

NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH

Research Paper No. 138

Le droit d'asile en France: politique et réalité

Elsa Bousquet

E-mail : bousquet.elsa@wanadoo.fr

December 2006



UNHCR
The UN Refugee Agency

Policy Development and Evaluation Service

**Policy Development and Evaluation Service
United Nations High Commissioner for Refugees
P.O. Box 2500, 1211 Geneva 2
Switzerland**

**E-mail: hqpd00@unhcr.org
Web Site: www.unhcr.org**

These papers provide a means for UNHCR staff, consultants, interns and associates, as well as external researchers, to publish the preliminary results of their research on refugee-related issues. The papers do not represent the official views of UNHCR. They are also available online under 'publications' at <www.unhcr.org>.

ISSN 1020-7473

*« La France ne peut pas accueillir toute la misère du monde,
mais elle doit savoir en prendre sa part. »*

Michel Rocard, 1991.¹

Introduction

La notion d'asile dans son acception moderne est apparue en France il y a plusieurs siècles. La première référence juridique à l'asile politique² est contenue dans la Constitution de 1793, dite Constitution des Montagnards. Dans la section consacrée aux Rapports de la République française avec les nations étrangères l'article 120 dispose que le Peuple français «donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. - Il le refuse aux tyrans. » Cette première étape dans la juridisation de l'asile politique n'a pas été suivie d'effets puisque la Constitution des Montagnards n'a jamais été appliquée. Néanmoins, cette consécration théorique du droit d'asile le fait passer définitivement de droit attaché à un lieu particulier à un droit attaché à un individu.

Il faut cependant attendre encore un siècle et demi pour que la notion d'asile républicain soit effectivement consacrée dans le droit français. L'article 4 du Préambule de la Constitution de la IVème République énonce que « tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a le droit d'asile sur les territoires de la République ». Cette disposition constitue la base de l'asile constitutionnel en France et, parce qu'elle est intégrée au bloc de constitutionnalité³, est directement invocable devant les institutions administratives et juridiques⁴. Concrètement, les étrangers peuvent se prévaloir de cet article pour réclamer un droit au séjour provisoire durant le traitement de leur demande d'asile.

Par ailleurs, la France a reconnu le droit d'asile sur le plan conventionnel et international en ratifiant le 23 juin 1954 la Convention de Genève relative au statut de réfugié de 1951, et le Protocole relatif au statut de réfugié de 1967 le 03 février 1971. Entré en vigueur en 2005, le Code de l'Entrée et du Séjour des Etrangers et du Droit d'Asile concentre aujourd'hui l'essentiel des textes de droit national consacrés à l'asile et aux réfugiés.

Le nombre de réfugiés résidant sur le territoire français a sensiblement diminué au cours des soixante dernières années⁵. En 1950, la France comptait 300 000 réfugiés statutaires majeurs ; en 1993, ils étaient près de 139.000. Ce nombre a ensuite continué à baisser pour atteindre 109852 en 2004 (*dont 53 009 venus d'Asie, 27 925*

¹ Ancien Premier Ministre de la France, entretien accordé au magazine *Le Point* le 19 mars 1990.

² La forme d'asile qui existait en France avant la révolution française correspondait à l'asile religieux qui offrait la possibilité aux personnes poursuivies et persécutées de se réfugier dans un monastère ou un couvent . Cet asile était avant tout lié à un lieu.

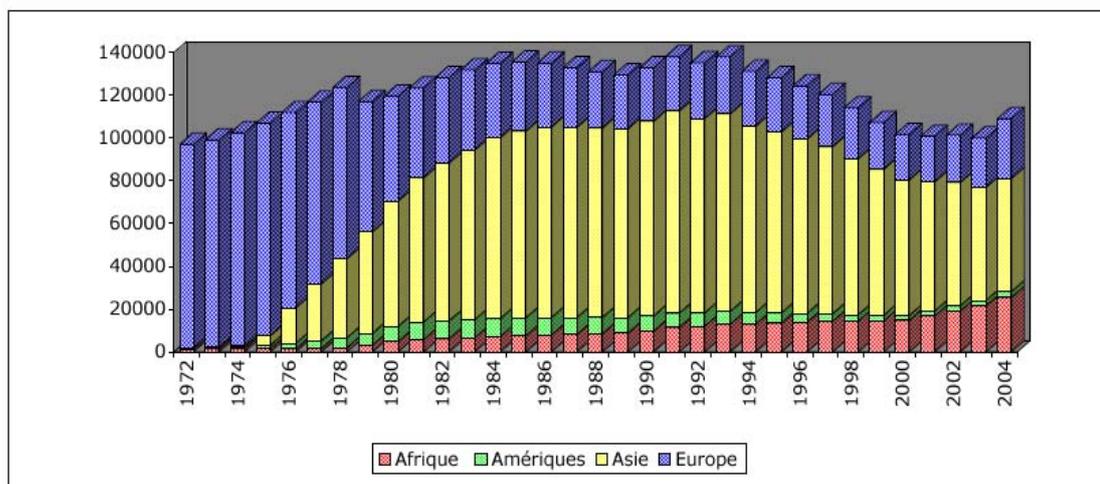
³ Le Préambule de la Constitution de 1958 faisant explicitement référence à celui de 1946, ce dernier a la même valeur juridique que la Constitution dans la Vème République.

⁴ Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993 rendue par le Conseil constitutionnel à propos de la Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France.

⁵ Source OFPRA. <http://www.ofpra.gouv.fr/images1/40214.pdf>

d'Europe, 25 432 d'Afrique, 2 716 d'Amériques, 770 apatrides ou de nationalité indéterminée.).

Effectifs des réfugiés ajustés par continent



Source OFPRA

Pour ce qui est de la demande d'asile, elle a énormément augmenté au cours des 30 dernières années : en 1972, le nombre de demandeurs d'asile (hors mineur accompagnants) s'élevait à 2000. Ce chiffre n'a alors cessé de croître jusqu'en 1989 où il a atteint le chiffre record de 61422 demandeurs. A partir de ce moment là, le nombre de demandeurs d'asile a décliné suite au durcissement des contrôles à la frontière pour atteindre son chiffre le plus bas en 1996 avec 17405 demandes. Malgré les difficultés accrues pour parvenir sur le territoire français et déposer une demande d'asile, le nombre de demandeurs d'asile a ensuite constamment augmenté, ce qui fait de la France le premier pays de demande d'asile en Europe. En 2004, il y avait 50547 demandeurs d'asile en France (58545 si l'on ajoute les mineurs accompagnants). Néanmoins, il faut noter un début de renversement de tendance avec « seulement » 42.542 demandes d'asile (hors mineurs accompagnants) en 2005, ce qui représente une baisse de 15,20% par rapport à 2004. Enfin, sur les neuf premiers mois de l'année 2006, le nombre de premières demandes d'asile (hors mineurs accompagnants) s'est effondré de 41% par rapport à la même période de l'année 2005 pour atteindre 19 790 premières demandes, confirmant la fin de l'exception française dans le paysage européen.

Il est intéressant de noter que l'origine géographique des demandeurs d'asile a aussi beaucoup évolué au fil du temps. Jusque dans les années 1970 les personnes qui demandaient l'asile en France étaient majoritairement d'origine européenne ; avec le développement des moyens de communication et l'explosion de conflits très violents en Asie et en Afrique, un grand nombre des réfugiés viennent aujourd'hui de ces continents. Ainsi en 2004 sur 50547 demandeurs d'asile : 18 567 provenaient d'Afrique, 18 222 d'Europe, 10 220 d'Asie, 3 347 des Amériques et 191 étaient apatrides.

Le taux d'accord de l'OFPRA⁶ c'est-à-dire le pourcentage de demandeurs d'asile ayant obtenu le statut de réfugiés est passé de 15.4% en 1990 à 27.9% en 1993 pour redescendre à 16.3% en 1999. En 2004 ce taux était tombé à 9,3%. Concernant le taux global d'admission, c'est-à-dire le taux qui inclut les demandeurs d'asile ayant obtenu le statut de réfugié après leur passage devant la Commission des Recours des Réfugiés, il s'élevait à 16.6% en 2004.

L'inflation actuelle du nombre de demandeurs d'asile en France, l'existence d'une tradition relativement ancienne en matière d'asile politique et d'un système de traitement de la demande d'asile bien rodé contribuent à donner une image positive de la politique d'asile en France. Il faut ajouter à cela l'absence de discrimination spécifique contre les réfugiés, puisque si les demandeurs d'asile sont victimes des stigmatisations dirigées contre les étrangers en général, ils ne sont pas visés particulièrement en tant que demandeurs d'asile, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays européens. Un sondage effectué en juin 2004 pour l'association Forum réfugié et le journal Libération montre d'ailleurs que les Français sont majoritairement favorable à la protection des réfugiés et que 80% des personnes interrogées sont attachées au droit d'asile. La France serait-elle une terre d'accueil idéale pour les réfugiés ?

Ce constat doit être nuancé de façon importante car la politique française en matière d'asile présente de nombreuses parts d'ombre dès lors que l'on l'examine de plus près. Ce travail de recherche propose un panorama des aspects juridiques, politiques mais aussi concrets et matériels de la procédure d'asile en France et de l'accueil des réfugiés. Son objectif est de mettre en lumière les points forts et les faiblesses de la politique d'asile menée par la France au cours des dernières années.

L'accès effectif au territoire et à la procédure

L'étude de la politique française en matière d'asile ne commence pas avec la remise des dossiers OFPRA aux demandeurs d'asile mais bien en amont puisqu'il s'agit en premier lieu pour les personnes qui souhaitent demander l'asile en France de pouvoir arriver sur le territoire. Pour comprendre la politique d'asile en France il faut donc remonter bien avant les files d'attente dans les Préfectures, les placements en centre de rétention ou en zone d'attente.

La question de l'accès à la procédure d'asile est devenu une des problématiques majeures auxquelles sont confrontés les demandeurs d'asile en France avec le durcissement des contrôles de l'immigration. Comme c'est le cas dans la plupart des pays européens, l'amalgame entre le phénomène migratoire dans son ensemble et la problématique spécifique des réfugiés règne depuis plusieurs années dans les esprits et les médias mais également dans les politiques nationales. La question spécifique de l'asile n'est pas prise en compte de façon indépendante et appropriée, mais elle est noyée dans la politique migratoire générale de l'Etat, politique guidée avant tout par des impératifs économiques et sécuritaires. Cette absence de distinction entre politique migratoire et politique d'asile conduit au durcissement du système d'asile dans son ensemble *via* le renforcement des stratégies destinées à freiner l'immigration. Avec la fin des politiques légales d'immigration depuis 1975,

6 L'Organisme Français de Protection des Réfugiés et Apatrides.

demander l'asile est devenu la principale et souvent unique voie d'accès au territoire français pour les étrangers⁷. Cela conduit à l'engorgement du système d'asile et à l'augmentation de la suspicion à l'égard des réfugiés. Pour lutter contre l'immigration clandestine, l'Etat barre la route des migrants toujours plus en amont en multipliant les contrôles et les blocages. Il prive ainsi de très nombreux demandeurs de l'accès à la procédure d'asile. De fait, la principale difficulté ne réside pas tant aujourd'hui au niveau de l'examen des demandes d'asile mais dans la possibilité de déposer de telles demandes.

Les aspects positifs de la politique française en matière de contrôle de l'immigration

Il existe néanmoins quelques mesures positives qui prennent en compte la problématique de l'asile dans la politique française de contrôle des frontières. Tout d'abord, la France a mis en place depuis plusieurs années une procédure protégée de demande d'asile qui permet à des personnes persécutées ou en danger dans un pays de demander auprès de l'ambassade ou du consulat français à l'étranger un visa afin de venir en France déposer une demande d'asile. Malheureusement, cette procédure est peu suivie d'effets dans la pratique puisqu'en 2003 seulement 400 demandes de « visas asile » ont été examinées, et une petite centaine accordée. Cela s'explique par les difficultés que rencontrent les demandeurs d'asile pour avoir accès à l'ambassade de France dans leur pays, par l'urgence des départs et par le fait que le personnel consulaire est très réticent à développer cette procédure car il doit en général assumer seul les difficultés matérielles liées à la demande d'asile (hébergement du demandeur...). La France ne semble finalement pas prête à développer plus cette stratégie et fait même partie des Etats peu favorables à la formalisation au niveau européen des procédures protégées⁸.

Un autre point positif est l'opposition constante de la France aux projets d'externalisation de l'asile. Elle a notamment manifesté son désaccord sur la proposition de créer des centres de transit et de traitement hors frontières de l'Europe formulée par le Royaume Uni en 2003.⁹ Enfin, à quelques exceptions près¹⁰, les demandeurs d'asile qui arrivent sur le territoire français, qu'ils soient en liberté, placés dans les centres de rétention, ou en maintenu en zone d'attente ne peuvent pas faire l'objet d'un refoulement.

Le contrôle en amont, un obstacle réel à l'exercice du droit d'asile

Malgré cela, force est de constater que le durcissement très sensible de la politique française vis-à-vis des flux migratoires empêche purement et simplement les étrangers qui ont besoin d'une protection internationale d'accéder au territoire français. Depuis les années 1990, un nombre toujours croissant de personnes qui auraient pu demander l'asile est empêché de le faire en raison des mesures déployées bien en amont des frontières réelles de la France.

⁷ La société civile plaide continuellement pour l'instauration de voies alternatives pour les personnes désirant entrer sur le territoire mais ne nécessitant pas de protection.

⁸ Formalisation demandée par la Commission européenne depuis 2004.

⁹ Voir ci-dessous p.22.

¹⁰ Qui seront étudiées p.6 et suivantes.

Le gouvernement envoie ainsi de plus en plus d'agents français de liaison dans les aéroports des pays de départ afin d'intensifier les contrôles en collaboration avec les autorités des pays concernés et d'empêcher l'embarquement des personnes susceptibles d'entrer illégalement sur le territoire français. La France multiplie également les accords avec les pays de départ ou de transit pour que ceux-ci effectuent un travail policier de dissuasion ou de refoulement avant le décollage des avions. La France a également rendu obligatoire la détention de visas aéroportuaires de transit pour les personnes qui transitent par un aéroport français lors d'un voyage dont la destination finale se situe hors de la zone Schengen, et qui sont ressortissantes de certains Etats ; ces Etats sont pour la plupart des pays où les violations des droits humains sont avérées et qui génèrent un grand nombre de demandeurs d'asile : Afghanistan, Angola, République Démocratique du Congo, Somalie, Sri Lanka etc.

L'augmentation des amendes aux transporteurs en cas de découverte de clandestins à l'arrivée permet également de les inciter à effectuer des contrôles et à accroître le refoulement des clandestins avant le décollage¹¹. La généralisation des « contrôles passerelle » permet de diminuer l'entrées sur le territoire des personnes de provenance ignorée, et ce hors de toute possibilité de contrôle par les associations qui travaillent en zone de transit, et sans aucune mesure en faveur des demandeurs d'asile. Selon les associations de défense des droits des réfugiés, « ces contrôles passerelle permettent à la police « *d'accompagner* » les personnes en transit et « *potentiellement susceptibles* » de vouloir entrer en France. Pour cela a été mis en place un système appelé le « *transit accompagné* » qui permet à la police aux frontières de s'assurer que la personne n'essaiera pas de demander l'asile lors de son transit. La Police aux Frontières la maintient pour un maximum de quatre heures dans les locaux de la police situés dans les aéroports pendant toute la durée du transit et l'accompagne au vol de continuation »¹².

Cette stratégie de contrôle de l'immigration très en amont semble « très efficace » du point de vue du blocage des étrangers loin des frontières françaises. Depuis les années 1990, le nombre de demandes d'asile à la frontière baisse continuellement. Cela prouve que le durcissement des contrôles affecte sans distinction tous les migrants, demandeurs d'asile inclus. Ainsi, les mesures draconiennes mises en place pour contrôler l'arrivée des étrangers ont conduit à faire passer le nombre des demandes d'asile à la frontière de 10 364 en 2001 à 7786 en 2002, 5912 en 2003 et 2548 en 2004, soit une réduction spectaculaire de plus de 75% en 3 ans. Ces chiffres alarmants illustrent bien le déplacement toujours plus en amont des barrages à l'immigration et leurs conséquences directes sur l'accès effectif à la procédure d'asile. Ils mettent en question le respect réel par la France du principe cardinal de non refoulement des demandeurs d'asile.

Le dépôt de la demande d'asile

Les étrangers qui veulent demander l'asile sur le territoire français peuvent se trouver dans trois types de situation. S'ils sont sur le territoire français et en liberté, ils peuvent retirer un dossier à la Préfecture. S'ils ont été interceptés alors qu'ils essayaient de rentrer sur le territoire français illégalement et qu'ils sont placés en

¹¹ En France, entre 1200 à 1500 amendes sont réclamées chaque année aux compagnies aériennes.

¹² Forum réfugiés, *Rapport annuel 2005*.

zone d'attente (dans plus de 98% des cas c'est dans la zone d'attente de l'aéroport Roissy Charles de Gaulle), ils formulent leur demande d'asile dans ces zones, et peuvent se voir remettre un sauf conduit de 7 jours pour entrer sur le territoire français et déposer leur demande auprès de la préfecture (sauf si leur demande est considérée comme manifestement infondée par la Division Asile à la frontière). S'ils sont arrêtés sur le territoire sans titre de séjour et placés en centre de rétention, ils peuvent effectuer leur demande à partir de ces centres. Quand ils sont en zone d'attente ou en centre de rétention, les demandeurs d'asile ont accès à la procédure de demande d'asile et sont informés de leur droit à ce sujet par les représentants de l'Etat ou par les associations autorisées à entrer dans ces lieux. Sur ce point, la France respecte la Convention de 1951 et est en conformité avec les requêtes du Haut Commissariat pour les Réfugiés.

Cependant de nombreux obstacles se posent en pratique pour un accès effectif à la procédure d'asile et les demandeurs d'asile doivent franchir avec succès un certain nombre d'étapes préliminaires avant de pouvoir déposer leur demande.

L'autorisation de séjour

Le demandeur d'asile qui se trouve sur le territoire français doit d'abord demander une autorisation de séjour auprès de la préfecture. C'est seulement s'il l'obtient qu'il se verra remettre un dossier OFPRA, le guide du demandeur d'asile édité avec le concours de l'OFPRA, du Haut Commissariat pour les Réfugiés et de l'ANAFE¹³ et il qu'il pourra rester sur le territoire pendant un mois pour entamer ses démarches d'asile.

L'obtention de cette autorisation de séjour est un droit, mais seulement en théorie. Le Conseil d'Etat puis le Conseil Constitutionnel ont dégagé des stipulations de la Convention de 1951 relative au statut de réfugié¹⁴ et du Préambule de la Constitution¹⁵, le principe de l'admission au séjour au titre de l'asile¹⁶. C'est-à-dire que pour exercer son droit d'asile, droit constitutionnellement reconnu à tous, l'étranger doit nécessairement être admis au séjour pendant la durée de l'instruction de sa demande. Ce qui devrait être un droit dans l'esprit de la loi et une garantie de protection pour les demandeurs d'asile a pourtant été commuté en contraintes supplémentaires et en mécanisme de blocage de leur demande. Cette étape intermédiaire entre l'arrivée du demandeur d'asile sur le territoire français et le dépôt de sa demande constitue à présent un obstacle de taille pour accéder à la procédure.

L'autorisation de séjour peut être refusée à un demandeur d'asile sur les quatre motifs suivants¹⁷ :

¹³ La version électronique de ce guide est disponible à l'adresse suivante http://www.forumrefugies.org/pdf/droit_asile/guide_hcr/guide_hcr_francais.pdf

¹⁴ Articles 31 et 33.

¹⁵ Alinéa 4.

¹⁶ Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993 rendue par le Conseil constitutionnel à propos de la Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France

¹⁷ Article L. 741-4, al.1 du CESEDA

- a) L'examen de la demande relève d'un autre Etat en application des dispositions du règlement Dublin II relatif à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile.
- b) Le demandeur d'asile a la nationalité d'un pays dit d'origine sûr qui figure sur la liste adoptée par le Conseil d'administration de l'Organisme Français de Protection des Réfugiés et Apatrides¹⁸.
- c) La présence du demandeur d'asile sur le territoire français constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat.
- d) La demande d'asile repose sur une fraude délibérée ou constitue un recours abusif aux procédures d'asile.

Le premier cas seul peut conduire au refus pur et simple pour l'Organisme Français de Protection des Réfugiés et Apatrides de statuer sur la demande. En effet, la Constitution française interdit l'application du mécanisme de l'irrecevabilité des demandes d'asile et la mise en oeuvre des Conventions de Dublin et des Accords Schengen a nécessité une révision constitutionnelle en 1993¹⁹. En pratique la Convention Dublin II permet à la France de refuser le dépôt de demande d'asile d'une personne qui est passée par un des autres pays partis à la Convention²⁰ ou qui s'est vu délivrer un visa ou un titre de séjour par un de ces pays. La liste des pays partis à ce texte n'ayant cessé de croître depuis 1997 et de multiples mesures opérationnelles d'identification policière ayant été mises en place²¹, le nombre de personnes qui se voient refuser un titre de séjour et donc le droit de demander l'asile pour un tel motif augmente énormément. Cette « exception » à la délivrance automatique du titre de séjour constitue un obstacle réel à l'exercice du droit d'asile en France.

Dans les trois autres cas de refus de délivrance du titre de séjour, l'Organisme Français de Protection des Réfugiés et Apatrides statue sur la demande lors de la procédure dite prioritaire²², qui pose elle-même des problèmes spécifiques.

La procédure prioritaire

La procédure prioritaire est utilisée dans deux cas de figure essentiellement : quand le demandeur d'asile est originaire d'un pays considéré comme sûr, ou quand sa demande est considérée comme manifestement infondée (ce qui inclut les cas où le demandeur est placé en rétention en vue de sa reconduite à la frontière). Le risque

¹⁸ Le Bénin, la Bosnie-Herzégovine, le Cap Vert, la Croatie, la Géorgie, le Ghana, l'Inde, le Mali, Maurice, la Mongolie, le Sénégal et l'Ukraine en 2006.

¹⁹ Voir ci-dessous p.23

²⁰ Albanie, Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grande-Bretagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Macédoine, Madagascar, Malte, Niger, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République Tchèque, Slovaquie, Slovénie, Suède, Tanzanie. Liste au 16 mai 2006.

²¹ Par exemple avec le système informatisé européen Eurodac intégrant les empreintes digitales de tous les demandeurs d'asile.

²² En réalité c'est seulement deux motifs qui sont pris en compte car la question de l'ordre public n'est quasiment jamais opposée au demandeur d'asile

pour le demandeur d'asile de représenter une menace pour l'ordre public n'est en pratique quasiment jamais invoqué.

Concernant la notion des pays d'origine sûrs introduite lors de la réforme du droit d'asile en 2003, elle soulève un certain nombre de problèmes. La France a soutenu l'introduction d'une liste européenne de pays d'origine sûrs, en tant que la liste commune minimale qui s'ajouterait aux listes nationales. La décision d'ajouter un pays à la liste de ceux dont les ressortissants sont sujets aux procédures prioritaires est prise de manière ad hoc par le directeur de l'OFPRA, agissant sur des informations provenant des services géographiques de l'Office et du ministère des affaires étrangères. De sérieuses questions se posent sur le caractère réellement sûr d'un certain nombre de pays considérés comme tels²³, d'autant plus quand certains ressortissants de ces pays font toujours l'objet de décisions positives d'asile de la part de l'Organisme Français de Protection des Réfugiés et Apatrides.

L'introduction de cette notion a eu des conséquences très rapides. Ainsi le nombre de première demande bosnienne est passée de 1 658 demandes sur l'ensemble de l'année 2005 à 132 sur les neuf premiers mois de 2006, c'est-à-dire après l'ajout de cet Etat sur la liste des pays d'origine sûrs.

Concernant la qualification de demande manifestement infondée, autre conséquence de l'harmonisation européenne, elle semble souvent liée au manque d'information sur le pays d'origine ou à l'incapacité pour le demandeur d'asile de fournir dans un délai très court une explication assez bonne et convaincante. Ainsi les demandeurs d'asile se voient souvent accusés de fournir un discours stéréotypé, de ne pas donner assez de détails ou de preuves alors que le traumatisme lié aux persécutions et l'urgence du départ justifient souvent ces faits. Il faut rajouter à cela le cas des demandeurs d'asile arrêtés en situation irrégulière et placés en rétention qui sont automatiquement placés dans cette catégorie. Cette qualification fait peser la crainte d'un précontrôle de la demande d'asile par l'autorité préfectorale, alors que seul l'Organisme Français de Protection des Réfugiés et Apatrides est en principe autorisé à statuer sur la demande.

L'Organisme Français de Protection des Réfugiés et Apatrides statue sur la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié « en priorité », c'est-à-dire dans un délai de 15 jours maximum. Concernant les demandes d'asile effectuées dans un centre de rétention elles doivent être examinées par l'OFPRA dans un délai extrêmement court de 96 heures et les demandeurs d'asile sont maintenus en rétention durant ce délai²⁴. Ce délai très contraignant pour l'OFPRA explique le taux restreint de demandeurs d'asile placés en rétention qui parviennent à être entendus dans le cadre d'un entretien individuel (42% seulement en 2005 selon l'OFPRA).

Il existe de sérieux doutes quand à la valeur des décisions rendues dans des délais aussi courts - le délai moyen est de six jours soit huit jours lorsque le demandeur d'asile n'est pas en rétention et 3,8 lorsqu'il y est - et sur les chances pour les demandeurs d'asile de faire valoir dans un délai extrêmement court la réalité de leurs craintes. D'ailleurs moins d'un tiers d'entre eux avaient été convoqués à un entretien

²³ Le Commissaire des Droits de l'Homme, Alvaro Gil Robles a estimé dans son rapport du 15 février 2006¹⁵ que « cette liste, dans son principe, comme dans sa composition, soulève un certain nombre d'interrogations. Ainsi, je doute fortement que tous ces pays puissent être considérés comme des pays d'origine sûrs... »

²⁴ Article 3 du décret du 14 août 2004

individuel en 2004. Le taux de reconnaissance du statut de réfugié par la procédure prioritaire confirme ces craintes : il est seulement de 1,8% en 2004.

Quand la décision de l'OFPRA est négative, le demandeur d'asile peut faire un recours devant la Commission des Recours des Réfugiés, mais la Préfecture peut décider de le renvoyer dans son pays sans attendre la décision de la CRR ce qui constitue une réelle défaillance par rapport à l'interdiction de refoulement.

La part des demandes d'asile traitée en procédure prioritaire dans le total des demandes croit très rapidement puisqu'elle est passée de 7,7 % en 2001, 9,6 % en 2003 et 16 % en 2004 pour atteindre 23% en 2005. Depuis janvier 2006 on est même passé à 31% de demande traitées dans le cadre de la procédure prioritaire. Près d'un tiers des demandes d'asile sont donc traitées dans ce délai « exceptionnel » de quinze jours. Ici encore l'exception –moins favorable- devient la règle pour les demandeurs d'asile.

Le déroulement de la procédure d'asile

En 1952 a été créé l'OFPRA, l'Organisme Français de Protection des Réfugiés et Apatrides. Depuis le 1^{er} janvier 2004²⁵, cet organisme constitue le guichet unique pour toutes les demandes d'asile qu'elles émanent de personnes déjà entrées sur le territoire ou non. Sur ce point, la réforme du droit d'asile a eu l'effet positif de rendre le système moins opaque, plus efficace et plus rapide qu'à l'époque où il impliquait une multiplicité d'acteurs : Ministère de l'Intérieur, des Affaires étrangères, préfectures... L'OFPRA est une administration hybride, placée sous la tutelle du Ministère des Affaires étrangères, tutelle partagée en fait depuis 2004 avec le Ministère de l'Intérieur. Bien que chargé de mettre en œuvre la Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés et doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière et administrative, cet organisme est fréquemment accusé par le milieu associatif de subir la forte pression de ses ministères de tutelle et d'être trop sensible aux tendances de la politique migratoire décidées par le gouvernement.

Lorsqu'une personne souhaite demander l'asile, elle dispose de trois semaines pour remplir son dossier OFPRA. Ce délai déjà extrêmement court est réduit à 5 jours pour les personnes placées en centre de rétention. Le peu de temps accordé au demandeur d'asile pour effectuer sa demande remet sérieusement en question l'effectivité réelle du droit d'asile. Cela est d'autant plus préoccupant que pour ne pas être automatiquement rejeté le dossier doit être complet, très bien rédigé et surtout présenté intégralement en français. Rien dans la loi ne prévoit l'octroi de service d'interprétariat ni de conseil juridique gratuits pour les demandeurs d'asile. Ces derniers doivent se tourner vers les associations spécialisées (et auprès de la seule CIMADE dans les centres de rétention) et payer les services d'un interprète eux même. Concernant la possibilité d'être entendu par un officier de l'OFPRA, seuls 65% des demandeurs sont actuellement convoqués pour un entretien individuel, mais le nombre de ceux qui s'y rendent est inférieur. Ceci s'explique notamment par le fait que les frais occasionnés par cet entretien (déplacement, hébergement...) sont totalement à la charge des demandeurs d'asile. La France n'entend pas généraliser l'existence des entretiens individuels. Elle défend cette position au motif qu'elle

²⁵ Et la réforme du droit d'asile avec la loi du 11-12-2003 et le décret du 14-8-2004.

préfère la qualité des entretiens à la quantité, et choisit donc d'écartier un certain nombre de demandeurs sur la base des informations fournies dans leurs dossiers.

La protection accordée par la France : le statut de réfugié et la protection subsidiaire

La France accorde sa protection à deux catégories de personnes²⁶ : celles qui se voient reconnaître le statut de réfugié et celles qui bénéficient de la protection subsidiaire. Lorsqu'ils rédigent leur dossier, les demandeurs d'asile n'ont pas le choix de la protection qu'ils réclament et leur demande est examinée au cours d'une procédure unique. L'OFPRA statue dans un premier temps sur l'octroi du statut de réfugié, et ce n'est qu'en cas de rejet, qu'il rend une décision sur la possibilité ou non pour le demandeur de bénéficier de la protection subsidiaire.

Pour ce qui est du statut de réfugié, il est attribué sur les trois fondements suivants :

- le mandat du Haut Commissariat pour les Réfugiés : la France octroie le statut de réfugié aux personnes qui ont déjà été reconnues réfugiés par le HCR sur le fondement des articles 5 et 6 de la Convention de 1951
- l'asile conventionnel : conformément à l'article 1.A.2 de la Convention de Genève de 1951, la France accorde le statut de réfugié 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...»
- l'asile constitutionnel : en se basant sur l'article 4 du Préambule de la Constitution de 1946, la France accorde le statut de réfugié à « toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté ».

Pour ce qui est de la protection subsidiaire, elle a été introduite dans le droit français en 2004²⁷. Elle a été instaurée en prévision de l'adoption de la Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant « les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts ». Elle est accordée pour une période d'un an renouvelable 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 :

- la peine de mort ;
- la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants;
- s'agissant d'un civil, une menace grave, directe et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une

²⁶ Trois si on rajoute la question spécifique des apatrides qui ne sera pas traitée ici.

²⁷ Elle figure à l'article 2-II-2° de la loi du 25 juillet 1952 modifiée relative au droit d'asile.

violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé interne ou international.

L'introduction de la protection subsidiaire en droit français a été très critiquée car elle apparaît comme une protection au rabais par rapport à l'asile territorial, lui-même déjà considéré comme un dispositif de protection inférieur. L'asile territorial a été créé par la loi « Chevènement » du 11 mai 1998 et il devait être accordé par les préfetures. En fait l'asile territorial était présenté au départ comme le volet « positif » de la loi Chevènement, supposé contrebalancer les nouveaux durcissements de la législation sur les étrangers. L'introduction de cette nouvelle forme de protection devait en particulier résoudre la situation des personnes toujours plus nombreuses qui fuyaient les persécutions ou la guerre, en particulier des Algériens, et qui se voyaient refuser le statut de réfugié. Cette innovation positive en apparence s'est pourtant rapidement avérée être un véritable « miroir aux alouettes », avec des taux d'acceptation en deçà de tout ce que l'on pouvait redouter. Sur 81 884 décisions prises par les préfetures de 1998 à 2003 le taux de refus a été d'environ 99 % et moins de 1060 personnes ont pu bénéficier de la protection territoriale. Après une légère amélioration en 1999, ce taux d'accord n'a plus cessé de chuter pour atteindre 0,3 % en 2003.

Concernant la protection subsidiaire, les résultats ne sont guère meilleurs, puisqu'au cours de l'année 2004, l'OFPRA a pris seulement 84 décisions d'admission au titre de la protection subsidiaire. Ce chiffre tend tout de même à s'améliorer légèrement puisque plus de 190 décisions positives ont été prises en 2005. On peut remarquer que ces admissions se sont essentiellement faites sur la base de l'article L.712-1 b du CEDESA²⁸ qui vise les personnes exposées dans leur pays d'origine à la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

Une autre inquiétude couramment exprimée par rapport à ce type de protection est notamment liée à sa durée très courte (un an) et aux risques sérieux de non renouvellement au terme de cette année. En effet l'art. L. 712-3 énonce que

le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé pour une période d'un an renouvelable. Le renouvellement peut être refusé à chaque échéance lorsque les circonstances ayant justifié l'octroi de la protection ont cessé d'exister ou ont connu un changement suffisamment profond.

La précarisation de ces étrangers est un réel problème.

Le tableau ci-dessous donne une indication de la répartition des admissions des demandeurs d'asile en France en 2004 selon le motif (hors mineurs accompagnants) :

ADMISSIONS	NOMBRE	%
O.F.P.R.A.	6'358	56%
- admission réfugiés "primo entrants"	5'605	49,6%
- art. 1A2 Convention de Genève	5'528	49,0%

²⁸ Code de l'Entrée et du Séjour des Etrangers et du Droit d'Asile

- Convention de New York (Apatrides)	71	0,6%
- Mandat HCR	3	0,03%
Admissions "Protection subsidiaire"	84	0,74%
Admissions "Unité de famille"	623	5,5%
- enfant	167	1,5%
- conjoint	423	3,7%
- tutelle	33	0,3%
Transfert vers la France	38	0,3%
Motif manquant	8	0,1%
Commission des Recours des Réfugiés - Admissions suite annulation.	4'934	44%
TOTAL ADMISSIONS	11'292	100%

La Commission des Recours des Réfugiés, l'organe d'appel

En parallèle à la création de l'OFPPRA a été mis en place en 1952 une Commission de Recours des Réfugiés (la C.R.R.), chargée de connaître des appels formés contre les décisions rendues par l'OFPPRA. La C.R.R. est une juridiction administrative spécialisée et c'est aujourd'hui la juridiction administrative française qui rend le plus de décisions chaque année. Son activité est en constante expansion depuis sa création. Elle a ainsi rendu 62.262 décisions en 2005 contre 39.160 en 2004.

La C.R.R. statue en général en formation collégiale de trois juges. Un juge peut cependant statuer seul et sans convoquer le demandeur par le biais de la procédure des ordonnances et lorsque les recours apparaissent dénués d'éléments sérieux de nature à remettre en cause l'appréciation de l'OFPPRA.

La C.R.R. statue sur toutes les décisions de l'OFPPRA accordant ou refusant le bénéfice de l'asile. Il peut s'agir de décisions de rejet de la totalité de la demande d'asile, de décisions de rejet de la qualité de réfugié mais d'octroi de la protection subsidiaire, ou encore de décisions de rejet des demandes de réexamen présentées à l'OFPPRA. La CRR se prononce aussi sur les recours formés contre ses propres décisions qui auraient résulté d'une fraude (recours en révision). Les trois premiers recours doivent s'exercer dans un délai de deux mois. Le dernier recours formé par l'OFPPRA doit être exercé dans le délai de deux mois après la découverte de la fraude. Depuis 2005, la volonté affichée par plusieurs dirigeants politiques de réduire le délai de saisine de la C.R.R. à 15 jours suscite un vif émoi dans la société civile. Une telle réforme ne manquerait pas de remettre très sérieusement en question la possibilité pour tout intéressé de faire appel des décisions de l'OFPPRA. Cela porterait même une atteinte grave au droit d'asile, étant donné que près de la moitié des personnes qui obtiennent le statut de réfugié en France aujourd'hui l'obtiennent en appel devant la C.R.R. La C.R.R. a par ailleurs une compétence consultative en matière d'éloignement du territoire de réfugiés qui est aujourd'hui quasiment inutilisée. Il convient de noter qu'en cas de rejet de la demande d'asile par la CRR, il existe une

possibilité de demander un réexamen par l'OFPPRA de la demande mais seulement si le demandeur dispose d'un « élément nouveau »²⁹.

L'analyse des décisions favorables selon qu'elles viennent de l'OFPPRA ou de la CRR³⁰ permet de montrer que derrière la relative stabilité du taux de reconnaissance des réfugiés depuis le milieu des années 1990 (autour de 15-20 %) se cache en fait une forte baisse des reconnaissances attribuées par l'OFPPRA et qu'aujourd'hui, près de la moitié des statuts de réfugiés accordés le sont par la C.R.R. Près de 50% des personnes obtiennent donc le statut de réfugié non pas auprès de l'administration en charge de le faire, mais auprès de la C.R.R. et après un recours du demandeur ayant reçu une réponse négative de l'OFPPRA. Cela illustre les graves carences de l'OFPPRA et les profonds dysfonctionnements dans le traitement des demandes d'asile, au détriment des personnes demandant une protection. Cela remet également en question la valeur voire le sérieux et l'impartialité des décisions rendues par l'OFPPRA.

Le recours possible à la C.R.R. est considéré comme un point très positif par l'ensemble des associations, mais un problème important est à signaler. Si la France ne réserve pas le droit de demander l'asile aux personnes qui sont entrées légalement sur son territoire, les clandestins sont tout de même pénalisés en fin de compte puisque seules les personnes qui résident légalement sur le territoire français peuvent bénéficier de l'aide juridictionnelle lorsqu'elles interjettent appel devant la C.R.R. L'aide juridictionnelle ainsi conditionnée ne concerne dès lors que 6 % des requérants devant la C.R.R. Les autres demandeurs d'asile doivent payer eux-mêmes les services d'un avocat ou s'en passer.

Les conditions d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés

La question des conditions de vie se pose à deux niveaux qui seront ici étudiés successivement : les conditions de vie des demandeurs d'asile pendant l'instruction de leur demande et celles des réfugiés après l'obtention de leur statut.

En 2004, la durée moyenne de la procédure a été de 300 jours pour les personnes reconnues par l'OFPPRA, de 600 jours pour celles ayant obtenu le statut sur décision de la CRR et de 750 jours pour les déboutés définitifs³¹. Même si les réformes successives en matière d'asile tendent à faire diminuer cette durée depuis plusieurs années, la question des conditions de vie des demandeurs d'asile pendant tout le temps de l'instruction de leur demande continue de se poser avec acuité et constitue un élément essentiel dans l'analyse de l'effectivité du droit d'asile.

En ce qui concerne l'hébergement des demandeurs d'asile, celui-ci est en principe assuré par les Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA), structure créée en 1991³². Les CADA dispensent en même temps un accompagnement administratif, juridique et social spécifique pour les demandeurs d'asile durant toute la durée de

²⁹ C'est à dire : qui soit de nature à justifier des craintes de persécution en cas de retour, et qui soit postérieur à la date du rejet de la CRR ou antérieur à ce rejet mais dont le demandeur n'a eu connaissance qu'après. *Article loi*

³⁰ Voir le tableau ci-dessus pour les données en 2004.

³¹ Données recueillies dans les soixante CADA affiliés au système d'information Asylweb mis en place par France Terre d'Asile.

³² Circulaire du 19 décembre 1991

l'examen de leur demande. En pratique le nombre de places en CADA est très inférieur au nombre de demandeurs d'asile dont la majorité ne peuvent de fait être hébergés dans ces structures spécialisées. Le maintien de cet écart entre l'hébergement disponible et les besoins à long terme fait partie d'une stratégie politique de dissuasion de la demande d'asile basée sur la dégradation volontaire des conditions d'accueil en France.

Depuis quelques années, et notamment avec les pressions liées à l'harmonisation européenne en matière d'asile, le gouvernement a commencé à prendre des mesures destinées à régler ce problème. Les réformes introduites depuis 2003 et en particulier celles destinées à raccourcir les délais de procédure avaient notamment pour objectif de résoudre cette continuelle crise de l'hébergement. Force est néanmoins de constater que leur mise en application associée à la création de places supplémentaires en CADA n'a pas suffi à enrayer la crise tant le Dispositif National d'Accueil est saturé aujourd'hui.

Si l'on doit reconnaître les efforts effectués au cours des dernières années pour harmoniser la répartition territoriale des places en CADA, la satisfaction liée à la création de places supplémentaires doit elle être tempérée puisqu'en réalité les deux tiers des places « créées » sont en réalité des transformations de places (d'urgence) déjà existantes. Au début de l'année 2005, il existait en France 15300 places en CADA et 1200 places en AUDA (Accueil d'Urgence des Demandeurs d'Asile) pour près de 58500 demandeurs d'asile, soit une couverture de moins de 30% des besoins. Ce taux déjà très faible doit être revu à la baisse car il ne prend pas en compte les réfugiés statutaires forcés de rester dans ces structures parce qu'ils ne peuvent trouver de logement. En 2005, les réfugiés statutaires représentaient 17,7% des personnes hébergées en CADA. L'accroissement des difficultés rencontrées par les réfugiés pour sortir des CADA a conduit à l'augmentation de la durée moyenne de séjour dans ces centres qui est passée entre 1994 et 2002 d'un peu moins de 300 jours à près de 600 jours, pour redescendre à 540 en 2004. Le gouvernement a annoncé dernièrement qu'il espère atteindre en 2007 le nombre de 21000 places en CADA, ce qui reste néanmoins très insuffisant.

Cette pénurie très sévère conduit à la paupérisation croissante des demandeurs d'asile dont beaucoup se retrouvent à la rue, et à l'utilisation chronique et permanente de solutions d'hébergement palliatives, inadaptées et même dangereuses. En tête de ces solutions « temporaires » que l'Etat utilise systématiquement depuis une décennie se trouve l'hébergement des demandeurs d'asile dans des chambres d'hôtels de très basse catégorie. Le recours systématique à ce type d'hébergement précaire peut se révéler extrêmement dangereux comme l'ont montré les événements dramatiques de l'hiver 2005 durant lequel des dizaines d'immigrés, dont un certain nombre de famille en demande d'asile, ont péri dans l'incendie des hôtels où ils étaient hébergés de façon « temporaire ». Malheureusement, aujourd'hui près de 50% de l'offre d'hébergement se fait dans ces locaux inadaptés. Les associations dénoncent l'inertie des pouvoirs publics face à cette réalité et l'absence de réelle prise en compte au niveau politique. La crise de l'hébergement est essentiellement traitée dans le cadre général de l'urgence sociale ou des plans d'hébergements hivernaux qui jettent les demandeurs d'asile à la rue dès le retour du printemps. Cette question est d'autant plus cruciale au regard de l'effectivité du droit d'asile quand on sait que l'obtention du statut de réfugié est fortement liée aux conditions d'hébergement puisqu'un

demandeur d'asile hébergé dans un dispositif spécialisé comme celui des CADA (et bénéficiant du soutien qui y est lié) a 70% de chance d'obtenir le statut (quand la moyenne nationale se situe autour de 15%)³³.

Il faut ajouter à cela le développement de la « pénalisation indirecte » des demandeurs d'asile qui n'arrivent pas à se loger. En effet, la loi prévoit que pour entamer les démarches d'asile, les étrangers doivent fournir une adresse permanente à la préfecture et à l'OFPRA. Certaines associations ont alors permis aux -très nombreux- étrangers n'ayant pas de domicile fixe de disposer chez elles d'une domiciliation postale durant toute la durée de la procédure d'asile. Un nouveau problème s'est ensuite posé avec l'édiction en 2004 d'un décret³⁴ prévoyant que cette domiciliation postale n'est valable que durant les quatre premiers mois de la demande, puisque pour obtenir le renouvellement de leur récépissé de trois mois les demandeurs d'asile doivent cette fois justifier d'un lieu de résidence réel.

Cette mesure portait une atteinte considérable aux droits de demandeurs d'asile puisque d'une part elle risquait d'interrompre purement et simplement la procédure d'asile (sans récépissé, il est impossible de retirer les décisions de l'OFPRA) et d'autre part elle aggravait encore la paupérisation des demandeurs d'asile qui ne pouvaient être hébergés en CADA puisque sans renouvellement de récépissé, ils ne pouvaient plus bénéficier de leur allocation d'insertion. Les conséquences extrêmement préoccupantes de cette mesure ont conduit le Ministère de l'intérieur à demander l'assouplissement des modalités d'application du décret dans un télégramme adressé aux préfectures en décembre 2004. Il semblerait toutefois que cette dernière recommandation n'ait pas toujours été suivie d'effets dans tous les départements.

Concernant les autres aspects des conditions de vie des demandeurs d'asile, ceux-ci n'ont pas le droit de travailler depuis 1991 (l'autorisation de travail avait été supprimée au prétexte qu'elle risquait de créer un « appel d'air » pour les demandeurs d'asile) et reçoivent une allocation minimale destinée à leur permettre de subvenir à leurs besoins. Limitée à un an au départ, l'allocation d'insertion doit à présent être versée tout au long de la procédure de demande d'asile en vertu de l'harmonisation européenne. Cette allocation est extrêmement faible puis qu'elle s'élève à moins de 300 euros par mois et par adulte, ce qui signifie qu'une personne célibataire aussi bien qu'une famille monoparentale avec plusieurs enfants devra subvenir à ses besoins avec moins de 10 euros par jour.

En plus de l'aspect dérisoire de cette somme, il faut souligner qu'elle ne bénéficie pas à l'ensemble des demandeurs d'asile puisqu'elle n'est versée ni aux demandeurs d'asile logés dans des centres d'hébergements spécialisés (CADA ou AUDA), ni à ceux qui ont refusé ce placement, ni à ceux qui font l'objet d'une procédure prioritaire, ni à ceux qui sont soumis à une reprise vers un autre état de l'Union Européenne. De plus les demandeurs d'asile ne reçoivent aucune aide pendant le premier mois de leur demande. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2004, le versement de l'allocation d'attente qui précédait celui de l'allocation d'intégration a été supprimé et il n'a été remplacé par aucune autre forme d'aide ce qui conduit les demandeurs d'asile à se trouver privés de toute ressource pendant cette période.

³³ Étude réalisé par l'association Forum Réfugié en 2005.

³⁴ Décret 2004-813 du 14/08/04.

Concernant la prise en charge médicale, les demandeurs d'asile ont droit à la Couverture Médicale Universelle qui a été mise en place pour permettre à toute personne séjournant de façon régulière sur le territoire français de bénéficier des soins médicaux nécessaires. Il faut toutefois noter que depuis la restriction de l'accès à la CMU imposé en 2003 et la mise en place de l'obligation de recourir à un médecin traitant, de nouvelles difficultés sont apparues pour les demandeurs d'asile dans le bénéfice effectif de la couverture sociale totale. L'accès à l'éducation est garanti pour les enfants de demandeurs d'asile et les mineurs isolés dans les mêmes conditions que pour les nationaux.

Les conditions de vies des réfugiés et des autres personnes protégées

Les personnes qui obtiennent le statut de réfugié se voient remettre une carte de résident de dix ans ainsi que leur conjoint -si certaines conditions sont remplies³⁵- et leurs enfants mineurs lorsqu'ils atteignent l'âge de 18 ans. Elles ont le droit de demander qu'un titre de voyage leur soit délivré.

Les personnes qui bénéficient de la protection subsidiaire se voient remettre une carte de séjour temporaire d'un an renouvelable. Leur conjoint³⁶ ainsi que leurs enfants mineurs quand ils atteignent l'âge de dix-huit ans (ou de seize ans s'ils souhaitent travailler) ont également droit à une carte de séjour d'un an. Le renouvellement de la protection subsidiaire peut être refusé par l'OFPRA si les officiers chargés de la protection estiment que les raisons qui ont justifié son octroi ont cessé d'exister. De la même façon, le droit à un titre de voyage n'est pas absolu pour les personnes qui bénéficient de la protection subsidiaire puisqu'il peut leur être refusé si l'OFPRA estime qu'il ne leur est pas impossible de demander un document de voyage auprès des autorités de leur pays.

Il est nécessaire de rappeler que pour ce qui est de l'accès au logement et au travail, et des questions liées à l'intégration dans la société française les réfugiés sont confrontés dans la pratique aux mêmes difficultés que les étrangers en général. S'ils ne font généralement pas face à des discriminations spécifiques du fait de leur statut³⁷, les réfugiés ne sont pas à l'abri des discriminations raciales. Même s'il existe en France des lois pour lutter contre ces discriminations à tous les niveaux et si les pouvoirs publics sont de plus en plus impliqués dans ce combat, il reste de grands progrès à faire pour que ces mesures soient réellement efficaces.

Concernant le logement, les réfugiés devraient être accueilli dès l'obtention du statut dans les Centre Provisoires d'Hébergements pour une période de six mois. Le réseau d'accueil constitué au milieu des années 1970 par les CPH se révèle là encore extrêmement insuffisant puisqu'au début de 2005, il y avait moins de 1050 places en CHR sur tout le territoire français pour près de 110.000 réfugiés. La pénurie de places en CPH est aggravée par l'augmentation des durées d'hébergements dans ces centres due aux difficultés rencontrées par les réfugiés pour trouver un logement après les six mois légaux. La baisse constante du taux de rotation des réfugiés, qui restent en

³⁵ Le mariage doit être antérieur à l'obtention du statut de réfugié, ou doit avoir été célébré depuis au moins un an et la communauté de vie doit ne pas avoir cessé.

³⁶ Si le mariage est antérieur à l'obtention de la protection subsidiaire ou, à défaut, s'il a été célébré depuis au moins un an et que la communauté de vie n'a pas cessé.

³⁷ Voir ci-dessus p.3

moyenne 10 mois dans les CPH, ainsi que le manque de places dans ces centres conduisent à une crise accrue du logement des réfugiés qui se répercute sur les CADA. Aujourd'hui le délai moyen de sortie de CADA des réfugiés statutaires est en moyenne de six mois et demi après l'obtention du statut (alors que le relogement devrait être immédiat). De fait 17% des places occupées en CADA le sont par des réfugiés statutaires ce qui augmente la pénurie pour les demandeurs d'asile.

Les réfugiés qui ne peuvent pas ou plus être logés en CPH se heurtent à la crise du logement social en France et à son cortège de discriminations fondées sur l'origine des personnes et sur leurs revenus. Il faut noter que de nombreuses actions ont été engagées par l'Etat dans ce domaine : programme de construction de résidences sociales réservées aux réfugiés, signature d'un accord cadre entre l'Etat et l'Union sociale pour l'habitat, soutien au développement de microprojets en matière d'insertion financés sur divers fonds européens, mise en place du projet RELOREF pour le développement de l'accès au logement des réfugiés statutaires dans le parc privé et pour le soutien à l'insertion durable par le recours à la mobilité géographique. Si ces mesures laissent espérer une amélioration à long terme, la situation actuelle reste extrêmement préoccupante.

Si l'accès à l'éducation ne pose pas de problème en général pour les enfants réfugiés, l'obtention d'un travail pour les réfugiés est beaucoup moins évidente. Bien que garanti par la loi, l'accès au travail est restreint d'une part à cause de l'obstacle de la langue et de la non équivalence des diplômes, d'autre part du fait de l'existence d'un nombre très élevé d'emplois réservés aux nationaux. En France, près de 7 millions d'emplois sont réservés aux personnes ayant la nationalité française, c'est-à-dire que les réfugiés (et les étrangers en général) sont automatiquement exclus de près d'un poste de travail sur trois. De plus les réfugiés se heurtent aux mêmes discriminations à l'embauche que les étrangers en général.

Les réfugiés qui ne trouvent pas de travail bénéficient du Revenu Minimum d'Insertion - ce qui n'est pas le cas des personnes sous protection subsidiaire qui doivent justifier d'une présence régulière de plus de cinq ans sur le territoire français pour bénéficier de cette aide. Il faut noter le soutien important apporté par les associations françaises et les ONG aux réfugiés dans le développement de la formation et l'accès à l'emploi, notamment par l'association Forum Réfugiés et son projet Accelair qui vise à favoriser l'insertion socioprofessionnelle des réfugiés statutaires³⁸. La création du Contrat d'accueil et d'intégration dans la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 devrait également faciliter l'intégration des réfugiés dans la société française notamment à travers un programme de formation³⁹. Les réfugiés ont normalement droit à l'assurance maladie, et aux prestations sociales et sont sur ce point parfaitement assimilé aux nationaux.

Le sort des déboutés de l'asile

Si moins d'un cinquième des demandeurs d'asile obtiennent le statut de réfugiés en France, qu'advient-ils de tous ceux qui se le voient refuser ?

³⁸ Pour plus d'informations sur ce projet, consulter http://www.forumrefugies.org/pages/action/insertion/projet_accelair.htm

³⁹ Pour plus d'informations sur ce contrat, consulter http://www.social.gouv.fr/htm/pointsur/accueil/som_cai.htm

Il est communément admis, y compris par le gouvernement qu'entre 200 et 400 000 personnes seraient actuellement en situation irrégulière sur le territoire français. On estime par ailleurs à environ 20% le taux de déboutés du droit d'asile qui seraient effectivement reconduits sur leur territoire d'origine. Près de 250 000 étrangers (dont 18 000 familles) déboutés du droit d'asile depuis 1998 vivaient en 2004 sur le territoire français, selon un rapport rendu public en 2005 par la Commission d'enquête du Sénat sur l'immigration clandestine. Les déboutés de l'asile constituent donc une part non négligeable du nombre d'étrangers en situation irrégulière.

Tableau indicateur la contribution annuelle de la demande d'asile à l'immigration irrégulière entre 1999 et 2005⁴⁰

	Nombre de primo demandeurs d'asile (dont asile territorial de 1999 à 2003) (1)	Nombre de reconnaissances (dont asile territorial) (2)	Différence (estimation du nombre des déboutés) (1) - (2) = (3)	Nombre de mesures d'éloignement exécutées (hors réadmissions) (4)	Différence (3) - (4)
1999	37.891 (6.984)	4.879 (383)	33.012	7.821	25.191
2000	50.562 (11.815)	4.958 (286)	45.604	9.230	36.374
2001	64.563 (17.272)	6.300 (181)	58.263	8.604	49.659
2002	73.875 (22.788)	7.443 (89)	66.432	10.067	56.365
2003	79.945 (27.741)	8.285 (111)	71.660	11.692	59.968
2004	50.547	10.088	40.459	15.560	24.799
2005	42.541	11.531	31.010	19.849	11.161
Total	399.924	53.484	364.440	89.923	263.517

La politique des renvois forcés

Face à ce constat alarmant, la France privilégie très nettement la méthode des renvois forcés. Augmenter les reconduites à la frontière - des déboutés du droit d'asile entre autres- est devenu un objectif clairement affiché de l'actuel gouvernement. La pression liée à la surmédiasation du contrôle de l'immigration irrégulière et la « politique du chiffre » imposée par le ministre de l'Intérieur ont conduit à doubler le nombre de reconduites à la frontière entre 2002 et 2005, passant de 10 076 à 19 841. Pour 2006, le ministre de l'Intérieur s'est fixé comme objectif d'atteindre les 25 000 reconduites effectives (soit 25% de plus qu'en 2005) et a imposé comme seul mot d'ordre l'efficacité.

⁴⁰ Immigration clandestine : une réalité inacceptable, une réponse ferme, juste et humaine (rapport Commission d'enquête du Sénat. 2006)

Les associations de défense des demandeurs d'asile dénoncent la mise en œuvre de cette stratégie coercitive au mépris du respect des droits de l'homme. En particulier, cette politique serait menée au détriment des droits des personnes placées en centre de rétention et de la possibilité de voir étudier leur demande d'asile dans des conditions convenables⁴¹. Au nombre des mesures prises pour augmenter le taux de reconduites effectives à la frontière figure l'allongement de la durée de rétention. La Cimade⁴² estime inutile et dévastatrice cette loi de 2003. En effet, c'est majoritairement l'absence de laissez-passer qui empêche la reconduite rapide des étrangers et même si le taux de délivrance est passé de 28,75% en 2003 à 45,73% en 2005, il est impossible d'obtenir ce laissez-passer plus d'une fois sur deux. Par ailleurs, il existe de fortes disparités suivant les pays concernés : si la Turquie a un taux de délivrance proche de 80% et l'Algérie 65%, l'Ukraine et la Tunisie ne délivrent qu'une fois sur trois un laissez-passer, et pour l'Iran le taux de délivrance est de moins de 3%.

En plus de ses implications négatives pour les droits de l'homme et le droit d'asile, cette politique coercitive a un coût financier très élevé qui devrait convaincre les dirigeants de modifier leur approche de la question des déboutés de l'asile. Le coût global de l'éloignement a été chiffré à 204 millions d'euros pour l'année 2004. Si on rapporte ce montant au nombre d'étrangers effectivement éloignés cette année-là (15 560), le coût individuel d'une expulsion atteint presque 13 000 Euros. Comparé au coût d'un retour volontaire, cette somme est totalement exorbitante. Par ailleurs, même si le gouvernement français atteignait l'objectif annoncé de 25 000 renvois effectifs par an, plus de dix ans seraient nécessaires pour arriver à ses fins et régler le problème des clandestins, et ce en admettant qu'il n'y ait pas entre temps de nouveaux déboutés de l'asile... Ces chiffres prouvent s'il était besoin qu'une politique uniquement répressive ne suffira pas et que le gouvernement français s'il veut résoudre la question des déboutés de l'asile et des sans papiers en général doit explorer d'autres voies, plus efficaces mais également plus respectueuses des droits de chacun.

Les programmes de retour volontaire

La France commence à prendre conscience de cet état de fait et s'est engagée depuis peu sur la voie du retour volontaire. Encore imparfaite et timide, l'expérience en cours a cependant le mérite d'exister et d'ouvrir de nouvelles pistes pour l'avenir.

Il existe deux types de programmes de rapatriement volontaire : le programme d'aide à la réinsertion des étrangers invités à quitter le territoire mis en place en 1991 et le rapatriement humanitaire pour tout étranger qui en fait la demande et dont la situation personnelle et sociale le justifie, créé en 1992. Depuis 1996, environ 450 programmes bilatéraux spécifiques ont été mis en œuvre avec certains pays (Mali, Sénégal, Roumanie, Bulgarie...).

Ces programmes ont très peu de succès pour l'instant. En 2003, par exemple, seuls 650 déboutés de l'asile ont été candidats au retour aidé par l'Etat français. Cet échec s'explique notamment par le fait que ces programmes excluent bon nombre d'étrangers en situation irrégulière : les demandeurs d'asile placés en procédure

⁴¹ Voir les problèmes posés par la procédure prioritaire p.8 et suivantes

⁴² La seule association française habilitée à être présente en rétention.

prioritaire, notamment les ressortissants des pays réputés “sûrs” depuis le 2 juillet 2005, les étrangers ayant fait l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire, les titulaires d'un titre de séjour étudiant... Les sommes dérisoires promises comme aide à la réinstallation aux personnes acceptant de rentrer volontairement chez elles⁴³ expliquent également ce peu de succès. De nombreuses associations pointent d'ailleurs du doigt la disproportion entre les aides proposées dans le cadre des retours volontaires et le coût, largement supérieur, entraîné par la prise en charge dans les dispositifs d'hébergement d'urgence de ces personnes n'ayant pas vocation à rester sur le territoire français.

L'expérience très positive menée depuis décembre 2002 par l'Ordre de Malte à Paris dans l'organisation de retours consentis de familles déboutées de l'asile pourrait servir de base de réflexion pour la mise en œuvre d'une politique de retour volontaire humaine et efficace.

Le développement de l'asile au noir - Le cas des « ni-ni »

Il est nécessaire de rappeler enfin le sort des demandeurs d'asile qui ont été déboutés de leur demande mais ne peuvent être reconduits dans leur État. Ces déboutés ne peuvent être reconduits dans leur pays d'origine parce que cet État n'existe plus ou refuse de les recevoir, que la représentation consulaire est absente du territoire national, que les liaisons aériennes ne le permettent pas, que la présence d'enfants rend l'éloignement impossible, ou que les conventions internationales s'y opposent. Selon l'association Emmaüs il y auraient en France environ 62.000 « ni-ni », ainsi appelés car ils ne sont ni régularisables ni expulsables.

On a longtemps pensé que le nombre élevé de personnes dans cette situation était dû à l'absence d'alternative à l'asile constitutionnel. Cette alternative aurait permis d'assurer la protection de personnes qui le nécessitent sans pour autant rentrer dans le cadre étroit défini dans la Convention de 1951. La situation dramatique de dizaines de milliers de personnes (essentiellement des Algériens) bloquées dans cet état d'infra droit dans les années 1990 a alors conduit à la création de la protection territoriale. Mais le taux de reconnaissance de cette protection, puis de la protection subsidiaire qui l'a remplacée, est demeuré tellement bas qu'il n'a apporté aucune réponse au problème des « ni-ni ».

Cette situation n'a jamais cessé d'être dénoncée par des responsables politiques et la société civile, sans qu'aucun remède y soit apporté par les pouvoirs publics. Il semblerait que cette situation « d'asile au noir », dramatique pour ceux qui la vivent, soit un moyen confortable pour l'Etat de concilier impératifs sécuritaires et économiques, et considérations humanitaires. Les réfugiés de fait auxquels l'Etat n'apporte aucun soutien économique ou social mais qu'il ne veut ou peut renvoyer dans leur pays sont tolérés sur le territoire dans une situation de semi irrégularité tacite. Cette prétendue tolérance humanitaire permet également de dissimuler l'incapacité technique, sociale, logistique et politique d'une reconduite à la frontière. Cette impuissance de fait déguisée en acte de bienveillance contraint en fait les « ni-ni » à une existence tolérée mais jamais reconnue dans une situation d'infra droit destructrice pour eux. L'amélioration du sort de ces trop nombreux réfugiés au noir ne

⁴³ En général chaque adulte se voit remettre 152 euros et chaque enfant 45 euros.

se trouve non pas un quelconque retour chez eux mais dans une prise en compte réelle de leur besoin de protection et dans une réponse appropriée et humaine.

L'harmonisation européenne

L'ouverture d'un espace européen de libre circulation et l'échec des politiques nationales de gestion des flux des demandeurs d'asile ont conduit les Etats européens à prendre conscience de la nécessité d'adopter une stratégie commune en matière d'asile. De plus, l'harmonisation des procédures représente un enjeu majeur pour limiter les déplacements secondaires des demandeurs d'asile au sein de l'Union européenne. L'accord de Schengen mis en œuvre depuis 1995, et la création à Tampere d'un espace commun de liberté, sécurité et justice en 1999 ont jeté les bases de la réflexion européenne sur l'harmonisation de l'asile. Celle-ci figure ainsi depuis longtemps dans l'agenda de l'Union ce qui prouve que les Etats membres sont conscient depuis longtemps de l'absolue nécessité pour eux de parvenir à une uniformisation et une rationalisation de la politique d'asile, mais également que des difficultés importantes subsistent pour parvenir à l'établissement de règles communes et mettre en œuvre ce projet concrètement.

Le gouvernement français joue depuis le début un rôle actif dans ce processus d'harmonisation et proclame régulièrement son attachement à la création d'une politique européenne d'asile. Avant même l'adoption des premières directives sur l'asile, la France avait engagé un processus de réforme de sa législation afin de l'adapter à la politique commune. Cette volonté affichée de participer à l'uniformisation européenne en matière d'asile doit cependant être nuancé et il ne faut pas oublier que selon une tradition très enracinée la question de l'entrée et du séjour des étrangers sur le territoire étatique est une compétence régalienne relevant de l'autorité nationale. En effet, la gestion de l'immigration et de l'asile a des conséquences sur la composition du peuple, sur son identité et sa perception de soi. De plus, les questions d'immigration sont peut-être plus que jamais des questions sensibles qui focalisent l'attention du public et donc de l'électorat. Ce thème représente, enfin, un enjeu politique très important. Dans ce contexte on comprend aisément que tout en participant au processus d'harmonisation, la France entend conserver une marge de manœuvre confortable dans la prise de décision concernant l'octroi de l'asile et l'accueil des réfugiés. Analyser la position du gouvernement sur plusieurs points essentiels débattus dans le cadre européen permet de mieux comprendre le noyau dur et les fondements de la politique française en matière d'asile.

L'externalisation de la procédure d'asile

La France exprime de façon continue sa désapprobation sur les propositions d'externalisation de la procédure d'asile. Le Royaume-Uni propose depuis plusieurs années de créer, dans des pays tiers considérés comme des régions de transit vers l'Union européenne, des « centres de transit et de traitement », vers lesquels les demandeurs d'asile arrivant sur le territoire de l'Union pourraient être renvoyés pour établir la recevabilité de leur demande d'asile. Ces camps permettraient d'instruire les dossiers de demande d'asile sans que le demandeur soit obligé d'entreprendre un voyage clandestin vers un pays d'accueil. La France rejoint le Haut Commissariat

pour les Réfugiés sur ce point et considère que ces centres devraient se situer, non dans des pays tiers, mais sur le territoire de l'Union ou à ses frontières extérieures.

En 2004, la France a également manifesté son scepticisme face à la proposition conjointe des gouvernements allemand et italien de créer des portails d'immigration à l'extérieur des frontières européennes, notamment en Libye, afin de permettre un tri au sein des migrants avant leur entrée sur le territoire de l'Union⁴⁴. Ces idées font l'objet d'une controverse importante en Europe et en particulier en France où le souvenir du désastre du camp de Sangatte est encore vif.

Le camp de Sangatte a été créé par la Croix Rouge en 1999 pour héberger les demandeurs d'asile qui se concentraient autour de cette localité du Pas de Calais pour tenter de gagner le Royaume Uni. Le hangar réquisitionné pouvait accueillir jusqu'à 900 personnes dans des conditions très sommaires, mais le nombre de personnes effectivement hébergées dans le centre allait souvent jusqu'à 1500. Sous le projecteur des médias des deux côtés de la manche et au centre d'une sérieuse polémique politique, le centre de Sangatte est devenu la représentation matérielle de la crise de l'asile avec son cortège de drames, de violences, de mythes et de peurs. Accusé d'encourager l'immigration illégale, de porter atteinte aux droits de l'homme et d'aggraver les conditions de vie dégradantes des demandeurs d'asile au vu et au su de tous, de développer la criminalité, d'enrichir les filières clandestines et de constituer un vivier de nouvelles recrues pour les extrémistes de tous bords, le camp de Sangatte a finalement été fermé fin 2002 par le Ministre de l'intérieur. Le « scandale Sangatte » a suffisamment marqué les esprits en France pour que toute proposition d'ouvrir de nouveaux camps de réfugiés, pis encore hors de tout contrôle européen, fasse désormais l'objet d'un rejet immédiat des représentants politiques.

Demande manifestement infondée, procédure prioritaire et irrecevabilité

Si la France a souscrit au concept européen de « demande manifestement infondée » et a introduit cette notion dans son droit national, cela n'a pas été sans heurt. L'acception française de ce concept présente d'ailleurs un certain nombre d'aménagements par rapport aux politiques des pays voisins. Comme vu précédemment, les demandes perçues comme manifestement infondées font l'objet d'un examen par l'OFPRA suivant une procédure prioritaire dans un délai très bref. La procédure prioritaire présente certes des inconvénients majeurs régulièrement dénoncés par les associations françaises mais elle constitue une option nettement meilleure que l'irrecevabilité opposée par d'autres Etats européens à ces « demandes manifestement infondées ».

En France, l'Etat a l'obligation constitutionnelle de considérer toute demande d'asile, même celles qui ne sont pas *a priori* susceptibles d'aboutir sur l'octroi du statut de réfugié (par exemple, les demandes motivées exclusivement par des raisons économiques). La solution trouvée par le législateur a été de créer des procédures accélérées pour évacuer rapidement les demandes qui risqueraient de bloquer le dispositif d'instruction, tout en leur accordant une considération individuelle. Aux termes du Préambule de la Constitution de 1946, la France ne peut rejeter d'office et

⁴⁴ Voir sur ce point la réponse du Ministre des Affaires Etrangères au Président de la Commission nationale Consultative des Droits de l'Homme en mars 2005.

sans examen préalable une demande au motif qu'elle apparaît comme manifestement infondée. La position française sur ce point illustre l'importance attachée en droit français aux fondements essentiels du droit d'asile. Il existe tout de même une exception à ce principe : les accord de réadmission de Dublin II.

L'exception de Dublin II

Afin de rendre possible la transposition en droit français du principe de réadmission d'un demandeur d'asile par un autre pays avant l'examen de sa demande, il a fallu effectuer une révision de la Constitution. Depuis 1993, l'article 53-1 de la Constitution précise donc que la France peut conclure

avec des États européens qui sont liés par des engagements identiques aux siens en matière d'asile et de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées.

Il n'en demeure pas moins que selon l'alinéa 2

même si la demande n'entre pas dans leur compétence en vertu de ces accords, 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.

Ainsi cette irrecevabilité d'une demande relevant de Dublin II est non pas une obligation pour les pouvoirs publics français mais une simple possibilité.

La participation de la France au processus Dublin II fait l'objet de nombreuses critiques dans la sphère politique et la société civile. En effet, la question des flux secondaires entre pays européens et la crainte exprimée par les dirigeants de voir se développer un « asile à la carte » constituent un des points les plus controversés du débat européen. Pourtant comme le rappellent les associations française et comme le prouvent les études menées auprès des demandeurs d'asile⁴⁵, ces derniers disposent généralement de très peu d'informations sur les différentes procédures nationales en matière d'asile. Ce n'est donc pas tant la souplesse d'un système d'asile comparé à un autre que l'existence de liens familiaux, les relations culturelles (avec un pays anciennement colonisateur par exemple), la connaissance de la langue du pays ou la perception de son économie et des chances d'intégration sociale qui jouent un rôle déterminant dans le choix de la destination. L'introduction des accords de réadmission est accusée de rendre encore plus difficile, incertain et contraignant le parcours des demandeurs d'asile et l'intégration des réfugiés. La participation enthousiaste du gouvernement français à la procédure Dublin II est donc loin de faire l'unanimité au sein du pays.

⁴⁵ Voir par exemple V. Robinson, J. Segrott, *Understanding the decision-making of asylum-seekers*, Home office research study no 243, 2002.

Les pays tiers sûrs

La question des pays tiers sûrs constitue un point de divergence profonde entre la France et d'autres pays de l'Union européenne. La France a accepté le concept de pays d'origine sûrs et traite depuis 2004 dans le cadre des procédures prioritaires les demandes émanant de personnes qui viennent de pays où l'on considère qu'ils n'encourent pas de risque de persécution. Par contre, elle s'oppose très fermement à l'introduction dans les directives européennes du concept de pays tiers sûr.

Cette notion est accusée de remettre en cause le principe de base de la Convention 1951 : le non refoulement. Ce concept est un autre mécanisme juridique qui permet aux Etats de transférer la tâche de l'instruction d'une demande d'asile vers les autorités d'un autre Etat, même en l'absence d'accords, lorsque ceux-ci sont considérés comme sûrs. Pour le gouvernement français, reconnaître la notion de pays tiers sûr impliquerait un éloignement du territoire avant l'instruction du dossier d'asile qui serait contraire au droit d'asile tel que constitutionnellement et conventionnellement consacré. Cette conception se retrouve d'ailleurs dans la jurisprudence française⁴⁶. L'Assemblée nationale a clairement rappelé dans sa résolution sur la proposition de directive de la Commission européenne que la France n'accepterait l'introduction de la notion de « pays tiers sûr » dans la politique d'asile européenne que dans la mesure où le recours à cette notion reste optionnel et où la France reste libre de n'en pas faire usage.

De la même façon, la proposition du Royaume-Uni d'établir la possibilité pour les États membres de désigner une portion du territoire d'un pays comme étant sûr ou désigner un pays comme sûr pour un groupe déterminé de personnes se heurte à une forte opposition en France, au motif que cela risquerait de porter atteinte au principe de non-discrimination (par exemple le Kosovo serait considéré comme sûr pour les Albanais, mais non pour les Serbes.).

La procédure d'asile : l'entretien préalable et l'aide juridictionnelle

Enfin sur le plan de l'harmonisation de la procédure, la France s'oppose depuis le début à la généralisation de l'obligation de mettre en place un entretien individuel pour chaque demandeur d'asile. Elle met en avant les coûts trop élevés du dispositif administratif et juridictionnel d'instruction et d'accueil, ainsi que les risques de saturation du dispositif et d'allongement des procédures. Sur ce point, la France est en décalage avec nombre d'autres pays européens qui voient dans l'entretien systématique une garantie à la fois pour le demandeur et pour l'Etat : il permet au demandeur de clarifier des affirmations faites par écrit et d'apporter le cas échéant de nouvelles informations, et il fournit à l'autorité administrative une preuve supplémentaire à utiliser en cas de recours.

⁴⁶ Le Conseil d'État a considéré, en effet, que le refus d'entrée sur le territoire opposé par le ministre de l'Intérieur à un demandeur d'asile, au motif que celui-ci avait omis de demander la protection du pays par lequel il avait transité pour venir en France, n'était pas de celles dont le ministre de l'Intérieur pouvait légalement tenir compte pour regarder comme manifestement infondée la demande de l'intéressé (18 décembre 1996, ministre de l'Intérieur c/Rogers). Le Conseil d'État avait d'ailleurs estimé dans une précédente décision (16 janvier 1981, Conté) que l'on ne pouvait pas se fonder, pour refuser la qualité de réfugié, sur la seule circonstance que le demandeur avait séjourné, avant d'arriver en France, dans un pays d'accueil.

Un autre point de blocage pour la France dans l'harmonisation européenne des procédures est l'octroi de l'aide juridictionnelle. La Commission européenne souhaiterait voir accorder une aide juridictionnelle à tout demandeur d'asile. La France s'oppose à un tel projet au motif qu'il coûterait trop cher. En droit français, les étrangers ont droit à l'aide juridictionnelle seulement s'ils sont entrés légalement sur le territoire, or beaucoup de demandeurs d'asile sont venus clandestinement. Ainsi moins de 6% des étrangers qui interjettent appel devant la C.R.R. bénéficient de cette aide. La France maintient à chaque nouveau cycle de négociation une très forte réserve sur la généralisation de l'octroi de l'aide juridictionnelle.

Les programmes de réinstallation en Europe

Enfin un dernier point d'opposition de la France dans la mise en place d'une stratégie européenne en matière d'asile concerne la mise en œuvre de programmes de réinstallation. La France se montre extrêmement frileuse sur cette question et a tendance à freiner l'évolution des discussions européennes. Actuellement, le gouvernement français n'envisage pas d'aller au-delà de quelques réinstallations individuelles et ponctuelles de familles de réfugiés en France. Il faut espérer que le mouvement d'harmonisation européenne encouragera la France à envisager cette option de façon plus positive.

La politique d'asile en France s'est construite lentement et sûrement au cours des décennies. Elle possède aujourd'hui un noyau solide basé sur les définitions conventionnelles de l'asile et du statut de réfugié, sur des droits constitutionnellement protégés et sur des prohibitions quasi-intangibles. L'harmonisation européenne, la crise de l'immigration et le tournant sécuritaire du 11 septembre 2001 offrent et continueront d'offrir pourtant de nouvelles raisons d'affaiblir le droit d'asile et de nouveaux moyens de rendre toujours plus précaire la situation des réfugiés en France. Néanmoins, un certain nombre de principes demeurent, la société civile et parfois les juridictions veillent au respect des acquis les plus fondamentaux et la population reste attachée à la notion républicaine d'asile politique. Alors que les Etats les plus riches tournent plus que jamais le dos à la misère du monde, on peut se plaire à espérer que la France se décide réellement un jour à « en prendre sa part ».

BIBLIOGRAPHIE

AMNESTY INTERNATIONAL SECTION FRANÇAISE - *France : l'asile en question*. 2002

AMNESTY INTERNATIONAL SECTION FRANÇAISE & FRANCE TERRE D'ASILE, POUR LA COMMISSION DE SAUVEGARDE DU DROIT D'ASILE *Droit d'asile en France: état des lieux*. Revue Cultures & Conflits n° 23. 1997.p.47-85

ANAFE - *France :Une politique d'asile et des régimes d'enfermement toujours plus précaires*. Rapport alternatif destiné au Comité contre la torture. 2005.

BERNARDOT, M.; DEGUINES, I - *Cohabiter à Sangatte*. Revue Plein Droit n° 58. Ed.Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés. 2003 p. 25-28

CARRERE, V - *Sangatte, un symbole d'impuissance*. Revue Plein Droit n° 58. Ed. Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés. 2003.p 16-24

- *De Sangatte à Satragne*. Revue Plein Droit n° 58. Ed. Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés. 2003.p 33-36

COLLYER, M. - *The Dublin regulation, influences on asylum destinations and the exception of Algerians in the UK*. Journal of Refugee Studies, vol. 17, no. 4. Ed. Oxford University Press. 2004. p 375-400

COORDINATION FRANÇAISE POUR LE DROIT D'ASILE - *Les demandeurs d'asile sans papiers. Les procédures Dublin II et prioritaires*. 2006
- *Projet de loi « immigration et intégration » : conséquences pour le droit d'asile*. 2006

CREPEAU F. , HOULE F. -*La détention des demandeurs d'asile au point d'entrée - Mesure déraisonnable et inutile*. Thèse. 1998.

DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'UNION EUROPÉENNE - *La politique européenne d'asile*. Rapport présenté à l'Assemblée nationale. 2003

DELOUVIN, P - *The evolution of asylum in France*.Journal of Refugee Studies; vol. 13, no. 1. Ed. Oxford University Press. 2000.p. 61-73

FORUM REFUGIES- *L'asile en France et en Europe — Etat des lieux 2006 —La France ne doit pas laisser filer le droit d'asile*. Rapport d'information. 2006.

FRANCE TERRE D'ASILE - *Asile : sortir de l'arbitraire et de l'injustice*. Revue Proasile. 2005

HUMAN RIGHTS WATCH – *France : Toward a Just and Humane Asylum Policy*..Revue Vol. 9, No. 12.1997.

JAMES R.- *L'harmonisation des politiques d'asile en Europe : les cas de la France et du Royaume Uni.* Thèse de Doctorat. 2004

JULIEN-LAFERRIERE, F- *Droit d'asile et politique d'asile en France.* ASYL: Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und -praxis ; v. 8, no. 4. 1993. p. 75-80

MARIANI T, DELEGATION POUR L'UNION EUROPEENNE - *Quelle politique d'asile pour l'Europe ?* Documents d'information de l'Assemblée nationale, n° 817. 2003.

MLATI F. - *L'insertion des réfugiés et des régularisés de l'asile n'est pas compatible avec l'urgence !.* La Lettre de l'Observatoire de l'Intégration des réfugiés statutaire N° 17. 2006

OTHILY G., BUFFET F.N.- *Immigration clandestine : une réalité inacceptable, une réponse ferme, juste et humaine.* Rapport de la Commission d'enquête du Sénat français sur l'immigration clandestine. 2006.

TSOUKALA A .- *Contrôle de l'immigration : mythes et réalités.* Revue Cultures & Conflits n° 26-27.1997. p.9-14.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES – *France, Rapport de protection, 2005.* 2005

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES - POPULATION AND GEOGRAPHIC DATA SECTION. POPULATION DATA UNIT. *Asylum applications in industrialized countries : 1980-1999 : trends in asylum applications lodged in 37, mostly industrialized, countries.* Ed. UNHCR 2001.

UNIVERSITE DE POITIERS - *L'asile en question en France et en Suisse.* Revue européenne des migrations internationales ; vol. 13, no. 1 Ed. Université de Poitiers. 1997. p.7-69.

WALLACE, R.; BROWN, A. - *Asylum practice and procedure : country-by-country handbook.* Ed. Trenton. 1999