LE DOSSIER

Projet de loi sur l'asile : les dangers de la réforme

© Arno Brignon / ACAT

> Eve Shahshahani, responsable des programmes Asile à l'ACAT

La réforme de l'asile :

une accélération, mais à quel prix ?

Le projet de loi de réforme de l'asile du ministre de l'Intérieur prévoit des mesures d'accélération du traitement du sort des demandeurs d'asile. Une telle accélération n'est pas exempte de risques.

En signant et en ratifiant la Convention de Genève de 1951, la France s'est engagée à apporter sa protection aux personnes qui, craignant des persécutions ou des menaces graves dans leur pays en raison de leur origine, de leur race, de leur religion, de leurs opinions politiques ou de leur appartenance à un certain groupe social[1], ont demandé l'asile sur son territoire. Doivent aussi être protégées les personnes qui seraient exposées à des traitements inhumains et dégradants si elles étaient renvoyées dans leur pays d'origine.

En France, le parcours de l'asile est fastidieux, marqué à la fois par des délais d'attente angoissants et par des contraintes procédurales qui peuvent se transformer en course contre la montre. Des lenteurs administratives et un éparpillement des démarches, qui ralentissent l'accès au droit des demandeurs, pourraient être évités tandis que d'autres exilés manquent cruellement de temps et de moyens pour demander l'asile. L'ACAT, qui accompagne les demandeurs d'asile sur le plan juridique et humain, est témoin de cette situation.
Pourtant, la perspective de la prochaine réforme législative de l'asile, prévue par le ministère de l'Intérieur, réjouit modérément ceux qui s'intéressent au sort des exilés. Le ministère de l'Intérieur avait procédé à une concertation sur le droit d'asile en 2013 en vue de cette réforme. De nombreux acteurs avaient été entendus, du côté de l'administration et des « aidants » du monde associatif. Après un rapport rendu en novembre 2013, le ministère de l'Intérieur a préparé un projet de loi qui, s'il contient quelques avancées, reste préoccupant dans son esprit et par ses probables conséquences.

Les intentions affichées par le gouvernement sont certes louables : la simplification des démarches pour les demandeurs d'asile, le désengorgement des juridictions, une mise en conformité du droit français avec les exigences des directives européennes et des normes internationales des droits de l'homme. Mais sont-elles sincères ? En pratique, la réforme de l'asile donne fortement l'impression de ne viser qu'une seule réduction des flux. Les ajustements, purement techniques en apparence, se traduisent par une sérieuse diminution des droits pour les demandeurs d'asile. L'accélération des procédures et la dépersonnalisation du traitement des demandes d'asile tendent à l'éviction plus expéditive des prétendus « mauvais » demandeurs d'asile.
À vouloir faire trop vite, on finit par (se) faire mal : on risque de faire mal car des vies sont en jeu si des personnes en danger ne peuvent exposer pleinement leurs craintes, si elles sont privées du droit d'être protégées et si elles risquent un renvoi forcé vers des contrées où leur intégrité physique et psychique serait menacée. On risque de se faire mal également, collectivement, si on laisse de grands principes de solidarité, de générosité et de fraternité être remis en cause. Derrière un vocable technique de droit

administratif et communautaire, la réforme législative de l'asile nous touche tous, car elle a un impact direct sur la manière dont nous considérons et dont nous traitons notre prochain.

Cette réforme remet en cause les caractères fondamentaux du droit d'asile : chaque demandeur d'asile est unique, chaque parcours aussi. Les personnes qui ont fui leur pays pour demander l'asile ont tout perdu et ont souvent déjà vécu le pire, bien que cela ne soit pas toujours visible de prime abord. Demander l'asile, c'est devoir se dévoiler, dire ce qu'on a subi, mettre des mots sur ce que l'on craint le plus. Ceux dont la demande échoue devront poursuivre leur errance. Décider qui obtient la précieuse protection doit donc se faire de manière éclairée, en se donnant les moyens de connaître le fond de chaque demande. Il ne faut laisser prévaloir ni les expédients ni les préjugés, pas plus que les amalgames entre gestion de l'immigration et devoir de protection. Or, cet aspect fondamental de l'asile est écrasé par des objectifs de gestion chiffrés, comme si la « masse » des demandeurs d'asile était perçue comme une menace. Dans cette idée, la réforme exacerbe les distinctions entre demandeurs d'asile, fondées sur des a priori, et soumet un nombre encore accru d'exilés à des procédures « prioritaires ». Les délais restreints et les simplifications administratives risquent de se faire au détriment des personnes, les acteurs de la procédure (administration, OFPRA, magistrats) n'ayant ni le temps ni l'espace nécessaires pour appréhender chaque demande d'asile comme celle d'un individu au destin unique et au devenir fragile.

1. Par exemple, dans certains pays, les jeunes femmes exposées au risque d'excision ou des personnes homosexuelles ou touchées par des problématiques liées au genre.

Les principaux aspects de la réforme

➜ **la suppression de l'obligation de domiciliation** administrative préalable au dépôt de la demande d'asile est une avancée, de même que la promesse faite d'admettre (provisoirement) tous les demandeurs d'asile au séjour, le temps de l'examen de leur demande d'asile ;

➜ **la concentration** du traitement des demandes d'asile sur un acteur administratif unique présente certes des avantages de simplification, mais augmente le potentiel de pression que l'administration générale, pourtant incompétente pour statuer sur le fond des demandes d'asile, pourra effectuer sur les réfugiés lors de l'enregistrement de leur demande. Ces plateformes restant régionales, les demandeurs d'asile resteront toutefois concentrés sur certaines grandes villes ;

➜ **l'évaluation par l'administration de la vulnérabilité des demandeurs d'asile** très tôt dans le cadre de cette procédure centralisée, mise en place pour mieux répondre aux besoins de prise en charge des plus vulnérables, serait louable si elle ne s'accompagnait pas d'un risque de tri et de traitement différencié au détriment de ceux qui seront perçus comme ayant le moins besoin de protection ;

➜ la réduction du délai de traitement des demandes d'asile, qui constituent le plus gros volume d'affaires, passera par **un recours plus massif encore aux procédures accélérées,** aujourd'hui encore mal nommées « prioritaires » ;

➜ le « recours suspensif » pour tous les demandeurs ne sera satisfaisant que s'il s'accompagne de réelles garanties (en temps, en moyens), ce qui ne semble pas être le cas ;

➜ **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.** Le gouvernement a également exprimé son intention, inquiétante, de procéder de manière plus expéditive et plus coercitive à l'éloignement des demandeurs d'asile déboutés.

LE GLOSSAIRE DE L'ASILE

Statut de réfugié/protection subsidiaire

Le statut de réfugié est reconnu à quiconque « craint avec raison d'être persécuté du fait de sa «race», de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques » et qui est sans protection dans son pays d'origine. À défaut d'éligibilité (à titre « subsidiaire »), un exilé peut néanmoins recevoir la « protection subsidiaire » s'il encourt dans son pays des menaces graves à son intégrité physique (peine de mort, torture) ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants, même si la menace n'émane pas d'un acteur étatique. Sont aussi concernés les civils qui encourent une menace grave, directe et individuelle contre leur vie ou leur personne en raison d'une situation de violence généralisée résultant d'un conflit armé.

Groupe social

L'appartenance à un certain groupe social est le moins explicite (et le plus évolutif) des motifs de persécution énumérés par la Convention de Genève. Il s'agit d'un ensemble de personnes ayant en commun une caractéristique ou une histoire particulière ou des convictions essentielles à leur identité ou à leur conscience, et qui sont identifiées dans leurs sociétés environnantes comme différentes des autres ou transgressives des normes. Peuvent constituer un groupe social selon le contexte : un genre dans son ensemble (les femmes), une tribu, un groupe professionnel ou des personnes partageant certaines caractéristiques communes (les jeunes femmes exposées au risque d'excision par exemple) ou des personnes homosexuelles ou concernées par des problématiques liées au genre.

Principe de non-refoulement

Le principe de non-refoulement, corollaire indispensable de la protection des réfugiés de la Convention de Genève de 19511, interdit le renvoi d'une personne (y compris par la non-admission à la frontière) dans un État où sa vie et sa sécurité pourraient être en danger. Parce qu'on ne peut savoir à l'avance qui court ou non un tel danger, le principe de non-refoulement implique l'admission, même temporaire, de l'exilé sur le territoire de l'État où il se réfugie. Concrètement, les États ne peuvent imposer un retour forcé ni opposer une porte fermée (et pas même aux frontières externes de l'Europe, comme c'est le triste cas en Méditerranée notamment) à ceux qui veulent demander asile si la conséquence doit en être leur renvoi vers un pays où ils sont en danger.

Dublin

On parle de « Dublin II » pour le Règlement européen de 2003 et de « Dublin III » pour sa version amendée de 2013, applicable en France depuis le 1er janvier 2014. Lors de la création de l'espace Schengen instaurant la libre circulation des personnes à l'intérieur de l'Europe, des atténuations ont été prévues pour « responsabiliser » les États membres. Le principe est que le premier État où arrive un demandeur d'asile, ou qui enregistre sa demande d'asile, en reste responsable d'asile. Un demandeur d'asile qui changerait ensuite de pays s'expose à être renvoyé vers le premier État membre via lequel il aurait pénétré dans l'espace Schengen ou vers l'État où il aurait demandé l'asile, même si le respect de ses droits y sera tout sauf optimal, comme pour la Bulgarie ou la Pologne…

Procédures prioritaires/accélérées

Le droit français prévoit la possibilité, pour l'administration, de soumettre des demandeurs d'asile à des procédures plus rapides et moins garantes des droits. Elles sont nommées « prioritaires » bien qu'elles ne constituent en rien un traitement de faveur, bien au contraire. Le projet de loi de réforme de l'asile les rebaptise « procédures accélérées » et en étend malheureusement le cham

Un des exemples historiques les plus marquants du refoulement était celui des juifs allemands qui tentaient de fuir le nazisme et étaient renvoyés à la frontière allemande.

La procédure de demande d'asile

Le candidat à l'asile doit se présenter en préfecture pour tenter d'y obtenir une autorisation provisoire de séjour (temporaire et précaire) ainsi que la remise du formulaire de demande d'asile, à remplir en français et à renvoyer à l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) dans un délai de trois semaines maximum. Ce formulaire doit contenir le récit du parcours du demandeur et l'exposé de ses craintes de persécution en cas de retour. Les demandeurs d'asile attendent ensuite d'être convoqués à un entretien avec un officier de l'OFPRA, auquel ils doivent se présenter seuls. Si la demande est rejetée, il peut former un recours auprès de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) dans un délai restreint : entre un mois et une semaine selon les cas. Ce recours ressemble à un appel mais c'est, en réalité, la première occasion de soumettre le dossier à des juges spécialisés de l'asile, avec l'assistance d'un avocat. En cas d'échec, vient la peur d'être arrêté et renvoyé de force vers des pays où on se sait en danger.

© UNHCR

> Eve Shahshahani, responsable des programmes Asile et Arnaud Veisse, Directeur Général du Comede[1]

Pour aller plus vite, on préjuge ?

La seule base de critères prédéfinis ne permet en rien de préjuger de la réalité ou de la crédibilité des craintes personnelles d'un réfugié. Rien ne peut remplacer l'écoute et l'examen individuel d'une demande.

La réforme de l'asile du ministère de l'Intérieur, reprenant la terminologie du droit européen et international, entend mieux répondre aux besoins de protection des demandeurs d'asile. Malheureusement, derrière ce concept de « besoins de protection » quantifiés, persiste un préjugé tenace consistant à séparer les « vrais » des « faux » demandeurs d'asile. L'amalgame fréquent de notions différentes, à savoir le devoir de protection des réfugiés et les nécessités de la gestion de l'immigration irrégulière, se nourrit d'une double idée reçue. Il y aurait les « vrais » demandeurs d'asile, ceux qui ont vraiment été persécutés, et les « faux », ceux qui n'ont pas besoin de protection et demandent l'asile uniquement pour pouvoir se maintenir illégalement en France. On a aussi tendance à croire un peu vite que « si on a réellement besoin de protection, si on est un «vrai» demandeur d'asile, ça se voit forcément ».

Il est frustrant de constater que la réforme de l'asile a été une occasion manquée de s'affranchir de ces préjugés. Au contraire, le projet de loi les perpétue au moyen de présomptions juridiques qui exacerbent cette ligne fictive entre les vrais et les faux besoins de protection. Or, il est dangereux de créer des distinctions légales entre les demandeurs d'asile en se fondant sur des a priori. Ce classement des demandeurs d'asile en catégories prédéfinies nie l'individualité de chaque vécu d'exil et a pour conséquence des réductions drastiques des droits des personnes touchées. Derrière chaque terme juridique, un préjugé fait tristement obstacle à la prise en compte du demandeur d'asile en tant qu'individu et de son parcours personnel.

Les pays d'origine sûrs

« Il y a des pays démocratiques, les violations des droits de l'homme n'y sont pas trop graves. Si on vient d'un de ces pays, on n'est pas réellement en danger, on n'y craint pas des persécutions aussi graves que les autres. »

Depuis 2005, le conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) peut décider qu'un pays ne présente pas, a priori, de risque de persécutions pour ses ressortissants s'il considère que cet État « veille au respect des principes de liberté, de la démocratie et de l'État de droit ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Avant même de pouvoir présenter leur cas personnel, les demandeurs d'asile originaires de ces pays sont classés en procédure accélérée et leurs droits sont amputés. Mais de nombreux pays figurent sur cette liste alors que les droits de l'homme y sont régulièrement bafoués. L'actualité dément quotidiennement les postulats de l'OFPRA : un syndicaliste est-il libre de se battre pour la sécurité des travailleurs au Bangladesh ? La corruption et la détention arbitraire, régulièrement dénoncées par de nombreuses ONG, ne sont-elles pas des pratiques courantes en Géorgie ? Le Conseil d'État a déjà annulé quatre décisions de classement d'États (et des demandes d'asile de leurs ressortissants) sur la liste des pays d'origine sûrs, car des recherches approfondies démentaient les postulats hâtifs. Indépendamment des considérations géopolitiques générales, ne peut-on pas avoir la nationalité d'un pays dit « démocratique » et craindre, à titre personnel et pour des raisons spécifiques, des menaces graves en cas de renvoi forcé ?

Les demandes peu crédibles et abusives

« Si on a déjà demandé l'asile et qu'on le redemande, c'est abusif, c'est juste pour tenter une nouvelle fois sa chance sans rien dire de nouveau. »

« Certains étrangers font leur marché : ils demandent l'asile dans tous les pays d'Europe en espérant multiplier leurs chances. »

« Si on demande l'asile alors qu'on vient de se faire arrêter par la police, c'est uniquement pour gagner du temps contre l'éloignement et pour rester illégalement en France. »

Les demandes de réexamen, celles émanant de réfugiés déjà passés par un autre pays de l'espace Schengen (« procédures Dublin ») ou celles déposées par des étrangers privés de liberté, sont considérées comme moins crédibles que les autres. La réforme législative de l'asile augmentera les cas de demandes qui seront considérées comme « manifestement infondées », ou même irrecevables, sur la seule base des premiers éléments recueillis ; elles feront l'objet d'un traitement différencié, au rabais. Certaines demandes pourront être classées comme irrecevables par l'OFPRA ou « clôturées » sans l'avis du demandeur si l'administration estime que celui-ci n'a pas été assez coopérant dans sa demande d'asile. Une fois encore, un tel préjugé est dangereux. Il serait illusoire de penser que la responsabilité de l'échec d'une demande d'asile est exclusivement imputable au demandeur lui-même, alors qu'il n'y a pas d'égalité des armes entre les exilés et l'administration.

Concrètement, cet a priori est démenti par les parcours de vie des demandeurs. En se penchant sur leur cas personnel, on se rend compte que les difficultés administratives, les barrières linguistiques, les blocages psychologiques ou des privations de droits antérieures leur ont barré l'accès à une demande d'asile complète et digne de ce nom. Quand on prend le temps de s'intéresser à l'individu, les incohérences du parcours administratif laissent souvent place à des récits qui mettent en lumière l'inéluctabilité de leur exil et le sérieux de leurs craintes de persécution.

La vulnérabilité

« Ce sont ceux qui ont le plus souffert qui ont le plus besoin de protection. Quand on a beaucoup souffert, cela se voit ».
Il serait simpliste et dangereux de vouloir faire coïncider les réalités psychologiques et médicales avec des catégories juridiques prédéfinies.
Le projet de loi de réforme de l'asile prévoit de « détecter la vulnérabilité » des demandeurs d'asile dès le dépôt de leur demande auprès de l'administration. Cette « détection », destinée en théorie à intégrer en droit français les principes des directives européennes et à mieux répondre aux besoins de prise en charge des exilés les plus fragilisés, sera confiée à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et à l'OFPRA. Le ministère de l'Intérieur envisage, entre autres, d'avoir recours à un outil simplifié « d'évaluation de la vulnérabilité psychologique » confié aux agents de l'OFII. Ce vocable, pour une notion si vaste et si subtile que la vulnérabilité, devrait immédiatement inciter à la plus grande vigilance. Les « outils » prévus, réducteurs et dépourvus de validation scientifique, ne permettent notamment pas d'apprécier le risque suicidaire ni de révéler les psychotraumatismes complexes, pourtant particulièrement fréquents chez les personnes ayant subi des tortures.

Ces dispositions sont inadaptées aux besoins des personnes théoriquement concernées et inapplicables, notamment au regard du Code de la santé publique[2]. Faisant la sourde oreille aux mises en garde des associations, témoins du réel désarroi des demandeurs d'asile, le gouvernement poursuit pourtant dans l'idée que la vulnérabilité serait perceptible facilement, à première vue, comme si ses symptômes étaient évidents. L'évaluation en profondeur des situations de vulnérabilité médico-psychologique, au cœur des bilans de santé proposés dans les services de prévention et de soins (centres d'examen de santé de la sécurité sociale, centres médico-psychologiques, etc.), est librement consentie ; elle ne peut être pratiquée dans le cadre du dispositif de contrôle médical géré par l'OFII sans contrevenir au code de la santé publique . Par ailleurs, la confidentialité des informations médicales interdit toute transmission, pourtant prévue par la réforme, à l'OFPRA.
Consécutifs aux violences et aux persécutions, à l'expérience de l'exil, ainsi qu'à la précarité administrative et sociale en France, les besoins en matière d'accompagnement social et sanitaire des demandeurs d'asile sont reconnus par l'ensemble des acteurs. Mais les formes que ces besoins peuvent prendre ne sont pas « détectables » si facilement et ne se plient pas aux grilles de lecture administratives.

Nos données montrent l'impossibilité de « préjuger » d'une partie substantielle des situations de vulnérabilité et la nécessité de recourir à un accompagnement pluridisciplinaire, incluant l'accès effectif à une protection maladie et aux services d'interprétariat professionnel. Seize pour cent des demandeurs observés par le Comede en 2013 disent n'avoir « personne avec qui partager leurs émotions », 20 % ont été sans abri (incluant des mineurs, femmes enceintes et personnes handicapées) et 28 % n'avaient pu manger à leur faim dans les jours précédant le recours au Comede. Par ailleurs, 80 % des patients du centre de santé déclaraient avoir subi des violences, notamment des tortures, liées au genre et à l'orientation sexuelle. Pour la santé mentale, ces événements constituent un facteur de risque de psychotraumatisme grave mais heureusement pas automatique. À l'inverse, les personnes qui relèvent d'une psychothérapie ne présenteront pas forcément des troubles visibles pour des interlocuteurs non professionnels de santé. Les troubles de la concentration, de l'attention et de la mémoire, qui compliquent notamment la capacité à mettre en récit leur parcours, sont présents chez la moitié des demandeurs d'asile concernés. Ainsi, la simple présence ou absence de tels troubles ne permet pas de préjuger d'un diagnostic psychiatrique. En outre, les psychotraumatismes ne représentent qu'une partie des maladies graves dépistées et diagnostiquées lors du bilan de santé proposé au Comede ; les maladies chroniques et infectieuses nécessitent également une prise en charge spécialisée aussi précoce que possible. La vulnérabilité recouvre donc une grande variété de situations.

Loin de l'objectif de prévention et de protection des personnes vulnérables tout au long du parcours d'asile, le projet privilégie un objectif de « tri » des demandeurs d'asile, au détriment des personnes non étiquetées comme « vulnérables ». Tout comme l'évaluation du besoin de protection internationale nécessite des intervenants spécialisés et un cadre administratif et juridique spécifique, l'évaluation des besoins d'accompagnement social et de soins médico-psychologiques doit se faire auprès des services et professionnels compétents, dans le respect des principes du droit d'asile, de la santé publique et de la dignité des personnes. •

1. Créé en 1979, le Comede s'est donné pour but d'agir en faveur de la santé des exilés et de défendre leurs droits. Les activités d'accueil, soin et soutien (Centre de santé et Espace santé droit) et de recherche, information et formation (Centre-ressources du Comede) sont indissociables pour répondre aux objectifs de l'association.

2. « Un médecin exerçant la médecine de contrôle ne peut être à la fois médecin de prévention ou, sauf urgence, médecin traitant d'une même personne. » (Art 4127-100 du Code de santé publique)

> Interview de Brigitte Espuche, Déléguée générale de l'Anafé, réalisée par Eve Shahshahani, responsable des programmes Asile

pour aller plus vite, on expédie ?

Le projet de réforme de l'asile augmentera les cas de demandes d'asile soumises à des procédures expéditives. Les demandeurs d'asile à la frontière connaissent un sort particulièrement défavorable.

Les demandeurs d'asile ne sont pas tous traités de la même manière. De leur classement dans une catégorie ou une autre découlent des différences procédurales lourdes de conséquences. Certains sont en procédure normale. L'OFPRA les convoque pour un entretien. En cas de rejet de leur demande d'asile, ils ont plus de temps pour former un recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). D'autres sont contraints de faire une demande « bâclée ». Comme si le fait d'être plus en difficulté au départ justifiait, en soi, un traitement plus défavorable, le projet de loi prévoit de soumettre plus de demandeurs encore à des « procédures accélérées », qui imposent des délais raccourcis et pratiquement intenables pour le dépôt de la demande d'asile à l'OFPRA, l'examen de la demande et pour former un recours contre une décision négative, génératrice de risque d'éloignement. Cette augmentation importante des procédures « accélérées » vise la seule réduction des flux, mais risque aussi d'être en soi une source de contentieux. Concrètement, elle réduira les droits des demandeurs sans réellement désengorger l'OFPRA.

Ces procédures touchent les ressortissants des pays d'origine sûrs, les demandes de réexamen, toutes celles que les préfectures ou l'OFPRA considéreront comme trop peu crédibles. Elles concernent également ceux qui demandent l'asile alors qu'ils sont déjà privés de liberté et qui risquent, de ce fait, un éloignement imminent. Exposer sereinement et pleinement ses craintes de persécution ou de menace à son intégrité physique ou psychique dans ces conditions est illusoire. Des délais encore raccourcis réduisent les chances de succès comme une peau de chagrin ; le cercle vicieux de la procédure d'asile tend alors à maintenir dans l'échec ceux qui sont déjà soumis à la contrainte et qui expriment pourtant en cela le besoin de protection le plus impérieux.

L'Anafé (Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers), dont l'ACAT est membre, a récemment publié un ouvrage sur le dédale de l'asile à la frontière. Brigitte Espuche, déléguée générale de l'association, a accepté de répondre à certaines de nos interrogations.

Qu'est-ce que la zone d'attente ? Qui y est maintenu ? Les zones d'attente sont des lieux fermés où sont confinés les étrangers auxquels les autorités françaises refusent l'accès au territoire parce qu'ils ne remplissent pas les conditions légales ou parce qu'ils demandent l'asile. Elles se situent à proximité immédiate des points de passage des frontières aériennes, maritimes ou ferroviaires. Il y en a 67 en métropole et en Outre-mer, dans les aéroports, les gares, les ports 67 zones de sous-droit, invisibles et méconnues du grand public. La plus grande est celle de l'aéroport de Roissy CDG. En 2012, 8 883 personnes y ont été privées de liberté dans des conditions extrêmement difficiles. La durée maximale d'enfermement est de vingt jours, temps laissé à la police aux frontières (PAF) pour renvoyer les étrangers vers leur dernier pays de transit ou pour les autoriser à entrer sur le territoire français.

Dans quel état se trouvent ces personnes ?
Les étrangers placés en zone d'attente ne sont pas européens et sont souvent non francophones. La plupart de ceux que rencontre l'Anafé sont perdus : ils ignorent souvent pourquoi ils se retrouvent privés de liberté et ce qui va leur advenir faute d'informations adéquates sur la procédure qui leur est appliquée. Enfermées dans des lieux clos, parfois une cellule obscure en sous-sol, dans des conditions quasi carcérales sous la garde de la police et de caméras de surveillance, ces personnes sont épuisées, effrayées et démunies. Certaines sont déprimées, d'autres en colère de se retrouver dans une telle situation. Elles connaissent l'angoisse et l'incertitude, notamment lorsqu'il s'agit de personnes vulnérables (mineurs, demandeurs d'asile, victimes de violence, personnes malades).

Comment demande-t-on l'asile en zone d'attente ?
L'enjeu est d'éviter le refoulement : en réalité, on ne demande pas « l'asile » en zone d'attente. Plus exactement, on ne sort pas de la zone d'attente avec le statut de réfugié. On demande à entrer sur le territoire pour pouvoir déposer une demande d'asile. C'est le ministère de l'Intérieur qui décide, trop souvent par la négative, en moins de 96 heures et après avis de l'OFPRA, si cette entrée est accordée. En 2013, seules 214 personnes ont été autorisées à entrer sur le territoire à ce titre, sur 1 346 demandeurs.

Mais concrètement, c'est faisable ? Le chiffre même des admissions au titre de l'asile démontre que la procédure à la frontière agit comme un filtre. Concrètement, c'est un parcours du combattant qui ne peut se faire sans une réelle assistance morale et juridique. L'asile est malmené à nos frontières : c'est une procédure spécifique, complexe et expéditive. Il faut d'abord réussir à faire enregistrer sa demande par la police. Dans la foulée, l'entretien (souvent par téléphone) avec l'OFPRA est expéditif. L'interprétariat, pourtant vital, se fait généralement aussi par téléphone dans des conditions matérielles déplorables pour ces personnes qui viennent de fuir un pays, qui sont dans des états psychologiques difficiles et qui, mal informées, identifient mal les acteurs et les enjeux de la procédure. Le ministère de l'Intérieur doit examiner si la demande est « manifestement infondée » au regard de la Convention de Genève sur le statut des réfugiés. Ce terme devrait conduire à la seule élimination des demandes grossièrement abusives mais, en pratique, même des dossiers sérieux sont rejetés. En cas de refus, on a seulement 48 heures pour faire parvenir au tribunal administratif un recours étayé et rédigé en français tout cela, sans avocat ni interprète de permanence dans la zone d'attente. Le demandeur d'asile n'est pas préparé pour cette audience cruciale et le juge unique a peu de temps pour ces questions qui engagent pourtant la vie d'une personne : sa décision est rendue sur-le-champ. Si c'est perdu, l'appel n'est pas suspensif . Alors concrètement, c'est difficilement faisable.

Et les droits de l'homme dans tout ça ? La réalité nous montre, malheureusement, que le contrôle des flux migratoires prime souvent sur le respect des conventions internationales ratifiées par la France, notamment en matière d'assistance juridique et de droit d'asile. En zone d'attente, le droit de former un recours contre une décision de refus d'entrée, même au titre de l'asile, est illusoire, ce qui est contraire au droit au recours effectif. L'administration met tout en œuvre pour refouler les étrangers avant l'expiration du délai imparti. Cette course contre la montre se fait au détriment des garanties légales et empêche l'accès au juge. De nombreuses personnes sont renvoyées, souvent dans des conditions discutables, vers des pays où elles peuvent craindre pour leur vie. L'Anafé publie régulièrement des rapports d'observation et dénonce les atteintes récurrentes aux droits fondamentaux en zone d'attente, notamment des violations du droit d'asile (refus d'enregistrer les demandes, rejet des demandes d'asile car « manifestement infondées », mineurs soumis à la même procédure que les adultes).

Le projet de loi sur l'asile ne change rien à tout cela. Aucune amélioration n'est prévue et les demandeurs d'asile se présentant à nos frontières sont parmi les grands oubliés de cette réforme. •

1. Si le recours était suspensif, les effets négatifs d'un jugement défavorable ne s'appliqueraient pas tant que la juridiction d'appel n'aurait pas tranché.

© Arno Brignon / ACAT

> Eve Shahshahani, responsable des programmes Asile

LE TEMPS DE L'ÉCOUTE : une journée à l'ACAT

Dans les locaux de l'ACAT se tient une permanence d'aide juridique aux demandeurs d'asile. Aider et se laisser aider suppose de tisser une relation de confiance entre le demandeur d'asile et l'aidant. Cela ne se fait pas en un jour.

Tous les lundi et jeudi matin, la machine à café du troisième étage chauffe. Plus de 200 personnes sont reçues chaque année à la permanence asile de l'ACAT, écoutées et aidées par une équipe de bénévoles qui, chaque semaine, donnent une pleine journée de leur temps. L'accompagnement juridique des demandeurs d'asile consiste à les aider à mettre en forme le récit destiné à l'OFPRA, à préparer l'éventuel entretien à l'office ou à contester utilement une décision de rejet de la demande d'asile. Il faut parfois orienter les demandeurs vers des avocats et des associations partenaires spécialisées dans l'aide médicale, psychologique ou sociale. Inversement, nous recevons aussi des appels à l'aide de ces associations, parfois en urgence, pour des patients ayant besoin d'accompagnement juridique. Nous faisons aussi appel, si besoin est, à des traducteurs professionnels.

Une journée de permanence, quand on y pense, cela n'a rien d'évident ! Des hommes et des femmes abîmés et démunis prennent rendez-vous après avoir entendu parler de l'ACAT et sont reçus par des personnes qu'ils n'ont jamais vues et qui ne les connaissent pas non plus. Un demandeur d'asile ne raconte pas sa vie sur commande. La personne qui l'écoute n'est pas une machine enregistreuse. Comment deux inconnus vont-ils réussir, parfois en un temps contraint, à se faire confiance ? L'un pour se raconter pleinement et se laisser scruter, l'autre pour adhérer suffisamment au récit qui lui est livré sans pour autant se laisser submerger par ce qu'il contient de triste et de choquant et donner le meilleur de soi dans cet accompagnement. Tisser ce lien requiert le temps et l'espace nécessaires pour les regards, les mots, les gestes qui feront la différence. L'hésitation et le doute qui peuvent survenir des deux côtés de cette ligne de communication naissent souvent de différences culturelles dans les codes de l'expression verbale et gestuelle, dans la perception du langage de l'autre. Ils sont compréhensibles et légitimes,

c'est pourquoi on les dissipe et on démêle les nœuds avec patience. Ce tandem demandeur/bénévole relève le défi de faire une juste place à l'émotion et l'empathie, en préservant la rigueur du travail sans laquelle aucun espoir n'est permis.

10 heures : Mme X, Guinéenne, est l'une des victimes de la sanglante répression de la manifestation du 28 septembre 2009 au stade de Conakry. Elle a notamment subi un viol collectif par des militaires alors qu'elle était enceinte, ce qui a provoqué sa fausse couche. Lorsque nous nous voyons pour élaborer son récit, elle ne me parle que de ses problèmes médicaux et gynécologiques. Elle accuse tous les militaires, me cite une énumération de prénoms et revient systématiquement à des doléances médicales.
Avec cela, il n'est pas aisé de l'aider au niveau juridique pour sa demande d'asile. Comment écrire son récit qui doit témoigner de la réalité et de l'actualité de ses craintes de persécution en cas de retour ? Il est pourtant normal que cette victime de violences inouïes focalise son récit sur les aspects médicaux. Les cicatrices, ses douleurs perpétuelles au ventre, sa féminité abîmée sont les traces qui lui rappellent chaque jour la gravité des persécutions qu'elle a subies. Je ne peux ni ne veux paraître à ses yeux comme uniquement intéressée à enregistrer un récit d'asile, comme si je ne m'intéressais à rien d'autre. Les raisons et l'histoire des violences sont indissociables, pour elle, des séquelles encore présentes. Nous prendrons le temps de tout raconter.

12 heures : à chacune de mes questions, M. Z., Afghan, sourit ou ricane. Me prend-il au sérieux ? La dernière fois, il a manqué notre rendez-vous. Il a fui son pays car il s'était attiré la vindicte des talibans, sur fond de conflit familial dans lequel son rôle est peu clair. Dans de nombreuses cultures, notamment en Asie d'où M. Z. est originaire, on considère comme offensant de dire non frontalement à quelqu'un, surtout si c'est une personne pour laquelle on a du respect parce qu'elle vous vient en aide. Le sourire y est aussi synonyme de gène, d'embarras plus encore que d'ironie. Monsieur Z. répond ainsi par un sourire à chaque fois que je le contrains involontairement à répondre par la négative. Il faudra lui poser des questions beaucoup plus ouvertes lui permettant de répondre par des paraboles, des anecdotes, des allusions, comme si M. Z. voulait encercler les mots qui fâchent plutôt que de les prononcer. Et puis, il me dit : « Quand on veut tuer son chien, on dit qu'il a la rage ». On approche du fait et on commence à dérouler lentement le fil. Petit à petit, nous nous comprendrons tout de même.

15 heures : M. H. semble n'en avoir rien à faire de son dossier. Il est peu loquace, comme si cela ne le concernait pas. Quand je lui pose des questions sur les événements qui l'ont conduit à fuir le Sri Lanka, il est incapable de me citer une date. Dit-il vraiment la vérité ? Est-ce bien son histoire ?
En réalité, M. H. a été gravement torturé. Il est resté de longs mois dans des geôles sans lumière. Il a partiellement perdu la notion du temps. D'ailleurs, faute d'état civil dans son village, il ne connaît même pas sa propre date de naissance. Son traumatisme a distordu sa perception, raccourcissant certaines périodes dans sa mémoire, tandis que d'autres lui ont semblé durer des mois ou des années alors qu'elles se comptent en jours ou en semaines. Son traumatisme est aussi à l'origine de son apparente apathie. N'étant pas psychiatre, je l'orienterai vers des soignants. Pour son récit, et alors que l'officier de l'OFPRA risque de le questionner comme je le fais et de tirer des conclusions négatives de son silence, il faudra établir laborieusement une chronologie, non pas fondée sur les dates du calendrier, mais sur l'écoulement des saisons, les fêtes nationales ou des événements vérifiables de l'actualité de son pays.

17 heures : Mme D. est parvenue à faire venir sa fille mineure du pays pour la mettre à l'abri, mais elle est en souffrance à de multiples égards. Elle me présente pêle-mêle tous ses problèmes. Qui suis-je pour elle ? Une amie ? Une confidente ? Une représentante de la France, « pays des droits de l'homme», dont elle espère qu'elle la protégera ? Et, pourtant, je suis impuissante face à grand nombre de ses besoins. À son impatience à trouver des solutions concrètes pour ses difficultés quotidiennes répond mon impatience à lui faire raconter pourquoi elle a quitté son pays afin de construire sa demande d'asile, seule arme à ma disposition pour l'aider. Décomposer. Il faudra lui expliquer qui nous sommes, ce que nous faisons ici, pourquoi nos rendez-vous peuvent lui être utiles. Si elle accepte que nous fassions équipe, si nous convainquons l'OFPRA du bien-fondé de sa demande d'asile, elle pourra rester en France, faire venir ses autres enfants, ne plus craindre pour leur sort ni pour le sien.

18 heures : la machine à café est vide. •

> Aurore Jean-Baptiste, intervenante sociale (FTDA)

LE TEMPS DE L'ÉCOUTE : témoignage d'une intervenante sociale

Aurore Jean-Baptiste, intervenante sociale dans un Centre d'accueil et d'orientation pour les mineurs isolés demandeurs d'asile (CAOMIDA) de région parisienne, témoigne de son travail de terrain avec des jeunes demandeurs d'asile.

Je suis intervenante sociale dans un foyer pour mineurs isolés, géré par France terre d'asile, qui accueille une quarantaine de jeunes demandeurs d'asile entre 16 et 18 ans. Majoritairement originaires d'Afghanistan, d'Angola, du Bangladesh, de Guinée et de République démocratique du Cogo (RDC), ces mineurs isolés sont orientés par les services départementaux de l'Aide sociale à l'enfance, en moyenne dans les trois mois de leur arrivée sur le territoire. Pour eux, la procédure de demande d'asile peut être d'une exceptionnelle violence par son aspect très intrusif, car le récit de vie repose sur des sentiments très personnels tels que la peur, la souffrance, la honte, l'injustice ou l'abandon. Cette procédure est rendue difficile par l'incompréhension des demandeurs, les traumatismes, la déshumanisation entraînée par l'institutionnalisation et la juridicisation du concept de danger.

Le rôle de l'intervenant social chargé de l'accompagnement dans le cadre de la procédure d'asile est d'informer et de permettre au demandeur d'écrire en français les raisons pour lesquelles il sollicite la protection de la France, en le mettant en mesure de livrer un récit « cohérent », « circonstancié » et « personnel » permettant à l'OFPRA d'instruire la demande de protection et de fonder les craintes de persécution. Ma position d'intervenante sociale est délicate : je force des jeunes demandeurs à une introspection profonde pour les amener à exprimer des sentiments douloureux, normalement cantonnés à la sphère la plus intime, et à se confier sur les événements qui les ont conduits à fuir leur État de nationalité. Plusieurs entretiens sont nécessaires allant, en fonction des personnes, de trois à six rendez-vous plus ou moins longs et espacés. Mon bureau est situé sur le lieu de résidence des jeunes, à l'écart des lieux collectifs.

Je dois rassurer le demandeur d'asile pour lui faire comprendre que cette procédure n'est pas destinée à le juger ou à le sanctionner, mais bien à mettre en lumière l'enchaînement des événements, la contrainte qu'il a subie en fonction du contexte et le sentiment de peur qui s'en est dégagé. Je prends donc le temps d'insister sur mon rôle d'intermédiaire entre lui et l'administration, en dissociant ma position de celle des autres acteurs (aide sociale à l'enfance, éducateurs des foyers ou évaluateurs) qui ont permis son orientation dans le centre et en me positionnant aussi par rapport aux institutions publiques qui statueront sur sa demande. À cette étape, la notion de confidentialité, posée comme une garantie, est souvent mal comprise. Le jeune témoigne une réserve et une distance évidentes face au tiers que je représente et qui doit pourtant devenir son porte-voix. Il se limite alors à un récit stéréotypé voire impersonnel. Avoir du temps à disposition est déterminant : plus nous avancerons ensemble et progressivement dans son histoire, plus cette première impression aura tendance à s'estomper. Il est essentiel que les jeunes comprennent la démarche et le travail de mémoire qu'ils vont devoir effectuer.

Dans un second temps, j'essaie d'aborder des épisodes généralement plus heureux de leur vie, avant les persécutions. C'est l'occasion d'établir une plus grande proximité avec eux en ne les réduisant pas à une place de victime, mais en essayant de faire ressortir autre chose, qui peut parfois sembler plus anodin. Certaines anecdotes peuvent être des occasions de rire ensemble,

Une jeune somalienne assiste à une leçon de français, donnée par France Terre d'Asile à Angers. 9 Novembre 2011.

© © Stephane Mahe / Reuters

des bêtises d'enfance ou des différences entre la France et leur pays d'origine. Il peut être nécessaire de s'écarter des éléments de la demande d'asile à proprement parler. On discute alors du contexte général, des coutumes, quitte parfois à partager des éléments de mon histoire personnelle comme mon origine, mes propres déplacements ou ma fratrie. Ces échanges permettent un temps d'observation réciproque et redonnent un aspect plus humain à la machine institutionnelle.

Vient ensuite l'évocation des épisodes douloureux. Je tente d'adapter le rythme de la rédaction à leurs difficultés. C'est encore un travail d'observation : saisir le regard, l'expression non verbale de la personne, les détours empruntés ou les éventuelles stratégies d'évitement, ou simplement sentir s'il y a besoin d'une pause. Certains jeunes peuvent brutalement changer de sujet pour plaisanter sur un élément qui les ramène au présent. D'autres manquent volontairement des entretiens ou sont au contraire, d'un coup, très présents et me sollicitent sur tout autre sujet. Les silences peuvent être aussi très évocateurs. Plus nous parlons d'événements traumatiques, plus j'essaie d'être attentive aux autres signes moins conscients qui témoignent du trouble causé par le souvenir, comme le sommeil, l'appétit, le découragement ou la difficulté à se rendre physiquement dans mon bureau et à honorer les rendez-vous. Il faut alors pointer les conséquences de notre travail sur le psychisme et, si besoin, orienter vers des soignants.

À certains moments difficiles, il m'arrive de changer de position en me plaçant non plus en face du demandeur mais à côté de lui ; je relâche la prise de notes, ne suis plus qu'à l'écoute. Pour relancer le témoignage du jeune qui se confie, j'insiste souvent sur le fait qu'on ne portera aucun jugement moral sur ses actions ou ses choix passés. Lorsque le sentiment de gêne ou de honte est perceptible, je reviens sur le contexte dans lequel le demandeur était plongé et qui a influé sur ses actes. J'ai parfois recours à des exemples tels des enfants soldats qui ont tué, ou des enfants des rues qui ont dû voler sans que cela ait forcément relevé de leur libre choix, ou à l'évocation de phénomènes comme la drogue ou la prostitution. En cas de blocage, je peux être amenée à prononcer les mots qui paraissent trop durs à dire et à faire des hypothèses, à deviner des évènements, ce qui permet au jeune de répondre par oui ou par non. C'est fastidieux, car l'idée est d'être fidèle à la vérité de cette personne.

Dans tous les cas, il est important de faire exprimer à ces jeunes ce qui leur a paru injuste ou anormal. Aborder l'individu d'un point de vue plus global dans son histoire, mais aussi dans son quotidien, tenter de le faire exister comme la personne qu'il est aujourd'hui et non plus seulement comme la victime qu'il a décrite dans son récit est fondamental.

Les jeunes demandeurs d'asile que je rencontre ont généralement des difficultés à prendre suffisamment de recul dès le départ. Leur réflexion, dans laquelle je ne peux m'immiscer et à laquelle je ne peux apporter de réponses, évoluera généralement au fur et à mesure des entretiens. Les changements que je constate dans leur comportement et dans leur manière de s'exprimer et d'appréhender leur vécu, loin d'être des contradictions, illustrent au contraire leur investissement progressif. Ainsi, le temps de la préparation du récit de vie et, ensuite, toute la durée de la procédure sont souvent essentiels au demandeur pour expliquer, avec le recul nécessaire, ses craintes de persécution. Dans cet espace, l'échange avec la personne à qui l'on se raconte concrétise cette distance. C'est, par ailleurs, fréquemment une phase cruciale qui peut permettre aux demandeurs de clôturer un passage de leur vie et d'envisager un avenir dont ils deviendront complètements acteurs. •

> Interview d'Anne Baux, Président de l'Union syndicale des magistrats administratifs (USMA) par Eve Shashahani, responsable des programmes Asile de l'ACAT

LE TEMPS DE LA JUSTICE : le point de vue d'un magistrat

La réforme de l'asile modifie les modalités et délais de recours et de jugement du contentieux de l'asile.

Plusieurs organisations de magistrats s'étaient opposées au transfert d'une partie importante du contentieux de l'asile vers les tribunaux administratifs. Ont-elles été entendues ? Il semble que l'idée d'une expérimentation de ce transfert, même partiel, ait disparu du projet de loi « asile ». En revanche, d'autres éléments du texte nous inquiètent davantage. Le projet de loi qui nous a été présenté tend à diminuer les délais de jugement de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et étend le recours à la procédure de juge unique au sein de cette juridiction administrative spécialisée. Il prévoit, en outre, que lorsque la demande d'asile est introduite en rétention ou en zone d'attente, le contentieux relatif aux décisions de rejet revienne aux tribunaux administratifs, avec des délais courts et des formes simplifiées de recours qui nous préoccupent. Ce projet demande aux tribunaux administratifs, en formation de juge unique, de statuer également sur les recours des demandeurs d'asile frappés de décisions préfectorales de transfert vers un autre pays sensé être en charge de leur demande d'asile (procédure Dublin). Enfin, il créerait une nouvelle catégorie de décisions préfectorales d'éloignement du territoire pour les déboutés de l'asile qui imposerait des délais et une formation de jugement spécifiques.

De nombreux dossiers d'asile seront tranchés à juge unique. Un juge administratif « classique » ne peut-il pas juger l'asile ? Juger l'asile, qu'est-ce que cela signifie ? Un juge administratif de droit commun n'est pas aujourd'hui armé pour juger du contentieux de l'asile ; c'est d'ailleurs pour cela qu'existe une juridiction administrative spécialisée, la CNDA. Ce contentieux fait appel à des outils et concepts juridiques spécifiques (Convention de Genève, notion de « groupe social », etc.), à des connaissances géopolitiques solides et à une appréciation experte de certaines pièces et de la cohérence d'un récit. Les 80 formations de jugement de la CNDA comptent, outre un président magistrat, deux assesseurs nommés par le Conseil d'État : l'un émane d'un des ministères représentés au sein du conseil d'administration de l'OFPRA et l'autre représente le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés. En outre, un rapporteur étudie les dossiers en amont et rend à l'audience un avis qui éclaire les juges. Ces personnalités aux profils variés (diplomates, anciens hauts fonctionnaires universitaires, salariés d'ONG) s'appuient sur des compétences géopolitiques, juridiques, linguistiques ou de terrain dans le domaine de l'asile. Cette spécialisation et la présence d'« experts de l'asile » à la CNDA sont le gage d'une justice moins aléatoire alors que l'enjeu humain est considérable.

Le gouvernement évoque-t-il la possibilité de renvoyer des dossiers devant une formation collégiale ? Cette possibilité a toujours existé et n'est que très rarement utilisée. Elle est, en réalité, un leurre pour faire accepter la pratique du juge unique. La collégialité est importante à nos yeux. Nous nous opposons à ce recours de plus en plus fréquent au juge unique dans plusieurs domaines du droit administratif, et particulièrement en matière d'asile, pour les raisons que je viens d'exposer.

Les juges sont aussi les garants de nos libertés. Quelles sont vos recommandations ? Le gouvernement doit arrêter ce transfert constant de charge vers la juridiction administrative, alors qu'aucune augmentation des effectifs de ses magistrats n'est prévue. L'Union syndicale des magistrats administratifs (USMA), que je représente, considère qu'il nous faut nous recentrer sur notre cœur de métier et qu'à force de vouloir tout faire, trop faire et trop vite, nous ne pourrons que faire mal : la qualité doit prévaloir sur la quantité. •

> Flor Tercero, avocate au Barreau de Toulouse, présidente de l'ADDE (Avocats pour la Défense du Droit des Etrangers)

LES TEMPS DE LA DÉFENSE : le point de vue d'une avocate

« Myriam a fui son pays parce qu'elle est une militante politique et que son engagement politique et sa lutte pour les droits des femmes lui ont valu plusieurs jours d'hospitalisation après des violences sexuelles.

Myriam ne veut plus retourner en Guinée, car elle a donné naissance à une petite fille et qu'en Guinée, selon les termes mêmes de l'UNICEF, l'excision est universelle touchant plus de 96 % des Guinéennes.
Myriam est venue me voir car on lui avait dit que j'étais une bonne avocate et qu'il était « suicidaire » de ne pas se faire assister par un avocat devant la CNDA. J'ai dû solliciter le renvoi de son dossier en raison d'un contretemps personnel. Il a fallu batailler pour l'obtenir, mais il était hors de question que Myriam se rende à l'audience avec quelqu'un d'autre que moi car elle avait confiance en moi. Intuitu personae est l'expression qui, légalement, rend compte de la relation qu'un client noue avec son avocat.

Car Myriam a eu du mal à me parler des violences qu'elle avait subies, de l'excision, de ce qu'elle représente pour elle, de cette mutilation qui est gravée à vie dans son corps et son esprit et ce, malgré le fait que je suis une femme, censée mieux comprendre la terreur de l'atteinte à l'intimité. Des heures d'entretien nous ont permis d'en faire état devant la Cour. J'ai cherché, et fourni à la Cour, la documentation qui démontrait que malgré les « avancées » législatives, l'excision est une tradition qui a la vie dure. Une recherche indispensable pour démontrer que toute personne qui s'oppose à l'excision en Guinée se trouve hors du ban de la société.

Il nous a fallu du temps. Du temps de parole, et des heures de recherche pour établir que ses craintes sont inscrites dans la réalité de son pays. Or, du temps, la Cour nationale du droit d'asile en est avare. La Cour ne lui a accordé qu'une trentaine de minutes pour réussir à convaincre. L'avocat est effectivement indispensable car il retranscrit la parole de son client dans les recours et mémoires ampliatifs écrits qui sont les seuls supports de la procédure devant la Cour. Il pointe les failles des décisions de l'OFPRA dont on demande l'annulation, et peut comparer le cas présent avec des décisions de jurisprudence. Ses recherches approfondies renforcent la crédibilité des déclarations de son client, surtout lorsque celles-ci ont été tronquées à l'OFPRA ou lorsqu'elles sont maladroites. Surtout, l'avocat qui a l'expérience de centaines d'audiences passées, peut préparer son client à répondre clairement et brièvement aux questions des juges, qu'il peut anticiper, car il sait que le temps de parole du demandeur est compté devant la Cour.

Je ne comprends pas comment un avocat digne de ce nom puisse se contenter d'un simple entretien avant l'audience pour préparer son client à une des épreuves les plus importantes de sa vie. Il est aberrant de considérer que l'on puisse mettre en place des permanences d'avocats pour défendre au pied levé des demandeurs d'asile dont l'avocat choisi a sollicité le renvoi à l'audience, comme il avait été un temps évoqué. La logique du chiffre, du rendement d'audiences, n'a pas sa place dans cette juridiction de la dernière chance pour des demandeurs d'asile, massivement rejetés par l'OFPRA au terme d'entretiens ayant parfois plus une nature policière qu'un objectif de protection des personnes.
Il aura fallu le temps qu'il aura fallu, mais je suis fière d'avoir défendu Myriam et sa fille et lorsqu'elles ont été reconnues réfugiées, j'ai pleuré de joie avec elle. »

> Jean-François Dubost, responsable du programme personnes déracinées à Amnesty International France

La réforme de l'asile et l'alibi européen

Lecture du projet de loi sur la réforme de l'asile au regard des normes européennes et internationales.

© Antonio Parrinello / Reuters

▲ Les migrants attendent d'être débarqués d'un navire de la marine italienne dans le port sicilien d'Augusta. Plus de 100 enfants figurent parmi ces 488 migrants secourus au large de la côte sicilienne. 22 mai 2014

La réforme de l'asile en France intervient notamment pour transposer, dans le droit français, les règles édictées au niveau européen. Cette situation n'est pas nouvelle puisqu'en 2003, la dernière réforme d'« envergure » du droit d'asile répondait au même impératif. Depuis 2001, l'Union européenne tente d' « harmoniser » les règles portant sur l'accueil et l'examen des demandes des demandeurs d'asile, sur les motifs pour lesquels ils peuvent être protégés et sur les conséquences d'une telle protection. Les procédures nationales d'asile se teintent, depuis près de dix ans, de dispositions européennes. Pour le meilleur et pour le pire.
En juin 2013, l'UE a rénové l'ensemble de ces textes (directives et règlements) relatifs à l'asile. Ce dernier « paquet asile», en dépit de progrès certains pour la garantie des droits des personnes en demande de protection et du passage de « normes minimales » à des « normes communes », soit ne va pas assez loin pour s'assurer du respect effectif des droits des demandeurs d'asile, soit maintient ou introduit des possibilités de traitement qui sont régressives.

Exception faite du règlement Dublin III, dont l'objet est de rendre responsable de l'examen d'une demande d'asile un seul État membre au sein de l'UE, les directives fixant des objectifs de résultats aux États les laissent globalement libres quant aux moyens à mettre en œuvre. D'autre part, ces directives ne comportent pas toutes des dispositions à ce point impératives qu'elles doivent être automatiquement et obligatoirement incorporées par les États dans leur droit national. Au contraire, bon nombre de dispositions sont formulées de manière à laisser aux États un grand pouvoir d'appréciation pour décider de les intégrer ou non et dans quelles proportions. De cette double liberté découle une large marge de manœuvre dans la mise en application concrète des règles européennes.

Les modifications prévues par la prochaine loi sur l'asile en France sont donc à décrypter à l'aune de ces textes européens pour déterminer si et dans quelles mesures les autorités françaises sont réellement « contraintes par Bruxelles » d'introduire des dispositions restrictives dans leur législation. Un tel examen conduirait à relativiser quelque peu l'audace auto-affirmée de la France dans le renforcement des garanties offertes aux demandeurs d'asile. Il s'agit donc de dépasser les annonces et les principes et de rester vigilant sur les détails et les modalités pratiques là où, finalement, le droit européen cède sa place aux pouvoirs législatifs nationaux.

En principe, la prochaine réforme du droit d'asile devrait consacrer **le principe d'un recours suspensif** pour tous les demandeurs d'asile. Ce dernier devrait ainsi permettre à toute personne ayant vu sa demande d'asile rejetée par l'OFPRA de saisir la CNDA en ayant la certitude de ne pouvoir être refoulé à destination de son pays d'origine ou de résidence. Cette extension d'une garantie aussi fondamentale est, de toute évidence, une amélioration substantielle de la qualité de la procédure. Actuellement, selon les années, entre 25 et 30 % des demandeurs d'asile ne bénéficient pas de cette protection. La France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme en février 2012 pour cette défaillance et a été pointée du doigt à plusieurs reprises par des instances internationales de surveillance du respect des droits de l'homme. Le candidat François Hollande en avait également fait une de ses promesses de campagne. De toute façon, la directive relative aux procédures d'asile l'impose aux États. **Une avancée contrainte en quelque sorte.**

Mais, dans le détail, la France n'est aucunement liée sur les conditions de mise en œuvre de ce recours et a procédé a minima. Les délais d'abord : délais pour préparer son recours et le déposer devant la CNDA ; délai d'examen du recours ensuite ; délai de jugement, de prise de décision. Or, ces délais sont vitaux pour les personnes qui doivent exposer des craintes en cas de retour et fournir des précisions sur leur vécu, d'autant que la crédibilité de leur récit a déjà été mise en cause par l'OFPRA. De même, un recours examiné par un juge statuant seul dans des délais rapides, ou par plusieurs dans des délais plus propices à un débat réellement contradictoire, n'a forcément pas le même impact sur l'issue des demandes. Autant d'éléments conditionnant « l'effectivité d'un recours », c'est-à-dire la certitude qu'il ne soit ni théorique ni illusoire, sur lesquels il faudra être vigilant au-delà des déclarations politiques valorisant l'introduction d'un tel recours[1].

La présence d'un tiers, lors de l'audition d'un demandeur d'asile par les agents de l'OFPRA, figure également dans le registre des mesures positives contraintes. Cette garantie, qu'il est temps de voir introduite dans la

© UNHCR / A. Rodriguez

procédure d'asile française tant cet épisode ressemble à un « trou noir » échappant à tout regard extérieur, n'est aucunement négociable pour les États. Cette exigence a d'ores et déjà été présentée comme une avancée certaine, ce qu'elle est en réalité, mais sans aucune forme d'initiative française. Les autorités auront, en revanche, le pouvoir de consacrer l'enregistrement audio des auditions ou de simplement assurer leur retranscription écrite, avec ou sans relecture, avec traduction si besoin, par le demandeur d'asile. De même, une interprétation dynamique des textes devrait permettre de considérer que la discussion entre un demandeur d'asile et l'OFPRA devrait se poursuivre au-delà de l'audition. Des points importants livrés, là encore, à la marge de manœuvre nationale et aux arguments budgétaires certainement.
Il est, en revanche, des questions pour lesquelles le droit européen offre des perspectives intéressantes de régression des droits et des garanties pour les États, mais toujours en conférant à ces dérogations aux principes énoncés la valeur d'option possible et non d'obligation certaine.

Tel est le cas des « procédures accélérées », concept fondé sur l'idée que certaines demandes d'asile mériteraient, à première vue, moins d'attention, de temps et de moyens pour en assurer l'examen, que d'autres la question essentielle étant de savoir où se situe la frontière. Quand et comment considère-t-on qu'une demande change de qualité a priori et tombe sous le régime d'un examen plus rapide aux garanties plus limitées ? Plus les critères seront vagues, généraux ou rédigés en des termes sujets à interprétation, plus le nombre sera grand de demandes d'asile requalifiées et peut-être à terme disqualifiées.

En l'occurrence, le droit européen est clairement défavorable sur ce point puisqu'il s'agit d'un véritable catalogue des dérogations possibles à un examen normal des demandes d'asile que propose la directive relative aux procédures d'asile. Un résultat certainement motivé par le refus des États de se voir contraints sur ces questions et en partie lié au souci de disposer d'un arsenal dissuasif pour les « faux demandeurs d'asile » (selon la dénomination retenue par les États). Les informations disponibles à ce jour font craindre que la France incorpore l'ensemble des motifs et critères d'accélération de l'examen des demandes d'asile proposés par le droit européen. •

1. Les stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales consacrent le droit au recours effectif. Le caractère suspensif d'un recours n'est donc qu'un des critères indispensables mais pas exclusifs de l'effectivité.

LES RECOMMANDATIONS DE L'ACAT

Nous devons rester vigilants sur les points suivants :

→ **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 et ce, quelle que soit leur situation juridique de départ (première demande, réexamen, procédures Dublin, rétention, zone d'attente) La liste des pays d'origine sûr 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.