutés du droit d'asile,

Coordination Française pour le droit d'asile, (4 pages) juillet 2004

N°6 – SSAE, *Demandeurs d'Asiles et réfugiés*,

(8 pages), septembre 2004

N°7 – Amnesty International, rôle dans le domaine des réfugiés

N°8 – ANAFE, *« Des Associations protestent contre les projets de « vols groupés » d'explusés »,*

Communiqué de presse AFP du 28 février 2003 (2.pages)

N° 9 – FTDA, Pétition nationale

pour le réexamen de la situation des « faux déboutés » du droit d'Asile, adressée au Président de la République, mars 2005 (1 pages)

France Terre d'Asile

Pétition nationale pour le réexamen de la situation des « faux déboutés » du droit d'asile

Monsieur le Président de la République,

Alors qu'ils sont plus de 60.000 à venir chaque année demander l'asile à la France dans l'espoir d'y trouver un refuge contre l'oppression et la répression dont ils ont été victimes dans leur pays d'origine, notre système de protection ne cesse de se verrouiller au point que seuls quelques milliers parviennent à obtenir la reconnaissance du statut de réfugié.

Si pour certains ce constat témoigne du détournement des procédures d'asile par des « faux demandeurs d'asile », nous considérons qu'il met plutôt en lumière les anomalies et les injustices de notre système de protection, désormais voué à produire de « faux déboutés du droit d'asile » :

- Déboutés parce que contraints de rédiger et d'étayer leur demande d'asile en français dans un délai record de 21 jours, sans pour autant bénéficier de l'assistance d'un interprète ;
- Déboutés au 22ème jour parce que nul ne les a informés du délai de dépôt légal du dossier de demande d'asile ;
- Déboutés parce que ne bénéficiant que trop rarement d'un accompagnement ou d'un conseil juridique qui leur permettrait pourtant de décrypter toutes les subtilités de notre système de protection ;
- Déboutés parce que nombre d'entre eux ne sont toujours pas reçus en entretien à l'OFPRA et sont donc privés de la possibilité de confirmer leurs craintes de persécution ;
- Déboutés parce que la majorité des requérants en phase de recours ne peut se faire représenter par un avocat, l'octroi de l'aide juridictionnelle étant conditionnée à une entrée régulière sur le territoire.
- Déboutés parce que l'extrême précarité sociale qui les touche finit par placer le suivi de leur demande d'asile derrière la nécessité d'assurer leur propre survie.

Mais déboutés surtout parce que les demandeurs d'asile ne sont pas placés sur un pied d'égalité pendant l'examen de leur procédure d'asile. Face à la saturation du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile et malgré la création de nouvelles places, près de 90% des requérants n'auront jamais accès à un centre d'accueil pour demandeurs d'asile alors que l'accompagnement social et juridique qui y est proposé multiplie par 5 leurs chances d'obtenir le statut de réfugié (pour mémoire en 2003 le taux de reconnaissance pour les personnes hébergées en centre d'accueil pour demandeurs d'asile atteint 70% à comparer aux 15%, taux moyen d'admission au statut de réfugié en France).

La conjonction de tous ces éléments explique pourquoi aujourd'hui près de 200.000 déboutés du droit d'asile sont maintenus en situation irrégulière sur le territoire.

Cette situation est indigne d'un pays comme le nôtre qui se revendique sur la scène internationale comme l'un des leaders de la défense des droits de l'homme. Nul n'a intérêt à laisser perdurer sur le territoire français des situations de non-droit qui contribuent à déstabiliser notre système social et le vivre ensemble.

Aussi, attachés au respect de la Convention de Genève et au principe de non-refoulement qu'il consacre, nous, signataires de cette pétition, vous demandons aujourd'hui de saisir les services compétents de l'Etat afin que l'accélération souhaitée des délais d'instruction des dossiers ne se fasse pas au détriment des droits élémentaires des demandeurs d'asile mais s'accompagne de :

- la réouverture des dossiers de demande d'asile des « faux déboutés du droit d'asile » afin de leur permettre de bénéficier d'une procédure juste et équitable assortie d'un certain nombre de garanties fondamentales ;
- du rappel aux préfets de leur pouvoir de régularisation individuelle tenant compte de l'ancienneté du séjour, de l'existence de liens familiaux en France, de l'insertion dans la société française, de la situation dans le pays d'origine…

Nous sommes certains que la gravité de la situation, son iniquité, ne vous laissera pas indifférent et que vous parviendrez à mobiliser de façon urgente l'ensemble des acteurs publics concernés par ce dossier.

Veuillez croire, Monsieur le Président de la République, à l'expression de notre très haute considération.

Paris, Mars 2005

Les premiers signataires :

Didier FASSIN (Anthropologue), Henri FAUCON (Président La Passerelle, Avignon), Michel FERRON (Conseiller Général, Mayenne), Christine FILLATRE (Conseillère régionale, Haute-Normandie), Patrice FINEL (Vice-président Conseil général, Essonne), Isabelle FRERE (Responsable CADA, Rouen), Guillaume GARDT (Conseiller Général, Mayenne), Dominique GAU-THIER-ELIGOULACHVILI (Universitaire), Joël GIRAUD (Député, Hautes-Alpes), Serge GODARD (Responsable CADA, Romorantin), Maurice GOMEL (Professeur Honoraire Université), Jean-Luc GONNEAU (Conseiller d'arrondissement, Paris), Claude GOURVIL (Conseiller Général, Mayenne), Maurice GRIMAUD, Jean-Michel GATINEAUX (Président, CADA des Landes), Laurence GUELLEC (Universitaire), Michel GUILBAUD (Ingénieur), Karina GUINOT-KELLNER (Adjointe au Maire, Stains) André GUYS (Retraité), Adeline HAZAN (Députée européenne), Pierre HENRY (Directeur général, France Terre d'Asile), Stéphane HESSEL (Ambassadeur de France), Horacio HORMAZABAL (DRHI, Angélique HOUDOU (Responsable CADA, Mayenne), Permuda IBAZATENE (Responsable Centre Accueil, Paris), Daniel ICHE (Secrétaire Général, FADL, Aude), André JANTET (Directeur Le Saint Jean Dôle), Bernard JOMIER (Adjoint au Maire, Paris 19ème), Jean-Marc JOUVE (Directeur de l'Entraide Sociale Protestante), Christian JUTEL (Conseiller régional, Haute-Normandie), Yann KIESLING (Conseiller Général, Mayenne), René KNOCKAERT (Médecin), Abdel KORDJANI (Responsable CADA, Seine-Saint-Denis), Jack LANG (Député, Pas-de-Calais), Danielle LARROQUE (Directrice FTFAFOL, Carcassonne), Véronique LAY (Chef de Service), Claude LEBLANC (Maire, Mayenne), Michel LEBLANC (Conseiller municipal, Evreux), Jean-Pierre LE BONHOMME (Attaché territorial), Jean-Paul LEGLOU (Adjoint au Maire, Stains), Luc LEGOUX (Universitaire), Philippe LEMAIRE (Responsable, CADA, Haute-de-Seine), Christian LEMASSON (Responsable, CADA, Seine-Saint-Denis), Jean-François LEREVEREND (Directeur Le Cédre, Grenoble), Henri LEROUX (1er adjoint au Maire, Chaumont), Janick LESOEUR (Vice-présidente, Conseil général, Eure), Jean-Pierre LE SCORNET (Vice-président, Pays de la Loire), Jeanny LORGEOUX (Maire – Conseiller Général, Romorantin), Mohamed LOUNADI (Responsable, CADA, Gap), Luc MAINGUY (Retraité), Dominique MALAY (Directeur Régional, Fondation Abbé Pierre – PACA), Noël MAMERE (Député, Maire de Bègles), Anne MANSOURET (Vice-présidente du Conseil général, Eure), Guy MARTIN (Maire, Chambon), Jean-Luc MELENCHON (Sénateur, Essonne), Robert MENARD (Reporters Sans Frontières), Louis MERMAZ (Sénateur, Isère), Alain MICHEAU (Administrateur de société), Fadila MILAT (Directrice du Département Intégration), Eric MONTES (Conseiller Régional, Picardie), Georges MOUSTAKI (Auteur – compositeur – interprète), Annick NAUDET (Assistante Direction), Serge NOGARO (Responsable, CADA, Périgueux), Christine NIVOU (Maire de Veynes), André OGER (Vice-président du Conseil général, Eure), Danielle OHAYON (Présidente de la Maison des Journalistes), Irène ORTEGA (Directeur de service social Carcassonne), Jeanne-Marie PARLY (Bureau, France Terre d'Asile), Michèle PAUCO-BALDELLI (CA, France Terre d'Asile), Pascal PECH (Responsable d'établissements, Val-de-Marne), Henri PENA-RUIZ (Philosophe-Écrivain), Jean-Paul PENEAU (CA, France Terre d'Asile), Geneviève PERRIN-GAILLARD (Députée, Deux-Sèvres), Nicole PEU (Conseillère Générale, Mayenne), Sébastien PIETRASANTA (Conseiller Régional, Ile de France), André POSTEL VINAY, Nicole QUESTIAUX (Bureau, France Terre d'Asile), Jacques RIBS (Président, France Terre d'Asile), Patrick RIVIERE (Analyste financier), Jean-Marc ROBRANT (Secrétaire général, Ligue de l'Enseignement), Jean-François ROUCHOUZE (Directeur de l'ATE, Nice), Jean-Claude ROUTIER (CA, France Terre d'Asile), Cécile ROY (Avocate), Jacques ROYER (Retraité), Jacqueline SABOUL (Directrice de La Raja, Pyrénées), Luiz de SENA (Economiste), Georges SKARBEK (Responsable CADA, Toulon), Gérard SOUCHON (Conseiller Général, Loiret), René SOUCHON (Maire, Aurillac), Philippe SPINAU (Directeur, la Maison des journalistes), Jean-Jacques THOMAS (Maire, Hirson), Frédric TIBERGHIEN (Bureau, France Terre d'Asile), Denis VIRA (Directeur CADA, Lagnieux), Marina VLADY (Comédienne), Philippe WAQUET (CA, France Terre d'Asile), Catherine WIHTOL DE WENDEN (Directrice de recherche), Iraq) ZAI (Traducteur interprète)

Pour signer la pétition et/ou nous soutenir financièrement, écrire à : France Terre d'Asile - 25, rue Ganneron - 75018 Paris ou par fax : 01 53 04 02 40 - Site : www.france-terre-asile.org

N°10 – RAJFIRE Collectif des femmes algériennes,

Maison des femmes, lettre au Président de la République, 3 novembre 2004 (2 pages*), (sans réponse à ce jour)*

N° 11 – 9 articles de presse divers (8 pages)

LIBERATION
MARDI 15 MARS 2005

L'accueil des étrangers, au centre pour demandeurs d'asile, rue d'Aubervilliers dans le XVIIIe arrondissement de Paris.

Une pétition nationale pour les déboutés du droit d'asile

Une association dénonce les conditions d'attribution du statut de réfugié.

Dominique de Villepin, le ministre de l'Intérieur, parle de *«faux demandeurs d'asile»*. L'association France terre d'asile (FTDA) préfère les appeler des *«faux déboutés»* : ceux qui, après un rejet de leur demande de statut de réfugié, viennent gonfler les rangs des sans-papiers. Ce sont eux qui, selon l'association, *«mettent en lumière les anomalies et les injustices de notre système de protection»*. Hier, FTDA a annoncé le lancement d'une pétition nationale pour le réexamen de leur situation. Adressée au président de la République, elle a déjà été signée par une centaine de personnalités, dont le maire de Paris, Bertrand Delanoë, les socialistes Jack Lang, Claude Bartolone et Malek Boutih, la secrétaire nationale du PCF, Marie-George Buffet, le député vert Noël Mamère ou encore le secrétaire général de la FSU, Gérard Aschieri.

Détournement. Pourquoi parler de *«faux déboutés»* ? Selon le Haut-Commissariat aux réfugiés, parmi les pays industrialisés, c'est en France que les demandeurs d'asile ont été les plus nombreux en 2004, avec 61 000 candidatures. 80% ont été ou seront déboutées, et un grand nombre de ces étrangers devraient rester en France en situation irrégulière. Un rapport de l'Igas (Inspection générale des affaires sociales) et de l'IGA (Inspection générale de l'administration), rendu au gouvernement à l'automne, estime à 250 000 le nombre de demandeurs dans ce cas, dont 18 000 familles. Pour sa part, FTDA évalue cette population entre 150 000 et 180 000. Quoi qu'il en soit, pour l'association, ce *«nombre met en exergue les anomalies et les injustices de notre procédure d'examen des demandes d'asile»* et non le détournement des procédures, souvent invoqué par le gouvernement.

En 2004, 61 000 demandes de droit d'asile ont été déposées. 80% d'entre elles ont été ou seront refusées.

Quand ils sont bien suivis, les candidats à l'asile ont deux à cinq fois plus de chances d'obtenir gain de cause, estime l'association. Ainsi, en 2003, les personnes prises en charge dans le dispositif national d'accueil ont obtenu le statut de réfugié à près de 70%. Exemples: hébergés en centre d'accueil pour demandeurs d'asile, 72% des Sierra-Léonais ont reçu le statut de réfugié, alors que leur taux global d'admission s'élevait à seulement 5,3%. Dans le cas des Afghans, 94% de ceux pris en charge ont eu gain de cause, en regard d'une moyenne nationale de 18,9%. Pour Pierre Henry, directeur général de FTDA, *«ces écarts ne peuvent être liés au hasard»*.

Disparités. Dans sa lettre à Jacques Chirac, l'association rappelle que, vu la saturation du dispositif d'hébergement, ces disparités risquent de perdurer. Les signataires de la pétition demandent le réexamen des dossiers des *«faux déboutés»* pour qu'ils bénéficient d'une *«procédure juste et équitable»*. Ils invitent également les préfets à *«user de leur pouvoir de régularisation individuelle»*, en se basant sur l'ancienneté du séjour, l'insertion dans la société, les liens familiaux en France... ➔

CHARLOTTE ROTMAN

Des procédures de dix-huit mois

Le 14 juillet 2002, Jacques Chirac annonçait une réforme du droit d'asile et se fixait comme objectif que les demandes soient traitées dans *«un délai inférieur à un mois»*. On en est loin. Aujourd'hui, un étranger qui désire obtenir le statut de réfugié doit s'enregistrer en préfecture, puis déposer une demande d'asile à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides. En cas d'appel auprès de la commission de recours si son dossier est rejeté, la procédure peut durer dix-huit mois.

LIBERATION - MARDI 19 AVRIL 2005

LES **FAITS DIVERS**

Immigration

Des milliers de réfugiés dans la détresse

ILS SONT congolais, tchétchènes ou chinois. Seuls ou en famille, issus de tous milieux, ils fuient la guerre, les violences et les persécutions ou poursuivent simplement le rêve d'une vie meilleure. Exilés en quête d'un autre futur, ils viennent frapper à la seule porte encore à demi-ouverte dans une Europe aux frontières fermées : le droit à l'asile politique. En 2004, 65 000 personnes ont sollicité de la France l'obtention du statut de réfugié, selon les chiffres de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra), qui rend public son rapport annuel aujourd'hui. Au terme de strictes procédures, une infime partie d'entre eux accèdent à ce titre. Les autres (80 %) voient leurs demandes rejetées. Ils deviennent alors ces « déboutés de l'asile », dont un récent rapport administratif estime le nombre à 250 000 restés sur le territoire depuis 1998.

« De plus en plus de familles livrées à la rue »

Il y a peu, dans un sondage*, 80 % des Français affirmaient leur attachement au droit d'asile, comme valeur fondamentale de la République. Or, depuis des années, le système français de l'asile est en crise. La saturation des dispositifs d'hébergement, l'accumulation des dossiers dans les instances chargées de leur examen et la lenteur des procédures ont condamné les demandeurs à l'attente et, bien souvent, à la précarité. Autorisés à séjourner sur le territoire le temps de la réponse, sans droit au travail, ils basculent ensuite, lorsqu'elle est négative, dans la clandestinité.

L'an dernier, près de 65 000 personnes ont fait une demande d'asile aux autorités françaises. La plupart ont été déboutées. (AFP/OLIVIER CORSAN)

En juillet 2002, le président Jacques Chirac avait enjoint au gouvernement de résoudre cette crise. Entrée en vigueur en janvier 2004, la loi Villepin, du nom de l'ancien ministre des Affaires étrangères, visait notamment, tout en introduisant de nouvelles notions définissant l'asile, à la simplification des procédures et à la réduction des délais d'examen des dossiers. Privés de la réforme, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, puis la Commission des recours des réfugiés (CRR) ont vu leurs moyens augmentés. Parallèlement, le nombre de places dans les centres d'accueil a été accru. Mais, un an après, la plupart des spécialistes du terrain — avocats, associations mais aussi fonctionnaires — affirment, à l'instar d'Olivier Brachet, de Forum Réfugiés, ou de Pierre Henry *(lire ci-dessous)*, de France Terre d'asile, que la réforme n'a « rien résolu », voire qu'elle a encore aggravé la situation.

« Ça ne va pas ! s'indigne Olivier Brachet, dont l'association est confrontée, dans la région lyonnaise, à la présence croissante de demandeurs — dont de plus en plus de familles — livrés à la rue. « Le système crée de faux déboutés et des clandestins », affirme Pierre Henry, qui vient de lancer une pétition. Le « flou » qui entoure encore l'application du nouveau texte (décrets tardifs, pratiques diverses des préfectures, circulaires en attente…) et « l'aggravation des conditions d'accueil » concentrent les inquiétudes.

Une salve de critiques face à laquelle le principal ministère concerné, les Affaires étrangères, exprime à la fois agacement et sérénité. « Cette réforme n'est ni répressive ni permissive. Elle s'est voulue équilibrée et reste bien plus protectrice que celle de nos partenaires européens », défend-on, en assurant une véritable sortie de crise quant aux délais d'examen des dossiers, « pour la fin 2005 ».

PASCALE ÉGRÉ

** Sondage BVA pour Forum Réfugiés et « Libération », juin 2004.*

REPÈRES

- **100 838 réfugiés** statutaires vivent actuellement en France. Les cinq premières nationalités: Sri Lankais (15 000), Cambodgiens (14 000), Vietnamiens (9 200), Turcs (9 000), dont la majorité se déclare kurde), Laotiens (7 900) et Congolais de RDC (6 700).
- **14,8 % des demandeurs** ont obtenu le statut de réfugié en 2003 (80 % dans les années 1970). Les taux d'admission les plus élevés concernaient le Rwanda, l'Ethiopie, la Bosnie, la Tunisie, la Russie et le Burundi. Les plus faibles : la Chine, l'Inde, le Nigeria, la Moldavie, le Mali.
- **Avec près de 8 000 dossiers,** les Turcs représentaient en 2003 le flux de demandes le plus important, suivi des Chinois (5 343 dossiers), des ressortissants de la RDC (5 311).
- **6 000 décisions** sont rendues chaque mois par l'Ofpra, où le délai d'examen des dossiers a été réduit à deux mois en moyenne et où le taux de convocation à un entretien a atteint 7,3% en 2004.

La situation absurde d'un comédien ivoirien

« JE VIS DIFFICILEMENT, grâce à l'aide de mes amis. Je me déplace avec la peur au ventre… » Depuis le 1er avril, Adama Doumbia, un Ivoirien de 38 ans, se retrouve dans une situation absurde. Demandeur d'asile débouté en décembre dernier, en France depuis 2001, l'acteur principal du film « la Blessure » de Nicolas Klotz (sorti le 6 avril) — pour le tournage duquel il avait bénéficié d'une autorisation de travail — a été interpellé et placé en centre de rétention le 23 mars.

« Acharnement »

Pris de panique à l'idée d'être expulsé vers la Côte d'Ivoire, Adama s'est retrouvé devant le tribunal correctionnel de Paris le 1er avril, inculpé d'« obstruction à une mesure de reconduite à la frontière » pour avoir menti sur sa nationalité d'origine (on d'un entretien visant à la délivrance d'un laissez-passer avec le consulat de son pays. « J'ai menti parce que je faisais partie d'un mouvement d'opposition en Côte d'Ivoire… Quand je me suis retrouvé en face du consul, j'ai eu peur… Je n'ai pas réfléchi… », avait-il avoué à la barre tandis que son avocate, Me Hélène Giacon, s'étonnait d'un « acharnement » à l'encontre « d'une personne de bonne foi, qui a reconnu les faits ».

Dans la soirée, Adama Doumbia a été condamné, suivant les réquisitions du parquet, à deux mois de prison avec sursis et trois ans d'interdiction du territoire (ITF). Mais il a été libéré dans la foulée. « Tout en restant dans sa jurisprudence, le tribunal a compris qu'il y avait quelque chose d'un peu exceptionnel sur ce dossier en suspendant l'exécution provisoire de l'ITF, même si, sur le fond, c'est une aberration totale », estime Me Giacon, qui avait également rappelé à l'audience que son client s'était engagé à participer aux soirées-débats programmées pour la sortie de ce film (consacré… au sort des demandeurs d'asile ?) et qu'il avait reçu le soutien du directeur d'Arte, de l'ancien ministre de la Culture Jack Lang et des associations le Mrap et la Cimade. « Adama s'est retrouvé donc sans papiers, condamné à l'expulsion, mais « autorisé » — de fait — à rester en France. Avec un seul espoir : le résultat de l'appel du jugement, déposé le 8 avril. Voir celui de l'éventuelle demande, selon certains de ses proches, de réouverture de son dossier de demande d'asile. « J'espère que l'appel va être entendu… J'espère avoir une chance de m'intégrer et de pouvoir vivre parmi les Français », murmure Adama.

P.E.

Adama Doumbia. (DR)

« On fabrique des clandestins »

PIERRE HENRY, directeur de France Terre d'asile

L'ASSOCIATION France Terre d'asile a lancé mi-février une pétition nationale « pour le réexamen de la situation des *faux déboutés* du droit d'asile » adressée à Jacques Chirac, qui a été signée par près de 2 000 personnes. Les explications de Pierre Henry, son directeur.

Pourquoi cette pétition ?

■ **Pierre Henry.** Parce qu'un an et demi après la réforme Villepin, la situation s'est aggravée. La loi adoptée il y a un an devait être une loi de dignité et de simplification. Il n'en est rien ! La réduction des délais d'examen des demandes d'asile, qui atteignaient jusqu'à deux ans, était un objectif louable. Mais on a confondu sa nécessité avec la fabrication d'une machine à accélérer les procédures, à débouter les demandes et à nourrir les rangs d'une armée de précaires ! Là où les autorités parlent de désencombrement des procédures par des « faux demandeurs » d'asile, nous affirmons que les anomalies et les injustices du système de protection actuel produisent des « faux déboutés de l'asile. »

Qui sont ces « faux déboutés » de l'asile ?

Ce sont les personnes qui n'ont pas eu accès à un accompagnement et n'ont pas bénéficié d'une procédure équitable. Leurs demandes d'asile rejetées, elles ne sont que marginalement reconduites à la frontière et rejoignent donc la cohorte des clandestins et des sans-papiers présents en France. Un récent rapport estimait le nombre de déboutés de l'asile à 250 000*. La pétition réclame la réouverture des dossiers des « faux déboutés » et la mise en place d'un système égalitaire. Elle plaide aussi pour la régularisation des « ni ni » *(NDLR : ni régularisables ni expulsables).*

A quelles difficultés se heurtent les demandeurs ?

« Tout est devenu complexe. Un exemple : aujourd'hui, le demandeur d'asile a vingt et un jours pour déposer sa requête, soit sept jours de moins qu'avant. Sept jours, cela n'a l'air de rien. Mais imaginez-vous un seul instant plongé brutalement dans un pays que vous ne connaissez pas, dont vous ignorez la langue et a fortiori les arcanes administratives ! Le résultat, c'est qu'il y a de plus en plus de « déboutés du 22e jour » ! Autre exemple : au quatrième mois, le demandeur a l'obligation de justifier d'une « résidence ». Or, du fait de l'insuffisance du dispositif d'hébergement, certains peinent à se loger et n'ont d'autre choix que la domiciliation associative, que certaines préfectures refusent. »

PROPOS RECUEILLIS PAR P.E.

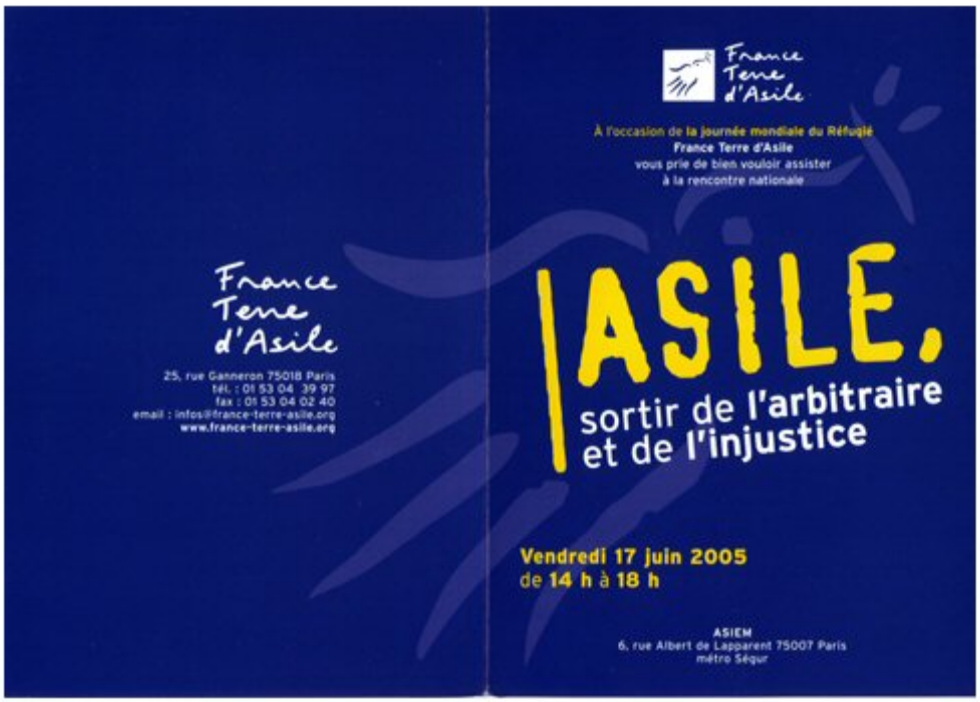
** Rapport IgasIGA sur la situation des familles de déboutés en France. Automne 2004.*

N°12 – LISTE DES ENTRETIENS

Et présentation des personnes et/ou associations, réalisés par Delphine DESCAMPS de avril 2004 à mai 2005 (2 pages)

N°13 *Asile, sortir de l'arbitraire et de l'injustice*, invitation-programme

Programme de la rencontre nationale du 17 juin 2005, à l'occasion de la journée mondiale du réfugié



yenta production
a le plaisir de vous inviter à la projection de

ni ici ni là-bas

une année passée avec des demandeurs d'asile du Xe arr. de Paris

un film de marion lary

vendredi 11 février 2005
à 20:00
à l'A.D.A.C.

11, place Nationale PARIS XIIIe
M° Nationale, ligne 6

RSVP yenta production 38, rue notre-dame de nazareth 75003 paris tél 01 44 78 84 20 contact@yentaproductions.com

(L'illustration de la couverture du mémoire est un autre logo de « Forum Réfugiés »)