

DROIT D'ASILE

CE QU'IL FAUT SAVOIR

Un peu d'histoire....

Asile : du refuge au droit des réfugiés

Le concept de l'asile (du grec *asylon* qui signifie « lieu inviolable » ou encore « refuge sacré ») naît dans l'Antiquité comme un endroit inviolable où l'on se met à l'abri d'un danger. Au Moyen-Âge, il acquiert une nature religieuse : une personne poursuivie ou persécutée pouvait trouver refuge et protection dans les lieux relevant d'une autorité ecclésiastique. Il bénéficie aussi bien à l'étranger qu'à un sujet du royaume fuyant l'arbitraire et se réfugiant à l'intérieur de son propre territoire.

Avec le renforcement du pouvoir royal, le droit d'asile se sécularise. Il est progressivement transféré du lieu à l'individu et devient le droit pour une personne de chercher refuge. Parallèlement, l'asile devient aussi le droit pour un État d'offrir un refuge à des personnalités choisies selon des intérêts d'ordre diplomatique ou politique.

Le socle du droit d'asile : la Convention de Genève de 1951

Après les événements dramatiques de la Seconde Guerre mondiale qui entraînent le déplacement de plus de 40 millions de personnes, le sort des déplacés devient un véritable enjeu des relations internationales.

Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) est créé en 1950. Il a pour mission de sauvegarder les droits et le bien-être des réfugiés. Le 28 juillet 1951 sont jetées les bases juridiques d'une protection internationale des réfugiés avec l'adoption de la Convention de Genève, sous l'égide de l'Organisation des Nations unies. Ce texte fondateur définit la notion de réfugié et énonce les droits fondamentaux qui doivent lui être garantis.

En pratique, la Convention de Genève est limitée aux réfugiés européens pour les événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951. Les conflits qui surgissent un peu partout dans le monde, conduisent les États à adopter en 1967 un nouveau texte international, le Protocole de New York. Il complète la Convention de Genève de 1951 et permet ainsi de protéger tous les réfugiés quels que soient leur pays d'origine et la date des événements qu'ils fuient. L'asile devient une question durable et n'est plus limité à certaines catégories de personnes fuyant certains événements.

À ce jour, 148 États dont la France sont signataires de la Convention de Genève et/ou du Protocole de 1967. Ces textes internationaux laissent aux États le soin d'organiser leur système pour leur application au niveau national.

Le système national français

En France, le principe du droit d'asile est énoncé à la fin de la Seconde Guerre mondiale dans le préambule de la Constitution française de 1946, partie intégrante de notre Constitution : « *Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République.* »

La France s'est dotée à partir de 1952 (loi du 23 juillet 1952) d'un système national chargé d'examiner les demandes d'asile. L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) est l'organe administratif chargé de cet examen et la Commission de recours des réfugiés (CRR), devenue depuis 2007 la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), juge des recours qui lui sont soumis lors d'un rejet de l'Ofpra.

Qui sont les réfugiés ?

Demandeur d'asile ou réfugié, quelle est la différence ?

Un demandeur d'asile est une personne qui sollicite la protection juridique d'un autre État. Il est dans l'attente d'une décision sur sa demande d'asile et sera nommé « demandeur d'asile » pendant toute la procédure d'examen de son dossier d'asile.

Un réfugié est une personne à qui la protection juridique a été reconnue en application de la Convention de Genève de 1951. Il a fui son pays parce que sa vie y était menacée pour certains motifs et que les autorités de son propre pays ne pouvaient (ou ne voulaient) le protéger. Son départ n'était pas motivé par des raisons économiques mais par les risques de persécutions qu'il encourrait. Il n'avait pas d'autre choix que de fuir pour y échapper.

Quel que soit le terme utilisé – demandeur d'asile ou réfugié – il est essentiel de garder à l'esprit que l'on n'« accorde » pas le statut de réfugié à une personne, mais que l'on constate qu'elle est *de facto* réfugiée dès l'instant où elle quitte son pays.

Pour quelles raisons les réfugiés fuient-ils ?

La Convention de Genève du 28 juillet 1951 définit le réfugié comme personne qui craint des persécutions du fait de :

- sa race ;
- sa religion (ou ses choix religieux) ;
- sa nationalité ;
- son appartenance à un certain groupe social (par exemple les femmes fuyant des mariages forcés ou l'excision, les personnes homosexuelles, etc.) ;
- ses opinions politiques, réelles ou supposées.

Qui fuient-ils ?

La Convention de Genève de 1951 ne définit pas la nature des persécutions encourues qui doivent toutefois présenter un certain degré de gravité. Les persécutions peuvent prendre des formes les plus diverses : tentatives d'assassinat, tortures, répression, arrestation et emprisonnement arbitraires, risque d'enlèvement, menaces de mort, etc. Elles peuvent être perpétrées par les autorités de l'État. Elles peuvent également être commises par des personnes privées (l'entourage, un groupe mafieux ou terroriste, un groupe rebelle ou la société plus largement). Dans ce cas, les autorités du pays n'offrent pas aux victimes la protection nécessaire, soit parce qu'elles sont complices, soit parce qu'elles ferment les yeux sur les actes commis et ne poursuivent pas les auteurs. Dans tous les cas, il s'agit d'attaques qui visent directement les réfugiés.

Existe-t-il d'autres motifs de protection ?

En 2003, un nouveau type de protection a été introduit dans la législation française : la protection subsidiaire. Elle vient utilement compléter l'arsenal juridique du droit d'asile en élargissant la protection à des personnes qui ne rentrent pas dans le cadre de la Convention de Genève de 1951 mais qui néanmoins risquent la peine de mort, la torture, des traitements inhumains ou dégradants, ou des menaces en raison d'une situation de violence généralisée. C'est une protection moins pérenne que celle du statut de réfugié : la personne bénéficie dans ce cas d'une carte de séjour d'un an renouvelable (contre une carte de résident de dix ans pour les réfugiés).

Tout le monde peut-il être réfugié ?

Fuir les persécutions, ce n'est pas fuir la justice. Une personne qui se serait rendue coupable elle-même d'exactions, de crimes de génocide, de crime de guerre ou de crime contre l'humanité ne peut être reconnue réfugiée, même si elle risque des représailles dans son pays.

Fuir d'abord près de chez soi¹

Ce sont les pays du Sud, ceux limitrophes de zones de fortes turbulences, qui accueillent le plus grand nombre de réfugiés. Partir, pour un réfugié, ce n'est pas choisir un eldorado lointain, c'est d'abord et presque toujours une question de survie.

En 2011, le Pakistan, la République démocratique du Congo et le Kenya supportaient une charge dans l'accueil des réfugiés, bien plus élevée que la France, eu égard à leur capacité économique.

Dans le monde, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) comptabilisait, pour 2011, 42,5 millions de personnes « déracinées » (15,2 millions de réfugiés, environ 0,9 million de candidats à l'asile et 26,4 millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays). Depuis mars 2011, un million de Syriens ont fui les massacres pour se réfugier essentiellement dans les pays voisins : Liban, Jordanie, Irak, Turquie ou Égypte. L'Europe n'a reçu sur son sol qu'une faible partie d'entre eux, même si leur nombre est en augmentation.

Dans les pays qui ne disposent pas de mécanisme national de protection, ou dans lesquels celui-ci est en cours d'élaboration, comme en Turquie ou en Tunisie, le HCR a pour mandat d'assurer la protection des réfugiés et de leur proposer des solutions durables, soit en les intégrant dans le pays d'accueil, soit en les réinstallant dans un autre pays ou en les incitant à retourner chez eux. Il gère des camps où vivent les réfugiés, parfois sans aucune perspective d'avenir et contraints d'y demeurer indéfiniment.

¹ Extrait de « *Je n'avais plus le choix il fallait fuir. Paroles de réfugiés* » P. 83-84

Le parcours de la demande d'asile en France

Demander l'asile relève bien souvent du parcours du combattant. Après avoir fui pour sauver leur vie en laissant tout derrière eux, et chargés de souvenirs traumatiques, les réfugiés doivent encore faire face à une procédure semée d'obstacles. Il leur faut en maîtriser les rouages et identifier le rôle des différents interlocuteurs.

Qui fait quoi ?

La préfecture

Elle autorise ou non les demandeurs d'asile à séjourner en France pendant le temps de l'examen de leur dossier. Elle leur remet pour cela un « récépissé » (autorisation de séjour à renouveler jusqu'à la fin de la procédure). C'est également la préfecture qui remet aux personnes le dossier d'asile qu'elles devront remplir en français.

Office français de protection des réfugiés et apatrides

L'Ofpra est l'organe administratif chargé d'instruire la demande d'asile en France. Des officiers de protection reçoivent le dossier d'asile, l'étudient, puis reçoivent la personne en entretien. À partir de ces éléments, qu'ils confrontent aux informations dont ils disposent sur le pays d'origine, ils décident d'accorder ou non une protection. L'Ofpra est en région parisienne, à Fontenay-sous-Bois (94).

Cour nationale du droit d'asile

La CNDA est l'autorité juridictionnelle chargée d'examiner les recours formés contre les décisions de rejet de l'Ofpra. Elle est depuis 2009, rattachée au Conseil d'État et est la première juridiction administrative par le volume d'affaires jugées. Elle siège à Montreuil en région parisienne (93).

Comment demander l'asile ?

- Un demandeur d'asile doit tout d'abord disposer d'une adresse postale fiable : le plus souvent, il se tourne vers une association habilitée qui va le domicilier, c'est-à-dire réceptionner son courrier et le lui remettre.
- Il doit ensuite se rendre à la préfecture du lieu de domiciliation pour y demander son admission au séjour provisoire au titre de l'asile.
- Puis il remplit le dossier d'asile remis par la préfecture et l'envoie à l'Ofpra dans les 21 jours. Ce dossier doit être écrit en français et doit préciser les raisons qui l'ont amené à fuir son pays, ainsi que les risques encourus en cas de retour.
- Plusieurs mois après, la personne est convoquée pour un entretien à l'Ofpra. D'une durée variant de 20 minutes à 3 heures, cet entretien est souvent une épreuve difficile pour les demandeurs d'asile. Ils doivent raconter les motifs de départ de leur pays et répondre aux questions de l'officier de protection avec précision et concision.
- Il faut attendre encore souvent plusieurs semaines ou plusieurs mois avant de recevoir la décision de l'Ofpra par courrier recommandé.
- En cas de rejet de la demande, la personne peut déposer un recours devant la CNDA. Elle pourra y être défendue par un avocat. Plusieurs mois s'écoulent à nouveau avant que le requérant ne soit convoqué à une audience. Selon les cas, la CNDA peut même décider de rejeter une demande sans audience, si elle estime que le recours manque sérieusement d'éléments. Lorsque l'audience a lieu, la personne est entendue par trois juges dont l'un est désigné par le représentant du HCR en France. Ils rendent leur décision dans les trois semaines.

- Si la personne est reconnue réfugiée, la préfecture lui remet une carte de résident de dix ans. Si elle bénéficie de la protection subsidiaire, il s'agira d'un titre de séjour renouvelable tous les ans. Elle a le droit, dans tous les cas, de faire venir sa famille (son conjoint ou concubin et ses enfants âgés de moins de 19 ans).
- Si la CNDA rejette le recours, la personne est « déboutée » du droit d'asile. La préfecture lui notifiera une obligation de quitter le territoire.

La procédure dure en moyenne un an et demi.

Les obstacles à la demande d'asile

À chaque étape de la procédure d'asile, les réfugiés doivent faire face à des lois et pratiques qui rendent difficiles l'accès à une protection effective.

L'accès à la demande d'asile

La première difficulté est souvent de pouvoir accéder à la préfecture, porte d'entrée de la demande d'asile. Les préfectures multiplient les obstacles dissuasifs, en imposant par exemple des quotas de personnes reçues chaque jour : les demandeurs d'asile sont parfois contraints de faire la queue plusieurs jours de suite et de dormir devant les préfectures en espérant être reçus le lendemain.

La procédure dite « Dublin » et le système Eurodac

Pour organiser l'accueil des demandeurs d'asile au sein de l'espace européen, l'Union européenne a adopté, entre autres, le Règlement Dublin. Il pose le principe qu'une personne ne peut déposer qu'une seule demande d'asile dans un seul pays de l'UE et a pour objectif de déterminer quel État de l'Union est responsable de l'examen de cette demande. Le plus souvent il s'agit du premier pays européen dans lequel le demandeur est entré et non du pays de son choix. Le système Dublin cherche à combattre l'*asylum shopping*, terme péjoratif qui assimile les demandeurs d'asile à des consommateurs, notamment d'aides sociales. Cependant, il existe une grande disparité de traitement des demandeurs d'asile d'un pays européen à l'autre. Certains États de l'Union ne respectent pas le droit d'asile : ils ne protègent pas les réfugiés contre un renvoi dans leur pays et les soumettent à des traitements inhumains, c'est le cas de la Grèce.

Pour l'application du Règlement Dublin, il a été créé une base de données biométriques européenne qui conserve les empreintes digitales des demandeurs d'asile : c'est le fichier Eurodac. Ce fichier permet d'identifier les demandeurs d'asile déjà enregistrés et de détecter ceux ayant déjà déposé une demande dans un pays de l'Union. En pratique, lorsqu'ils se rendent en préfecture pour initier la procédure d'asile, les réfugiés posent leurs mains sur une borne électronique qui révélera leur éventuel passage dans un autre pays européen. Si tel est le cas, la personne ne peut demander l'asile en France et doit en principe retourner dans le pays européen responsable de sa demande.

La procédure « prioritaire »

Cette appellation laisse entendre qu'il s'agit d'une procédure favorable aux demandeurs d'asile mais elle porte bien mal son nom. Il s'agit en réalité d'une procédure expéditive réservée à certains demandeurs que l'on considère *a priori* comme moins légitimes. Il s'agit

de personnes provenant de pays considérés comme « sûrs »², ou représentant une menace grave à l'ordre public, ou encore utilisant de manière abusive ou frauduleuse la procédure d'asile. C'est la préfecture qui décide de l'examen en procédure prioritaire ou non d'une demande d'asile.

Les personnes placées en procédure prioritaire sont autorisées à demander l'asile sans pour autant être autorisées à séjourner légalement en France. Elles sont seulement tolérées sur le territoire jusqu'à la décision de l'Ofpra. La procédure est accélérée : elles ont seulement 8 jours pour remplir le dossier d'asile et l'Ofpra doit ensuite rendre une décision dans les 15 jours. En cas de rejet de leur demande d'asile, les personnes peuvent être renvoyées dans leur pays même si elles ont saisi la CNDA d'un recours. Elles ne bénéficient que de droits sociaux extrêmement réduits. En 2012, ce sont 30 % des demandeurs d'asile qui ont été placés en procédure prioritaire.

La suspicion

Lorsqu'il est parvenu à déposer sa demande, le réfugié doit raconter son histoire et expliquer ce qu'il risque s'il retourne dans son pays. Il doit faire face au doute qui peut peser sur son histoire s'il ne parvient pas à convaincre de la véracité de son récit. La question qui habite les organes chargés d'examiner la demande (Ofpra et CNDA), est bien souvent celle de savoir si la personne dit la vérité, s'il s'agit d'un « vrai » réfugié et non d'un migrant économique. Le demandeur d'asile doit alors tenter de convaincre de la réalité de son histoire et de ses craintes malgré l'exil, les traumatismes et les difficultés quotidiennes. Il s'agit là d'une épreuve souvent douloureuse et difficile. Lorsqu'il n'est pas cru, il doit vivre avec le sentiment de négation de son vécu et de ses traumatismes.

(Sur)vivre pendant la procédure

Les moyens de survie dont disposent les demandeurs d'asile sont limités. Lorsqu'ils ne sont pas en procédure « prioritaire », ils ont théoriquement le droit d'être hébergés en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada). Cependant le nombre de places est nettement insuffisant. À défaut, ils perçoivent une allocation de survie, appelée allocation temporaire d'attente (ATA), d'environ 330 euros par mois. Ils ne sont pas autorisés à travailler et c'est donc leur unique ressource financière. Ils vivent ainsi souvent dans des hébergements extrêmement précaires.

² La liste des pays d'origine « sûrs » est déterminée par l'OFPPRA. Au 5 mars 2013 il s'agit des pays suivants : Arménie, Bénin, Bosnie-Herzégovine, Cap-Vert, Croatie, Ghana, Inde, Macédoine, Maurice, Moldavie, Mongolie, Monténégro, Sénégal, Serbie, Tanzanie, Ukraine

Le rôle des associations

Panorama des ONG françaises qui travaillent pour la défense du droit d'asile

La défense du droit d'asile est un sujet qui préoccupe de nombreuses organisations en France. Pas facile de s'y retrouver dans ce paysage associatif !

Certaines associations, recevant pour cela des financements publics, offrent une prise en charge plus ou moins globale des demandeurs d'asile (hébergement en CADA, accompagnement social et juridique). C'est le cas de France terre d'asile ou de Forum réfugiés par exemple.

D'autres structures, dites « plateformes d'accueil », financées par l'État et gérées soit directement par ce dernier *via* l'Office français de l'immigration et d'intégration (OFII), soit par des associations, fournissent une domiciliation postale aux demandeurs d'asile et leur apportent une aide juridique et sociale minimale. Depuis 2012, l'aide qu'elles fournissent aux demandeurs d'asile a été revue à la baisse. Ces plateformes sont notamment gérées par France terre d'asile, Forum réfugiés, la Croix-Rouge COALLIA, la Coordination de l'accueil des familles demandeuses d'asile (CAFDA).

Une domiciliation postale est aussi proposée parfois par des associations agréées, telles que Dom'Asile à Paris et en région parisienne. Ces associations peuvent également apporter une assistance administrative aux demandeurs d'asile.

Un panel d'organisations non gouvernementales (ONG) apporte par ailleurs un soutien aux demandeurs d'asile. Ce soutien peut être juridique : c'est le cas de l'ACAT, d'Amnesty International, de la Cimade et du GISTI par exemple. Il peut être également d'ordre médical et psychologique (les centres de soins de l'association Primo Levi ou du Comède). Outre leur accompagnement individuel de réfugiés, ces ONG mènent des actions de plaidoyers pour promouvoir la défense du droit d'asile.

L'ACAT et le droit d'asile

Parce que les demandeurs d'asile sont souvent victimes d'atteintes graves aux droits de l'homme dans leur pays d'origine, la défense du droit d'asile s'est imposée à l'ACAT comme le prolongement naturel de son mandat initial de lutte contre la torture. L'ACAT concourt à la protection des demandeurs d'asile et dénonce toutes atteintes portées à la liberté fondamentale de l'asile. Ainsi, nous menons différentes actions :

- **Accompagnement juridique de demandeurs d'asile.**

L'ACAT organise au secrétariat national une permanence juridique deux jours par semaine. Ce sont cinq bénévoles et deux salariés qui accompagnent chaque année plus de 200 demandeurs d'asile provenant de plus de 30 pays différents. Notre intervention est présente à toutes les étapes de la demande d'asile. Nous aidons les personnes à rédiger leur récit, à formuler leurs craintes et à documenter leur dossier. Dans la mesure du possible, nous prenons contact avec des organisations locales ou internationales susceptibles de confirmer les craintes exprimées par la personne. Nous accompagnons également les demandeurs d'asile dans leurs démarches auprès de la CNDA, en rédigeant notamment leur recours. Lorsque cela s'avère nécessaire, nous saisissons les tribunaux administratifs pour garantir aux demandeurs d'asile leur droit d'accéder à la préfecture ou de bénéficier de droits économiques et sociaux. En cas de risque de refoulement, nous pouvons saisir la Cour européenne des droits de l'homme.

- **Accompagnement humain**

Une action de parrainage de demandeurs d'asile a par ailleurs été mise en place par l'ACAT en 2012. Localement, plusieurs groupes locaux et adhérents individuels apportent leur soutien humain à des demandeurs d'asile.

- **Plaidoyer en faveur du droit d'asile**

L'ACAT veille à ce que la France respecte les textes nationaux et internationaux qui régissent le droit d'asile. Elle mène à cette fin un inlassable plaidoyer et alerte les autorités compétentes des violations du droit d'asile dont elle a connaissance et leur fait part de ses recommandations. Elle participe régulièrement à des rencontres institutionnelles. Par ailleurs, l'ACAT est membre de plusieurs collectifs qui défendent de façon conjointe le droit d'asile (Coordination française pour le droit d'asile, Groupe asile en Île-de-France, Association nationale d'assistance des étrangers aux frontières).

Des chiffres qui questionnent

- > Fin 2011, le HCR estimait le nombre de réfugiés dans le monde à 15,2 millions de personnes.
- > 479.300 demandes d'asile ont été enregistrées dans 44 pays industrialisés en 2012, (soit 3% du nombre total de réfugiés dans le monde).
- > Parmi celles-ci, 61 468 demandes ont été déposées en France (en comptant les enfants accompagnant leurs parents, et 47 467 sans les compter).
- > 9976 personnes ont obtenu une protection en France en 2012.

Contrairement aux idées reçues, l'immense majorité des réfugiés ne vivent pas en Europe ou dans des pays riches mais vivent dans un pays voisin du leur !
