Analyse du projet de loi de réforme de l'asile

par l'ACAT-France

ACAT
ACTION DES CHRÉTIENS POUR L'ABOLITION DE LA TORTURE
7, rue Georges Lardennois 75019 Paris | www.acatfrance.fr

L'ACAT, qui a pour mandat la lutte pour l'abolition de la torture et de la peine de mort, et l'aide aux victimes, agit notamment par le biais du programme asile. Membre de la CFDA, et des conseils d'administration du Centre Primo Levi et de l'Anafé, notre association dispose également d'une permanence d'aide juridique aux demandeurs d'asile, qui suit plus de 200 personnes par an, à tous les stades de leur demande d'asile : premières démarches en préfecture, admission au séjour, éventuel placement en procédure Dublin ou en procédure prioritaire, instruction du dossier par l'OFPRA, élaboration du récit et préparation des entretiens OFPRA, recours CNDA, et en cas d'obtention du statut, procédures de demandes de rapprochement de famille.

L'analyse que fait l'ACAT du projet de loi de réforme de l'asile s'appuie sur une forte expérience du terrain ainsi que sur une expertise juridique aboutie, au service de l'indispensable dimension humaine que doit garder la procédure d'asile.

Lors de ces permanences, nous constatons chaque jour à quel point l'importance de la parole, et du temps et des moyens laissés à la parole des demandeurs d'asile, doivent être préservés. Le bon fonctionnement, et même l'efficacité du système de l'asile en France ne peuvent en faire l'économie. Ils reposent de surcroit, à notre avis, sur cette place que le législateur décidera de laisser au récit personnel et unique de chaque demandeur devant les « décideurs de l'asile » (administration, officiers de protection, magistrats) qu'il rencontrera et qui détermineront son devenir.

Individuellement, ou en qualité de membre de divers collectifs, l'ACAT a participé à la concertation de l'automne 2013 -car nous pensons également qu'une réforme de l'asile soit nécessaire- mais a rapidement émis des réserves quant aux propositions des rapports de Madame Létard et Monsieur Touraine et du comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale. C'est partant avec beaucoup d'intérêt que l'ACAT a assisté à la réunion publique de l'Assemblée nationale du 23 mai 2014. L'ACAT a en outre participé à plusieurs rencontres, collectives ou bilatérales, au ministère de l'Intérieur ces derniers mois et souhaiterait prolonger le dialogue avec vous et les parlementaires en charge de l'examen du projet.

Le but annoncé de cette réforme législative est d'accélérer et de simplifier les procédures de demande d'asile. Une accélération et une simplification sont nécessaires de l'aveu de tous. Il est en effet regrettable que des demandeurs d'asile soient obligés de se déplacer un nombre inutile et trop important de fois en préfecture de région, tout au long d'une procédure de demande d'asile qui dure en moyenne 18 mois, pendant lesquels ils vivent dans l'angoisse. L'exigence d'une domiciliation administrative comme préalable au dépôt d'une demande d'asile était une cause de retard et constituait un obstacle pour les demandeurs. Sa suppression est une des avancées que nous saluons. En outre, le trop grand nombre d'acteurs impliqués dans le parcours administratif, juridique et social des demandeurs d'asile est source de confusion et de déperdition d'énergie pour tous.

Toutefois, le ministère de l'Intérieur semble, par cette réforme, répondre principalement à des objectifs de réduction des flux de la demande d'asile en France. Les conséquences pratiques des mesures techniques prévues pour réduire le temps de traitement de la procédure d'asile n'ont pas été appréhendées avec suffisamment d'attention par le ministère. Le gouvernement demande en outre aux députés de lui accorder une forme de blanc-seing sur l'impact concret et humain de la réforme, puisque de nombreuses mesures de mise en œuvre, pourtant vitales en pratique (délais pour remplir et renvoyer un formulaire, mesures administratives restrictives de libertés), sont laissées au pouvoir réglementaire. Les mécanismes d'accélération prévus par la réforme vont avoir pour conséquence de mettre en échec une portion importante de demandeurs d'asile dont la seule faute aura été de n'avoir pas eu le temps de pouvoir bien articuler leur demande d'asile initiale.

Les principales inquiétudes de l'ACAT :

- **La concentration** du traitement des demandes d'asile sur un acteur administratif unique présente certes des avantages de simplification mais augmente la marge de pression que l'administration générale, pourtant incompétente pour statuer sur le fond des demandes d'asile, pourra exercer sur les réfugiés.
- **L'évaluation par l'administration de la vulnérabilité des demandeurs d'asile,** très tôt dans le cadre de cette procédure centralisée, pour mieux répondre aux besoins de prise en charge des plus vulnérables serait louable si elle ne s'accompagnait pas d'un risque d'éviction (sur des critères très contestables) de ceux qui seront perçus comme ayant le moins besoin de protection.
- **La réduction du délai traitement des demandes d'asile qui constituent le plus gros volume d'affaires**, passera par un recours plus massif encore aux procédures accélérées.
- **Dans cet esprit d'accélération, le droit au recours effectif devant une juridiction collégiale spécialisée en matière de droit d'asile serait encore plus mis à mal.** C'est également de manière expéditive, et toujours plus coercitive, que les mesures d'éloignement seront mises en œuvre, pour renvoyer les demandeurs d'asile déboutés.

I. REMARQUES GÉNÉRALES ET TRANSVERSALES SUR LE PROJET DE LOI ET SA RÉDACTION

- Le projet de loi asile, dans sa rédaction validée par le Conseil des Ministres du 23 juillet 2014, est un outil de travail qui n'est réellement satisfaisant pour aucun des acteurs, sur la forme comme sur le fond. Des dispositions en sont rédigées de manière peu précise, certaines procédures restant peu compréhensibles. Le projet de loi repose sur des notions non définies légalement et laissées à l'appréciation subjective, et donc fluctuante, de chaque agent administratif en charge de l'appliquer : « manifestement infondé » « fausses », « peu plausibles », « sans pertinence ». Et cela alors même que les conséquences pratiques en terme d'exercice des droits des dispositions législatives qu'on demande au Parlement de voter (délais, formulaires, lieux d'hébergement) seront, déterminées en grande part par les textes réglementaires laissés à la discrétion du ministère de l'Intérieur (voir notamment **articles L754-1 et L744-5 al 2**). Les parlementaires, outre les questions que cela pose sur les principes de légalité, de sécurité juridique et de rupture d'égalité, risquent, s'ils valident ce texte sans l'entourer de garanties procédurales et juridictionnelles strictes, de créer une « usine à gaz ». Loin de réduire le contentieux et l'engorgement des juridictions, de telles formulations vont conduire un maximum de demandeurs à saisir la Cour nationale du droit d'asile, les Tribunaux Administratifs, et le Conseil d'État de recours pour faire définir jurisprudentiellement ces notions. Loin de désengorger les juridictions, la largeur des pouvoirs discrétionnaires que cette réforme laisse à l'administration en matière d'asile risque de faire exploser le contentieux d'espèce pour faire interpréter ces notions et voir dégager des critères prévisibles.

- Une logique quasi-pénale, voire plus sévère que le droit pénal, puisqu'à charge : Le doute, qui profite pourtant au prévenu en matière pénale, ne profite pas au demandeur d'asile. La rédaction du texte, les choix grammaticaux même des rédacteurs, laissent apparaître une logique inversée sous-jacente. L'intention « étrangère aux besoins de protection internationale », le caractère irrecevable, ou manifestement infondé de la demande d'asile deviennent la présomption principale (présomption simple, certes), tandis que la sincérité de la demande de protection internationale est posée comme l'exception. (exemples : « la demande de réexamen qui n'est pas irrecevable ; la demande d'asile à la frontière qui n'est pas manifestement infondée ; la demande d'asile en rétention qui n'a pas pour objet de faire échec à une mesure d'éloignement).

  Or, les conséquences d'un rejet de demande d'asile touchent au droit à la vie, à la sécurité, et à la protection contre les traitements inhumains et dégradants, autant, voire plus encore dans certains cas, que l'application d'une sanction pénale. Les institutions internationales qui veillent au respect de ces droits (CEDH, CAT, CDH) ne s'y trompent pas. « L'alibi européen » ne doit pas tromper la vigilance des parlementaires sur cet aspect prégnant du texte et sur les risques d'inconventionnalité que de telles présomptions font courir à la France.

- Des notions vagues, peu définies, largement laissées à l'appréciation subjective des agents de l'administration, et qui sont pourtant autant de « marqueurs », qui conditionnent a priori l'accès à de nombreux droits pour les demandeurs d'asile : Selon que le demandeur sera jaugé comme étant plus ou moins « crédible », plus ou moins « vulnérable », plus ou moins « coopérant », plus ou moins « pertinent », il aura plus ou moins droit à des conditions matérielles et à des garanties procédurales accrues ou réduites, au préalable de tout examen au fond de sa demande d'asile.

- Des questions de confidentialité, de respect de la vie privée, et de confusion pénale/asile tout au long du texte : Pour rappel, la France vient d'être condamnée par la CEDH pour l'incompatibilité de ses systèmes de fichage (et d'effacement des fichiers). Or, le projet de loi de réforme prévoit dans de multiples dispositions des signalements entre administrations et OFPRA, entre parquets et CNDA ou même OFPRA, entre le domaine médical, l'administration de l'asile et de l'hébergement des demandeurs d'asile et in fine, l'administration dans ses missions de police des étrangers. Ces atteintes au principe de la confidentialité de la demande d'asile et du secret médical doivent être appréhendées avec la plus grande vigilance. La lutte contre la fraude et contre les (très rares en pratique) clauses d'exclusion ne peut justifier de telles atteintes, qui seront, un jour ou l'autre, objet de nouvelles condamnation de la France et à tout le moins génératrices d'un encombrant contentieux.

- Le projet de loi a fait des demandeurs d'asile « invisibles » du grand public, surtout ceux qui sont en rétention et en zone d'attente, les grands oubliés de la réforme.

- Une réforme ambitieuse sans moyens adéquats, le risque de l'effet boomerang :

  Il est demandé aux parlementaires de voter un texte dont les mesures phares, louables dans l'intention, peuvent devenir extrêmement néfastes en pratique, et attentatoires aux droits des demandeurs d'asile. Par exemple, sans moyens importants dédiés à l'interprétariat professionnel et indépendant à tous les stades de la procédure, de graves contre-sens risquent d'être commis aux guichets des plateformes administratives uniques, où le sort des demandeurs d'asile se jouera pourtant de manière cruciale. De même, comment garantir un recours effectif dans une matière aussi complexe que l'asile, si on n'accorde pas les moyens en temps, en ressources et en interprétariat aux demandeurs d'asile et à leurs aidants (avocats, associations, médecins indépendants…). Un remède incomplet peut s'avérer plus néfaste que le mal initial. Faute de garanties de mise à disposition de moyens dans le texte de Loi lui-même, qui seules permettent une mise en œuvre respectueuse des droits et sans discrimination des mesures prévues, certaines de ces mesures ne peuvent être votées en l'état.

II. POINTS DE PRÉOCCUPATION SPÉCIFIQUES DE L'ACAT-FRANCE

L'ACAT France ne remplit pas de mission d'hébergement ni de suivi social ni psychologique ou médical des demandeurs d'asile, mais travaille en partenariat avec d'autres acteurs de terrains plus spécialisés dans ces domaines (Centre de soins Primo Levi, Comede, GAS (Groupe accueil solidarité)…). C'est donc essentiellement sur des questions de procédure, et partant sur des questions de respect des droits des demandeurs d'asile à faire valoir utilement leurs craintes personnelles de persécutions dans leur pays d'origine, que l'ACAT a concentré son analyse du projet de réforme de l'asile. Et sur ces questions également que nous invitons les parlementaires à une vigilance toute particulière.

1. Procédures accélérées : Article 7 section 1

Le projet de loi élargit le spectre des procédures prioritaires, qui seront désormais nommées « accélérées ». Un nombre accru de demandeurs d'asile seront soumis à ces procédures expéditives, sur la base de présomptions légales ou d'une appréciation laissée très largement à la discrétion de l'administration.

I. Seront placés automatiquement en procédure accélérée les ressortissants de pays dits d'Origine Sûrs et les demandeurs d'asile dont la demande de réexamen n'aura pas été jugée irrecevable.

   La notion de pays d'origine sûrs est contestable. Via cette notion, les procédures accélérées risquent de constituer une variable d'ajustement des flux de la demande d'asile, considérés comme massifs par les autorités françaises. (Pour exemple : les demandes de ressortissants Kosovars, Albanais et Bangladais, ont connu un essor respectif de 68, 94 et 192% entre 2012 et 2013. En 2013, ces mêmes pays ont été classés comme pays d'origine sûrs par l'OFPRA) (statistiques issues du rapport d'activité 2013 de l'OFPRA). Il est à prévoir que ces procédures, désormais nommées « accélérées », touchent environ un tiers, voire la moitié, des demandeurs d'asile, une fois leur spectre étendu par la réforme.

   La procédure de classement d'un pays sur la liste des pays d'origine sûrs par l'OFPRA reste à ce jour très opaque, et les sources sur lesquelles se fondent de telles décisions ne sont pas communiquées à la société civile. Pour rappel, le Conseil d' État a censuré près de la moitié des décisions de l'OFPRA ces dix dernières années. Récemment encore, le Rapporteur public du Conseil d'État vient de conclure à l'annulation de la décision de placement de l'Albanie sur la liste des pays d'origine sûrs. Ces arrêts démontrent la très relative fiabilité des décisions de l'OFPRA en matière de pays d'origine sûrs et posent partant question sur le processus de décision et sur le concept en lui-même. Le ministère et de l'intérieur et l'OFPRA font la sourde oreille à ces décisions.

Or, le projet de loi envisage de retirer plutôt que d'ajouter des garanties de fiabilité dans la prise de décision par l'OFPRA (qui devient juge et partie) sur le classement de pays sur la liste des pays d'origine sûrs.

Le classement automatique en procédure accélérée des demandes de réexamen qui auront échappé à une décision d'irrecevabilité ne repose par ailleurs sur aucune justification, si ce n'est une pénalisation *a priori* de ceux qui ont déjà échoué une première fois dans leur demande d'asile, à moins que ceux-ci ne soient d'emblée présumés fraudeurs…

II. L'OFPRA pourra en outre, sans examen au fond de la demande, placer discrétionnairement en procédure accélérée ceux dont elle n'arrivera pas à déterminer avec certitude l'identité (présomption de fraude large et dangereuse), ceux dont elle considérera que la demande n'est pas suffisamment « pertinente », et enfin ceux dont les « *déclarations manifestement incohérentes et contradictoires, manifestement fausses ou peu plausibles qui contredisent des informations vérifiées relatives au pays d'origine ».* Ces dispositions sont trop vastes et ne sont accompagnées d'aucune garanties : Quelles seront ces sources « d'informations vérifiées » ? Qui les vérifiera ? Et quelle transparence de la procédure sera-t-elle garantie aux demandeurs d'asile dont le sort sera ainsi tranché ?

III. Il est enfin prévu que l'OFPRA traite automatiquement en procédure accélérée des demandeurs d'asile, sur la seule base de « constatations » de l'autorité administrative, qui pourra faire usage d'un très large pouvoir d'appréciation pour déterminer qui, à ses yeux, est fondé ou non à former une demande d'asile « véridique ». Seront sanctionnés ceux dont la préfecture estime que le parcours administratif antérieur du demandeur (conditions d'entrée régulière ou irrégulière en France, date d'entrée en France, existence de précédentes décisions administratives négatives au dossier, caractère exploitable ou non des empreintes digitales) permet de présumer des intentions « étrangères au besoin de protection ». Un tel tri s'opérerait sans contrôle juridictionnel aucun.

Ces procédures « prioritaires » ou « accélérées » constituent un traitement *a minima*, fondé sur des *a priori* mal définis, puisque trop vagues et inspirés par la présomption de fraude qui pèse sur les demandeurs d'asile dans l'ensemble du projet. Les demandeurs auront moins de temps pour exposer leurs craintes de persécutions, moins de temps pour préparer leur défense devant la CNDA, qui statuera à juge unique en cas de rejet par l'OFPRA.

Les plus grandes précautions légales et des garanties juridictionnelles réelles doivent à tout le moins encadrer les procédures accélérées.

La possibilité de « reclassement » d'une demande d'asile par l'OFPRA de la procédure accélérée en procédure normale n'est pas une garantie effective pour les demandeurs d'asile, puisque qu'il n'existe aucun recours pour les demandeurs contre les décisions de placement en procédure accélérée. Il est également à craindre qu'en pratique, faute de temps et de moyens pour les officiers de protection eux-mêmes, ceux-ci ne fassent qu'un usage anecdotique de cette faculté.

Des voies de recours administratifs et juridictionnels, avec faculté pour le juge de l'asile de renvoyer pour une instruction plus complète de la demande d'asile devant l'OFPRA doivent être créées.

→ VOIR PROPOSITIONS D'AMENDEMENTS N° 3 à 18 et 36

2. Décisions d'irrecevabilité et réexamen : Article 7 section 2 et 4

Le projet de loi prévoit création d'un article L723-10 du CESEDA : « L'OFPRA peut prendre une décision d'irrecevabilité sans vérifier si les conditions d'octroi de l'asile sont réunies » contre des personnes ayant déjà le statut de réfugié dans un État de l'Union européenne, ou dans un État tiers ou contre les demandes de réexamen qui à première vue, « ne reposent sur aucun élément nouveau ».

Ces décisions d'irrecevabilité sont d'autant plus sévères que le projet de loi encadre désormais de manière très contraignante, (voir rédaction des nouveaux articles L723-14 et 14) la demande de réexamen, qui devra comporter des éléments de preuve extrêmement difficiles à rapporter dans un temps restreint. L'exigence de preuves écrites (contraire à l'esprit de la Convention de Genève qui pose la règle de la preuve par tous moyens) se fait de plus en plus pressante dans le projet de loi. Les décisions d'irrecevabilité interviendront de surcroit comme une « double peine » pour les demandeurs d'asile placés en procédure accélérée sur décision de l'autorité administrative.

Selon cette proposition de nouvelle écriture de la loi, l'irrecevabilité devient la règle, et la recevabilité de la demande de réexamen l'exception (voir notamment la rédaction de l'article L723-2 I 2°).

La création de ces décisions d'irrecevabilité crée une inégalité de traitement : sur la base de présomptions, certains demandeurs seront privés d'un réel examen de la réalité du risque de persécutions qu'ils encourent et une décision négative pourra leur être opposée à l'issue d'un seul examen préliminaire.

Elle confère à l'OFPRA un pouvoir discrétionnaire large, et sans garanties suffisantes. Cette possibilité d'opposer une réelle fin de non-recevoir à la demande d'asile, avec des conséquences humaines potentiellement tragiques (le rejet de la demande, le renvoi vers un pays dangereux, des persécutions, la mort) sans être tenu de vérifier si les conditions de l'asile sont pourtant réunies, c'est-à-dire sans examiner le caractère sérieux des craintes de persécutions invoquées.

Or en pratique, lorsqu'un élément nouveau survient dans le pays d'origine (par exemple de nouvelles persécutions contre des membres de famille, une nouvelle convocation par la milice locale), il faut du temps au demandeur pour en apprendre les circonstances exactes et se voir adresser des preuves, ce qui n'est pas toujours possible. Le plus souvent, les demandeurs d'asile qui forment une demande de réexamen ont partant besoin de la compléter. L'examen au fond de leur demande par l'OFPRA est l'occasion de développer les éléments nouveaux qu'ils n'avaient pu exposer que succinctement dans leur formulaire initial. Des décisions d'irrecevabilité prises sur la base d'un examen « préliminaire » et donc sommaire, de ce seul formulaire initial, sans examen du sérieux des risques de persécution dans le pays d'origine, pourrait conduire à la mise en danger de personnes ayant pourtant de réels besoins de protection au sens de la Convention de Genève.

Par ailleurs, des personnes ayant un statut dans un État membre ou tiers de l'UE peuvent s'y trouver en danger en fonction d'évolutions de la situation géopolitique (exemple de l'Ukraine, de la Centrafrique). Même au sein de l'UE, des violations des droits dans plusieurs États membres (ex Grèce, Bulgarie) ont été dénoncées, notamment par la CEDH. Il serait dangereux de préjuger hâtivement que la demande d'asile émanant de réfugiés de ces États est irrecevable.

Selon le **dernier alinéa de l'article L723-10**, l'OFPRA conserve certes la faculté d'examiner la demande au titre de l'asile constitutionnel. En 2013, l'asile constitutionnel n'a concerné qu'une vingtaine de personnes !

Les demandeurs d'asile qui se voient opposer une décision d'irrecevabilité sont doublement ou triplement pénalisés tout au long du projet de loi de réforme :

- Les demandeurs d'asile ayant fait l'objet d'une décision d'irrecevabilité n'ont pas la garantie d'un droit à un examen approfondi de leur demande, ni à un entretien à l'OFPRA relatif au fond de leur demande d'asile.
- Les demandeurs d'asile ayant fait l'objet d'une décision d'irrecevabilité sont exposés au risque de se voir retirer leur droit au maintien sur le territoire français. Concrètement, cela équivaut à les priver d'un droit au recours suspensif devant la CNDA, dont on n'attendra pas la décision en cas de mesure d'éloignement.
- En outre, et quand bien même la CNDA serait saisie, **l'article L754-1 8° (article 19 du projet de loi**, dispositions diverses) prévoit que le juge de la CNDA puisse statuer par ordonnance (c'est à dire sans instruction au fond et sans audience) « sur les demandes qui ne présentent aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause la décision d'irrecevabilité ».

  Les demandes considérées comme irrecevables pourraient ainsi être doublement rejetées « au tri », à l'issue d'une seul examen sommaire aux deux stades de la procédure, OFPRA et CNDA, sans avoir pu bénéficier à aucun moment d'un examen de la réalité des craintes de persécutions en cas de retour.

Les demandeurs d'asile qui forment des demandes de réexamen sont doublement ou triplement pénalisés tout au long du projet de loi de réforme :

- Sans justification, leur demande est présumée irrecevable. Lorsqu'elle passe le filtre de cette première présomption, la demande de réexamen est automatiquement instruite par l'OFPRA et jugée par la CNDA en procédure accélérée, avec des délais et des garanties moindres **(Article L723-2 I 2°, article 7 section I du projet de loi)**.
- Le fait de déposer une demande de réexamen peut être sanctionné par l'administration par le retrait du droit au séjour du demandeur (**article L743-2 al c) et d)**) (impliquant la privation du droit à un recours suspensif devant la CNDA) et par une limitation ou une suspension du bénéfice des conditions matérielles d'accueil **(article L744-8 4°)**.
- **L'article L723-15** prévoit en outre que l'Office pourra refuser d'accorder le statut de réfugié à une personne qui aura introduit une demande réexamen « si le risque de persécutions est fondé sur des circonstances que le demandeur a créées de son propre fait ».

  Il serait totalement injuste, et contraire à la Convention de Genève de priver un demandeur d'asile de protection internationale, alors qu'il encourrait des persécutions, au seul motif que l'élément nouveau est né de l'action du demandeur. Comme si risquer des persécutions était une faute. Quid d'une personne qui, une fois en France, épouse un compatriote d'une autre confession, et se voit accusée d'apostasie ? Quid du demandeur qui, une fois en France, peut enfin vivre publiquement son homosexualité, et ayant été pris en photo sur Facebook avec son petit ami, risque de nouveaux dangers dans son pays ?

→ VOIR PROPOSITIONS D'AMENDEMENTS N° 19 à 21 (irrecevabilité), N° 27 à 31 (réexamen), 36, 44, 45, 48 et 49

3. Décisions de clôture : Article 7 section 3

L723-11 et 12 : L'OFPRA peut prendre une décision de clôture d'examen de la demande d'asile (une forme de radiation) à l'encontre du demandeur

- qui « refuse de manière délibérée et caractérisée de fournir des informations essentielles au traitement de sa demande, en particulier en ce qui concerne son identité ;
- qui n'a pas introduit sa demande dans les délais impartis ou a manqué un entretien OFPRA sans justifier de raison valable ;
- qui a « fui ou quitté sans autorisation » son lieu d'hébergement directif ou d'assignation à résidence.

Les conséquences d'une telle décision de l'OFPRA seraient dévastatrices : la perte du droit au maintien sur le territoire français, qui confronte directement à la perspective d'une mesure administrative d'éloignement, sans recours devant la Cour nationale du droit d'asile.

Aux cas froidement énoncés aux alinéas **a) à d) de l'article L723-11** répondent pourtant des situations humaines tout à fait compréhensibles et pardonnables, comme celle d'un demandeur d'asile qui ne comprendrait pas l'enjeu des questions que lui poserait, sans interprète, un agent de la plateforme administrative ou qui, de bonne foi, a fui son pays en brûlant tous ses papiers d'identité pour se protéger de la police locale. Seraient également pris dans la nasse des décisions de clôture un demandeur qui, en raison d'un traumatisme trop vif, est incapable de se présenter au rendez-vous et de parler d'un vécu encore trop douloureux, ou encore celui qui, ne disposant pas des moyens matériels pour se rendre à une convocation, manque « sans justification » un rendez-vous. La réalité du terrain, constatée quotidiennement par nos associations membres de la CFDA, est que les demandeurs d'asile ont les plus grandes difficultés à se déplacer en France. Un trajet en train -du département à la préfecture de région, de la région à l'OFPRA à Paris- est une dépense immense dans leur budget.

À cet égard également, la clôture d'une demande d'asile par l'OFPRA en cas de non-respect des obligations de présence contrainte dans un lieu ou un département d'hébergement directif constitue une sanction disproportionnée et inacceptable. Quid de celui qui se sera déplacé pour aller voir un psychologue, un ami, une association, et qui aura du mal à revenir à temps à son lieu d'hébergement ? Qui, concrètement, lui fournira un justificatif en cas de difficultés matérielles ?

Or, la décision de clôture constitue un traitement encore plus défavorable qu'une décision de rejet de demande d'asile, car elle ne s'accompagne d'aucune garantie juridictionnelle. Elle ne repose que sur le pouvoir d'appréciation de l'OFPRA.

- La possibilité pour le demandeur ainsi « radié » de demander une « réouverture » de sa demande à l'OFPRA dans un délai de 9 mois ne palie en rien à l'absence de recours juridictionnel suspensif et effectif contre une décision aux effets pourtant si graves. Le législateur ne peut accepter que l'examen des craintes de persécutions par l'OFPRA ne soit conditionné par la directivité de l'hébergement.
- **L'article L741-4** dans sa nouvelle rédaction issue de **l'article 14 du projet de loi**, prévoit que les demandeurs d'asile ayant fait l'objet de décisions de clôture puissent se voir refuser le droit au maintien sur le territoire français.

- **L'article L743-2** prévoit en outre la possibilité pour l'administration de retirer à un demandeur d'asile qui a fait l'objet d'une décision de clôture son droit au maintien au séjour.

  La conséquence pratique et directe d'un tel retrait est d'exposer le demandeur touché à un risque de notification d'une mesure d'éloignement. On ne peut dès lors plus parler de recours suspensif contre la décision de rejet de la demande d'asile.

- En outre, **l'article L753-5**, issu de la même rédaction du projet de loi, confirme que l'exécution de la mesure d'éloignement n'est suspendue que jusqu'à la réponse de l'OFPRA, et non de la CNDA, pour les cas d'irrecevabilité et de clôture.

  Une telle procédure fait courir à la France le risque de nouvelles condamnations de la France par la CEDH.

→ VOIR PROPOSITIONS D'AMENDEMENTS N° 22 à 26, 37, 44 à 47 et 49

4. Le droit au recours suspensif / effectif

Le projet de loi de réforme de l'asile prévoit d'étendre la possibilité d'un recours juridictionnel suspensif contre les décisions de rejet de demande d'asile prises dans le cadre des procédures accélérées et aux cas de demandes d'asile en rétention (**articles 9 et 10 du PJL).** La suspensivité du recours est une des conditions du droit au recours effectif garanti par l'article 13 de la CESDH. Elle signifie que le demandeur d'asile ne peut faire l'objet d'une mesure d'éloignement tant que le juge de l'asile n'a pas tranché sur la décision de l'OFPRA. Les demandeurs d'asile en rétention, en procédure prioritaire, et ceux qui sont placés en procédure « Dublin » sont en effet encore privés de ce droit. C'est pourquoi la France, qui a déjà été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme, doit adapter sa législation. Mais le projet de loi asile procède *a minima*, et reste largement insuffisant au regard des exigences du droit au recours effectif tel que garanti par la CEDH.

Tous les demandeurs d'asile n'auront pas droit à un recours effectif contre une décision de rejet de leur demande d'asile.

D'une part, de nombreux demandeurs d'asile, représentant pourtant une partie importante des personnes sollicitant une protection internationale, resteront privés du droit à un recours suspensif :

- les demandeurs d'asile victimes d'une décision de « clôture » par l'OFPRA, sans recours juridictionnel prévu. (**Article 7 section 3**)
- les demandeurs d'asile soumis à une décision d'irrecevabilité (**article 7 section 2**) : le texte n'apporte pas la garantie d'un réel droit au recours suspensif devant la CNDA en cas d'irrecevabilité ou de clôture de la demande d'asile.

L'**article L741-4** dans sa nouvelle rédaction, issue de **l'article 14 du projet de loi**, prévoit que les demandeurs d'asile placés en procédure « Dublin », ou ayant fait l'objet de décisions de clôture ou d'irrecevabilité puissent se voir refuser le droit au maintien sur le territoire français, ce qui revient à les exposer au risque direct de notification d'une mesure d'éloignement. Le maintien de cette disposition dans le CESEDA, et selon un spectre vague et peu défini, qui risque en pratique de toucher un grand nombre de demandeurs d'asile, vide en pratique l'engagement de la France de garantir à tous un droit au recours suspensif.

L'**article L743-5**, issu de la même rédaction du projet de loi, confirme que l'exécution de la mesure d'éloignement n'est suspendue que jusqu'à la réponse de l'OFPRA, et non de la CNDA, pour les cas d'irrecevabilité et de clôture. En d'autres termes, les demandeurs d'asile ayant fait l'objet de décision de clôture ou d'irrecevabilité ne bénéficient pas d'un droit au recours suspensif. Ces dispositions sont contraires à la Convention européenne des droits de l'homme.

L'article L743-2 prévoit en outre de nombreux cas de possibilité pour l'administration de retirer à un demandeur d'asile son droit au maintien au séjour : la conséquence pratique et directe d'un tel retrait est d'exposer le demandeur touché à un risque de notification d'une mesure d'éloignement. On ne peut dès lors plus parler de recours suspensif contre la décision de rejet de la demande d'asile.

D'autre part, aux termes de l'article 13 de la CESDH et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg, la suspensivité d'un recours n'est qu'une des conditions, nécessaire mais pas suffisante, à son effectivité. Le seul caractère suspensif d'un recours juridictionnel ne satisfait pas les impératifs conventionnels de la France si les moyens (matériels, juridiques, procéduraux) ne permettent pas, en pratique, aux demandeurs d'asile de pouvoir se défendre effectivement et contradictoirement contre des décisions qui les mettent en danger.

Ainsi, les recours contre les décisions négatives opposées aux demandeurs d'asile en rétention et en zone d'attente seront certes théoriquement suspensifs de l'éloignement, mais le droit au recours n'en deviendra pas effectif pour autant. Les délais de recours de 48h, sans la présence d'avocats ni d'interprètes gratuits sur les lieux de privation de liberté, cumulés à des conditions formelles de recevabilité du recours (rédigé en langue française, contenant un minimum de moyens de fond et de forme) et à des difficultés pratiques et matérielles liées à la nature même du lieu de privation de liberté, font de l'exercice du droit de recours une gageure quasi-intenable. L'assistance juridique de l'avocat au titre de l'aide juridictionnelle, prévue seulement *in fine* à l'audience, sans connaissance préalable du dossier ni du demandeur et la gestion du contentieux par des juges uniques de la juridiction administrative de droit commun (qui contrairement à la CNDA, ne sont pas spécialisés en matière d'asile) sont autant d'entraves supplémentaires à l'effectivité du recours.

- les demandeurs d'asile en procédure « Dublin », non admis au séjour, et pour lesquels la mesure restrictive d'assignation à résidence sera élargie, et à l'encontre desquels une décision de réadmission vers un État membre a été prise, avec en conséquence, un fort risque de renvoi dangereux vers le pays d'origine, par ricochet.

De surcroît, même en dehors des cas extrêmes de la privation de liberté, les conditions du recours devant la CNDA actuelles et telles que le projet de loi entend les encadrer, ne garantissent pas suffisamment l'effectivité du droit de contester utilement une décision de rejet de la demande d'asile.

- La rétribution des avocats au titre de l'aide juridictionnelle ne leur permet pas de prendre tout le temps nécessaire pour étudier des dossiers pourtant complexes.
- L'absence de mise à disposition d'interprètes gratuits, en amont de l'audience, ne permet pas aux conseils de dialoguer avec les requérants, et partant prive ceux-ci de la possibilité d'expliciter pleinement leurs craintes de persécutions dans leur recours.
- Les délais raccourcis d'instruction de l'affaire (5 semaines au lieux de 5 mois), l'absence de rapporteur et de formation collégiale (comprenant un représentant du HCR), mais aussi l'absence d'interprètes gratuits en amont de l'audience, et le peu de temps alloué par la Cour à l'examen de chaque dossier (délais obligent) ne permettront pas un examen en profondeur de dossiers par essence vitaux.

En pratique, et malgré le caractère suspensif des recours juridictionnels contre les décisions de refus d'entrée au titre de l'asile et de rejet de la demande d'asile, de nombreux facteurs restent ignorés des autorités françaises.

Chacun de ces facteurs, et a fortiori lorsqu'ils se cumulent, prive de nombreux demandeurs d'asile d'un droit au recours effectif au sens de l'article 13 de la CESDH précité :

- les délais de recours ;
- langue du recours ;
- conditions de recevabilité du recours ;
- conditions de privations de libertés posant des questions très concrètes et matérielles d'accès à des moyens de télécommunication ;
- interprétariat et complète information du demandeur ;
- droit à un avocat ;
- délai d'instruction du recours par la juridiction ;
- collégialité et spécialisation du juge en matière d'asile ;
- conditions matérielles de l'audience (publicité des débats, théorie de l'apparence, audiences délocalisées, visio-conférence).

Enfin, le recours contre une mesure d'obligation de quitter le territoire français prise à la suite du rejet d'une demande d'asile, bien que suspensif devant le tribunal administratif, ne représente pas du tout le même contentieux que celui de l'asile. Le spectre des obligations de la France au regard des conventions contre la torture ou de la convention de Genève, est plus large que la seule appréciation par les juridictions administratives françaises de la violation de l'article 3 de la CESDH, seule envisagée par les magistrats administratifs.

→ VOIR PROPOSITIONS D'AMENDEMENTS N° 32 à 34, 36 à 45, 48 à 49

5. La collégialité et la spécialisation du juge de l'asile

Actuellement, la CNDA est compétente pour connaître des recours contre toutes les décisions de l'OFPRA, (sans effet suspensif pour les demandes formées en rétention), tandis que les tribunaux administratifs sont compétents pour les recours formés contre les décisions ministérielles de refus d'entrée sur le territoire formées en zone d'attente.

Tout en annonçant la création d'un recours suspensif pour les demandeurs d'asile en rétention, le gouvernement français prévoit de transférer le contentieux aux tribunaux administratifs (sauf rares exceptions, la règle sera la compétence du TA, et l'exception la compétence de la CNDA).

Il est donc prévu que les magistrats délégués du tribunal administratif, statuant en formation de juge unique, connaissent non seulement des recours contre les décisions ministérielles de refus d'entrée sur le territoire au titre de l'asile formées en zone d'attente, mais aussi des recours contre les rejets de demandes d'asile formées en rétention.

Cette compétence du juge administratif général, statuant à juge unique, déjà en vigueur pour la zone d'attente, ne garantit pas suffisamment le droit à un recours effectif. Les magistrats prennent seulement connaissance à l'audience de dossiers complexes et comportant des notions de géopolitiques spécifiques, auxquelles ils ne sont pas formés. Statuant dans les trois jours suivant le dépôt de la requête, et rendant leur délibéré à l'issue même de l'audience, ils n'ont ni le temps d'instruire réellement le dossier, ni d'effectuer des recherches approfondies dans le cadre du délibéré.

Contrairement à ce que soutient le gouvernement, ces magistrats ne sont pas spécialisés, ni suffisamment formés à ces questions complexes et délicates, impliquant des destinées humaines et des récits de souffrances. Les problématiques d'asile ne sauraient être amalgamées de manière simpliste avec toutes les autres questions juridiques liées au droit au séjour des étrangers en France. Les formations évoquées par la France dans son rapport périodique sont limitées, facultatives, et principalement accessibles aux jeunes magistrats, qui en pratique siègent le plus souvent en formation collégiale dans des contentieux de fond.

Plus généralement, la collégialité apporte au demandeur d'asile une garantie supplémentaire de l'effectivité de son recours. Une formation collégiale, nécessairement plus riche du fait des diverses personnalités, compétences et connaissance spécifiques des conseillers qui la composent. Les formations collégiales de la CNDA comptent toujours la présence d'un représentant du HCR, dont l'indépendance et les connaissances des situations géopolitiques et des diversités culturelles sont précieuses pour comprendre les requérants. Elles s'appuient en outre à la CNDA sur l'étude approfondie du dossier par un rapporteur.

Or, tout en accordant un droit à un recours suspensif pour les procédures prioritaires, le gouvernement français prévoit de faire juger ces recours par des formations de juges uniques de la CNDA, dépourvues des garanties précitées, et selon des délais d'instruction raccourcis (1 mois au lieu de 5), qui ne permettront pas aux requérants et à leurs avocats (notamment à l'aide juridictionnelle) de préparer utilement leur défense.

→ VOIR PROPOSITIONS D'AMENDEMENTS N° 32 à 34 (CNDA), 37 à 43 et 48

6. Le droit à l'interprétariat

La possibilité pour les demandeurs d'asile de comprendre les enjeux de la procédure et de faire comprendre le sérieux de leurs craintes de persécutions et de tortures en cas de retour dans leur pays d'origine est une condition fondamentale de l'effectivité des recours. L'interprétariat en est le corollaire indispensable. Ce droit n'est pas suffisamment garanti en France.

Une notice de notification de la décision négative (portant rejet de la demande d'asile en rétention ou refus d'entrée sur le territoire au titre de l'asile en zone d'attente) est certes fournie par écrit dans une langue que le demandeur est « censé » connaître. Toutefois, entre cette notification et l'audience, les demandeurs d'asile qui tentent de contester utilement des décisions négatives en matière d'asile, alors qu'ils sont privés de liberté, n'ont pas accès à un interprète gratuit.

Hors privation de liberté, il convient en outre de rappeler que le droit à l'interprétariat n'est pas garanti en France. Une décision d'admission à l'aide juridictionnelle devant la CNDA ouvre droit à une assistance juridique gratuite, mais pas au concours d'un interprète avant l'audience de la CNDA elle-même. Compte tenu des tarifs de l'interprétariat privé et du montant de la rétribution des avocats à l'aide juridictionnelle, l'interprétariat, pourtant clef d'un récit complet et cohérent des craintes de persécutions à l'appui d'un recours, est un luxe que la plupart des requérants et des conseils à l'aide juridictionnelle ne peuvent s'offrir. (à titre indicatif : AJ totale devant la CDA = 16 UV= 520 euros TTC / une session d'interprétariat avec ISM, principal prestataire = 110 €TTC par tranche de trois heures ou 30 €TTC par téléphone par tranche de 15 minutes)

→ VOIR PROPOSITIONS D'AMENDEMENTS N° 14, 17bis, 17ter et 38

Les cartes postales de la campagne Asile de l'ACAT (ci-dessous) illustrent certains des aspects les plus critiques du projet de loi de réforme de l'asile.

Pour aller plus vite, on préjuge

La « détection » de la vulnérabilité

Les dangers de la procédure à juge unique

RECOMMANDATIONS DE L'ACAT-FRANCE

- **Tous les demandeurs d'asile** ont droit au même traitement de leur demande, non seulement en ce qui concerne leur droit au séjour et le droit au recours suspensif, mais aussi pour tous les aspects de la procédure, notamment en termes de délais, quelle que soit leur situation juridique de départ (première demande, réexamen, procédures Dublin, rétention, zone d'attente) La liste des pays d'origine sûrs doit être supprimée.
- **La gestion des flux** et les intérêts de réduction de charge budgétaire ne peuvent présider seuls à l'établissement des lois sur l'asile, qui déterminent le sort des exilés.
- **Il doit être laissé aux demandeurs et à chacun des acteurs de la procédure de demande d'asile, le temps et les conditions morales et matérielles suffisantes** pour connaître l'histoire de chaque individu. Des moyens doivent être mis à leur disposition, notamment en matière d'interprétariat.
- **L'oralité de la demande d'asile** (qui permet à chacun d'avoir une chance d'exposer ses craintes et d'être entendu) est fondamentale et doit être préservée tout au long de la procédure.
- **Le droit à une assistance de qualité :** il nous faudra défendre le droit pour chaque demandeur d'asile d'être suivi et assisté dans son parcours administratif et juridique par des personnes de confiance, librement choisies et compétentes, qui pourront accomplir leur mission en toute indépendance.
- **L'appréciation de la vulnérabilité** des demandeurs d'asile ne peut passer sous la tutelle du ministre de l'Intérieur. Elle ne peut être « détectée » qu'au terme d'un bilan de santé complet et approfondi, pratiqué par des professionnels de santé indépendants.
- **Le principe de la confidentialité** de tous les éléments relatifs à la demande d'asile doit être respecté à toutes les étapes de la procédure.
- **L'asile doit être jugé par des magistrats spécialisés**, s'appuyant sur des avis d'experts, et en formation collégiale.
- **Les oubliés de la réforme** de l'asile doivent néanmoins voir leurs droits largement renforcés, notamment les étrangers qui demandent **l'asile à la frontière et les demandeurs d'asile en Outre-mer.**
- Le gouvernement doit promouvoir **une mise en œuvre ambitieuse, et non *a minima*, des règles européennes** en matière d'asile, et amener la France à respecter tous ses engagements internationaux quant au droit au recours effectif, et au principe de non refoulement.

©ACAT – octobre 2014

Ni torture. Ni peine de mort. ACAT agit
Action des chrétiens pour l'abolition de la torture. 7 rue Georges Lardennois 75019 Paris
Tel. +33 (0)1 40 40 42 43 | Fax. +33 (0)1 40 40 42 44 | acat@acatfrance.fr | www.acatfrance.fr