

DEVOIR D'ASILE

Position de
La Cimade

Octobre 2024

INTRODUCTION

Réfugié·e une définition à élargir

Selon le HCR, en 2022, plus de 100 millions de personnes sont dans une situation de déplacement forcé.

À côté des guerres civiles « totales » comme en Syrie, en Afghanistan, en Somalie ou au Soudan, les situations de violence généralisée ou de violation des droits humains, en sont les causes. S'y mêlent la violence politique, religieuse ou culturelle, la faillite politique et économique, l'absence de perspective d'avenir. Les droits civils et politiques mais également économiques, sociaux et culturels ne sont de fait pas garantis pour une majorité de l'humanité.

Le parcours migratoire est, en raison des barrières de contrôle érigées par les Etats, de plus en plus dangereux et on peut parler d'atteintes graves à la dignité des personnes ou de traitement inhumain et dégradant. L'existence de filières de trafiquants d'êtres humains, avec son lot d'extorsions et de violences, est une conséquence des politiques de fermeture des frontières. Et pourtant, aux yeux des pouvoirs publics, ces personnes sont des migrantes qu'il faut dissuader et non des réfugiées présumées.

Pour la Cimade, il faut conforter un statut uniforme internationalement reconnu et pérenne assurant les droits inscrits dans la Convention de Genève de 1951, quel que soit le motif de reconnaissance. Les statuts de protection subsidiaire et humanitaire en Europe, par leur précarité et la limitation des droits sont une protection au rabais.

Il faut appliquer plus largement les critères de la convention de Genève. En 1951, la convention a été conçue pour donner un statut à des millions de réfugiés qui vivaient dans les camps d'Europe centrale. À l'époque, une application large des critères de la convention semblait évidente. Mais aujourd'hui, la reconnaissance de la qualité de réfugié implique des éléments très personnalisés sur son engagement ou sur les sévices subis. L'article 1^{er} A 2 de la convention, demande simplement que le réfugié montre qu'il craint d'être persécuté et ne peut se réclamer de la protection du pays de sa nationalité, ce qui est plus large que l'application faite actuellement.

Il faut ouvrir la reconnaissance du statut à d'autres motifs

Nombre de demandeurs et demandeuses d'asile voient leur demande rejetée car elle ne peut être rattachée à l'un des cinq motifs de la Convention. Pourtant certains sont victimes de violations importantes de leurs droits civils, politiques, économiques et sociaux garantis par les pactes des Nations unies de 1966.

Dans certains pays, la politique ultra libérale et la corruption oppriment massivement et indistinctement certaines populations et les réduisent à la misère ou au désespoir. Le dérèglement du climat touche en priorité les populations réduisant peu à peu les terres habitables. Ces crises écologiques provoqueront des conflits au sens de la convention de Genève mais aussi conduiront des millions d'humains à se déplacer ou à quitter leur pays devenu inhospitalier. Un statut nouveau visant à protéger ces réfugiés « écologiques » qui ne pourraient être inclus dans la convention de Genève, doit être défini.

L'impérieuse nécessité de la solidarité et de la libre circulation

Au-delà de l'élargissement de la notion de réfugié, la question cruciale reste la possibilité de s'établir ailleurs. Aujourd'hui, les systèmes de contrôle et de surveillance mis en place par les Etats développés rendent toujours plus périlleux et mortel le trajet, plus critique l'installation. A la place d'opérations militaires pour empêcher le passage des réfugiés, le retour à une solidarité internationale et à la liberté de circulation (clé de voûte de la convention de Genève) est une priorité indispensable. Le pacte européen sur l'asile et immigration, sur le point d'être adopté par l'Union européenne, qui privilégie l'approche « hot spots » pour examiner les demandes d'asile n'est pas une réponse adéquate à une crise humanitaire sans précédent.

Dans l'attente de cette refondation, la Cimade formule des constats sur la procédure d'asile et le dispositif d'accueil en France.

PROCÉDURES D'ASILE

CONSTATS ET PRINCIPAUX ENJEUX

Accès à la procédure d'asile: les dubliné-e-s dans les limbes

Plus d'un tiers des personnes demandant asile en France, sont Dublinées. C'est à dire que parce qu'elles sont entrées (régulièrement ou irrégulièrement), dans un autre état membre ou associé ou parce qu'elles y ont déposé une demande d'asile, le Règlement Dublin prévoit que la France n'a pas à examiner leur demande et elle doit les y transférer. Malgré les efforts déployés pour mettre en œuvre ces expulsions intra-européennes, (pôles régionaux Dublin, lieux d'hébergement spécifiques, conditions matérielles d'accueil supprimées irrévocablement dès la première absence à une convocation, chausse-trappes dans les préfectures, assignations à résidence, enfermement administratif, etc.), la majeure partie des personnes finissent par accéder, un an ou deux ans après leur arrivée, à la procédure d'asile de l'OFPRA. Pour celles qui ont été déclarées en fuite, elles restent privées de conditions matérielles d'accueil, puisque l'OFII ne les leur rétablit pas, en violation du droit européen.

Examen des demandes d'asile par l'OFPRA et la CNDA

Le maître-mot depuis trente ans est l'accélération des procédures avec un objectif d'un examen complet en six mois. La loi prévoit douze cas de procédures accélérées pour lesquelles l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides) est censé statuer en quinze jours. Entre 2016 et 2022, 40 % des demandes ont été examinées selon cette procédure. La liste des pays considérés comme sûrs qui induit d'office l'instruction accélérée et l'absence de recours suspensif à la CNDA (Cour nationale du droit d'asile) comprend 13 pays après que le Conseil d'État a annulé l'inscription de trois pays (le Bénin, le Ghana et le Sénégal) en juillet 2021.

Depuis mai 2022, les convocations et les décisions de l'OFPRA sont notifiées par un coffre-fort électronique. Si pour certaines personnes, cela facilite le suivi de leur demande, pour beaucoup d'autres, il s'agit d'une difficulté supplémentaire car elles n'ont pas un accès facile à internet et n'en comprennent pas le fonctionnement. L'OFPRA comme la CNDA sont indépendants et appliquent le droit applicable. Ces institutions sont pourtant soumises à des pressions notamment sur le nombre de décisions à prendre. Ces pressions peuvent avoir des incidences directes sur le sort de la demande d'asile, comme le rejet par ordonnances, sans audience préalable, des recours devant la CNDA. Parce que le ministre de l'intérieur en a fait une priorité politique, l'OFPRA a mis fin à la protection de réfugiés considérés comme présentant une menace à l'ordre public.

Accès aux droits des bénéficiaires de la protection

Les personnes qui obtiennent une protection ne sont pas au bout de leur peine car la « dématérialisation » des demandes de titre de séjour et le délai d'obtention des documents d'état civil de l'OFPRA qui est désormais d'un an, ralentissent l'insertion des personnes notamment l'accès à l'emploi et au logement qui reste un enjeu majeur pour faciliter l'intégration des bénéficiaires de la protection. Enfin, les procédures de réunifications familiales, sont interminables en raison des difficultés d'accès aux consulats et de l'opacité de l'instruction par le ministère de l'intérieur.

Situation des deboutés du droit d'asile

Environ 60 % des personnes font l'objet d'une décision définitive de rejet puis d'une décision de retour. Certaines peuvent être régularisées en raison de liens familiaux mais beaucoup sont maintenues inutilement dans une impasse économique et sociale. Il y aurait un intérêt général à prévoir des mesures d'une régularisation large et durable des personnes déboutées. —





>>> REVENDEICATIONS

CONCERNANT DUBLIN

La Cimade revendique l'abrogation du règlement Dublin pour un système d'asile européen basé sur le choix du pays d'accueil plutôt que la contrainte:

- La mise en place d'un véritable système d'asile européen, fondé sur le respect des droits fondamentaux des personnes en quête de protection et sur la solidarité européenne.
- L'harmonisation par le haut des procédures d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans tous les États européens. Cela passe non seulement par des conditions matérielles d'accueil dignes et similaires dans l'ensemble des États mais surtout par des garanties de procédures permettant une égale chance d'obtenir une protection.
- Le remplacement du mécanisme actuel de Dublin par un système qui tient compte dès le départ des choix de la personne qui sollicite l'asile selon ses attaches familiales, ses compétences linguistiques ou son projet personnel afin d'éviter la multiplication de situations d'errance et d'exclusion.
- La mise en place d'une véritable liberté d'installation des personnes bénéficiaires de la protection internationale au sein de l'Union européenne, selon les mêmes conditions que les personnes ressortissantes européennes, afin de mettre un terme à un phénomène croissant de personnes réfugiées sans papiers.

En attendant la mise en place d'un tel système, La Cimade demande aux autorités françaises:

- De faire usage de la clause de souveraineté permettant aux personnes en quête de protection de déposer leur demande dans le pays où elles se trouvent.
- de ne procéder à aucun transfert de personnes sollicitant l'asile en France vers un autre état européen s'il existe, par ricochet, un risque de renvoi vers un pays où elles seraient menacées et de mettre fin aux renvois de personnes vers un autre état européen, dans lequel les défaillances structurelles du système d'asile et d'accueil ont été attestées.

CONCERNANT LA PROCÉDURE EN FRANCE

La Cimade revendique un accès à la procédure sans entraves matérielles pour toutes les personnes qui demandent l'asile:

- L'application large de la convention de Genève et l'ouverture de la reconnaissance du statut de réfugié à d'autres motifs que l'un des cinq prévus par la convention.
- L'OFPRA véritable guichet unique de l'asile en exerçant les compétences à présent dévolues aux préfetures de région, pour unifier et simplifier la procédure et pour la rendre équitable; l'OFPRA qui pourrait avoir des antennes régionales serait chargé de l'enregistrement et de l'examen des demandes (y compris la détermination de l'Etat responsable).
- La décentralisation des organes de détermination ne peut avoir lieu sans garantir l'indépendance de l'OFPRA.
- Le principe de collégialité des formations de jugements de la Cour nationale du droit d'asile et d'une audience pour tous les requérant·e·s devant la Cour doit être garanti.
- La suppression des procédures accélérées et en particulier le concept de pays d'origine sûr tant au niveau national qu'euro péen. L'enfermement et l'assignation à résidence des demandeurs d'asile doivent être exclus.
- Au cours de la procédure, les frais qu'elle entraîne comme le transport pour se rendre à une convocation auprès des préfetures, de l'OFPRA ou de la CNDA et la traduction de documents, devraient être pris en charge.
- Le dispositif de dématérialisation de la notification des convocations ou des décisions devraient être à la demande des requérants et la notification par courrier doit être de droit lorsque les personnes sont privées de liberté (rétention, prison, zone d'attente).
- Le délai de délivrance des documents d'état-civil qui est de plus d'un an doit être réduit.

HÉBERGEMENT ET ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE

CONSTATS ET PRINCIPAUX ENJEUX

Prévue tant par la convention de Genève que par une directive européenne, les conditions matérielles d'accueil visent à fournir à tous les demandeurs d'asile des conditions d'accueil dignes. Elles sont constituées d'un hébergement (voir typologie), d'un accompagnement social et juridique, et d'une allocation financière (allocation pour demandeur d'asile). La directive européenne prévoit également que les demandeurs aient un accès au marché du travail.

La politique en matière d'accueil et d'hébergement des étrangers depuis trente ans est un échec et créé le désordre: le ministère de l'intérieur a pris la tutelle du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile. Il a donné à l'OFII (Office français de l'immigration et de l'intégration) la compétence pour orienter les personnes vers des structures cloisonnées selon la situation administrative et en leur imposant parfois d'y être assignées à résidence.

Malgré les créations de places tant dans le dispositif « asile » que généraliste (+ 200 000 places au total en vingt ans), le parc d'hébergement ne répond au mieux qu'à la moitié des besoins, en raison d'une politique de réduction des droits menée par l'OFII.

Les mesures prises en France sont en très en deçà d'un accueil digne et laissent dans le dénuement des milliers de personnes, ayant un impact grave sur leur santé physique et psychique:

- Orientation contrainte vers un hébergement dans une autre région, sans prise en compte des besoins des personnes.
- Application systématique des cas de refus ou de retrait de ces conditions notamment pour les personnes considérées en fuite ou qui refusent l'orientation contrainte.

- Versement d'une allocation financière insuffisante pour la majorité des demandeurs (l'ADA).
- Sortie forcée des lieux d'hébergement et sans solution réelle, quel que soit le sort de la demande.
- Pour les personnes protégées, la sortie est effectuée alors que les dysfonctionnements de l'administration ralentissent le parcours d'insertion. L'accès aux centres provisoires d'hébergement (CPH) est réservé aux plus vulnérables et la plateforme nationale qui propose un relogement dans les régions n'a qu'un impact limité.
- Pour les personnes déboutées et les sans-papiers, le principe d'accueil inconditionnel dans l'hébergement dit généraliste est remis en cause. De plus en plus, à moins d'une « vulnérabilité persistante », ces personnes sont laissées à l'abandon dans les campements, squats ou bidonvilles qui sont évacués sans solution d'hébergement.

La situation est déjà très problématique en France métropolitaine, elle est explosive dans les départements d'outre-mer où il n'existe que très peu de places d'hébergement et où des centaines de demandeurs d'asile vivent dans des conditions dantesques.

Ce dysfonctionnement structurel maintient les personnes dans une « quarantaine sociale » provoque une maltraitance généralisée qui a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'Homme. ■





>>> REVENDICATIONS

CONCERNANT LES CONDITIONS D'ACCUEIL

- Toutes les personnes demandant asile doivent pouvoir **bénéficier des conditions d'accueil** (hébergement, allocation, accompagnement social et juridique), tout au long de la procédure et ainsi accéder au droit commun et mener une vie normale et digne.
- **Le droit au travail et à la formation professionnelle et linguistique** doit être effectif sans opposabilité de la situation de l'emploi dès l'enregistrement de la demande pour favoriser l'autonomie des personnes.
- **Le dispositif d'hébergement doit être réformé**: au lieu de structures dédiées à certaines catégories de personnes, serait mise en place une structure unique de type CPH CHRS pour accueillir toutes les personnes qui le demandent et assurer l'accompagnement social vers l'insertion, pendant l'examen de la demande et après. Aucune sanction ne devrait être appliquée en cas de refus d'orientation.
- Il est nécessaire de **revaloriser l'allocation pour demandeur d'asile** en disposant notamment d'un moyen de retrait d'espèces et de paiement et faciliter le droit à un compte en banque.
- **L'accès aux soins et à une assurance maladie doit être garanti** dès leur arrivée sur le territoire. Des dispositifs adaptés pour la santé psychique des personnes doivent être accessibles.

POUR LES PERSONNES DEBOUTÉES DE LEUR DEMANDE MAIS ORIGINAIRES DE PAYS À RISQUE

Dans ce cadre, **La Cimade rappelle sa revendication d'une régularisation large et durable des personnes sans papiers**. Dans les situations où une personne ne bénéficierait pas d'une protection internationale, mais serait dans l'impossibilité de quitter la France et de se rendre dans son pays de nationalité ou d'origine, la Cimade demande que:

- Aucune mesure d'éloignement ne lui soit notifiée;
- elle ne fasse pas l'objet d'un enfermement en centre de rétention administrative;
- elle bénéficie d'une carte de séjour durable;
- elle bénéficie d'un droit au travail.

RÉUNIFICATION FAMILIALE

CONSTATS ET ENJEUX

La réunification familiale des bénéficiaires de la protection internationale (réfugié-e-s, bénéficiaires de la protection subsidiaire et apatrides) est un droit issu de la convention de Genève ou de New York, du droit de l'Union européenne (notamment la directive 2003/86/UE) et de la convention européenne des droits de l'Homme.

Elle a été inscrite dans le droit positif par la loi du 29 juillet 2015. L'esprit du législateur était de faciliter l'accès à cette procédure, en prévoyant que les ambassades et consulats statuent dans les meilleurs délais, prennent en compte les documents tenant lieu d'acte d'état-civil délivrés par l'OFPRA ou en l'absence de documents, des éléments de possession d'état, pour que les membres de famille des personnes protégées (conjoint, partenaire ou concubin, enfants de moins de dix-neuf ans ou les parents frères et sœurs si la personne est mineure) puissent les rejoindre le plus rapidement possible et ainsi reprendre une vie familiale normale.

Après 8 années d'application de cette loi, il faut constater que cette procédure reste un parcours d'obstacles :

- La définition des membres de famille ne tient pas compte de liens avec des parents (enfants devenus majeurs, frères, sœurs, ascendants) qui étaient dans la même unité familiale et qui subissent les mêmes persécutions que la personne présente en France;
- L'accès des membres de familles aux consulats et ambassades qui constitue le début de la procédure est particulièrement difficile. Avec l'obligation d'utiliser le téléservice France-Visas puis de prendre un rendez-vous auprès d'un prestataire payant de l'ambassade, les membres de familles sont soumis à des délais très importants pour enregistrer

leur demande, voire à une impossibilité de le faire; en particulier lorsque l'ambassade a une activité limitée ou ferme en raison de la situation du pays (comme au Pakistan en 2021 ou aujourd'hui au Soudan);

- Lorsqu'ils arrivent à obtenir un rendez-vous, l'instruction des demandes par les consulats puis par le bureau des familles des réfugiés de la sous-direction des visas du ministère de l'intérieur est particulièrement longue, sans qu'il soit possible de connaître très généralement l'état d'avancement des dossiers et elle est de plus en plus intrusive demandant toujours plus de justificatifs;
- Quand cette instruction est close, en cas de décision négative, les personnes doivent saisir la commission des recours contre les refus de visa puis le tribunal administratif de Nantes voire la cour administrative d'appel de la même ville pour la contester. Cela prend plusieurs mois ou années avec à l'issue, de fréquentes annulations des décisions prises par l'administration, ce qui montre qu'elles n'étaient guère solides.

La durée de la procédure est donc toujours très longue, ce qui avait conduit à la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme en 2014. Le coût humain pour ces familles est énorme alors qu'elles sont en danger dans leur pays en raison des persécutions qu'elles subissent. ■



>>> PROPOSITIONS

Il est nécessaire de modifier les critères et les modalités de cette procédure!

La Cimade propose:

- D'étendre le bénéfice de la réunification à toute personne qui vit au sein de l'unité familiale de la personne bénéficiaire de la protection (ascendant, descendants, collatéraux, enfants sous tutelle ou adoptés, conjoints après la demande d'asile, etc.);
- de simplifier et d'accélérer la procédure en confiant à l'OFPRA, la compétence pour l'instruction des demandes, en lien avec les consulats pour la délivrance de visa; en lui allouant les moyens nécessaires pour qu'une réponse intervienne dans les meilleurs délais, c'est-à-dire dans un délai de deux mois.

Dans l'attente des modifications législatives nécessaires, des mesures peuvent être prises immédiatement:

- En permettant d'introduire la demande de réunification à partir du territoire français; sans obligation préalable de présentation des membres de familles au consulat ou à l'ambassade et en veillant à des délais réduits pour convoquer les familles, conformément à
- en exemptant les membres de famille des frais de visa;
- en diminuant les exigences de justificatifs pour établir les liens familiaux;
- en réduisant les délais globaux d'instruction, en deçà du délai de neuf mois, fixé par la directive européenne sur le regroupement familial.