

Grenoble, le 24/03/2023

Le point de vue de l'ADA – Accueil Demandeurs d'Asile Sur le projet de loi DARMANIN « contrôler l'immigration et améliorer l'intégration »

En 1951, la France adoptait la Convention de Genève en réaction aux horreurs de la seconde guerre mondiale. Cette convention ne repose pas sur les conséquences d'une guerre mais sur un principe simple : la crainte de subir des violences. La protection doit être reconnue aux personnes qui craignent des persécutions, et non pas seulement à celles qui les ont déjà endurées. On affirmait solennellement qu'il n'était pas nécessaire d'avoir été déporté dans un camp de concentration pour craindre de devoir y aller. L'idée était donc de protéger préventivement.

Puisque les conditions dans lesquelles les demandes de protection sont déposées sont essentielles, la Convention de Genève avait déjà tout prévu : la mise en place d'un dispositif d'accueil, le principe de non-refoulement, l'immunité pénale en cas de franchissement irrégulier d'une frontière, les critères à appliquer... et le bénéfice du doute, qui doit profiter au réfugié.

Depuis quelques années, l'exécutif n'a cessé de chercher à revenir sur ces acquis proposant des lois restreignant toujours plus de droit d'asile.

L'une des régressions les plus flagrantes en termes de droits de ces dernières années est probablement l'adoption de la notion de « pays d'origine sûr », permettant au moment de son adoption de contester le droit au séjour en France même en cas de recours devant la Cour Nationale du Droit d'Asile (CNDA), et aujourd'hui de soumettre les demandeurs d'asile à la procédure accélérée, laquelle n'est pas, loin s'en faut, un traitement privilégié...

Aujourd'hui avec ce projet de loi, il est proposé d'ouvrir le marché du travail aux demandeurs d'asile, s'ils appartiennent à une nationalité ayant un fort taux d'accord du droit d'asile. En plus d'exclure de la possibilité de travailler les personnes faisant l'objet d'une procédure accélérée et les personnes en procédure Dublin, cette proposition renforce l'idée que l'examen des demandes d'asile pourrait se faire sur le critère de la nationalité. C'est en effet très grave d'affirmer aussi clairement que certains pays du monde ne correspondraient jamais aux situations prévues par la Convention de Genève, alors que celui-ci est explicitement reconnu sur la base de situations individuelles. Plus implicitement, cette proposition construirait l'idée fantasmée et erronée d'une fraude massive parmi les demandeurs d'asile...

Difficile de faire plus éloigné de l'esprit de la Convention de Genève : celle-ci ne vise pas à déterminer s'il y a de bons ou de mauvais Etats, mais s'attache à garantir les individus qui ont besoin d'une protection, indépendamment de leur provenance géographique.

Une victime de traite des êtres humains originaire du Kosovo, un homosexuel albanais ne peuvent en aucun cas être considérés comme n'ayant pas vocation à bénéficier d'une protection... Ils sont pourtant originaires de pays que le Conseil d'administration de

l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) continue de considérer comme « sûrs » et ne pourront avoir accès au marché de l'emploi dès l'introduction de leur demande. Par ailleurs, si l'on suit la logique du projet de loi, un Afghan en procédure accélérée ne pourra pas accéder au marché du travail tandis qu'un Afghan en procédure normale le pourra. Lorsque l'on sait que la décision de placement en procédure accélérée est fortement tributaire de l'agent préfectoral qui prend la décision, cette disposition est difficilement tenable en terme d'égalité de traitements.

Les motifs pour lesquels une personne peut être placée en procédure accélérée sont, rappelons-le, pourtant eux aussi bien loin des réalités du besoin de protection et ne sauraient permettre de déterminer qui est autorisé à rester sur le territoire ou non. Prenons l'exemple des demandes dites « tardives » c'est-à-dire déposées plus de 90 jours après l'entrée sur le territoire. Le recours à la mise en procédure accélérée sur ce motif traduit plutôt dans les faits, une volonté de punir ou de dissuader. Fondé sur le fait que déposée après 90 jours suivant l'entrée sur le territoire, la demande d'asile serait « sans motif légitime », le demandeur n'a pas les moyens d'expliquer la raison du délai avec lequel sa demande intervient, devant l'agent préfectoral, notamment à cause du respect de la confidentialité de sa demande. Dans la pratique ainsi, la légitimité du motif de demande d'asile n'est jamais étudiée en préfecture. En revanche, elle est examinée par l'Ofpra qui peut requalifier la demande en procédure normale, mais en réalité, il ne le fait jamais. Or, de multiples raisons peuvent expliquer ce délai avant le dépôt d'une demande d'asile : les conditions dans lesquelles certaines personnes ont dû quitter leur pays, la méconnaissance du dispositif, etc... . Cela n'enlève en rien le besoin éventuel de bénéficier d'une protection. En outre, les craintes de persécutions peuvent naître plusieurs mois ou années après l'arrivée (possibilité de s'extraire d'un réseau de traite, capacité de verbaliser son orientation sexuelle, risque d'excision d'une fillette etc...).

La qualification de la procédure, accélérée ou normale, se fait en préfecture et depuis la réforme de 2015, elle ne peut plus faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif. L'actuel projet de loi ne prévoit toujours aucun contrôle de la légalité de cette décision avant le recours devant la CNDA, c'est à dire à la fin de la procédure d'asile donc trop tard pour réparer un éventuel choix injustifié de la procédure, et devant un juge unique également chargé de juger sur le fondement de la demande d'asile.

Les derniers projets de loi en introduisant la notion de « pays d'origine sûrs » ont ouvert une brèche qui légitime dès lors la logique de tri. Le message est ainsi clair : certains dossiers ne valent rien par hypothèse et ouvrent le droit de les considérer comme tels. Le critère de la nationalité, le délai de 90 jours font peser une suspicion avant même le début de la procédure qui polluera tout le reste de la procédure et influencera l'issue de la demande d'asile.

Ce projet de loi s'avère, comme les deux réformes de l'asile qui l'ont précédé, une obsession pour la réduction de la durée de la procédure. C'est ce qui motive **la création des espaces « France Asile »**.

Il s'agit d'un lieu partagé entre la préfecture, l'Ofii et l'Ofpra pour recueillir des éléments relatifs à la demande d'asile de la personne et au prétexte de réduire de trois semaines la procédure. Il n'y aura plus de formulaire de demande d'asile à remplir et les personnes devront expliciter oralement le motif de leur demande dès leur arrivée. C'est la généralisation de la procédure propre aux lieux d'enfermement - centres de rétention (CRA) et zones d'attente dans les aéroports (ZAPI) – pour tous les dépôts de demande d'asile, dans l'enceinte des préfectures, par un pré-examen de la recevabilité de la

demande d'asile par un officier de protection de l'Ofpra. L'installation d'officiers de l'Ofpra dans les préfectures a de quoi faire douter davantage des conditions d'exercice de son indépendance et inquiéter quant au risque encouru par une telle porosité entre ces espaces.

Si l'ADA ne voit pas d'objection à la suppression du récit écrit de demande d'asile car il ne vise qu'à permettre à l'officier de protection de préparer la trame de l'entretien et conduit bien souvent à une demande d'asile standardisée sans laisser la place au dialogue, la réunion / la proximité de l'officier de protection avec l'Ofii et la préfecture n'est pas sans conséquence sur les pratiques qui pourront en découler.

L'expérience des missions foraines de l'Ofpra à la préfecture du Rhône, a permis à l'ADA, habilité à assister aux entretiens en tant que tiers, de constater que la qualité d'écoute n'est pas la même qu'au siège de l'Ofpra à Fontenay-sous-Bois. En effet, les demandeurs se sentent relégués du fait notamment pour certains d'avoir été précédemment convoqué à cette préfecture dans le cadre de la procédure Dublin... Tout donne le sentiment d'un examen expéditif.

Suite à la réforme de 2015 visant à accélérer les procédures, l'Ofpra avait déjà mis en place un « traitement adapté permettant une instruction proportionnée au degré de complexité de la demande » selon le guide de procédures devant l'Office. Des fiches de traitement adaptées à certaines nationalités ont ainsi été rédigées pour les officiers de protection. Cela contribue à une certaine standardisation des décisions et des grilles d'entretien. Il apparaît tout d'abord difficile de définir a priori un niveau de complexité de la demande. Cet objectif interroge également par son caractère systématique. Ce serait comme si, à un profil de demandeur d'asile, correspondait un type de décision au détriment d'un examen. Par ailleurs, nous notons que les officiers de protection posant irrémédiablement les mêmes questions, ne se satisfont plus de réponses qui se ressembleraient trop, ce qui conduit l'Office dans ses décisions à estimer les réponses « convenues » ou « peu personnalisées ». Or, il n'y a parfois pas 36 000 façons différentes de répondre à la même question. Cette standardisation dans les grilles d'entretien appelle toujours plus de force de persuasion et de capacité d'argumentation de la part du demandeur dans un temps qui ne cesse de se réduire.

Cette réduction des délais de traitement déjà promue par les derniers projets de loi réduit d'autant les chances du demandeur d'asile d'avoir *in fine* accès au juge de l'asile et en particulier à une formation collégiale de jugement, avec la **généralisation des juges uniques** et l'usage exponentiel des ordonnances qui conduit à ce que le demandeur ne rencontre jamais son juge. Ne nous y trompons pas, la **territorialisation de la CNDA** si elle pourrait avoir l'effet bénéfique de rapprocher le justiciable de son juge, risque d'entraîner bien plus d'effets pervers. Sous couvert de rapprocher les demandeurs d'asile de la Cour, elle vise à faire éclater la CNDA de son statut de juridiction spécialisée à celui d'une simple juridiction administrative dont les missions sont rattachées aux Cours administratives d'appel.

Avec ce texte, le Gouvernement vise rien de moins qu'introduire un coin dans la porte d'une réforme très profonde de l'asile, une réforme qui vise à s'aligner par le bas sur les pratiques d'autres États européens sans prendre en compte la spécificité du système d'asile français.

L'exposé des motifs et l'étude d'impact reposent sur les mêmes postulats que les précédents projets de loi qui étaient supposés y répondre - postulats par ailleurs

erronés. Les précédentes réformes n'ont jamais fait l'objet de bilan. Le Conseil d'Etat dans son avis "*rappelle à cet égard la nécessité de disposer d'un appareil statistique complet pour éclairer tant le débat démocratique que la définition des choix structurants de la politique publique en matière d'immigration et d'asile*". Comme le déplore le Conseil d'Etat, aucun diagnostic n'est réellement posé sur la nécessité de réduction des délais quand pourtant, aujourd'hui le stock des dossiers en attente d'enrôlement à la CNDA est nul.

Le diagnostic de départ, « nos délais d'examen des demandes d'asile demeurent trop longs » étant erroné, par conséquent les propositions faites le sont aussi.

De même la potentielle dangerosité du demandeur n'est qu'un leurre pour justifier des mesures coercitives qui ne correspondent pas à la réalité.

A ce jour, aucune évaluation des législations précédentes n'a été opérée, mais l'exécutif actuel entend à nouveau modifier la loi, mélangeant de nouveau dans un même texte les questions d'asile et les questions d'immigration. Pourquoi donc vouloir à nouveau légiférer ?

C'est bien là que les choses deviennent inquiétantes.

L'introduction de changements structurels dans l'organisation de la Cour Nationale du Droit d'Asile mais aussi avec la création des espaces "France Asile" sont des changements qui influenceront sur les pratiques des agents mettant en œuvre la réforme de façon durable. Les précédentes réformes ont déjà porté atteinte au Droit d'asile.

Le demandeur d'asile n'attend pas en premier lieu une réponse rapide, mais une **réponse juste et adaptée à sa demande**. Compte tenu des enjeux d'une demande d'asile, alors que la vie ou la liberté des personnes sont en jeu, on n'a tout simplement pas le droit d'apporter une réponse erronée. Un demandeur doit bénéficier de sécurité juridique.

Ensuite, un grand oublié de la réforme reste l'Accueil. La législation sur les conditions matérielles d'accueil qui gagnerait à être simplifiée ne l'est pas. Or, il n'a jamais été aussi difficile d'accompagner les personnes en demande d'asile dans l'accès à leurs droits. Tout dans le système est fait de sorte que les personnes ne puissent pas faire de recours effectif contre les refus, cessations, suspension des conditions matérielles d'accueil. La complexité des procédures, les délais contraints uniquement pour les demandeurs, le double niveau de décision entre les directions territoriales et les juristes de la direction asile de l'Ofii au siège sont autant d'obstacles à l'accès conduisant au non-recours. Permettre aux demandeurs de déposer leur demande d'asile dans de bonnes conditions est pourtant essentiel afin de s'assurer de répondre aux besoins de protection sans risquer de passer à côté.

Pour conclure, nous devons en revenir à l'esprit de la Convention de Genève, l'idée du « plus jamais ça ». L'objectif de la convention en mettant en application un mécanisme de protection individuel, vise à ce que les horreurs du passé ne se répètent pas. En cela, en protégeant les réfugiés, nous nous protégeons nous-mêmes. Et nous protégeons la qualité de notre démocratie.