

**PLAN DES OPERATIONS PAR**  
**PAYS**

**Pays : FRANCE**

**Année de Planification : 2002**

## Première Partie: Aperçu Général pour le pays

### (a) Contexte et Thèmes

En 2000, 38,586 personnes ont déposé une demande d'asile en France contre 30,832 personnes en 1999, soit une hausse d'environ 25%. Il est à noter que le nombre des primo-demandeurs a augmenté de près de 54% par rapport à 1996 (17 405 demandes). Cette forte hausse de la demande a justifié l'introduction de mesures de contrôle à la frontière plus strictes, incluant la pratique systématique des contrôles de passerelle. Elle a aussi accentué les déficiences du système d'asile français dont l'engorgement de la procédure applicable à la frontière, la saturation des conditions d'accueil en général et la prolongation du délai de la procédure de reconnaissance du statut de réfugié en sont les principales manifestations. Ces déficiences sont, d'une part, aggravées par **les difficultés politiques d'une éventuelle modification rapide du système existant** et, d'autre part, par les faiblesses actuelles du système associatif où prime l'absence d'un mécanisme de coordination effective. En outre, la situation de l'asile en France est encore affectée par une montée des sentiments racistes et xénophobes. Finalement, à la suite de la Présidence française de l'Union européenne et à la veille de la ratification du Traité de Nice (avant 2003), la France continue à ne manifester qu'un intérêt relatif vis-à-vis des questions de l'harmonisation des politiques d'asile et de la mise en oeuvre des Conclusions du Sommet de Tampere. **Même si la France reconnaît le besoin de ce processus d'harmonisation, les autorités ne cachent pas leur désir que ce processus soit mené sans que cela implique l'introduction de changements majeurs à la loi nationale.**

Pour des raisons historiques, dès la ratification de la CSR51 le HCR participe à tous les stades de la procédure de détermination (frontière, OFPRA, CRR, Conseil d'Etat). Depuis lors, les autorités françaises ont manifesté à plusieurs reprises leur attachement à la présence du HCR en raison de l'expertise qu'il apporte à la procédure et au débat national sur les questions de l'asile. Lors de la dernière réforme législative en 1998, le gouvernement avait même qualifié cette présence du HCR "d'irremplaçable".

**Le rôle joué en zone d'attente** permet de surveiller l'accès au territoire et à la procédure. **A l'OFPRA**, établissement public administratif autonome placé sous la tutelle du Ministre des Affaires étrangères chargé de la détermination du statut de réfugié, le Délégué du HCR participe aux réunions du Conseil d'administration où il peut présenter ses observations et ses propositions, notamment concernant l'interprétation de l'article 1er de la CSR51. En effet, cette participation tend à obtenir que ces réunions deviennent un forum d'échanges sur la politique d'asile en France. La participation à la Commission de Recours des réfugiés (CRR), juridiction d'appel des décisions négatives de l'OFPRA est plus visible et s'effectue à travers 31 juges-asseesseurs (3 fonctionnaires du HCR et 28 consultants). Elle favorise et continuera de favoriser la prise en compte de la doctrine du HCR dans le cadre de l'interprétation en France de l'article 1er de la CSR51.

Ce rôle du HCR dans la procédure, et tout particulièrement, sa participation aux décisions "tripartites" de la Commission de Recours des Réfugiés (CRR) constitue depuis toujours (1952) l'aspect unique et clé du mandat de protection du HCR en France.

Dans ce contexte, le Plan d'Action pour 2002 suit le même *ratio* du Plan pour 2001, tout en étant construit autour du double objectif protection / relations extérieures, défini pour les activités du HCR en France. Les objectifs établis pour atteindre les buts de protection fixés par le programme du **thème # 1 (qualité de l'asile en Europe)** proposent :

D'une part, la recherche de solutions aux préoccupations actuelles en matière de protection se référant à l'accès au territoire et à la procédure (les difficultés et les délais d'enregistrement des demandes d'asile, les violences policières à la frontière, le traitement inadéquat des mineurs isolés et, entre autres, l'usage de la notion de demande manifestement infondée); à la jurisprudence (l'usage du critère de l'auteur des persécutions)

et plus globalement à la mise à disposition de moyens suffisants pour l'accueil, la protection et l'intégration des réfugiés.

Cette recherche de solutions sera poursuivie en coopération avec les autorités concernées et nos partenaires opérationnels qui ont été chargés du traitement des cas individuels, des questions de réinstallation et de regroupement familial. La Partie III de ce Plan d'Opérations inclut des projets d'appui pour ces partenaires ; l'ANAFE (Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Etrangers) qui surveille l'accès des demandeurs d'asile sur le territoire et les droits des étrangers non-admis ; le SSAE (Service Social d'Aide aux Emigrants) et l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) qui organisent les regroupements familiaux des réfugiés en France dont les moyens financiers ne permettent pas de prendre en charge le voyage de leur famille.

En 2002, la Délégation renforcera aussi sa coopération avec le SSAE. Selon les termes d'une Convention signée en 2001, les activités de regroupement familial sont entièrement déléguées au SSAE. En outre, le HCR fournira une formation en matière d'asile aux cadres du SSAE qui seront chargés d'offrir une information adéquate sur la procédure aux demandeurs d'asile. La coopération avec FORUM Réfugiés, une association régionale basée à Lyon qui est chargée localement d'assurer l'accueil, l'orientation, le conseil et le traitement des cas individuels (demandeurs d'asile, réfugiés, déboutés) en matière de protection, sera aussi renforcée.

Entre autres, le BO envisage de compléter le travail de production de la publication d'un guide d'information sur le système d'asile en France, lequel a obtenu un co-financement du ministère de l'Intérieur et l'accord des autorités pour sa distribution ultérieure dans toutes les Préfectures.

Des actions de formation des représentants du Ministère des Affaires Etrangères (MAF) à la frontière (déjà commencées fin 2000) - qui devraient aussi inclure les officiers de la Police de l'Air et des Frontières (PAF), des autorités locales, des avocats et des ONG viseront notamment à avoir un impact sur les modalités d'accès au territoire et à la procédure d'asile, en montrant les défaillances dans le domaine de l'assistance juridique et sociale aux demandeurs d'asile et aux réfugiés, et les faiblesses actuelles du système associatif. A cet égard, le rôle de catalyseur du HCR sera essentiel au regard de la situation financière difficile, des rivalités et de l'absence de coordination des ONG en France.

L'aboutissement du projet relatif au retour volontaire des réfugiés et déboutés continue aussi à être envisagé en vue de son importance pour le bon fonctionnement du système d'asile dans son ensemble.

Toutefois, dans tous ces domaines, le programme d'action doit faire face aux difficultés accrues qui résultent de la réduction de personnel à la Délégation, aussi bien que de la difficulté à trouver un partenaire en mesure de traiter du conseil juridique pour les cas individuels, ceci sans frais pour le HCR.

D'autre part, une emphase particulière est mise sur les affaires européennes et le Bureau prévoit d'accentuer les efforts de lobbying et de formation en matière d'harmonisation des politiques d'asile. La Délégation cherchera ainsi à informer ses partenaires des positions du HCR en la matière et à influencer sur l'évolution des positions de la France dans le même sens que celui que prône le HCR.

En ce qui concerne les objectifs établis pour atteindre les buts fixés par le programme du **thème # 2 (appui européen au HCR et aux réfugiés dans le monde)**, ceux-ci proposent un élargissement du champ des activités de "relations extérieures" de la Délégation soit en matière de sensibilisation et de recherche de fonds privés, soit en matière de promotion de l'appui politique et financier du gouvernement français à l'exercice du mandat du HCR et à la solution des problèmes des réfugiés dans le monde.

En 2002, afin d'affirmer le rôle du HCR comme organisation de référence en matière de protection des réfugiés, il s'agira dans le domaine des relations extérieures de continuer à promouvoir le travail entrepris en 2001, notamment au cours des manifestations organisées pour marquer le 50<sup>e</sup> anniversaire du HCR et de la Convention. Ainsi, les « députés réfugiés » ayant participé à l'Assemblée des Réfugiés organisée à l'Assemblée Nationale le 16 juin 2001 pourraient constituer un réseau de soutien actif et contribuer à la recherche de fonds. Deux priorités sont retenues en 2002 en matière d'information : continuer à promouvoir le travail de protection de la délégation en France auprès de la presse et poursuivre le développement des sites Internet « hcrfrance.org » et « action réfugiés.org ». L'effort entrepris par l'association de soutien au HCR, Action réfugiés, en matière de recherche de fonds sera amplifié. L'accent sera mis sur la fidélisation des anciens donateurs et le recrutement de nouveaux donateurs privés par mailing ou annonce-presse. D'autres sources de financement seront recherchées parmi les entreprises et les collectivités locales.

En ce qui concerne l'objectif plus général de promotion d'appui du gouvernement français au HCR et à la solution des problèmes des réfugiés dans le monde, il reste clairement lié au succès éventuel de la mise en pratique de l'ensemble des objectifs du Plan d'Opérations et demandera un effort continu des activités de lobbying et de plaidoyer. En outre, l'accent sera mis également sur le réseau de personnalités proches du HCR (universitaires, avocats, membres d'associations, etc.) et qui serviront de relais aux idées et positions de l'organisation.

Finalement, il s'agira aussi de renforcer les liens qui existent déjà entre la Délégation et les organismes internationaux présents en France, les agences des Nations Unies (e.g. UNESCO pour les questions sur les *enfants*; l'OCDE en ce qui concerne les *migrations* et le Centre d'Informations des N.U. dans le domaine P.I.), le secrétariat général à la Francophonie, les institutions européennes à Paris et à Strasbourg ou encore les ONG internationales et locales.

#### **(b) Buts et objectifs principaux**

Tout en tenant compte du poids et de l'importance majeure de la France dans l'avenir du droit d'asile en Europe et dans le monde, aussi bien que les objectifs du HCR concernant la sauvegarde de la qualité de l'asile en Europe et l'appui européen aux HCR et aux réfugiés dans le monde, la Délégation donnera priorité aux objectifs suivants:

- Améliorer le système global relatif aux demandes d'asile aux frontières aériennes, maritimes (et ferroviaires) afin qu'il réponde effectivement aux garanties minimales prônées par le HCR;
- Renforcer la capacité des partenaires opérationnels chargés du traitement des cas individuels, des questions de réinstallation et de regroupement familial;
- Défendre une interprétation de la CSR51 conforme à la doctrine du HCR, notamment sur la question des agents de persécution;
- Veiller à ce que les formes complémentaires de protection n'empiètent pas sur la portée de la CSR51;
- Faire en sorte que les demandeurs d'asile voient leur demande examinée selon une procédure équitable et dans un délai raisonnable;
- Encourager la France à participer à une harmonisation des politiques d'asile qui soit qualitativement satisfaisante;
- Affirmer le HCR comme organisation de référence en matière de protection des réfugiés;

- Obtenir une augmentation de la contribution des autorités françaises pour le HCR et accroître la diversification des sources de financement.

La Délégation est d'avis que les objectifs mentionnés ci-dessus sont par nature difficiles à atteindre. Une action persistante et de longue durée est requise.

---

**Thème:** Qualité de l'asile en Europe

**Buts Principaux:** Tous ceux qui ont besoin de protection internationale auront accès aux territoires des Etats membres de l'Union Européenne et des Etats candidats à l'UE; Les Etats développeront et harmoniseront progressivement des systèmes d'asile conformes aux standards internationaux.

---

**Objectifs Principaux**

**Indicateurs de Performance**

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Améliorer le système global relatif aux demandes d'asile aux frontières</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Réduction des possibilités de refoulement ;</b></li> <li>• <b>Enregistrement des demandes d'asile;</b></li> <li>• <b>Moyens financiers alloués et personnel mis à disposition pour le fonctionnement des zones d'attente ;</b></li> <li>• <b>Optimisation de formation ciblée</b></li> <li>• <b>Crédibilité des associations et assurer leur présence permanente en zone d'attente</b></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Défendre une interprétation de la CSR51 conforme à la doctrine du HCR, notamment sur la question des agents de persécution</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Conformité de la jurisprudence à la doctrine du HCR ;</b></li> <li>• <b>Compléter restructuration et formation de l'équipe des assessesurs ;</b></li> <li>• <b>Révision de la jurisprudence du Conseil d'Etat sur la question des agents de persécution</b></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Faire en sorte que les demandeurs d'asile voient leur demande examinée selon une procédure équitable et dans un délai raisonnable</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Les demandeurs d'asile disposent d'informations sur la procédure dont ils font l'objet et les droits dont ils bénéficient ;</b></li> <li>• <b>Les demandeurs d'asile disposent d'un conseil juridique leur permettant l'exercice effectif de tous leurs droits ;</b></li> <li>• <b>La qualité du service d'interprétariat est amélioré par le renforcement de la formation et neutralité des interprètes;</b></li> <li>• <b>Mofidication des pratiques de l'OFPRA concernant l'entretien des demandeurs d'asile ;</b></li> <li>• <b>Le recours contre la décision de rejet de l'OFPRA en procédure prioritaire est suspensif.</b></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Encourager la France à participer à une harmonisation des politiques d'asile qui soit qualitativement satisfaisante.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Renforcement des contacts avec les autorités, les parlementaires, les ONGs et la presse ;</b></li> <li>• <b>Echange effectif d'informations avec</b></li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>les autorités, ONGs et la presse ;</li> <li>Prise en compte des positions du HCR</li> <li>Nombre de personnes touchées par les actions de sensibilisation et de formation.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Affirmer le HCR comme organisation de référence en matière de protection des réfugiés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les autorités appliquent effectivement l'article 35 de la CSR51 pour tout ce qui concerne l'élaboration et la mise en oeuvre de la législation sur le droit d'asile en France ;</li> <li>Le HCR est sollicité en vue d'organiser et de participer à des conférences sur la problématique de l'asile ;</li> <li>Prise en compte par les partenaires institutionnels et par la presse des points de vue du HCR.</li> </ul>

---

**Thème:** Appui européen au HCR et aux réfugiés dans le monde

---

**Buts Principaux:** Les gouvernements européens, les organisations régionales et le secteur privé augmenteront leur support financier en faveur des opérations du HCR; Les Européens seront plus généreux et mieux informés.

---

**Objectifs Principaux**

**Indicateurs de Performance**

---

<ul style="list-style-type: none"> <li>Augmenter la contribution des autorités françaises pour le HCR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les autorités connaissent bien les actions du HCR en France et dans le monde et contribuent davantage aux programmes du HCR ;</li> <li>Le gouvernement considère positivement la possibilité d'accroître la contribution de la France au budget du HCR (de 1FF par habitant à 1 Euro)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>S'assurer graduellement du soutien financier du secteur privé</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les activités de collecte de fonds par mailing, à travers des actions de type événementiel ou partenariat engagés par l'association de soutien au HCR "Action Réfugiés" produisent des résultats positifs confirmant la notoriété de l'association ;</li> </ul>

BO Paris,  
30 juillet 2001