

La Convention de Genève cherche protection

LE DROIT D'ASILE ET SES RÉFORMES



**XXII^e Colloque de Droit des Étrangers
Lille • Samedi 5 avril 2014**



Cave des Célestines • 84, rue des Célestines • Lille

Bus : Conservatoire et Palais de Justice

M Rihour puis navette du Vieux Lille jusque Place du Lion d'Or

Infos : 01 42 82 01 26 • www.lesaf.org • contact@lesaf.org

22^e Colloque de Droit des Etrangers

Programme

S A M E D I 5 A V R I L 2 0 1 4

MATINÉE

08H30 >> ACCUEIL DES PARTICIPANTS

09H00 >> ALLOCUTIONS

Vincent POTIE, Bâtonnier désigné de Lille,
Caroline ARNOUX, Présidente SAF LILLE,
Jean-Jacques GANDINI, Président du SAF

09H30 >> 1^{ère} TABLE RONDE : LES CONCEPTS JURIDIQUES ET LA RÉALITÉ DU DEMANDEUR D'ASILE

Modératrice

Marianne LAGRUE, Avocate SAF Paris

■ Présentation et histoire du droit d'asile

Le droit d'asile, son histoire, nos fondamentaux

Anicet LEPORS, Président de section à la
CNDA, Conseiller d'Etat honoraire, Ministre

Le groupe social à l'épreuve des évolutions jurisprudentielles et législatives

Christophe LE BERRE, Maître de conférences à
Paris-Ouest Nanterre La Défense,
Juge-Assesseur à la Cour Nationale du Droit
d'Asile

■ La santé mentale du demandeur d'asile

La psychologie et les troubles du demandeur d'asile/réfugié

Dr Pascal REVAULT,
Directeur opérationnel du COMEDE

11H00 >> DÉBATS

11H45 >> 2^e TABLE RONDE : L'ASILE ET LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

Modératrice

Flor TERCERO, Avocate SAF Toulouse

■ Evolution du droit de l'Union européenne en matière d'asile

■ L'actualité des directives et règlements de droit de l'Union

Dora SCHAFFRIN,
Officier de la Commission Européenne
Claire RODIER, MIGREUROF

12H45 >> DÉBATS

13H00 >> PAUSE DÉJEUNER

APRÈS-MIDI

14H00 >> 3^e TABLE RONDE : LE DEVENIR DU DROIT D'ASILE EN FRANCE

Modératrice

Marie-Noëlle FRERY, Avocate SAF Lyon

■ Le projet de réforme de l'asile - analyse critique

Gérard SADIK, Association CIMADE

■ Quelle réforme ?

Gérard SADIK, Association CIMADE

Pascal BRICE, Directeur général de l'Office de
Protection des Réfugiés et Apatrides

Caroline LALY-CHEVALIER, HCR Paris,
Chargée de liaison auprès de l'OFPPA et de la
CNDA

15H00 >> DÉBATS

15H30 >> 4^e TABLE RONDE : LE POINT DE VUE DE L'AVOCAT DES DEMANDEURS D'ASILE

Modérateur

Gilles PIQUOIS,
Président d'Elena, Avocat SAF Paris

■ Les contentieux devant le tribunal administratif de l'admission au séjour, de l'hébergement et des « dublinés »

Christophe POULY, Avocat au Barreau de Paris

■ Avocat à la CNDA, et bientôt à l'OFPPA ?

Pascale TAELEMAN, Avocate SAF Val de Marne
Pascal BRICE, Directeur général de l'Office de
Protection des Réfugiés et Apatrides

Caroline LALY-CHEVALIER, HCR Paris,
Chargée de liaison auprès de l'OFPPA et de la
CNDA

17H30 >> DÉBATS

18H00 >> CLÔTURE DU COLLOQUE

Hôtels proposés

À RÉSERVER DIRECTEMENT
PAR LES PARTICIPANTS

>> HÔTEL NOVOTEL LILLE CENTRE***

Rue de l'Hôpital Militaire - 59800 Lille

Tél. : 03 28 38 53 53

Fax : 03 28 38 53 54

H0918@accor.com

<http://www.accorhotels.com/fr/hotel-0918-novotel-lille-centre-grand-place>

>> RÉSIDENCE HÔTELIÈRE LA VIENNALE

31, rue Jean Jacques Rousseau
59800 Lille

Tél. : 03 20 51 08 02

Fax : 03 20 42 17 23

<http://laviennale.free.fr>

>> HÔTEL DE LA TREILLE**

Rue des Chats Bossus - 59800 Lille

Tél. : 03 20 55 45 46

Fax : 03 20 51 51 69

contact@hoteldelatreille.com

<http://www.hoteldelatreille.com>

>> HÔTEL DE LA PAIX

46 bis, rue de Paris 59800 Lille

Tél. : 03 20 54 63 93

Fax : 03 20 63 98 97

hotelpaixlille@aol.com

<http://www.hotel-la-paix.com>

SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE

Samedi 5 avril 2014

COLLOQUE

DE DROIT DES ETRANGERS

à retourner avant le **vendredi 28 mars 2014** à SAF COMMUNICATION
34, rue Saint-Lazare - 75009 PARIS - Tél. 01 42 82 01 26 - contact@lesaf.fr - www.lesaf.org

Nom : Prénom :
Adresse :
Code Postal : Ville :
Tél. : E-mail :
Barreau ou activité professionnelle :

Participera au Colloque de Droit des Etrangers du SAF samedi 5 avril 2014

Avocat Barreau Lille : Entrée Gratuite

Association Lilloise : Entrée Gratuite

Elève avocat, étudiant : Entrée libre dans la limite des places disponibles inscription préalable auprès de SAF COMMUNICATION

Repas :

Participera au déjeuner et règle la somme de 20 euros par chèque à l'ordre de SAF COMMUNICATION

SAF

LE DROIT D'ASILE, SON HISTOIRE, NOS FONDAMENTAUX

On lèvera tout préalablement une confusion fréquente. Le demandeur d'asile ne doit pas être confondu avec la personne sollicitant la reconnaissance de la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire. Il s'agit de notions distinctes : l'asile ouvre droit à un titre de séjour pour des motifs divers, la reconnaissance de la qualité de réfugié correspond à un statut juridique. L'asile, peut également, à mon avis, correspondre à la situation de personnes maintenues sur le territoire, exclues de la reconnaissance ou de fait tolérée. Le champ de l'asile est donc plus vaste que celui de réfugié.

1. Quelques repères historiques de l'asile

L'asile existe depuis des temps immémoriaux, mais on se limitera ici à quelques repères explicatifs du système aujourd'hui en place dans notre pays.

Par l'ordonnance de Villers-Cotterêts en 1539, François I^{er} supprime l'autorité de l'Église – qui avait jusque-là le monopole de l'asile sur ses dépendances – en matière d'asile pour motif civil. Par la suite, plusieurs papes abandonneront d'autres catégories de bénéficiaires et les sanctions pour violation d'immunités. L'Ancien Régime ne se signale pas par une propension à favoriser l'asile.

La Révolution française innovera. D'abord, avec l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui classe la « résistance à l'oppression » parmi les « droits naturels et imprescriptibles ». Ensuite, et bien qu'elle ne soit jamais entrée en vigueur, la constitution de 1793 est significative à cet égard. C'est le droit à l'insurrection « le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs » (art. 35) ; « Le peuple français est l'ami et l'allié naturel des peuples libres » (art. 118) ; « Il donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. Il le refuse aux tyrans » (art.120).

Par la suite, au XIX^e siècle et jusqu'à la première guerre mondiale, l'affirmation des nationalités en Europe fera de la France une « terre d'asile » sans grand formalisme.

Toute différente sera la période postérieure d'un XX^e siècle qualifié parfois de « siècle des réfugiés », leurs flux prenant un caractère permanent. L'entre-deux guerres avec la crise des années 1930 verra se développer les réactions xénophobes qui influenceront les gouvernements. C'est au lendemain de la seconde guerre mondiale que seront créés les organismes et les instruments juridiques encore en place aujourd'hui : l'article 14 sur le droit d'asile de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, la création du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) en 1950, la convention de Genève du 28 juillet 1951 actualisée par le protocole de New York en 1967. La France suivra avec la loi du 25 juillet 1952 créant l'Office français de protection des réfugiés et apatrides

(OFPRA) et une juridiction spécialisée, la Commission des recours des réfugiés (CRR) devenue en 2008 la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

Si l'on veut dégager le sens de cette histoire longue, on identifiera peut être deux tendances : d'une part, on relèvera que l'on est passé d'un asile surtout caractérisé par un espace (les dépendances de l'Église) à l'idée de protection de la personne ; d'autre part, d'un caractère discrétionnaire à une réglementation nationale et surtout internationale de grande ampleur. À cet égard, on pourra qualifier de régressives les politiques mises en place en Europe depuis une vingtaine d'années renforçant les références aux territoires avec l'espace Schengen et Dublin II et faisant prévaloir les objectifs de sécurité et de contrôle des flux, entraînant une précarisation du demandeur d'asile et du réfugié, sur la protection de la personne dans le cadre d'une réglementation internationale.

2. Plusieurs catégories d'asile en découlent

Cette histoire a produit plusieurs catégories d'asile.

En premier lieu, l'asile constitutionnel : c'est chronologiquement le plus ancien par ses origines, la constitution de 1793, c'est le premier cité par l'article L 711-1 du code de l'entrée, du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Il a trouvé un écho au 4^e alinéa du Préambule de la constitution de 1946 : « Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République ». En 1993, suite à une décision du Conseil constitutionnel, une révision de la constitution est intervenue prévoyant en un article 53-1 que, nonobstant les accords passés avec d'autres États européens, « les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif ». On remarquera que l'on est alors passé d'un droit de la personne à un droit de l'État. Mon intérêt pour l'asile constitutionnel se justifie par plusieurs raisons : notamment, c'est à mes yeux « le tableau d'honneur » de l'asile, il souligne la responsabilité propre des pouvoirs publics de notre pays en matière d'asile. Mais on sait que sa portée est très faible : une douzaine de cas par an dans lesquels je pense avoir une part bien supérieure à celle de mon influence au sein de la CNDA.

En deuxième lieu, l'asile des réfugiés relevant du mandat du HCR. Il concerne « toute personne sur laquelle le HCR exerce son mandat au titre des articles 6 et 7 de son statut tel qu'adopté par l'assemblée générale des Nations unies le 14 décembre 1950 ». Sa justification remonte donc au lendemain de la deuxième guerre mondiale et ses motifs sont de même nature que ceux de la convention de Genève dont la limitation dans le temps a alors pu être contournée. Cette catégorie connaît une nouvelle vocation en ce qui concerne les conséquences qu'entraîne encore la décolonisation que la France n'interprète que de manière stricte. Toutefois, les compétences de l'OFPRA et de la CNDA sont liées.

En troisième lieu, la Convention de Genève pour un asile dit conventionnel, texte majeur en matière d'asile et de reconnaissance de la qualité de réfugié dont elle donne en fait la définition et sur laquelle je reviendrai dans un instant. Je veux simplement indiquer ici que, après que les autorités françaises se soient

déshonorées en livrant pendant la guerre aux autorités allemandes des réfugiés qu'elle internait, la France durant la discussion du projet de convention a adopté une attitude très stricte, a minima. Elle ne ratifiera la convention, comme le protocole de New York qu'au bout de plusieurs années.

En quatrième lieu, j'évoquerai, en raison de la place importante qu'elle a prise au cours des dernières années (de l'ordre du quart des protections accordées, en hausse), la protection subsidiaire bien que l'on ne parle pas à son sujet de réfugié mais de bénéficiaire de la protection. La protection subsidiaire a remplacé en 2003 l'asile territorial discrétionnaire, prérogative du ministère de l'Intérieur. Elle accorde l'asile à toute personne qui, ne relevant pas des motifs de la convention de Genève, est exposée dans son pays à des menaces graves (mort, traitement inhumain ou dégradant, personne dans un contexte de violence généralisée). Le bénéficiaire ne se voit alors délivrer qu'un titre de séjour d'un an, au lieu de dix ans pour les réfugiés.

Enfin, en cinquième lieu, je cite pour mémoire plusieurs catégories d'asile : l'unité de famille reconnue par le HCR en 1977 ; la protection temporaire en cas d'afflux massif de populations, catégorie définie par directive du Conseil de l'Union européenne en 2001 ; l'asile discrétionnaire qui s'apparente à la raison d'État.

Je signale également les concepts d'asile interne et de pays d'origine sûrs dont la signification résulte de leur énoncé même et qui ont été abondamment discutés et contestés, y compris par les juridictions ; le premier strictement encadré par le Conseil constitutionnel en 2003, le second dont la liste a été fréquemment remise en cause par le Conseil d'État (recours en 2014 contre l'inscription de l'Albanie, du Kosovo et de la Géorgie)

3. Un texte majeur : la convention de Genève

Son rôle majeur s'exprime d'abord par la statistique : si l'asile ne compte que pour 7% des titres de séjour délivrés chaque année, la reconnaissance conventionnelle de la qualité de réfugié en représente la quasi totalité. Il tient ensuite en ce que la convention explicite les principaux motifs qui conduisent à cette reconnaissance (art. 1A2 CG). Il résulte enfin, du fait que l'article L 711-1 du CESEDA y renvoie pour les dispositions qui régissent toutes les personnes reconnues réfugiées pour quelque motif que ce soit.

Selon la convention, la qualité de réfugié est reconnue à toute personne « 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 ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle ».

Quelques précisions peuvent être apportées sur ces différents motifs de persécution.

En ce qui concerne les opinions politiques, il s'agit d'opinions constatées, militantes ou imputées ; elles peuvent inclure des motifs de conscience.

Les raisons tenant à l'appartenance à une minorité nationale ou ethnique (souvent liées et conséquences des découpages opérés sous domination coloniale), il s'agit de plus souvent d'actions de purification ethnique à l'encontre de minorités, souvent accompagnées de spoliations.

La confession religieuse inclut aussi bien les fidèles d'une religion reconnue que les membres de sectes ou des personnes se disant athées ou laïques.

Enfin, l'appartenance à un certain groupe social est de définition complexe, caractérisant une identité ou un comportement transgressif au regard des autorités du pays d'origine ou du contexte coutumier.

Sans diminuer l'importance de la convention de Genève je veux évoquer une difficulté que j'ai personnellement rencontrée : la convention s'expose sous forme de critères qui invitent à se démultiplier en nouveaux critères lesquels, à la limite, peuvent faire perdre de vue, la cohérence d'ensemble et nuire à la crédibilité du récit.

4. Réalité de l'asile

La procédure, pour le demandeur d'asile, reste un véritable « parcours du combattant ». Le parcours est long, les délais courts, les modalités concrètes compliquées, les rapports avec l'administration parfois difficiles, le coût non négligeable. La précarisation du demandeur semble s'être aggravée.

Les structures administratives et juridictionnelles ont été améliorées au cours des dernières années avec : l'entrée en vigueur du CESEDA en 2005, la transformation de la CRR en CNDA en 2008, avec placement consécutif de cette dernière sous la tutelle du Conseil d'État, la généralisation de l'aide juridictionnelle en 2008. À l'inverse, je n'aurai garde d'oublier de mentionner les difficultés relatives à la procédure évoquées par les avocats lors de leur mouvement du printemps 2012, des nombreux rapports sur le sujet.

Les chiffres de l'asile sont contrastés. En 2012, la France, qui protège environ 200 000 personnes, a enregistré 61 000 demandes (2^o ou 3^o des pays développés au cours des dernières années), la procédure prioritaire a représenté 31,2%, les jugements par ordonnances 22,2% (dont 14,7 % pour les ordonnances dites « nouvelles »), la protection subsidiaire 25,7 %. Le taux global d'accord est de l'ordre de 23 % ; la part de la CNDA en représentant souvent la majorité.

L'évolution jurisprudentielle est régressive sous l'influence de l'Union européenne qui est à l'origine de la définition de l'espace Schengen, de la protection subsidiaire, de Dublin II, de l'asile interne, des pays d'origine sûrs, de nombreuses directives (parfois anticipées en droit interne) qui ont pu clarifier certaines notions mais ont aussi engagé vers des politiques sécuritaires dans la perspective, après la gestion intergouvernementale de l'asile, les efforts d'harmonisation des régimes, de l'établissement d'un régime d'asile européen commun.

On notera néanmoins les contributions souvent constructives de la Cour européenne des droits de l'homme, de la Cour de justice de l'Union européenne et du Conseil constitutionnel en France.

5. Une réflexion d'amont indispensable

Cette réflexion, au demeurant, ne caractérise pas seulement les juges. Je pense qu'une juste pratique du droit d'asile suppose, pour chacun des praticiens, une réflexion d'amont : politique, idéologique et philosophique.

Politique. La France accueille-t-elle trop d'étrangers et accorde-t-elle trop d'asile ? Non, elle en a accueilli dans le passé bien davantage qu'aujourd'hui, de l'ordre de un million, avant la deuxième guerre mondiale avec une population de 38 millions d'habitants. Dans un État de droit, il n'est pas normal qu'un juge, même bienveillant, crée plus de clandestins qu'il ne reconnaît de réfugiés, généralement plus de la moitié des dossiers audiencés. Les autorités publiques devraient également être attachées à défendre la tradition de « terre d'asile » de notre pays que les demandeurs d'asile nous rappellent parfois.

Idéologique. Un renversement d'optique est nécessaire. Le contexte français et européen est aujourd'hui sécuritaire et suspicieux. Il convient au plan international de revenir à la préoccupation première de protection de la convention de Genève et des principales références juridiques de l'après seconde guerre mondiale. Cela doit aussi s'accompagner d'un changement des mentalités (rendu de la justice plutôt qu'application sèche du droit positif, intime conviction plutôt qu'exigence de preuve – voir le rapport publié sur le sujet par le HCR et, plus généralement son Guide des procédures -, appréciation de la crédibilité du récit plutôt qu'obsession de débusquage du mensonge).

Philosophique. Je pense sur ce terrain aux lignes bien connues d'Emmanuel Kant sur le devoir d'hospitalité dans son ouvrage de 1795 *Pour la paix perpétuelle*, où il explique que la Terre étant une sphère, les hommes ne peuvent se disperser à l'infini ; que la propriété indivise de la Terre étant celle du genre humain, elle ouvre en principe à toute personne le droit de s'établir en tout point du globe ; mais que les choses étant ce qu'elles sont, il existe un droit du premier occupant qui doit néanmoins inviter tous les citoyens d'ici et les citoyens d'ailleurs à essayer de s'entendre. Une conception utopique sans doute, mais qu'il est peut être bon d'avoir en permanence en arrière-plan de notre réflexion et de notre pratique.

Anicet Le Pors

ANNEXE

Le terme « réfugié » est défini par les dispositions combinées suivantes :

« Article L711-1 du CESEDA

La qualité de réfugié est reconnue 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 aux termes 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. Ces personnes sont régies par les dispositions applicables aux réfugiés en vertu de la convention de Genève susmentionnée ».

Les dispositions de la Convention de Genève visées par l'article précédent sont les suivantes:

Convention de Genève du 28 juillet 1951

Chapitre I Dispositions générales

Article premier Définition du terme "réfugié"

« Aux fins de la présente convention, le terme « réfugié » s'appliquera à toute personne : (1 ...) (2) Qui, *par suite d'événements survenus avant le 1er janvier 1951* et 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 ; 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. Dans le cas d'une personne qui a plus d'une nationalité, l'expression « du pays dont elle a la nationalité » vise chacun des pays dont cette personne a la nationalité. Ne sera pas considérée comme privée de la protection du pays dont elle a la nationalité, toute personne qui, sans raison valable fondée sur une crainte justifiée, ne s'est pas réclamée de la protection de l'un des pays dont elle a la nationalité. »

Protocole de New York du 31 janvier 1967

« Article premier – (1 ...) 2. Aux fins du présent Protocole, le terme "réfugié", sauf en ce qui concerne l'application du paragraphe 3 du présent article, s'entend de toute personne répondant à la définition donnée à l'article premier de la Convention comme si les mots "*par suite d'événements survenus avant le 1er janvier 1951 et...*" et les mots "*... à la suite de tels événements*" ne figuraient pas au paragraphe 2 de la section A de l'article premier ».

Propositions du programme

I. Présentation et histoire du droit d'asile - 9h30 - 10h10

- *Le droit d'asile et le concept de réfugié*
- *L'origine du concept de réfugié*
- *Les différentes acceptions actuelles : le mandat du HCR, la convention de Genève, l'asile constitutionnel, la protection subsidiaire*
- *L'histoire de la convention de Genève - La primauté de la convention et de son esprit. Se rappeler son histoire et nos fondamentaux.*

Monsieur *Anicet LE PORS* – 20 mn

- *Le groupe social et les nouvelles catégories de demandeur d'asile - 20 mn*

Jeanne FREEDMANN, professeure (?)

Mais il y a pour le juge d'autres sujets de préoccupations dont on me permettra de dire quelques mots.

4. Les questions du juge

Il s'agit, en bref, de répondre à trois questions qui se posent également dans d'autres domaines du droit.

Premièrement, s'agit-il d'appliquer le droit ou de rendre la justice ? L'enfermement dans le droit positif est souvent le prétexte de la sévérité. Or, le droit positif n'est que l'instrument de la justice rendue « Au nom du peuple français ». De nombreux juges admettent difficilement qu'ils dépendent d'un conditionnement de toute leur vie dont on ne peut limiter la subjectivité qu'en en ayant conscience.

Deuxièmement, la preuve est-elle nécessaire ? Aucun texte ne la requiert, pourtant le défaut de « preuve » ou le caractère « non probant » de tel ou tel élément figure souvent dans les motivations des décisions de rejet. Or, en accord avec le Guide des procédures du HCR c'est la crédibilité d'ensemble de la demande qu'il convient d'apprécier sur la double base : subjective (« craignant ») et objective (« avec raison ») d'être persécuté.

Troisièmement, quelle importance accorder au mensonge ? Il y a une différence essentielle entre, d'une part le juge qui, au-delà des imperfections, des enjolivures voire de l'existence de mensonges caractérisés s'efforce d'apprécier la validité

d'ensemble d'un discours et, d'autre part, le chasseur de mensonge, fussent-ils mineurs qui invalident à leurs yeux l'ensemble d'un récit.

Le droit d'asile apparaît souvent comme le miroir de la citoyenneté.

La santé mentale du demandeur d'asile
La psychologie et les troubles du demandeur d'asile/réfugié
1^{ère} table ronde : les concepts juridiques et la réalité du demandeur d'asile

22^{ème} colloque de Droit des Etrangers – samedi 5 avril 2014, Lille, Syndicat des avocats de France
Pascal Revault, directeur opérationnel du Comede

Aujourd'hui, les effets de la violence et ceux de la précarité sur la santé mentale sont mieux documentés, aujourd'hui les études épidémiologiques et sociales ont démontré le poids des déterminants sociaux de la santé, et alors que la France a choisi de signer à Rio le 21 octobre 2011 une déclaration politique internationale pour lutter contre les inégalités sociales de santé, il est nécessaire de s'interroger sur les politiques qui guident les soins et l'accompagnement des exilés et particulièrement des demandeurs d'asile, qu'ils soient en cours de procédure, déboutés, réfugiés.

Plutôt que de « psychologie du demandeur d'asile » au singulier qui plus est, la diversité des parcours et des histoires personnelles doit être soulignée. Les demandeurs d'asile sont exposés à des conditions d'accueil de plus en plus difficiles à leur arrivée en France et présentent des vécus de violence révélée par une clinique parfois complexe, clinique qui ne se limite pas au classique état de stress post-traumatique ou psychotraumatisme.

Le Comede, comité pour la santé des exilés, à l'opportunité de fournir un observatoire de la santé des demandeurs d'asile, et de la santé mentale en particulier.

- Quels sont les résultats de l'observation menée par une équipe pluridisciplinaire composée de médecins, psychologues, juristes, accueillants, assistants sociaux exerçant à l'hôpital Bicêtre en Ile-de-France, quotidiennement confrontés à la souffrance psychique des demandeurs d'asile?
- Quels sont les facteurs de vulnérabilités des demandeurs d'asile qui peuvent avoir un retentissement sur leur santé mentale?
- Quelles sont les interrogations rencontrées autour de la certification médicale et auprès des administrations en charge des demandeurs d'asile?
- Finalement, quels types de réponse les dispositifs de soins en santé mentale fournissent-ils et comment ne pas tomber dans le piège d'une gestion des flux qui évacue les paroles des demandeurs d'asile?

- En 2013, le Comede a soigné et soutenu 2008 demandeurs d'asile, dont 1643 au centre de santé de Bicêtre et 365 dans le cadre de permanences téléphoniques, composés d'hommes jeunes pour les 2/3, ayant 34 ans en moyenne -

Ces personnes, pour 65% des demandeurs d'asile en cours de procédure, sont principalement originaires d'Afrique de l'Ouest, d'Afrique centrale, d'Asie du Sud et d'Europe de l'Est. Hormis celles issus d'Europe de l'Est, elles sont sur représentées au regard de la répartition de l'ensemble des demandeurs d'asile de l'OFPRA. Le Comede a ainsi accompagné 2% des personnes issues du Bangladesh protégées par le HCR dans le monde [305/17 201].

Près d'une personne sur deux présente une morbidité grave, tendance qui s'est aggravée depuis que le centre de santé privilégie l'accès aux demandeurs d'asile vulnérables, allophones, sans protection maladie et sans document préfectoral (contre 1/3 avant la mise en place de cette mesure).

La morbidité grave correspond ici à un événement morbide dont le risque de diminution de l'espérance de vie sans incapacité est avéré. Or c'est bien cet indicateur qui révèle les inégalités de santé dans le monde.

Les troubles de la santé mentale suivis au centre de santé du Comede en 2013, correspondent à 36% de l'ensemble des maladies graves, à côté de 40% d'autres maladies dites chroniques non transmissibles (cancer, diabète, insuffisance rénale...), par opposition aux seulement 24% de maladies infectieuses. La classification internationale des maladies (CIM) a permis de relativiser les catégories du manuel diagnostique et statistique des troubles mentaux (DSM) et ont ainsi fondé le recueil de données au Comede. Effectivement ce dernier outil ne recouvre pas toutes l'étendue des troubles et leur combinaison chez des patients pris dans des situations violentes.

Parmi les demandeur.e.s d'asile suivis sur le plan psychique à Bicêtre, la moitié d'entre eux et d'entre elles, présentent, des troubles de la concentration, de l'attention et de la mémoire ; 26% ont des idées suicidaires et 6% ont des antécédents de tentative de suicide. Ces idées suicidaires sont plus fréquentes chez les hommes, chez les personnes en situation de détresse sociale, ainsi que parmi celles et ceux ayant subi des tortures.

Par comparaison, selon une enquête de l'Inpes en 2010 sur la santé mentale en France, les personnes en population générale déclarant avoir eu des pensées suicidaires représentaient 3,9% de l'échantillon ; et 0,5% disaient avoir fait une tentative de suicide. Chez les personnes qui ont un trouble de la santé mentale au centre de santé du Comede, près de 6 personnes sur 10 ont un diagnostic de psychotraumatisme, 3 sur 10 une dépression et 1 sur 10 un psychotraumatisme complexe. Ce dernier syndrome est fortement corrélé aux antécédents de torture, tandis que les psychotraumatismes le sont aux violences rapportées.

Si les demandeurs d'asile en cours de procédure présentent plus souvent un psychotraumatisme complexe ou non, les personnes déboutées ont davantage de dépression.

Selon les régions d'origine des consultants du centre de santé, on observe davantage de psychotraumatisme chez les patients d'Afrique de l'Ouest, et chez ceux d'Afrique centrale davantage de dépression et de traumatisme complexe (jusqu'à 20%).

L'universalité psychique concerne le fonctionnement psychique de l'être humain, ce qui ne correspond pas aux symptômes éminemment variables suivant les contextes culturels ; et comme le rapporte Thierry Baubet psychiatre à Avicenne, dans la revue *Maux d'Exil* en décembre 2012, « l'effroi est considéré comme une catégorie pathogène spécifique dans de nombreuses sociétés, [...], souvent considéré comme une brèche, une effraction du sujet modifiant brutalement son sentiment identitaire, ses liens avec les autres, le monde invisible, ses croyances et ses valeurs ».

A ce titre et de façon différente à chaque fois, le psychotraumatisme complexe proposé pour décrire les conséquences de violences subies et répétées, souvent sur des périodes assez longues, peut entraîner des perturbations de l'attention, une amnésie,

une impulsivité marquée, des troubles de la conscience avec des épisodes dissociatifs. Or ces éléments cliniques s'ils perturbent la relation à l'autre, peuvent s'accompagner ainsi d'une description incohérente des violences subies, du récit, voire à l'inverse d'un froid détachement, ce qui bien sûr risque de fausser le jugement d'un officier de protection de l'OFPPRA, ou encore d'un juge de la CNDA, voire introduire le doute chez un avocat.

- La question de la vulnérabilité sociale a permis de préciser les facteurs qui ont un retentissement significatif sur la santé mentale. Cette vulnérabilité est ici comprise au sens large, regroupant la détresse sociale (précarité administrative, pas d'hébergement, alimentation insuffisante, pauvreté, pas de maîtrise du français), et les questions de discrimination liées au genre, l'orientation sexuelle, le fait d'être un étranger, et l'isolement relationnel et social. A noter que les maladies chroniques ne sont pas associées à davantage ou moins de trouble en santé mentale –

Les femmes qui consultent au centre de santé du Comede en 2013 présentent un taux de psychotraumatisme supérieur à celui des hommes, soit respectivement 237 et 121 pour 1000. Pour les femmes, le risque relatif de présenter un psychotraumatisme grave est de 1,4 en cas de d'antécédent de violence, 2,6 en cas de torture et 2,3 en cas d'antécédent de violence liée au genre. Pour les hommes ce risque est également de 1,4 en cas d'antécédent de violence et de 2,6 en cas de torture. En revanche il s'élève à 4 en cas de violence liée au genre.

La fréquence des violences est plus élevée parmi les personnes en situation de détresse sociale avec un isolement relationnel et social, soit 84% au centre de santé de Bicêtre. Les antécédents de torture et de violence liée au genre sont fortement corrélés à la précarité du quotidien, l'hébergement, à l'isolement social et plus encore à l'isolement relationnel. Ce dernier item est documenté au centre de santé de Bicêtre par la question suivante : « avez-vous une personne à qui vous confier, avec qui partager vos émotions ? ». Cette question révèle les difficultés d'interaction avec une autre personne, qui sont susceptibles d'évoluer favorablement à travers un soutien psychothérapeutique et psychiatrique, mais aussi un travail sur le lien social au sein de groupes d'échanges, des activités collectives. Dans ce sens, le lien individuel, isolé, avec un soignant peut être perçu comme menaçant et l'utilité de stratégies de recherche de soins faisant appel à la communauté est à rappeler ; tout comme la reconnaissance de la parole de l'autre sur son histoire et son vécu, ses valeurs.

Travaillant dans cette direction au sein de groupes d'échanges entre femmes exilées, ou encore avec des patients du centre de santé pour faire évoluer le livret de santé bilingue de l'Inpes à destination des étrangers/migrants en 23 langues, nous avons pu constater l'amélioration clinique des personnes, même si temporaire, ayant pu échanger et être entendues, sur le racisme quotidien, la non possibilité d'accéder à des soins, pourtant garantis par le droit en France. Enfin, elles étaient reconnues, enfin quelqu'un.e, et non plus personne.

Les antécédents de violence sont plus fréquents chez les personnes reconnues réfugiées que parmi celles qui ont été déboutées de leur demande de protection. Il en est de même pour les antécédents de torture (56% versus 23%) et de violences liées au genre et à l'orientation sexuelle (38% versus 11%). Une telle différence, ainsi que la

fréquence également très importante de tels antécédents parmi les déboutés, interroge sur les pratiques de reconnaissance du statut de réfugié dans un contexte de crise de la protection.

- A ce titre, la certification médicale censée apprécier la compatibilité des violences subies des demandeurs d'asile avec leur récit pose question ; tout comme la multiplication de demandes de contrôle médical dans ce contexte, qui peuvent avoir un retentissement sur la santé mentale des patients –

Le certificat de violences.

Le risque de prime à la torture, en contradiction avec la convention de Genève qui stipule bien « qui craint avec raison d'être persécuté », la non possibilité d'affirmer de certitude que les lésions, et les troubles de santé mentale ont été causés par les violences et tortures rapportées, l'intrusion dans la relation de soin du certificat, et surtout la substitution à la parole du demandeur d'asile de celle du médecin ou psychologue, sont fondamentalement problématiques. Aussi la certification ne devrait être réservée qu'aux situations où cette parole est mise en danger justement à cause de troubles en santé mentale.

Concernant les autres certificats, et la certification en général, il est essentiel que l'expertise des professionnels de la santé et de la santé mentale en particulier soit promu dans les politiques non pas pour servir de caution scientifique à des pratiques inhospitalières, mais au contraire pour améliorer l'accès aux soins et développer les dispositifs de soins et d'accompagnement psychologiques. L'exemple de la certification régulière demandée aux médecins dans le cadre de la protection accordée par la France aux enfants risquant de subir une excision est exemplaire à ce titre.

Comme l'ont établi les travaux de Fassin et de Rechtman dans leur ouvrage *L'empire du traumatisme* en 2007, la caractérisation du parcours des migrants offre une place prépondérante au traumatisme. Ce langage de la santé mentale est aussi la formalisation d'une expérience selon « un discours prédéfini » qui cherche à se faire entendre dans les contraintes de la société française et de ses logiques administratives, parfois au détriment de la singularité de l'histoire de vie. Il s'agit donc au-delà de la mise en avant de persécutions réelles, de la production d'un discours sur une souffrance qu'ils auront su présenter, comme le rappelle Estelle d'Halluin dans le billet de *Maux d'Exil* de novembre 2008.

- La tentation est grande dans ce contexte, surtout si le nombre de demandeurs d'asile est décrit en augmentation, de mettre en place un système de détection précoce de cette souffrance à l'aide d'un outil, qui contourne les dispositifs de droit communs et l'expérience des professionnels en santé mentale –

Si cette tentation alimente la confusion illégitime entre antécédent de souffrance mentale et analyse privilégiée de la demande du statut de réfugié, elle ne répond pas à la préoccupation de soins des personnes, comme le rappellent le 17 février 2014 les « recommandations de la Coordination Française du Droit d'Asile pour une réforme [de l'asile] d'envergure ».

Or, la nécessité de proposer un véritable bilan de santé librement consenti et de dépister un risque de santé mentale (risque suicidaire, dépression sévère, psychotraumatisme complexe, voire psychose) nécessite l'intervention précoce de professionnels en santé et la possibilité d'un suivi personnalisé.

Malheureusement, comme le rappelle le rapport d'information de la Commission des affaires sociales de l'assemblée nationale de décembre 2013 à travers son rapporteur Denys Robiliard « santé mentale : quand la démocratie soigne », il existe deux catégories de « populations oubliées » par le système de soin en santé mentale en France, les populations précaires et les demandeurs d'asile, essentiellement à cause du cloisonnement du territoire en fonction de l'existence d'un domicile fixe, du très faible recours à l'interprétariat (alors que plus de 20 millions d'euros sont dépensés au Royaume Uni pour la santé d'après un rapport produit par la direction générale de la santé sur l'efficacité de l'interprétariat en France en 2012 « Usage et apport du recours à l'interprétariat professionnel dans le domaine de la santé » ; contre probablement près d'un ou deux millions en France pour la santé), d'un accès difficile au Centre Médico Psychologique (CMP), surtout pour la première consultation, des inégalités territoriales dans l'offre de soin, et enfin d'un cloisonnement entre le sanitaire et le médico-social.

Pourtant des expériences réussies de travail en réseaux existent, qui se sont enrichies entre partenaires à partir d'échanges entre les professionnels d'organisations spécialisées sur les soins aux demandeurs d'asile, les services de psychiatrie de secteur, les CMP ; avec le Comede en région parisienne à Meaux, ou encore Paroles sans frontières à Strasbourg.

Pour y parvenir, gageons que le ministère de la santé deviendra un acteur de premier plan sur des questions qui relèvent directement de sa responsabilité, y compris pour une population dont le parcours administratif est organisé par le ministère de l'intérieur.

Dans le même temps, les conditions sociales d'existence des demandeurs d'asile en France produisent ou renforcent les maux des patients et doivent bénéficier de politiques d'accueil qui luttent contre les inégalités sociales de santé.

En conclusion, il est intéressant de rappeler les propos de Jonathan Mann, dans son article de 1997 « Health and Human rights » publié dans la revue *American Journal of Public Health* :

« Les progrès en santé publique seront basés sur la prise de conscience que les facteurs sociaux déterminent plus que tout, ceux qui vivent et ceux qui meurent, de quoi et quand, et nécessiteront des développements approfondis fondés sur l'analyse des droits des personnes et des méthodes d'action ».

LA PLACE DE L'AVOCAT DANS LA PROCEDURE D'ASILE

Gilles Piquois
Président Elena
SAF Paris

Il est une évidence première qui veut qu'un droit ne soit effectivement garanti que si la procédure de sa mise en œuvre l'est.

Or, si le droit d'asile, valeur constitutionnelle, trouve sa source dans la Convention de Genève de 1951 et dans l'article 3 de la CEDH intégré dans la définition récente de la protection subsidiaire, ce ne sont que les décrets d'Août 2013 qui tendent à offrir aux demandeurs les garanties ordinaires de la procédure administrative.

Au-delà des pétitions de principe, l'affirmation d'un droit effectif, juste et équitable n'est toujours pas reconnue par la Cour Européenne des droits de l'homme au titre de l'article 6 cedh.

Seule la CJUE a osé, en Novembre 2012 et pour la première fois, imposer aux Etats la garantie des droits fondamentaux visée par la Charte de ces droits et prescrits par les articles 41, 47 et 48.

Ce décalage extrême chronologique dans le calendrier atteste du vrai regard des institutions sur les droits du demandeur d'asile.

Nous vous proposons d'examiner cette place dans les deux phases françaises de la procédure, celle administrative de l'Office, prétendue première instance, et celle juridictionnelle de la Cour, deuxième instance de recours qui, comme son nom l'indique, intervient généralement après la décision d'un tribunal, en l'espèce inexistant.

I - Dans la phase administrative à l'OFPRA

Au cœur de nos discussions, il s'agit bien de placer l'entretien à l'OFPRA, dont on comprend bien que l'avocat est un obstacle à la préoccupation productiviste de l'administration de l'asile chapeauté par le Ministère de l'Intérieur.

Comme l'ont rappelé quelques chercheurs récemment, on doit s'interroger sur la norme européenne actuelle qui veut refuser une reconnaissance à 90% des demandeurs d'asile au motif de considérations politiciennes, alors qu'il y a 30 ans c'était un taux massif de 90% de reconnaissance.

En reprenant la vieille image de la balance pour représenter notre justice, il serait temps de la remettre sur pied pour qu'elle ressemble plus à ces balances symboliques.

En présentant une demande en justice, on doit avoir une chance sur deux de gagner ou de perdre. Tout autre résultat montre que le jeu de la balance est faussé.

Tout le monde est d'accord pour souligner que le demandeur d'asile qui doit exposer sa vie et ses craintes doit pouvoir s'exprimer librement et complètement.

Son discours, tant il doit être personnel, ne peut être porté par un tiers et c'est donc à lui de livrer son histoire.

Pour ce faire, le HCR vient fort à propos de diffuser la version française d'une étude très complète et brillante sur cette recherche de la vérité, qui est la seule tâche des organes d'éligibilité.

Cette vérité du demandeur, pour être crue, doit être plausible au regard des connaissances objectives de l'examineur.

Or, il est bien certain que la compétence de l'examineur est le premier problème.

En France, la compétence se décrète et aucun mécanisme ne permet de la mesurer.

Bien plus, tout contrôle de celle-ci est interdit.

La pratique malheureusement nous enseigne qu'on est à des années lumière d'une satisfaction globale sur ce terrain.

L'une des causes objectives qui entrave cette démarche de qualité tient dans la charge de travail des agents affectés à cette tâche.

Que ce soient les agents de l'OFPRA ou ceux de la CNDA, on leur impose des ratios de production incompatibles avec une mission vraie d'instruction.

Seul le rendement compte, et c'est là le premier problème.

Dès lors que la production prime, le temps de la discussion puis celui de la réflexion disparaît.

Aussi, le spectre de l'immixtion d'un tiers dans ce processus n'est vu que comme un frein à la vitesse d'exécution, même si l'on doit également percevoir cette intervention comme une incitation à des questionnements pratiques ou moraux déplacés.

Personne ne peut oublier que la population des demandeurs d'asile est, par définition, une population de victimes, souffrant déjà du simple fait d'être en exil.

Trop de temps laisse poindre l'humanité ou la compassion, prétendument ennemies de la vérité vraie qui doit être affirmée.

Cette oralité doit s'accompagner pour les instances françaises, au regard des obligations de la Convention, de la mise à disposition d'interprètes et traducteurs compétents afin de permettre l'expression.

Sur ce chapitre où les défaillances sont énormes, la seule considération tient dans le coût en l'état des mauvaises pratiques actuelles.

Force est de constater, au vu du budget de l'Office, que l'OFPPRA consacre 5 millions d'euros par an à louer ses locaux, et 4 millions seulement pour la traduction.

En quoi l'argent de l'OFPPRA doit-il aller dans les caisses de la BNP, plutôt que d'être consacré à la tâche essentielle d'entendre ceux qu'il doit protéger ?

Vous noterez que le CESEDA revu et corrigé continue d'imposer à tous les requérants d'écrire leur récit en langue française, sans rien proposer pour la traduction de la demande !

Nombre d'entre vous se souviendront que cette exigence très « Le Peniste » n'existait pas avant 2003 et que l'OFPPRA pouvait se vanter de comprendre plus de 50 langues.

De même, devant la Cour, où cette exigence est fondée sur l'Edit de Villers-Cotterêts datant de...1539, un avocat désigné par le bureau d'aide juridictionnelle ne se voit adjoindre ni traducteur ni interprète, devant défendre un justiciable sans moyen d'échanger avec lui.

Ces situations dénoncées depuis des années ne sont traitées que par le mépris et la bonne conscience !

En droit, après avoir pris connaissance de la décision de la Cour de Luxembourg du 22 Novembre 2012 consacrant enfin pour le demandeur d'asile l'existence d'un droit fondamental à l'entretien, assorti d'une assistance judiciaire mais sans la citer expressément, le Conseil d'Etat s'est vu contraint de qualifier l'entretien de « garantie essentielle », refusant de viser la Charte des droits fondamentaux.

Ce constat, récent (la décision datant du 10 Octobre 2013), permet de mesurer le temps judiciaire nécessaire à la reconnaissance d'une évidence.

Peut-on valider une procédure d'asile sans permettre au justiciable de s'exprimer avec le concours d'un interprète et assisté d'un conseil ?

Ainsi, le droit à l'entretien et à l'avocat pour tous, y compris dans les procédures de réexamen, doit-il être enfin consacré.

II - Dans la phase juridictionnelle devant la CNDA

A l'évidence, le vocabulaire actuel - après la transformation de la Commission des Recours des Réfugiés en Cour Nationale du Droit d'Asile - consacre la judiciarisation de la procédure.

Bien au contraire, une observation attentive confirme que depuis le décret de 2004, appelé décret Massot, cette juridiction s'affranchit tous les ans un peu plus de l'avocat, auxiliaire indispensable de la justice.

Les chiffres officiels, qui ne sont même pas à ce jour publics, retiennent qu'en 2013 la CNDA a « statué » sur 6.222 dossiers (soit 20% des 30.231 dossiers jugés en audience collégiale) sans audience, sans entendre les requérants ni leurs avocats, dans le secret d'un bureau.

C'est donc bien aujourd'hui 1 dossier sur 5 qui est privé d'audience, d'interprète et d'avocat, ces décisions - qui ne sont pas des jugements mais des ordonnances - ne bénéficiant pas de la collégialité si chère à l'application complète de la Convention de Genève.

A cela s'ajoute le lot des ordonnances dites classiques, réglant le sort des requêtes tardives, en langue étrangère ou insuffisamment motivées (2.087 en 2013).

On fera remarquer que le qualificatif d'ordonnances « nouvelles » atteste bien de cette politique productiviste, par référence à l'époque où les taux de reconnaissance n'étaient pas des objectifs.

Au-delà de cette nécessité d'écarter la présence de l'avocat, la gestion de l'audience vient complètement chercher à contingentiser l'intervention de l'avocat :

« Le temps, Maître !....Affaire suivante. »

Le schéma de la production d'une matinée d'audience calibrée révèle le fond de la pensée.

De 9h à 10h30, chaque formation doit juger 4 affaires. De 10h30 à 13h maximum 3 autres.

De 14h à 15h30, à nouveau 3 dossiers et de 15h30 à la fin, les 4 ou 5 derniers.

Au moins 7 dossiers le matin, et 7 l'après-midi, soit 14 affaires dans la journée pour une heure de pause déjeuner.

Madame Lebranchu, ancien Garde des Sceaux, avait rappelé la nécessité de ménager les juges dont l'attention ne peut se décréter.

Si un dossier qui contient la vie d'un homme ou d'une femme venait à prendre 1h30 de montre, ce qui reste objectivement raisonnable, l'audience est impossible.

La faute à qui ? A l'avocat, bien sûr !

Le corollaire est que le renvoi, arme fatale de l'avocat, vient torpiller le bel ouvrage préparé, et empêche le bon fonctionnement de la machine.

Au quotidien, ces combats contre une montre, qui n'a pas d'existence légale, usent et exaspèrent l'audience elle-même.

Le rapporteur est aussi invité à s'entraîner le week-end à lire en excès de vitesse, ce qui interdit au pauvre interprète - censé tout traduire - d'accomplir sa mission.

L'EFB se devrait de nous initier à ce phrasé à grand débit, illustrant l'impéritie de certains de ces rapports.

Certes, une longue plaidoirie n'est certainement pas une preuve de meilleure qualité, mais la vie de ces requérants ne mérite pas d'impasses sur des éléments vécus.

0000000

Qui peut imaginer que l'on qualifie de jugement une décision qui serait prise sans cette mise en présence minimale du juge, du justiciable et de son avocat ?

Bien entendu, l'impact fondamental de ces pratiques permet d'affirmer, comme cela l'a été par toutes les instances y compris le vice-président du Conseil d'Etat, qu'en 2013 était mis fin à l'anomalie française qui voulait que la Cour accordât plus de protections que l'OFPPRA.

L'OFPPRA soutient que c'est là le fruit de ses progrès qui restent limités. La Cour donne acte de sa satisfaction.

Personne ne parle de ces réfugiés rejetés sur de tels impératifs, alors même que l'on doit s'interroger sur le respect de ce droit fondamental imposant une oralité, garantie essentielle fondamentale.

En vous rappelant que l'avocat intervenant à l'AJ n'a pas droit à un interprète et traducteur pour échanger avec son client avant l'audience, force est de constater que la guerre qui nous est faite au quotidien ne tient qu'à remplir des objectifs qui n'existent pas...mais dont la satisfaction vise nos décideurs.

Avocats, nous entendons que le premier objectif de L'Ofpra et de la Cour soit la satisfaction du justiciable, non pas de voir sa mauvaise cause éventuellement triompher, mais de constater qu'il est procédé à une juste appréciation de ses tourments et peines au nom des engagements de la République.

LA REFORME DU DROIT D'ASILE

Gérard Sadik
Cimade

En février 2013, la coordination française pour le droit d'asile a publié un état des lieux de l'accueil des demandeurs d'asile qui a décrit un système d'asile à bout de souffle et qu'il était urgent de réformer. Si le ministre de l'intérieur de l'époque, Manuel Valls, a repris la métaphore, la réforme qui est envisagée est loin de répondre aux recommandations des associations et aussi aux exigences des textes européens qui sont déjà entrées en vigueur ou qui doivent être transposées avant juillet 2015.

Il y a certes l'innovation d'une concertation nationale réunissant les acteurs de l'asile pour réfléchir à une réforme. Cependant, cette concertation si elle a permis de confronter des points de vue a été orientée par les deux animateurs néophytes en la matière, Valérie Létard et Jean-Louis Touraine, dans une logique restrictive affirmant comme un dogme *ex cathedra* que le système d'asile était détourné et qu'il fallait le revoir dans un sens plus autoritaire ; Surtout trois inspections qui ont très peu auditionné les associations avaient dessiné les grandes lignes de la réforme dès avril 2013 et leurs propositions sont la trame des préconisations du rapport remis en novembre 2013 au ministre.

Le ministre avait affirmé qu'un projet de loi serait prêt dès janvier. Présument un peu trop des forces du ministère et bousculé par les échéances électorales, le ministre a repoussé l'échéance au mois d'avril pour une présentation au Conseil des ministres. Fin mars, les résultats calamiteux des municipales vont sans doute encore repousser cette échéance.

N'étant pas dans le secret des cabinets, cette intervention sera fondée sur les recommandations du rapport Létard Touraine lue à la lumière des dispositions précises et inconditionnelles du droit européen que le gouvernement doit transposer, s'il ne veut pas s'exposer à de nombreux contentieux dès le mois de juillet 2015.

1. Faciliter l'accès à la procédure pour le demandeur d'asile

Les parlementaires ont proposé comme l'avaient suggéré les inspections, de supprimer l'obligation d'une domiciliation pour se présenter aux préfets de région. Cette mesure ne suppose pas de mesures législatives mais le torpillage par un amendement de Jean Louis Touraine d'une disposition du projet de loi ALUR supprimant l'exclusion des demandeurs d'asile primo-arrivants de la domiciliation de droit commun dite DALO -qui aurait simplifié la tâche des associations et élargi le nombre d'associations susceptibles de les domicilier, a montré que le ministère de l'intérieur n'avait absolument aucune intention de supprimer cette domiciliation spécifique.

Pis, le rapport préconise de confier, en régie directe ou en sous traitant à des organisations, la gestion des plateformes de plateformes régionales d'accueil (PRADA) à l'OFII et ses directions territoriales (cette mission est une des nouvelles priorités de cet établissement) et les demandeurs d'asile devraient obligatoirement s'y présenter (cela l'est déjà dans les faits dans certaines régions) en particulier pour la détection de la vulnérabilité et l'accès aux conditions d'accueil. On peut donc imaginer que la loi prévoira désormais que le demandeur doit se présenter à l'OFII avant la présentation au préfet pour pouvoir saisir l'OFPRA. Les parlementaires maintiennent le double guichet préalable à l'OFPRA mis en place en 2012 et qui a conduit à l'explosion des délais en amont de la procédure (5 mois dans certaines régions). Pourtant, les dispositions de l'article 4 et 6 de la directive procédures II prévoient qu'une seule autorité détermine la procédure et que la demande doit être enregistrée en trois jours (6 jours si une autre autorité est chargée d'accueillir). Or même dans le système actuel et dans une situation idyllique, le demandeur d'asile n'enregistre sa demande qu'au bout de 30 à 45 jours. Les associations ont proposé la saisine directe de l'OFPRA qui serait chargé de déterminer la procédure. Mais ce choc de simplification n'était pas à l'ordre du jour.

2. Des nouveaux cas de procédure accélérée et adaptée.

On en reste au système mis en place avec le préfet qui décide de la procédure. A terme, les parlementaires ont proposé le remplacement par une carte à puce comme cela existe dans certains pays européens.

Dans l'attente, ils ont proposé que les préfets délivrent à tous les demandeurs admis à déposer une demande en France des récépissés de durée variables en fonction de la procédure (normale ou accélérée) avec de notables exceptions qui sont les demandeurs d'asile Dublinés qui n'auraient qu'une convocation, les personnes faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire (OQTF), d'un placement en rétention ou des motifs d'ordre public (soit trois des quatre cas de l'article L.741-4). Seuls les demandeurs de pays sûrs sortiraient du dispositif de refus de séjour. Il est plus vraisemblable que l'on maintienne les quatre cas de refus de séjour existants (avec le préfet seul compétent pour Dublin III) et que l'on leur délivre des convocations les autorisant à se maintenir sur le territoire (comme c'est le cas depuis janvier 2014). La loi va sans doute transposer les dispositions des directives sur les possibilités de rétention d'un demandeur d'asile (qui n'existent que pour les zones d'attente et les Dublinés)

Les parlementaires préconisent d'étendre les cas de procédures accélérées en effectuant un partage entre les préfets et l'OFPRA pour les mettre en œuvre. Tous les cas actuels relèveraient de la compétence de la préfecture (avec peut être en plus la procédure en rétention et le refus d'une place d'hébergement) tandis que de nouveaux le seraient à l'OFPRA (demande manifestement infondée, demande de réexamen), voire serait mis en place des cas d'irrecevabilités (défaut de coopération manifeste, demande de réexamen sans fait nouveau, réfugié reconnu dans un autre Etat européen qui assure sa protection)

Pour saisir l'OFPRA, la réglementation prévoit aujourd'hui la rédaction en français dans des délais contraints dans un formulaire relativement complexe. Les parlementaires ont proposé une dématérialisation de ce dossier qui serait commun aux préfets et à l'OFPRA et où ne figurerait pas d'éléments de la demande. Celui-ci serait transmis dans un deuxième temps soit de façon détaillé, soit sous la forme de questionnaire avec un délai plus court pour le remplir. Il n'est pas envisagé qu'il soit supprimé sauf si l'OFPRA est déconcentré dans les régions.

La simplification ne nécessite pas de mesures législatives ou réglementaires. Elle aurait pu être une des premières mesures pour accélérer l'enregistrement des demandes. Elle attendra la réforme législative.

Une des innovations des directives nouvelles est d'insister sur la détection des personnes vulnérables et elles demandent une procédure adaptée (article 31-7 de la directive procédures) et des mesures d'accueil spécifiques. Cette détection a fait l'objet des débats homériques à la concertation. Il semble clair que ce sera l'OFII qui sera chargé de cette détection sur la base d'un questionnaire simplifié, élaboré conjointement par le ministère de l'intérieur et les autorités de santé. Si la vulnérabilité est d'ordre médical, les demandeurs seraient orientés vers une visite médicale (vraisemblablement effectuée par l'OFII). Ces dispositions doivent faire l'objet de mesures législatives vraisemblablement dans un nouveau titre relatif à l'accueil des demandeurs d'asile dans le livre VII du CESEDA.

3. renforcer a minima les garanties offertes au demandeur

Les parlementaires souhaitent réduire la durée de la procédure de moitié de 18 mois à 9 mois. Pour ce faire, l'instruction des demandes en procédure normale devra se faire en trois mois à l'OFPRA et en six mois à la CNDA, les procédures accélérées en 15 jours à l'OFPRA et en deux mois à la CNDA. En 2013, le délai moyen constaté était de 204 jours à l'OFPRA et de 265 jours à la CNDA.

Le principe d'une présence d'un tiers (avocat, associations) à l'entretien, obligation de la nouvelle directive procédures, est rappelé pour être aussitôt limité et encadré au nom de la maîtrise des délais. De même, les parlementaires privilégient l'enregistrement de l'entretien plutôt que la relecture par le demandeur au nom du même impératif.

Aujourd'hui l'OFPRA est situé en Île-de-France (avec une antenne en Guadeloupe pour les départements

d'Amérique), donc tous les demandeurs sont convoqués dans ses locaux, à l'exception notable des personnes placées dans les centres de rétention administrative de Lyon et de Toulouse et de nombreuses demandes en Guyane et à Mayotte qui font l'objet d'entretien par visioconférence (hors de tout cadre légal).

Les parlementaires préconisent une expérimentation d'une déconcentration sans modification de la procédure et dont l'intérêt est moindre. Les régions concernées sont vraisemblablement Rhône Alpes (près de 12 % des demandes), l'Alsace et la Lorraine (10% à elles deux) –ou Bretagne Pays de Loire (idem)

En ce qui concerne les critères de protection la France a plusieurs trains de retard pour transposer la directive qualification qui est désormais invocable directement (notamment sur les persécutions liées au genre et sur la durée des titres de séjour)

4. Faire évoluer les voies de recours

Les parlementaires reprennent l'idée avancée par les inspections d'accorder immédiatement l'aide juridictionnelle à tous les requérants qui la demandent (espérant gagner ainsi deux mois). Un recours suspensif sera mis en place pour les procédures Dublin (le Conseil d'État a mis une rustine prétorienne en décrétant le recours suspensif contre la mesure de placement en rétention ou d'assignation avec la possibilité de contester une décision de remise mais il faut une mesure dans la loi) et pour les procédures prioritaires. Cependant ces recours seraient examinées par un juge unique, comme l'a réclamé la CNDA. Comme la liste des cas de procédure accélérée va augmenter, on pourrait passer de 30 à 40 % des demandes examinées en procédure Dublin et prioritaire (en 2012-2013) à plus de la moitié. En conséquence, la majorité des recours serait examinée par un juge unique (soit par ordonnance dites nouvelles, soit avec une audience). Le rôle des formations collégiales serait donc réduit. (Les modalités de nomination des assesseurs Conseil d'État devant être revue car il y a un risque d'inconstitutionnalité),

Les parlementaires suggèrent qu'à l'expérimentation de la déconcentration de l'OFPRA réponde une autre expérimentation visant à confier la compétence du contentieux des réfugiés aux tribunaux administratifs de droit commun (comme les recours contre les refus d'asile à la frontière depuis un décret d'août 2013). Les syndicats des tribunaux administratifs sont contre et cela n'a d'intérêt que si le contentieux est couplé avec celui du séjour et de l'éloignement (pour les procédures accélérées notamment en rétention?). Problème le Conseil d'État vient de juger que les OQTF prises à la suite d'une procédure prioritaire n'avaient pas pour base légale les refus de séjour au titre de l'asile initiaux et cela rend extrêmement compliqué la saisine d'un seul juge.

Mais le sujet de préoccupation principale de la concertation est le dispositif d'accueil. Là encore, les préconisations vont vers un durcissement du système existant.

5. Mettre en place un nouveau dispositif d'orientation des demandeurs d'asile vers leur hébergement

Les parlementaires veulent renforcer le caractère directif du dispositif. Il existe déjà sur le papier puisque le dispositif national d'accueil de 24 500 places de CADA permet des orientations « nationales ». En pratique, en raison du défaut de places, 88 % des entrées sont faites sur une base locale et régionale. A aucun moment, les parlementaires ne se sont pas posés la question du nombre de places à créer, d'autant qu'ils admettent que les demandeurs dont la demande est accélérée y seront également logés, à l'exception des Dublinés. Dans l'état actuel du dispositif, à peine 22% des demandeurs sont hébergés en CADA (47 % si on prend en compte l'hébergement d'urgence (24 600 places)). Si on veut réaliser un système directif et obligatoire, même en réduisant fortement les délais, il faut au moins deux fois plus de places d'hébergement ou diminuer de moitié le nombre de demandeurs.

Dans le dispositif imaginé par les parlementaires, s'il existe des places dans la région, le demandeur y rentrerait immédiatement, sinon il irait dans un centre de transit pour quinze jours, d'où il serait envoyé dans une autre région. C'est l'OFII qui déciderait de cette orientation. Les Dublinés n'auraient pas accès à ce dispositif et

seraient orientés vers les centres d'assignation à résidence. On peut aussi craindre avec la transposition des dispositions sur la rétention des demandeurs d'asile que le centre de transit soit une généralisation des zones d'attente avec un examen préalable du caractère manifestement infondé ou non des demandes. Seules les demandes passant ce filtre pourraient avoir accès au dispositif d'accueil des CADA. Une modification législative est obligatoire pour l'ensemble.

6. Développer une offre unique d'hébergement et réduire la par des nuitées hôtelières

Si le statut et le nombre de places de CADA pour demandeurs d'asile sont maintenus (contrairement à une hypothèse évoquée lors de la concertation), les parlementaires ne voient d'extension du dispositif d'accueil que par le développement du dispositif accueil temporaire-service de l'asile (AT-SA) qui a le triple avantage à leur yeux d'être plus souple à créer (pas de procédure d'appel à projets comme pour la création des 4 000 places CADA en 2013-2014), d'être piloté directement par l'OFII et le ministère de l'intérieur et de coûter moins cher (du moins en apparence puisque les personnes y touchent l'ATA). Sur suggestion du ministère et de l'OFII, les parlementaires veulent créer des plateformes départementales d'accueil qui, après le premier accueil par l'OFII, assureraient l'accompagnement social et administratif de tous les demandeurs d'un département et qui seraient gérées par des associations, les CADA n'assurant qu'une assistance locale (scolarisation, vie quotidienne, activités « occupationnelles »). Les parlementaires maintiennent donc un dispositif à deux vitesses et il y a un fort risque d'un alignement vers le bas du dispositif d'hébergement.

7. Mettre en place une nouvelle allocation plus juste

Si l'annonce d'une revalorisation de l'allocation temporaire d'attente en fonction de la composition familiale doit être accueillie avec satisfaction, sa gestion par l'OFII, le maintien du dispositif de l'offre de prise en charge (seules les personnes qui ont accepté d'être hébergées peuvent le percevoir) et sa possible diminution pour les adultes isolés sont des nouvelles inquiétantes. La loi doit prévoir également le cas où les mesures d'accueil sont refusées (en cas de fuite par exemple), mesures annoncées depuis février 2013...

8. Mieux gérer les fins de procédure

Les mesures pour l'insertion des réfugiés et bénéficiaires de la protection internationale sont relativement limitées. Il n'est pas prévu de création de places CPH et le dispositif serait dédié aux réfugiés vulnérables. **L'OFII serait chargé de la coordination des CPH (ce qu'elle fait dans les faits mais pas en droit) avec un contrôle plus appuyé du ministère.** La question des visas pour famille de réfugiés pourtant cruciale est renvoyée à des travaux ultérieurs.

Les parlementaires ont rajouté la question des déboutés qui n'a pas été abordée dans les ateliers de la concertation. Tout en regrettant qu'il n'y ait pas d'études précises sur cette question, ils estiment qu'il faut développer l'aide au retour, la coopération policière et l'information dans les pays d'origine et les reconduites à la frontière sauf pour des raisons de santé. La préconisation principale est la création de lieux d'assignation à résidence de déboutés (LARD) qui s'appuie sur une série d'ordonnances du [Conseil d'État du 4 juillet 2013](#). La circulaire du 11 mars 2014 a généralisé le dispositif qui est envisagé comme un lieu de préparation à un placement en CRA. Mais elle anticipe une réforme législative sur les alternatives à la rétention.

A terme, le rapprochement de l'OFII et de l'OFPRA devrait conduire à la création d'une agence unique de l'asile qui serait chargée de l'ensemble de la vie des demandeurs (séjour, conditions d'accueil et protection). Au vu du rapport (de force), c'est l'OFII qui pourrait phagocytter l'OFPRA plutôt que le contraire, au grand dam de l'indépendance des organes de protection.

Le fait que ces préconisations recourent en partie celles faites, par le sénateur Roger Karoutchi dans son [rapport](#)

[sur l'allocation temporaire d'attente](#) ou, du député Eric Ciotti dans son [avis budgétaire](#), montre que le consensus des parlementaires pour une réforme qui ressemble à s'y méprendre à [celle envisagée il y a deux ans](#) par un certain Claude Guéant.

Les associations ont pendant la concertation et depuis proposé des alternatives à ce schéma directeur et directif. Fondé sur la protection, l'accueil, l'autonomie des demandeurs mais également à une célérité adaptée des procédures d'asile, plus conforme avec les directives européennes, elle sera défendue lorsque le projet de loi arrivera devant le parlement (si tout va bien à l'automne 2014).