

Droit d'asile: un projet de loi contesté

Le 23 juillet dernier, le gouvernement a adopté en Conseil des ministres un projet de loi qui vise à réformer profondément le droit d'asile. Ce texte, très controversé, viendra probablement en débat au Parlement à l'automne.

Mylène STAMBOULI, membre du Bureau national de la LDH

Un an de discussions, de rapports, de propositions... Si deux rapports parlementaires⁽¹⁾ ont précédé l'examen du projet de loi sur le droit d'asile, dès l'été 2013, les associations, dont la LDH, avaient participé à divers groupes de travail et ateliers organisés par le ministère de l'Intérieur. La Coordination française pour le droit d'asile (CFDA) (une vingtaine d'organisations, dont la LDH, engagées dans la défense du droit d'asile) avait publié, dès février, un rapport très critique sur « l'état des lieux de l'asile », assorti de propositions.

Mais c'est l'« avis sur le régime d'asile européen commun », adopté le 28 novembre 2013 par la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH)⁽²⁾, qui permet d'analyser le projet de loi au regard de la lecture de la nouvelle législation européenne. Car il s'agit en effet de transcrire en droit français, avant juillet 2015, certaines des nouvelles garanties figurant dans les directives européennes « Procédures » et « Accueil »⁽³⁾. Il s'agit également de prendre en compte la jurisprudence de la CEDH et de la CJUE, jurisprudence⁽⁴⁾ qui, dans plusieurs arrêts, a condamné notre système actuel.

Enfin, le règlement Dublin III est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014, et oblige à modifier notre droit

interne pour les demandeurs d'asile vis-à-vis desquels la France ne s'estimerait pas compétente (il sera désormais possible, dans ce cadre, d'assigner le demandeur à résidence; sachant qu'un recours, suspensif, pourra être exercé contre la décision de transfert).

Une multiplication des procédures accélérées

Le texte proposé comporte des dispositions qui ont immédiatement suscité la condamnation des acteurs de l'asile. La CFDA a exprimé son inquiétude: « *Les quelques améliorations cachent difficilement la suspicion et la volonté de contrôle pesant sur les demandeurs d'asile. Elles se traduisent par des dispositions dangereuses et incompatibles avec le droit d'asile.* » (communiqué du 23 juillet 2014)

Engorgement, allongement des délais de procédure seraient les principaux maux du système actuel. Mais ce que ne dit pas le ministère, c'est que ce sont là les effets pervers d'une interprétation restrictive et soupçonneuse du droit d'asile par les autorités françaises – maintes fois dénoncée par la CFDA et la CNCDH –, et ce depuis plus de dix ans. L'exposé des motifs du projet de loi préfère se focaliser sur la « perversion » et le « dévoiement » du système, par les demandeurs d'asile eux-mêmes.

Ainsi, il convient d'abord, dans de brefs délais, d'être en mesure d'écarter les demandes « manifestement étrangères à un besoin de protection » et d'aboutir, en trois mois, à une décision définitive par un examen accéléré devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), avec un juge unique (article 7 du projet de loi).

Par ailleurs des motifs nouveaux de procédure accélérée sont prévus au stade du dépôt en préfecture, ou lors de l'examen par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra)⁽⁵⁾. La procédure dite « prioritaire », qui, actuellement, est constituée de 31 % des demandes d'asile, serait ainsi redéfinie dans les cas suivants:

- demandeur originaire d'un pays d'origine considéré comme sûr;
- demande de réexamen déclarée irrecevable;
- présentation de faux documents d'identité ou de voyage, fausses indications, dissimulations d'informations ou présentation de demandes d'asile sous des identités différentes;
- « questions sans pertinence au regard de l'examen visant à déterminer s'il remplit les conditions d'octroi de l'asile »;
- « déclarations manifestement incohérentes et contradictoires, manifestement fausses ou peu plausibles qui contredisent des informations vérifiées relatives au pays d'origine ».

La procédure accélérée s'applique aussi en cas de refus de donner ses empreintes digitales, de demande d'asile déposée au-delà d'un délai de quatre-vingt-dix jours à compter de l'entrée du demandeur en France, de la volonté de faire échec à une

(1) Le rapport des parlementaires Jean-Louis Touraine (député PS) et Valérie Letard (sénatrice UDI), en novembre 2013; celui de la Commission de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile en avril 2014, suivi d'un débat à l'Assemblée nationale.

(2) Assimilée à une autorité administrative indépendante (AAI), la CNCDH est une structure de l'Etat qui assure en toute indépendance, auprès du gouvernement et du Parlement, un rôle de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l'Homme, du droit et de l'action humanitaire et du respect des garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques.

(3) Respectivement directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte); directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte).



mesure d'éloignement, d'une menace grave à l'ordre public. Enfin, plusieurs motifs «*relèvent des mérites intrinsèques d'une demande de protection internationale*» et doivent impérativement échapper à un examen par l'autorité préfectorale (il s'agit de la prédétermination de la qualité de réfugié, voir l'avis de la CNCNDH du 28 novembre 2013, paragraphe 34).

Des entraves à l'accès à un avocat

En application des directives européennes, le demandeur d'asile pourra être assisté, lors de l'entretien à l'Ofpra, d'un avocat ou d'une association. Cependant, en appel devant la CNDA, les délais très brefs de préparation d'audience ne permettront pas une assistance satisfaisante. Comment, en très peu de temps, le demandeur d'asile peut-il exprimer clairement ses craintes de persécution, justifier par d'éventuels documents son récit, appréhender le fonctionnement des juridictions ? Toutes ces dispositions ont pour objectifs affirmés :

- de faire baisser le nombre de dossiers traités en procédure normale par la CNDA, et, par là-même, de réduire les garanties de procédure existantes (collégialité, droits de la défense et droit à une assistance gratuite au

L'absence de moyens suffisants alloués par l'Etat pour assurer l'hébergement des demandeurs d'asile a conduit à une crise sans précédent, jetant des familles à la rue.

(4) Respectivement Cour européenne des droits de l'Homme et Cour de justice de l'Union européenne. Sur l'application du règlement Dublin et le caractère non suspensif du recours à la CNDA en cas de procédure prioritaire : voir CEDH, 21 janvier 2011, MSS c/Belgique et Grèce 30696/09, et CJUE, 21 décembre 2011, NS et autres C-411/10, CEDH, 2 février 2012, I.M.c/ France 9152/09, pour violation de l'article 13 du règlement combiné à l'article 3, dans un cas d'éloignement d'un ressortissant soudanais en rétention.

(5) L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) est l'établissement public chargé d'assurer l'application des conventions, accords ou arrangements internationaux concernant la protection des réfugiés. Créé en 1952, il est placé sous la tutelle du ministère de l'Intérieur. Il est sous le contrôle de ladite Cour nationale du droit d'asile (CNDA), juridiction administrative spécialisée.

(6) Le plus faible de tous les minima sociaux : en 2014, 11,35 euros par jour.

titre de l'aide juridictionnelle), avec un impact budgétaire non négligeable ;

- d'éviter l'installation de personnes et de familles sur le territoire français qui, suite à un rejet de demande d'asile, peuvent solliciter sur un autre fondement leur séjour sur le territoire français (état de santé, situation familiale...). Dans toutes ces procédures complexes, le rôle de l'avocat est une garantie essentielle. Or, pour les recours à la CNDA à juge unique, et dans le cadre des procédures accélérées, il est exigé que la demande d'aide juridictionnelle soit formulée «*au plus tard lors de l'introduction du recours*». Cette disposition réduit l'accès à l'avocat de façon injustifiable. Il est probable que les audiences à juge unique induisent une constitution de dossiers à la va-vite. Et les droits de la défense semblent ne devenir qu'enjeux de délais et de budgets.

Des demandeurs très vulnérables

L'absence de moyens suffisants alloués par l'Etat pour assurer l'hébergement des demandeurs d'asile a conduit à une crise sans précédent, jetant des familles à la rue et entraînant, localement, une multiplication des initiatives (référés devant les tribunaux administratifs, accueils militants etc.).

Le projet de loi aurait pour objectif d'assurer un hébergement aux demandeurs d'asile pendant la durée de la procédure, avec un souci de meilleure répartition sur l'ensemble du territoire français... mais à condition qu'il soit respecté (sous peine que le demandeur perde toute allocation, voire son dossier à l'Ofpra).

Autre mesure, afin d'assurer le départ des centres d'hébergement lorsque la demande d'asile est rejetée, la procédure d'expulsion est prévue par une disposition permettant à « l'autorité administrative » de saisir le président du tribunal administratif en référé.

Enfin, et la LDH l'a souligné, les demandeurs d'asile constituent une main d'œuvre illégale disponible. Le fait que l'allocation temporaire d'attente (ATA) soit d'un montant très faible⁽⁶⁾, et identique quelle que soit la composition familiale, incite largement à la recherche de tout emploi possible, notamment illégal...

Ainsi, le survol de ce projet de loi montre une certaine politique sur l'asile, laquelle a de quoi inquiéter les acteurs investis autour de cette question : la surveillance, la suspicion, et de nombreux moyens conduisant à priver les demandeurs d'asile (y compris les plus vulnérables) de la protection dont ils ont besoin. Et ceci aux portes de notre frontière. ●