

La nouvelle loi sur l'asile

Une nouvelle loi sur l'asile, la loi du 29 juillet 2015 ⁽¹⁾, voit ses dispositions se mettre peu à peu en place en France actuellement. Cette loi était nécessaire pour transposer en droit français des directives européennes datées de 2013 et visant à unifier les pratiques européennes d'accueil des demandeurs d'asile et de procédures d'examen des demandes ⁽²⁾. Elle a été justifiée également par un certain nombre de dysfonctionnements du dispositif de l'asile, très diversement définis par le ministre de l'Intérieur, responsable de l'asile, et par les associations de soutien aux demandeurs d'asile.

Suspicion à l'égard des demandeurs

L'exposé des **motifs de la loi** souligne le sous-dimensionnement du système mais aussi un recours présumé abusif à la procédure d'asile, ce qui contribuerait à un allongement des délais de traitement des demandes, lui-même ouvrant une « période de droits juridiques et matériels qui incite au dépôt de demandes abusives ⁽³⁾ » ; il s'appuie pour cela sur le rapport des élus qui ont conduit la concertation, Létard-Touraine ⁽⁴⁾ et sur celui des députés Jeanine Dubié et Arnaud Richard ⁽⁵⁾.

C'est cependant Manuel Valls lançant le 15 juillet 2013 la concertation sur l'asile en tant que ministre de l'Intérieur qui avait donné le "la" : il tirait déjà argument du fait qu'il y avait 80% de demandeurs déboutés, cherchant ensuite à se faire régulariser, pour prétendre que la procédure serait dévoyée. Ce serait supposer que tout débouté est un "faux demandeur".

Une association spécialisée dans le droit des étrangers comme le Gisti a refusé de participer à la concertation, d'autres ont tenté de faire entendre leurs analyses et propositions sans grand succès. La loi se présente donc dans un **contexte de suspicion systématique des autorités à l'encontre des demandeurs**, prétendant sur cette prémisse chercher à "équilibrer" deux lignes de conduite :

- *« améliorer encore la protection des personnes réellement en besoin d'une protection internationale ;*
- *permettre plus facilement au dispositif d'écarter rapidement la demande d'asile infondée, tout en renforçant l'équité et la transparence des procédures ⁽⁶⁾».*

Le texte proposé ici suivra la séquence des démarches que fait un demandeur d'asile pour demander protection aux autorités françaises, en présentant au fur et à mesure les modifications apportées par la loi et sa mise en application progressive :

L'enregistrement, la demande adressée à l'Office Français pour la Protection des Réfugiés et des Apatrides (OFPRA), le recours à la Cour Nationale du Droit d'Asile (CNDA), ainsi que la situation de l'hébergement.

Seuls les deux principaux périples seront abordés, la procédure normale et la procédure accélérée, ex procédure prioritaire ; d'autres concernent l'asile à la frontière, en rétention, en Outre-Mer.

La fin espérée des files d'attente...

La personne doit tout d'abord se faire enregistrer à la préfecture comme demandeur d'asile. Actuellement, seuls 34 préfets en métropole sont habilités à enregistrer ces demandes et à vérifier qu'un autre pays européen n'est pas responsable de leur examen.

En Alsace, c'est le cas des préfectures de Strasbourg et de Colmar ; les requérants d'autres régions sont moins privilégiés sous ce rapport : Rennes est la seule préfecture

à les recevoir dans toute la Bretagne, celle de Marseille reçoit les demandes de quatre départements et de Corse, celle de Toulouse couvre sept départements⁽⁷⁾. Cette concentration provoque des déplacements importants, des coûts de voyage et d'hébergement supplémentaires. Les files d'attente longeaient la préfecture de Strasbourg, été comme hiver, dès trois heures du matin sinon la veille au soir : à huit heures du matin, un agent de la préfecture ne distribuait que quelques tickets d'entrée et les malchanceux devaient à nouveau tenter leur chance le lendemain.

Ces files d'attente ne devraient plus se reproduire. En effet, un nouveau système est mis en place à Strasbourg depuis le 2 novembre 2015 ; les personnes présentent leur demande à la plateforme d'accueil, rue St Michel, qui constitue un premier dossier électronique et prend pour elles un rendez-vous à la préfecture dans les trois jours (dix jours en cas d'afflux). Reste à savoir si les plateformes auront assez de moyens pour recevoir rapidement les demandeurs d'asile ou s'il s'agit de déplacer les files d'attente.

Au rendez-vous, les requérants rencontrent :

- un agent de la préfecture qui examine leur situation personnelle et en regard des accords de renvoi de Dublin,
- ainsi qu'un agent de l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) qui doit détecter les personnes vulnérables – à l'aide d'un questionnaire plus que sommaire⁽⁸⁾ - et faire des demandes d'hébergement adapté dans un Centre d'Accueil Demandeurs d'Asile (CADA), éventuellement dans une autre région de France.

La domiciliation n'est plus un préalable pour se rendre à la préfecture. La personne reçoit une attestation de demande d'asile d'un mois qui vaut autorisation de séjour et est renouvelée tant que dure la procédure ; elle reçoit également le formulaire de demande d'asile. Les requérants gardent un délai de 21 jours pour envoyer ce formulaire et le récit motivant leur demande à l'OFPRA.

L'impartialité problématique de l'OFPRA

La composition du conseil d'administration de l'OFPRA est élargie à un plus grand nombre de représentants des **élus** (6 au lieu de 3) et des **représentants du gouvernement** (10 au lieu de 7). Ceux-ci sont donc **majoritaires pour décider** des « *orientations générales concernant l'activité de l'office* » y compris des « *modalités de mise en œuvre des dispositions relatives à l'octroi du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire* ».

L'affirmation d'une impartialité de l'OFPRA, du fait qu'il ne reçoive aucune instruction ne dissipe pas le doute sur son indépendance du pouvoir exécutif.

Il est aussi **juge et partie** lorsqu'on constate qu'il conserve le pouvoir d'établir et de réviser la liste des pays sûrs, ce qui a pour conséquence de mettre en procédure accélérée les demandeurs qui en proviennent, donc de "fluidifier" le traitement des dossiers.

Deux ouvertures sont apportées ici : les personnes qualifiées ont désormais voix délibérative sur ce point et diverses commissions parlementaires et associations peuvent introduire une demande de révision de cette liste.

Cependant, la réforme adopte une **définition beaucoup plus restrictive d'un pays sûr** : alors qu'il était question précédemment de critères affirmatifs de droits (« *respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'état de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales* »), **les critères sont devenus négatifs** : « *un pays est considéré comme un pays d'origine sûr lorsque, sur la base de la situation légale, de l'application du droit dans le cadre d'un régime démocratique et des*

circonstances politiques générales, il peut être démontré que, d'une manière générale et uniformément, pour les hommes et pour les femmes, il n'y est jamais recouru à la persécution, ni à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants et qu'il n'y a pas de menace en raison d'une violence qui peut s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle dans des situations de conflit armé international ou interne ⁽⁹⁾».

Le demandeur est normalement convoqué à l'OFPRA pour un entretien ; il a maintenant la **possibilité de se faire assister** par un avocat ou par le représentant d'une association de défense des droits des étrangers ou des demandeurs d'asile, association habilitée pour trois ans par le directeur de l'office ; cet accompagnateur ne peut intervenir pendant l'entretien mais fait part de ses observations à la fin. L'entretien sera normalement enregistré et communiqué au demandeur en cas de recours. Le délai de traitement sera de six mois maximum en procédure ordinaire mais la loi envisage qu'il puisse être dépassé. L'OFPRA peut octroyer la qualité de réfugié, accorder la protection subsidiaire ou refuser toute protection.

Le recours à la CNDA

Dans ce dernier cas, de loin le plus fréquent, le demandeur peut faire un recours devant la Cour Nationale du Droit d'Asile (CNDA). Il dispose d'un mois pour le faire, répondre en français aux objections exprimées par l'OFPRA, « en fait et en droit » mais souvent de façon peu précise.

Les conditions de confidentialité sont améliorées lors de l'audience : le requérant, et non seulement le président, peut désormais demander le huis-clos, l'accès à la salle peut être interdit aux enfants. Cependant, le nombre des cas augmente dans lesquels les décisions peuvent être rendues par ordonnance, i.e. par un juge unique, et, en conséquence, les cas de rejet.

La procédure accélérée

Depuis le 2 novembre 2015, les demandeurs peuvent être placés en procédure accélérée par la préfecture, comme c'était le cas précédemment pour la procédure prioritaire, notamment s'ils viennent d'un pays sûr, si leur présence constitue une menace grave pour l'ordre public ou si la demande repose sur une fraude ou est destinée à faire obstacle à une mesure d'éloignement (ex : CESEDA L741-4, 2°, 3°, 4°) mais aussi si le demandeur refuse de donner ses empreintes digitales. Ils reçoivent désormais comme les autres, une attestation valable un mois et renouvelable.

Ce qui est tout à fait nouveau, c'est que l'OFPRA peut également mettre une demande en procédure accélérée en cas de faux documents d'identité produits, en cas de déclarations sans pertinence par rapport à la demande d'asile ou de « déclarations manifestement incohérentes et contradictoires, manifestement fausses ou peu plausibles ⁽¹⁰⁾» qui contredisent les informations dont dispose l'OFPRA – ce qui lui laisse une vaste marge d'appréciation.

De plus, toutes les demandes de réexamen « non irrecevables » sont systématiquement traitées en procédure accélérée, ainsi que les nouvelles demandes introduites après un retour provisoire au pays d'origine. Pour faire bonne mesure, l'OFPRA peut également décider de mettre de telles demandes en procédure normale.

Les demandes en procédure accélérée se verront traitées en quinze jours par l'OFPRA et en cinq semaines, par un juge unique, à la CNDA, ce qui pose question sur la manière dont elles seront examinées.

L'hébergement

Lors de l'enregistrement, l'OFII propose au requérant un hébergement que celui-ci ne peut refuser sous peine de perdre ses droits sociaux, le versement de l'allocation de demandeur d'asile (ADA) ; celle-ci prend maintenant en compte la composition familiale. Le requérant peut être envoyé dans une autre région pour mieux répartir les demandeurs, en dépit de liens familiaux ou amicaux qu'il pourrait avoir sur place. Sa présence et son comportement en CADA sont signalés à l'OFII et son séjour se termine avec la fin du recours.

Cette nouvelle loi apporte quelques améliorations pour les demandeurs, en particulier le recours suspensif pour tous devant la CNDA et l'accélération de la procédure dont la durée maintenait les personnes dans une longue expectative mais la question demeure des moyens qui seront accordés à ces instances pour assurer un traitement sérieux des demandes et donc de la volonté politique d'accueil qui se traduira par là.

Brigitte FICHET
retraitée de l'université de Strasbourg,
enseignante en sociologie des migrations et des relations inter ethniques,
membre de CASAS et de l'ORIV

⁻¹⁻ Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 **relative à la réforme du droit d'asile**, (NOR : INT/X/14/12525/L) publiée au *Journal Officiel de la République Française* n° 0174 du 30 juillet 2015.

⁻²⁻ Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), publiée au *Journal Officiel de l'Union Européenne* n° L 180 du 29 juin 2013.

Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), publiée au *JOUE* n° L 180 du 29 juin 2013.

⁻³⁻ Dossiers législatifs, Exposé des motifs, loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015.

⁻⁴⁻ Valérie LETARD, Jean-Louis TOURAINE, Rapport sur la réforme de l'asile, remis au Ministre de l'Intérieur le 28 novembre 2013.

⁻⁵⁻ Jeanine DUBIE, Arnaud RICHARD, Rapport d'information du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile, Assemblée Nationale, n° 1879, 10 avril 2014.

⁻⁶⁻ Dossiers législatifs, op.cit.

⁻⁷⁻ **Arrêté du 20 octobre 2015** désignant les préfets compétents pour enregistrer les demandes d'asile et déterminer l'Etat responsable de leur traitement (métropole) NOR : INT/V/15/23803/A, *JORF* n°0247 du 24 octobre 2015, texte n° 44.

⁻⁸⁻ Voir le questionnaire en annexe de l'**Arrêté du 23 octobre 2015 relatif au questionnaire de détection des vulnérabilités des demandeurs d'asile prévu à l'article L. 744-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile**, NOR: INTV1523959A, *JORF* n°0253 du 31 octobre 2015, page 20403, texte n°30.

⁻⁹⁻ Code de l'Entrée et du Séjour des Etrangers et du Droit d'Asile, CESEDA, art. L.722-1.

⁻¹⁰⁻ CESEDA, art. L723-2, II.

4e trim 2015
Lettre n°71
Ref. : Migration - Asile