



Décembre 2006

Triste anniversaire : trois ans après la loi du 10 décembre 2003, le gouvernement se félicite de la baisse des demandes d'asile.

Il y a trois ans était publiée au Journal Officiel du 11 décembre 2003 la loi du 10 décembre 2003 relative au droit d'asile, réformant les procédures d'asile

Le 5 décembre, trois ans après l'adoption d'une loi sur l'asile, le Premier ministre a réuni le 5^{ème} Comité interministériel de contrôle de l'immigration pour faire le bilan des mesures prises et se congratuler : « *le succès de la politique du Gouvernement se manifeste notamment en matière d'asile et de lutte contre l'immigration illégale. La demande d'asile est en forte baisse (15% en 2005 et 40% sur les 10 premiers mois de 2006)* ». Le 11 décembre, lors d'une conférence de presse, le ministre de l'intérieur s'est également félicité de cette baisse, considérant que « *la loi du 10 décembre 2003 a considérablement assaini la situation* ».

Tout est dit dans ces constats cyniques.

La réforme du droit d'asile de 2003 a mis en place un arsenal juridique visant à dissuader les soit disant « *faux demandeurs d'asile* » considérant qu'une majorité des demandes n'étaient pas fondées et que, dans leur grande majorité, les personnes qui prétendaient au statut de réfugié n'étaient que des migrants économiques. La loi du 10 décembre 2003 a eu les effets escomptés, l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) enregistrant en 2006, une baisse de près de 40 % par rapport à 2005.

LA CFDA s'inquiète des causes de cette chute spectaculaire

Ou bien les persécutions de par le monde ont connu un tel recul que cette amélioration de la situation des droits de l'homme permet de justifier d'une part la baisse du nombre de demandes d'asile et d'autre part la baisse du taux d'admission au statut de réfugié. Ce n'est pas l'analyse de la CFDA.

Ou bien l'arsenal juridique de dissuasion mis en place en France n'a pas fait que dissuader les soit disant « *faux demandeurs d'asile* » et a, bien au contraire, « *fermé la porte à des hommes, des femmes et des enfants qui fuient des persécutions* »¹.

¹ Extrait du rapport annuel du Haut commissariat aux réfugiés des Nations Unies du 17 mars 2006, réaction de Antonio Guterres face à la baisse généralisée de la demande d'asile dans les pays industrialisés.

La Coordination française pour le droit d'asile rassemble les organisations suivantes :

ACAT (Action des chrétiens pour l'abolition de la torture), **Act-Up Paris**, **Amnesty International** - section française, **APSR** (Association d'accueil aux médecins et personnels de santé réfugiés en France), **CAEIR** (Comité d'aide exceptionnelle aux intellectuels réfugiés), **CASP** (Centre d'action sociale protestant), **Cimade** (Service œcuménique d'entraide), **Comede** (Comité médical pour les exilés), **ELENA**, **FASTI** (Fédération des associations de soutien aux travailleurs immigrés), **France Libertés**, **Forum Réfugiés**, **FTDA** (France terre d'asile), **GAS** (Groupe accueil solidarité), **GISTI** (Groupe d'information et de soutien des immigrés), **LDH** (Ligue des droits de l'Homme), **MRAP** (Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples), **Association Primo Levi** (soins et soutien aux victimes de la torture et des violences politiques), **Secours Catholique** (Caritas France), **SNPM** (Service national de la pastorale des migrants), **SSAE** (Service social d'aide aux émigrants).

La délégation française du Haut Commissariat pour les réfugiés et la Croix-Rouge Française sont associées aux travaux de la CFDA.

La mise en place par le décret du 13 novembre 2006 sur l'allocation temporaire d'attente qui ne serait plus versée au demandeur qui refuserait une offre virtuelle d'hébergement et la publication prochaine de décrets sur les Centres d'accueil des demandeurs d'asile qui donne au préfet un pouvoir de contrôle accru sur les personnes qui y seraient fortement incités à y être hébergés met en place un dispositif d'obligation de résidence constituant une autre forme de dissuasion.

La CFDA s'interroge : où sont les réfugiés envers qui la France, en signant la convention de Genève en 1951, s'est engagée à apporter une protection ?

Empêchés de fuir leur pays en raison de la lutte obsessionnelle des pays industrialisés contre l'immigration clandestine ? Retenus dans les pays tels la Tanzanie, la Biélorussie, l'Ukraine ou la Moldavie où l'Union européenne veut implanter des *programmes de protection régionaux* ? Dans les déserts ou des camps d'enfermement au Niger, au sud de l'Algérie ou en Libye ?

La CFDA demande à ce que la France, et plus généralement les pays industrialisés, assument l'engagement qu'ils ont pris de protéger les réfugiés. La protection internationale et les droits des réfugiés ne peuvent en aucun cas être soumis la logique utilitariste qui gouverne actuellement les questions de migration.

De nombreuses mesures restrictives pour l'accès au territoire français

Depuis ces dernières années, le gouvernement français a pris de nombreuses dispositions visant à rendre l'accès à son territoire plus difficile.

Ces mesures ont été mises en place dans les pays d'origine et de transit : un plus grand nombre de pays dont les ressortissants doivent se munir d'un visa et/ou de visa de transit, des sanctions pour responsabiliser les compagnies de transport, la présence d'officiers de liaison immigration dans les pays d'embarquement, la pression sur ces pays afin qu'ils agissent pour contrôler leurs frontières...

Des mesures ont également été prises à nos frontières extérieures : contrôles des passagers à la sortie de vols internationaux, accompagnement de certains passagers en transit vers leur vol suivant, ...

Résultat, le nombre de demandes d'admission sur le territoire au titre de l'asile, enregistrées principalement à l'aéroport Charles de Gaulle de Roissy, a chuté de 10000 à 2300 entre 2002 et 2005.

De nombreuses mesures restrictives concernant l'accès à la procédure

La procédure « *Dublin II* » de responsabilisation des Etats membres dans le cadre du contrôle de leurs frontières et le renvoi vers un autre Etat membre de demandeurs empêchent ou dissuadent certaines personnes de déposer leur dossier en France : certains demandeurs sont contraints à retourner dans d'autres Etats membres comme la Pologne ou l'Autriche, d'autres préfèrent rester clandestinement auprès de leur famille ou de proches plutôt que de se déclarer et de fournir leurs empreintes digitales avec des conséquences de fichage au niveau de 25 pays.

Pour ceux qui ne risquent pas un renvoi vers un autre Etat membre, le risque d'être orienté vers la procédure « *prioritaire* » a augmenté avec la réforme de 2003. Cette procédure d'exception est éminemment dissuasive : pas d'admission au séjour, examen du dossier dans un délai de moins de deux semaines, pas d'allocations ni d'accès au dispositif d'hébergement, pas d'accès à la couverture maladie universelle, entretien plus rare à l'OFPRA, recours non suspensif, taux de reconnaissance du statut plus faible.

Quant à la procédure normale, si la convocation pour un entretien à l'OFPRA est heureusement beaucoup plus fréquente qu'auparavant, les conditions d'enregistrement sont néanmoins plus complexes : délai plus court, de 21 jours, pour préparer son dossier, obligation de remplir le formulaire en français, risque plus important de traitement du recours « *par ordonnance* » sans possibilité de s'expliquer de vive voix, ni examen collégial.

Qui dissuade-t-on ?

L'application de la procédure « *prioritaire* » aux demandes des ressortissants de « *pays d'origine sûrs* » semble avoir atteint le but de dissuasion souhaité. Le nombre de demandes d'asile de ressortissants de Bosnie Herzegovine a chuté de 90 %, les demandes de Géorgiens sont passées de 595 en octobre 2005 à 187 en octobre 2006. La situation des droits de l'homme dans ces deux pays n'a pourtant pas connu de changements notables.

Pourtant, les chiffres montrent bien que ces demandes étaient considérées comme fondées en 2004, mais ne le sont plus en 2005. En inscrivant ces pays sur la liste des pays d'origine « *sûrs* », la France a ainsi aussi découragé des personnes qui avaient besoin de protection de s'adresser à la France. Avant leur inscription sur cette liste, les ressortissants de Bosnie Herzegovine et de Géorgie se voyaient respectivement reconnaître le statut de réfugié à 67,4 % et 19,4 %. Ces taux étaient parmi les plus élevés, toutes nationalités confondues.

En 2006, la demande s'est également effondrée pour d'autres pays de provenance : Haïti (en baisse de 63 %), Algérie (- 47 %), République démocratique du Congo (-24%) et Afghanistan (-61 %).

La réforme de 2003, qui avait pour ambition affichée de dissuader les soit disant « *faux* » demandeurs d'asile, aurait du se solder par une hausse du taux d'admission à une protection : de fait il n'en est rien, puisque le taux d'admission au statut de réfugié au niveau de l'OFPPRA est passé de à 8,6 % en 2005 à 6,9 % pour le premier semestre 2006².

Une nouvelle dissuasion : l'obligation de résidence ?

Aujourd'hui, un demandeur peut choisir entre deux solutions : un hébergement dans un *Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile* (CADA) et le versement d'une allocation mensuelle modeste. Un demandeur peut en effet préférer rester hébergé par sa famille ou des proches.

La loi du 24 juillet 2006 a modifié la donne : le choix existerait toujours dans l'absolu, mais le demandeur se verrait proposer une offre d'hébergement en CADA et, s'il la refuse, il ne pourrait alors prétendre à l'allocation d'attente. Ce concept est particulièrement flou : s'agit-il d'une proposition et concrète d'hébergement immédiat ou d'une simple demande d'admission ultérieure en CADA ? Dans cette dernière hypothèse, le demandeur s'il est admis au séjour et accepte cette offre – théorique – pourrait solliciter l'allocation temporaire d'attente, qui serait alors limitée au temps de lui proposer une place effective. Celui qui refuserait cette offre - pour rester dans sa famille ou auprès de proches - ne pourrait alors prétendre à cette allocation et n'aurait d'autre choix que d'être sans ressources.

Le décret du 13 novembre 2006 sur l'allocation temporaire d'attente (ATA) pose une série de questions :

- il n'est pas précisé si l'allocation débiterait à l'issue de l'admission au séjour ou après l'enregistrement de la demande par l'OFPPRA, la demande occasionnant des frais induits comme la traduction obligatoire en français ;
- le montant est faible (10,04€/jour), le versement est limité à une période de douze mois pour certaines catégories³, aucune disposition n'est prévue pour d'autres⁴ ;
- un pouvoir de contrôle et d'accès à des données extrêmement confidentielles est donné aux agents des ASSEDIC sans qu'aucune disposition protectrice des libertés ne semble prévue ; ces agents recevraient mensuellement les décisions de rejet définitives alors que la loi ne le permet qu'à destination du ministre de l'Intérieur et avec habilitation personnelle des agents, les préfets n'étant eux-mêmes destinataires que du « sens » de la décision.

² Rapport de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2007.

³ Bénéficiaires de la protection subsidiaire et personnes victimes de la traite humaine qui témoignent ou portent plainte.

⁴ Bénéficiaires de la « protection temporaire », réfugiés qui n'ont pas encore de prestations ou ne peuvent avoir le RMI en raison de leur âge, cas humanitaires signalés par l'OFPPRA.

D'autres décrets d'application sont attendus du fait de la réforme du dispositif CADA contenue dans la loi du 24 juillet 2006.

Alors que la loi donne au responsable de centre la responsabilité de l'admission d'un demandeur dans son établissement, les projets de décrets donnent aux préfets la compétence pour lui proposer cet hébergement, autoriser son entrée mais également sa sortie. Ainsi les CADA seraient placés sous le contrôle étroit du préfet.

Le dispositif, qui se met en place par ces décrets, s'apparente à une obligation à résidence des demandeurs d'asile dans les CADA. Il risque de remettre en cause l'objectif premier de ces centres d'aide aux demandeurs d'asile dans leurs démarches pour obtenir une protection ainsi que la mission d'accueil et d'assistance de l'ensemble des centres d'hébergement au profit d'un dispositif de surveillance. Il présage une évolution inquiétante de la politique d'asile : les déboutés du droit d'asile, plus aisément repérables, étant ainsi plus facilement reconduits vers leur pays d'origine.

Des risques plus importants de renvoi pour les déboutés

Le ministre de l'Intérieur a fréquemment appelé les préfets à plus de vigilance et d'efficacité dans le renvoi des étrangers en situation irrégulière, parmi lesquels figurent les déboutés du droit d'asile.

Le 5 décembre, le Comité interministériel de contrôle de l'immigration s'est félicité que le nombre d'éloignements ait doublé en 3 ans, approchant 20.000 en 2005 avec un objectif de 25 000 pour 2006 en métropole. Nicolas Sarkozy, lors de sa conférence de presse du 11 décembre, a en effet précisé que les mesures de reconduites à la frontière allaient atteindre le chiffre de 24000 en 2006 pour la seule métropole, soulignant également le développement « *sur une vaste échelle les vols groupés permettant de reconduire les migrants en situation illégale dans leur pays : 40 en 2006 contre 17 en 2005* ».

Le ministre de l'Intérieur cherche ainsi à montrer sa détermination par les moyens les plus divers, souvent sans rechigner à la dépense. Ainsi, en novembre, un charter organisé avec l'Allemagne, le Luxembourg, la Suisse et l'Espagne a permis de renvoyer quelques dizaines de Togolais et de Camerounais dans leurs pays. Une semaine plus tard, un avion particulier a été affrété spécialement par les autorités pour renvoyer au Kosovo trois enfants de 3, 4 et 7 ans et leurs deux parents !