

# Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

## Fascicolo n. 1/2017

### DROIT ET PRATIQUE DE L'ASILE EN FRANCE

di Julian Fernandez

***Abstract:** Parfois qualifiée de «Waterloo moral», la politique française à l'égard des migrants et réfugiés ne répond pas aux attentes de ceux qui voient encore la France comme la terre d'asile qu'elle prétend souvent être. Le régime a toutefois bénéficié d'une nouvelle loi en 2015 qui apporte des garanties supplémentaires dans l'accueil et le traitement des demandeurs de protection. Dans le contexte politique actuel cependant, la situation demeure encore sous haute tension.*

***Abstract:** Talvolta appellata come «Waterloo moral», la politica francese nei confronti dei migranti e dei rifugiati non risponde alle aspettative di coloro che vedono ancora la Francia come la terra d'asilo che essa finge spesso di essere. Tuttavia è stata approvata nel 2015 una nuova legge che introduce alcune garanzie supplementari per l'accoglienza e il trattamento dei richiedenti protezione. Nel contesto politico attuale la situazione resta comunque ancora ad alta tensione.*

## DROIT ET PRATIQUE DE L'ASILE EN FRANCE

---

di Julian Fernandez\*

SOMMAIRE: 1. Introduction. – 2. La présence sur le territoire de la République: une condition nécessaire. – 3. La reconnaissance d'un statut protecteur: des procédures encore insatisfaisantes.

### 1. Introduction

La France entretient une relation singulière avec l'accueil de ceux qui sont chassés de leurs terres pour ce qu'ils *font* ou qui ils *sont*. Rare sont en effet les politiques où le verbe et les actes semblent parfois à ce point se contredire. On se souvient déjà que sous la période révolutionnaire et alors que le régime de la Terreur s'installait et persécutait en masse, la Constitution de l'an I (1793) énonçait en son article 120 que le Peuple français entendait donner «*asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté*» et le refuser «*aux tyrans*». Joseph Fouché et d'autres s'en prenaient pourtant à tout ce qui leur semblait contre-révolutionnaire, provoquant l'exode de plus de 100.000 français entre 1789 et 1800.<sup>1</sup> Puissance longtemps oppressante, c'est même la France qui a donné son sens au terme de «réfugié» quand elle s'attaqua aux protestants lors des heures noires de la Réforme.<sup>2</sup>

Si la République française se range désormais du côté des Etats d'accueil, elle n'est pas non plus la terre d'asile qu'elle prétend parfois être. Les normes suprêmes françaises semblent pourtant généreuses. Le préambule de la Constitution de 1946 énonce que «*tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République*». L'article 53-1 de la Constitution de 1958 dispose qu'au-delà des accords éventuellement conclus avec d'autres Etats européens s'agissant de l'examen des demandes d'asile présentées, «*les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui*

---

\* J. Fernandez, professeur à l'Université Paris II Panthéon-Assas, Directeur du Centre Thucydide (analyse et recherche en relations internationales, [<http://www.afri-ct.org>]), Juge-Assesseur (HCR) à la Cour nationale du droit d'asile.

1. J. Tulard, *La Contre-Révolution, origines, histoire, postérité*, Paris, Perrin, 1990.

2. A. Furetiere, *Dictionnaire universel contenant généralement tous les mots français tant vieux que modernes et les termes des sciences et des arts*, réédité et complété par H. Basnage de Beauval, La Haye et Rotterdam, Arnoud et Reiner Leera, 1690, p. 1701.

*sollicite la protection de la France pour un autre motif*».<sup>3</sup> Lors de la dernière grande réforme du dispositif national d'accueil et d'examen de la demande de protection (2015), le ministre de l'Intérieur affirmait que l'asile était devenu «*une des valeurs fondamentales de la République, de celles qu'elle ne peut abdiquer sans se renier*».<sup>4</sup>

Il est à l'évidence des périodes où la France s'est montrée digne de ces paroles, comme pendant l'entre-deux-guerres. C'est elle, en effet, qui pu accueillir et protéger le plus de réfugiés (60.000 Arméniens, 72.000 Russes blancs, 20.000 Italiens antifascistes, 7.000 Sarrois qui fuient le rattachement leur région au Reich, etc).<sup>5</sup> Dans les années 70, également, nombre de Chiliens échappant au régime de Pinochet ou d'asiatiques provenant de ses anciennes colonies trouvèrent un statut protecteur en France, plus que dans l'ensemble des autres pays européens réunis, ce qui valut d'ailleurs au Président Giscard d'Estaing la Médaille Nansen en 1979.<sup>6</sup>

En revanche, à d'autres reprises, la France n'a pas tenu son rang. La République fut ainsi loin d'être exemplaire dans l'accueil des Juifs allemands et autrichiens fuyant l'Anschluss.<sup>7</sup> Les autorités françaises refusèrent tout engagement à accepter un contingent quelconque de ces victimes des politiques nazies, en métropole comme dans les colonies. Le traitement des demandeurs espagnols fuyant la guerre civile constitue également une page sombre dans les annales. Il est vrai que jamais la France n'avait connu immigration contrainte aussi massive et soudaine. Obsédé par le chômage et la sécurité nationale, Paris refoula un grand nombre de ces hommes et ferma progressivement ses frontières. L'administration mit également en place des camps de concentration avec travaux forcés.<sup>8</sup>

Que dire de la situation actuelle? Nul doute que l'accueil et le traitement de la demande se sont améliorés, sous la pression d'associations et par la prise de conscience des autorités. Il demeure pourtant des situations inacceptables – il suffit de penser à la

---

3. Voy. notamment François Lecoutre, *L'asile constitutionnel*, in J. Fernandez et C. Laly-Chevalier (dir.), *Droit d'asile. Etat des lieux et perspectives*, Paris, Pedone, 2015, pp. 211-224.

4. Voy. le discours de B. Cazeneuve à l'occasion du colloque organisé par l'OFPRA, *Le monde à travers l'asile*, Institut du monde arabe, 23 juin 2014, disponible sur le site internet [<http://www.interieur.gouv.fr/Le-ministre/Interventions-du-ministre/Discours-a-l-occasion-du-colloque-Le-monde-a-travers-l-asile>].

5. O. Wiewiorka (dir., avec J. Le Gac, A.-L. Ollivier, R. Spina), *La France en chiffres. De 1870 à nos jours*, Paris, Perrin, 2015, p. 45 et suiv.

6. Voy. l'allocution prononcée par M. Valéry Giscard d'Estaing à l'occasion de la remise de la médaille et du prix Nansen au Palais des Nations, à Genève, le 10 décembre 1979, disponible sur le site internet [<http://discours.vie-publique.fr/notices/797003700.html>].

7. La Conférence d'Évian du 14 juillet 1938 réunit 32 pays d'Europe et d'Amérique, ainsi que les représentants de 34 organisations non gouvernementales. On se souvient des considérants adoptés et de la prudence affichée alors que des dizaines de milliers de juifs allemands et autrichiens fuyaient leurs pays.

8. Voy., entre autres, l'ouvrage de référence de Geneviève Dreyfus-Armand, *L'exil des républicains espagnols en France*, Paris, Albin Michel, 1999.

jungle de Calais et au camp de Grande – Synthe. Et la France ne se montre guère à la hauteur de certaines situations. Par exemple, et alors que la Syrie est à l'évidence la plus grave crise humanitaire que l'ONU ait du affronter, jusqu'en 2015, moins de 1% des 362.775 Syriens qui avaient demandé l'asile en Europe avaient rejoint la France.<sup>9</sup>

La France a précisément recensé 64.536 demandes de protection en 2014, 80.075 en 2015,<sup>10</sup> et probablement plus de 100.000 en 2016.<sup>11</sup> On compte désormais près de trois fois plus de demandeurs qu'il y a dix ans. L'Afghanistan, Haïti et le Soudan sont les trois Etats de provenance les plus représentés. Le nombre de statuts de réfugiés reconnus est sans précédent. Même si la France se trouve encore en dessous de la moyenne européenne (45% de reconnaissance), près d'une demande sur trois aboutit à un titre protecteur qui peut être celui de réfugié; fondé sur la Constitution – très rare,<sup>12</sup> sur la Convention de Genève de 1951 – titre le plus courant, ou sur la protection subsidiaire instaurée par le régime d'asile européen commun.<sup>13</sup> Quel que soit son fondement, la procédure de reconnaissance ou d'attribution obéit au même régime inscrit dans le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

Pour bien saisir l'orientation actuelle de la politique française en matière d'asile, il faut revenir sur les conditions d'accès des migrants et réfugiés au territoire de la République puis sur le dispositif national qui leur est applicable depuis la nouvelle loi asile du 29 juillet 2015, dispositif centré autour de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), s'agissant de l'accueil des demandeurs ou de l'intégration des

---

9. M. Baumard, *Demandes d'asile: les modestes records de la France*, *Le Monde*, 8 juin 2016, p. 8.

10. Rapport OFPRA, 2015, disponible sur le site [<https://ofpra.gouv.fr>]. La hausse enregistrée peut également s'expliquer par une première démarche volontariste en faveur de l'asile à Calais ou dans les campements parisiens, puisque l'OFPRA y a mené des missions d'enregistrement de demandes de protection, voy. *infra*. En 2015, les demandeurs provenaient principalement du Soudan, de Syrie, du Kosovo, du Bangladesh et de Haïti.

11. M. Baumard, *La demande d'asile a augmenté de 10% par rapport à 2015*, *Le Monde*, 8 octobre 2016.

12. Quelques reconnaissances par an. Le titre, aux conditions plus exigeantes (au regard des persécutions effectivement subies et de leur motif) ne représente plus d'intérêt particulier par rapport au statut conventionnel classique. Voy. F. Lecoutre, *L'asile constitutionnel*, *op. cit.* Il possède simplement une force symbolique qui peut inciter les autorités à reconnaître un tel statut aux journalistes ou aux personnalités qui ont publiquement affronté un pouvoir oppresseur.

13. En France, près de 3.000 des 14.000 protections internationales accordées par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) en 2015 sont des protections subsidiaires, soit 20% des protections accordées. Les Ps-c représentent par ailleurs près du tiers des décisions de protection de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA; 1550 sur 5400). Selon les premiers chiffres communiqués par le ministère de l'intérieur le 15 janvier 2016, disponible sur le site [<http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Statistiques/Tableaux-statistiques/Les-demandes-d-asile>]. Selon l'OFPRA, 26 700 personnes ont été protégées en France l'an dernier par l'Ofpra ou la CNDA (contre 21.000 en 2014, soit une augmentation de 27%). Outre que le taux de protection est en nette augmentation, puisqu'il passe de 28% en 2014 à 31,5%, il est particulièrement notable que les trois quarts de ces accords ont été octroyés par l'Office. Le nombre de demandes d'asile a également progressé, puisque 79 914 demandes d'asile ont été enregistrées en 2015, soit une hausse de +23,3% par rapport à 2014, voy. les chiffres communiqués sur le site de l'OFPRA, [<https://ofpra.gouv.fr/fr/l-ofpra/actualites/premiers-chiffres-de-l-asile-en>].

réfugiés, et autour de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA, en cas de recours est formé contre une décision de l'OFPRA), s'agissant de la reconnaissance d'une protection.<sup>14</sup>

## 2. La présence sur le territoire de la République: une condition nécessaire

Aucune disposition du CESEDA n'autorise formellement un demandeur de protection à solliciter la France dans une de ses représentations consulaires. Comme l'a affirmé le Conseil constitutionnel, «*aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national*».<sup>15</sup> En somme, pour obtenir un statut protecteur, il faut espérer que l'Office français de protection des réfugiés et apatrides se déplace vers soi ou parvenir à rejoindre le territoire français par ses propres moyens.

En premier lieu, depuis 2013, l'OFPRA organise des missions d'instruction foraines afin de mieux protéger les demandeurs jugés les plus exposés en allant les chercher à proximité de la zone qu'ils essaient de fuir (Liban, Egypte s'agissant de la demande syrienne, par exemple). Toutes les personnes admises dans le cadre de ces missions peuvent voyager régulièrement et bénéficier, à leur arrivée en France, de la protection internationale et d'un titre de séjour durable, ainsi que d'un logement et d'un accompagnement social personnalisé pendant un an et destiné à faciliter leur intégration. Mais il ne s'agit que de quelques milliers de personnes en quatre ans d'exercice. Autrement dit, s'il choisit d'entrée régulièrement sur en France et qu'il ne peut bénéficier d'une des rares missions foraines de l'Office, l'étranger doit d'abord obtenir un visa (à moins d'être un ressortissant de l'Union européenne ou d'un Etat partie à une convention internationale opposable à la France sur ce point).<sup>16</sup>

En second lieu, il n'existe pas de visa spécifique formel permettant de solliciter l'asile sur le territoire de la France. Des instructions ont cependant été communiquées aux postes diplomatiques et consulaires pour que soient reçues les demandes de visa en vue de solliciter le statut de réfugié une fois arrivé en France. L'étranger peut ainsi être discrètement reçu par les autorités sur place et le ministère de l'Intérieur autoriser la délivrance d'un visa. La pratique demeure rare – quelques centaines de visa par an tout au plus – et de tels titres sont souvent réservés à ceux qui ont des attaches familiales en

---

14. Loi n. 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, JORF n. 0174 du 30 juillet 2015 page 12977.

15. Conseil constitutionnel, 3 août 1993, n. 93-325 DC.

16. Articles L211-1 et suivant du CESEDA. En 2015, la France a ainsi délivré 3.197.505 visas d'entrée sur son territoire et a refusé 358.771 demandes (17,6 % de plus qu'en 2014), Communiqué de presse de la Direction générale des étrangers en France, 15 janvier 2016, disponible sur le site [<http://www.immigration.interieur.gouv.fr>].

France. Pour autant, indépendamment de la procédure d'asile, les consulats de France, notamment ceux d'Etats voisins de la Syrie, délivrent quotidiennement des visas de long séjour aux ressortissants syriens. Certains Sénateurs protestent d'ailleurs contre de telles pratiques, comme celles que l'on a pu observer à Beyrouth où un trop grand nombre de ces visas auraient été délivrés alors qu'il ne s'agit pas d'un titre destiné, à l'origine, à servir les demandes d'asile.<sup>17</sup> Il n'en demeure pas moins que la délivrance de ces visas demeure discrétionnaire. Le refus d'une demande de visa a ainsi pu valablement être opposé à une famille syrienne au motif que «*si le droit constitutionnel d'asile a pour corollaire le droit de solliciter en France la qualité de réfugié, les garanties attachées à ce droit fondamental reconnu aux étrangers se trouvant sur le territoire de la République n'emportent aucun droit à la délivrance d'un visa en vue de déposer une demande d'asile en France*».<sup>18</sup>

L'obtention d'un visa «ordinaire» est encore la clef de voute d'une entrée régulière sur le territoire français. Si, une fois à la frontière ou sur le territoire, un demandeur d'asile n'a pas à justifier d'un quelconque visa dans ses démarches visant à la reconnaissance de son statut,<sup>19</sup> l'arrivée aérienne, terrestre ou maritime dépend normalement de sa capacité initiale à présenter les documents nécessaires. En outre, la France peut exiger des visas spécifiques lorsqu'elle constate une faille dans son contrôle des entrées sur le territoire. En 2013, par exemple, Paris a rétabli l'exigence de visa de transit aéroportuaire (VTA) pour les ressortissants de Syrie, au regard du risque d'afflux de migrants et de réfugiés que le conflit sur place pourrait engendrer. Cette décision a été validée par le Conseil d'État en 2014 en raison «*des nécessités d'ordre public tenant à éviter, à l'occasion d'une escale ou d'un changement d'avion, le détournement du transit aux seules fins d'entrée en France*»,<sup>20</sup> et par le fait qu'elle ne portait pas en soi atteinte au droit d'asile. En somme, à défaut d'avoir obtenu un examen bienveillant de leur demande de visa par les services diplomatiques et consulaires compétents, les migrants et réfugiés qui veulent se voir reconnaître un statut en France devront donc s'y rendre par leurs propres moyens et emprunter des accès irréguliers au territoire, onéreux et risqués pour leur intégrité physique.

---

17. J.-M. Leclerc, *Droit d'asile: l'étrange filière de Beyrouth*, *Le Figaro*, 23 septembre 2016.

18. CE, réf., 9 juil. 2015, n. 391392.

19. Si l'étranger demandeur est interpellé à la frontière faute de documents lui autorisant l'entrée sur le territoire, une procédure particulière s'applique, «l'asile à la frontière». L'étranger qui parvient en France par la voie ferroviaire, maritime ou aérienne peut alors être maintenu en zone d'attente. L'OFPRA va alors «pré-examiner» la demande d'asile d'un étranger et s'assurer qu'elle n'est pas «manifestement infondée» (article L.213-8 et suivants du CESEDA). Il appartient ensuite au Ministre de l'intérieur d'autoriser ou non l'entrée sur le territoire. En cas de refus, le demandeur peut faire un recours devant le juge administratif, sous 48h. C'est un juge unique qui intervient ici en 72 heures. Le recours n'est pas suspensif. S'il est admis, l'étranger a 8 jours pour faire valoir sa demande en préfecture et rejoindre ainsi le droit commun des demandeurs.

20. CE, 18 juin 2014, *Anafe et Gisti*, n. 366307.

En toute hypothèse, une fois parvenue en France, les migrants et réfugiés ne demandent pas toujours une protection. Ils peuvent vouloir simplement traverser le territoire pour se rendre dans un autre Etat européen, souvent au Royaume-Uni. Ils ne sont donc présents en France qu'à titre transitoire. Depuis 25 ans, Paris et Londres ont d'ailleurs conclu douze accords bilatéraux sur l'immigration dont les fameux accords du Touquet en 2003, après que la France, à la demande du Royaume-Uni, a fermé son camp de Sangatte qui accueillait certains de ceux qui voulaient rejoindre les Iles Britanniques. Les accords du Touquet ont permis d'installer des Bureaux de contrôle de chaque partie sur le territoire de l'autre. En somme, et en forçant un peu le trait, Londres a créé ainsi une sorte de «hot spot» en France qui lui permet de sélectionner sur place les candidats qui remplissent les conditions pour accéder régulièrement au Royaume-Uni – qui ne fait pas partie de l'espace Schengen. Les contrôles frontaliers britanniques sont ainsi délocalisés dans les zones portuaires et ferroviaires françaises. Et la France construit elle aussi des murs pour empêcher toute intrusion dans des camions, trains ou bateaux en partance pour l'Angleterre. La mise en œuvre de ces accords aboutit en pratique à interdire aux migrants et réfugiés de quitter la France et à faire de Calais – qui se trouve à 25 km des côtes anglaises – «une zone de concentration de personnes en exil avec les enjeux sécuritaires et les risques humanitaires que cela implique».<sup>21</sup> Beaucoup dénoncent le fait que le Nord de la France soit devenu une sorte de zone tampon au service de la politique d'immigration de Londres. Renégocier les accords du Touquet est ainsi une proposition récurrente chez nombre de candidats aux prochaines élections présidentielles (2017). Mais la procédure juridique serait longue (les accords prévoient un préavis de deux ans) et les conséquences sur le terrain incertaines. Les autorités craignent ainsi un afflux de migrants si le passage vers le Royaume-Uni était facilité.

Enfin, au titre du régime «Dublin», il se peut qu'un autre Etat européen que la France soit responsable de la demande s'il a, par exemple, délivré un titre de séjour ou un visa en cours de validité; s'il est établi que le demandeur a franchi irrégulièrement, par voie terrestre, aérienne ou maritime, sa frontière extérieure; si le demandeur a déjà demandé l'asile dans cet autre Etat membre, *etc.* On le sait, la procédure est en souffrance et devrait être prochainement réformée.<sup>22</sup> Elle a provoqué nombre de tensions entre la France et ses

---

21. «Avis sur la situation des migrants à Calais et dans le Calaisis», *Commission nationale consultative des droits de l'homme*, 2 juillet 2015, [http://www.cncdh.fr/sites/default/files/15.07.02\\_avis\\_migrants\\_calais\\_0.pdf](http://www.cncdh.fr/sites/default/files/15.07.02_avis_migrants_calais_0.pdf).

22. La Commission propose désormais une évolution du système en introduisant notamment une procédure de recevabilité de la demande d'asile. Ainsi, il appartiendrait à l'Etat de première entrée du demandeur de vérifier avant toute chose si sa demande d'asile est recevable par application des concepts de «*premier pays d'asile*» et de «*pays tiers sûr*». Par ailleurs, un nouveau mécanisme d'équité permettra de faire en sorte qu'aucun Etat membre ne voie son régime d'asile subir une pression «*disproportionnée*». Lorsqu'un Etat recevra un nombre de demandes disproportionné, allant au-delà de la valeur de référence (plus de 150 % de celle-ci), tous les nouveaux demandeurs présents sur son territoire

voisins, en particulier avec l'Italie, une des portes d'entrée de l'Union européenne. Paris considère que les autorités italiennes, débordées, laissent des étrangers en situation irrégulière quitter leur territoire pour passer vers les autres Etats parties aux accords de Schengen, sans qu'un contrôle ne soit opéré et sans signalement dans le système Eurodac.

Les étrangers en situation irrégulière laissés libres de poursuivre leur parcours se retrouveraient pour beaucoup à Calais, aggravant la crise dans la région. Dès lors, le préfet des Alpes-Maritimes, en accord avec les autorités nationales, a décidé d'instaurer des contrôles «aléatoires» mais très fréquents.

Il a ainsi refusé, à plusieurs reprises, que des migrants et réfugiés puissent entrer sur le territoire français à partir de Vintimille car, selon les autorités et conformément à la procédure «Dublin», c'était bien à l'Italie de répondre à leur demande. Les migrants et réfugiés font manifestement l'objet de discriminations dans les contrôles frontaliers pratiqués au Pont St Ludovic et dans les trains à Menton et à Nice. Et plusieurs milliers de ceux arrivés ensuite en France sont ensuite renvoyés en Italie. Le 29 juin 2015, le juge des référés du Conseil d'État s'est estimé incompétent en l'absence de décision ministérielle formelle pour se saisir de la question et a ajouté qu'«*il ne ressort ni des pièces des dossiers, ni des informations données au cours de l'audience que ces contrôles, par leur ampleur, leur fréquence et leurs modalités de mise en œuvre, excèderaient manifestement le cadre défini par ces dispositions [européennes]*».<sup>23</sup>

Autrement dit, la France tente de faire avec l'Italie ce que le Royaume-Uni fait avec elle: lui confier la responsabilité des entrées sur son territoire des migrants et réfugiés. Vintimille est un peu devenu le «*calais italien*»<sup>24</sup> et des camps ont même été créés sur place. Les contrôles se sont d'ailleurs renforcés après les attentats du 13 novembre 2015 : sur les six premiers mois de l'année 2016, plus de 15.000 personnes ont ainsi été interpellés, dont 70% dans les trains.<sup>25</sup> La situation irrite le pouvoir italien qui dénonce le manque de solidarité de la France, de l'Autriche ou de l'Allemagne, alors que l'afflux en cause est aussi le résultat du chaos libyen depuis l'intervention française de 2011. Dans le cadre européen et pour répondre aux tensions liées à la plus grande exposition de l'Italie

---

(indépendamment de leur nationalité) seront, après vérification de la recevabilité de leur demande, relocalisés dans l'ensemble de l'UE jusqu'à ce que le nombre de demandes soit ramené en dessous de ce niveau. Un Etat membre conserve toutefois la possibilité d'échapper à cette relocalisation s'il aide financièrement le dispositif (250.000 euros pour chaque demandeur dont il aurait autrement été responsable en vertu du mécanisme d'équité)!, voy. Commission européenne, *Towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe*, 6 avril 2016, COM(2016)197final. Le sort de ces propositions comme des réformes à venir du Régime d'asile européen commun est encore très incertain.

23. Ordonnance du 29 juin 2015, Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) et autres, n. 391192, 391275, 391276, 391278, 391279.

24. M. Baumard, *Vintimille, le Calais italien*, *Le Monde*, 20 août 2016.

25. *Ibid.*



ou de la Grèce, la Commission a proposé en mai 2015 un programme de réinstallation qui a été adopté par le Conseil en juillet 2015.<sup>26</sup> Au 26 septembre 2016, les États membres avaient offert une voie d'entrée légale et sûre à 10.695 personnes sur les 22.504 qu'ils ont accepté d'accueillir au titre du programme.<sup>27</sup>

Seuls 664 ont été réinstallés en France (en provenance de la Turquie, du Liban ou de la Jordanie), même si Paris a pu réinstaller 600 autres Syriens en dehors du programme.<sup>28</sup> S'agissant du dispositif de relocalisation décidé au niveau européen, il demeure encore très insatisfaisant tant les demandes sont nombreuses et les États réticents à le faire fonctionner effectivement. Au 26 septembre 2016, la France avait relocalisé sur son territoire seulement 231 réfugiés en provenance d'Italie et 1721 en provenance de Grèce.<sup>29</sup> En résumé, la France va chercher très peu de réfugiés et elle prend grand soin à les choisir. Pour le reste, elle continue à attendre qu'ils viennent à elle, sans leur offrir les conditions administratives nécessaires pour qu'ils puissent quitter leurs États en toute sécurité.

### **3. La reconnaissance d'un statut protecteur: des procédures encore insatisfaisantes**

Incapable de faire face à l'augmentation des flux, censuré à plusieurs reprises par les juridictions européennes,<sup>30</sup> le dispositif national français d'accueil et de traitement des demandes de protection était à bout de souffle depuis plusieurs années. Le Ministre de l'Intérieur résumait un constat largement partagé : *«c'est un point d'accord entre tous les républicains - l'exercice du droit d'asile est fragilisé en France. Notre dispositif en la*

---

26. Voy. l'agenda européen en matière de migration adopté par la Commission le 13 mai 2015, COM(2015) 240 final, et Conseil de l'UE, Conclusions des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, concernant la réinstallation, au moyen de mécanismes multilatéraux et nationaux, de 20.000 personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale, 22 juillet 2015, 11130/15.

27. Voy. le sixième rapport sur la relocalisation et la réinstallation de la Commission, septembre 2016, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3183\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3183_fr.htm).

28. *Ibid.*, Annexe 3.

29. *Ibid.*, Annexe 2.

30. La Cour de justice de l'Union européenne a notamment insisté sur le montant de l'allocation versée qui doit être suffisant pour garantir des conditions de vie *«dignes»* et *«adéquates»*. Voy., par exemple, CJUE, *La Cimade & Gisti c. Ministre de l'intérieur, précité*, et, surtout, CJUE, *FEDASIL contre consorts Saciri*, arrêt du 27 février 2014, C-79/13, note à la *Rev DH/ ADL*, 5 mars 2014 par M.-L. Basilien-Gainche et S. Slama, disponible sur le site [<http://revdh.revues.org/607>]. La Cour EDH, pour sa part, est venue rappeler le droit au recours suspensif, à une décision motivée (article 13), ou rappeler *«l'obligation de fournir un logement et des conditions matérielles décentes aux demandeurs d'asile démunis»* - la saturation d'un dispositif d'accueil ne pouvant ici justifier une quelconque défaillance dans la protection spéciale due aux demandeurs (par exemple, CEDH, *V.M. et autres contre Belgique*, arrêt du 7 juillet 2015, req. n. 60125/11).

*matière est au bord de l'embolie*». <sup>31</sup> Il faut dire que le contentieux de l'asile est devenu un contentieux de «masse» qui représente en France plus du quart du contentieux des étrangers. <sup>32</sup> Plusieurs rapports de l'Administration ou du Parlement avaient ainsi dressé un constat sévère de l'état de l'accueil et du traitement de la demande sur la métropole (et de manière encore plus sévère pour l'outre-mer). <sup>33</sup> Par exemple, les délais moyens de traitement de la demande de protection internationale – de l'arrivée sur le territoire à une décision définitive de la CNDA – étaient compris entre 19 et 26 mois. <sup>34</sup> A l'occasion de la transposition de directives refondues du régime européen, la France a alors adopté une nouvelle loi asile le 29 juillet 2015 qui offre sur le papier un certain nombre d'améliorations indéniables. <sup>35</sup> Mais la mise en œuvre demeure jusqu'ici encore incertaine et insuffisante.

La loi asile de 2015 introduit de nouveaux droits pour les demandeurs et cherche à réduire les délais de réponse à la demande. S'agissant d'abord de l'accueil et de l'accompagnement, l'enregistrement doit intervenir, en principe, «trois jours ouvrés après la présentation de la demande» à un guichet unique en préfecture et sans condition préalable de domiciliation. <sup>36</sup> Une attestation de demande d'asile, qui remplace l'ancienne attestation provisoire de séjour, est alors remise. Elle permet de se maintenir régulièrement sur le territoire français jusqu'au terme d'une éventuelle procédure «Dublin» ou jusqu'à ce que l'OFPRA et, le cas échéant, la Cour statuent sur la demande. En d'autres termes, le recours suspensif est ici garanti, au moins au stade du premier

---

31. Selon les propos de Bernard Cazeneuve in compte rendu intégral des débats au Sénat lors de la première lecture de la loi asile, séance du 11 mai 2015, disponible sur le site internet [http://www.senat.fr/seances/s201505/s20150511/s20150511\\_mono.html#orat12](http://www.senat.fr/seances/s201505/s20150511/s20150511_mono.html#orat12).

32. Lequel constitue désormais un quart de celui soumis au Conseil d'Etat (sur la période 2000-2014), voy. R. Decout-Paolini, *Le Conseil d'Etat comme juge suprême du contentieux de l'asile*, in J. Fernandez et C. Laly-Chevalier (dir.), *Droit d'asile. Etat des lieux et perspectives*, Paris, Pedone, 2015, pp. 123-132, p. 126.

33. Voy. par exemple celui de l'Inspection générale des affaires sociales (l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale des affaires sociales et l'Inspection générale de l'administration, *Rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile*, avril 2013, disponible sur le site [<http://www.igas.gouv.fr>]); celui commandé par le Ministère de l'intérieur et réalisé par les parlementaires J.-L. Touraine et V. Létard (*Rapport sur la réforme de l'asile*, remis au Ministre de l'intérieur le 28 novembre 2013 par les parlementaires J.-L. Touraine et V. Létard, disponible sur le site [<http://www.interieur.gouv.fr>]); et celui du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques présenté par J. Dubié et A. Richard (Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, *Rapport d'information sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile*, présenté par J. Dubié et A. Richard le 10 avril 2014, disponible sur le site [<http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i1879.asp>]).

34. Voy. *Rapport d'information sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile*, présenté par J. Dubié et A. Richard, précité.

35. Voy. J. Fernandez, *La réforme du dispositif français d'accueil et d'examen des demandes de protection*, *Annuaire Français de Droit International*, 2014, pp. 787-816.

36. Article 19 de la loi asile précitée, qui modifie l'article L. 741-1 du CESEDA. Une dérogation est néanmoins prévue, autorisant une réponse sous 10 jours ouvrés, lorsqu'un nombre élevé de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides demande simultanément une protection internationale.

examen.<sup>37</sup> L'Office français de l'immigration et de l'intégration devient la pièce centrale du régime d'accueil. Elle dirige l'hébergement des demandeurs<sup>38</sup> et la gestion de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) à laquelle ils pourraient prétendre allocation unique, versée à tous, quels que soit leur mode d'hébergement et le régime de leur demande, et désormais ajustée à la composition familiale. L'hébergement directif à bien évidemment pour objectif de soulager les zones le plus exposées (Rhône-Alpes Auvergne, Ile de France, Hauts-de-France). Enfin, la nouvelle loi asile prévoit un droit à l'«*accompagnement social et administratif*» dans toutes les structures d'accueil.<sup>39</sup> Et le demandeur placé en procédure accélérée (ancienne procédure prioritaire) a désormais les mêmes droits (hébergement, allocation, recours suspensif) qu'un demandeur en procédure normale, sa demande devant simplement être traitée plus rapidement.

S'agissant à présent de l'examen de la demande et de l'intégration des demandeurs, le nouveau dispositif introduit des délais plus courts, accorde quelques droits supplémentaires et met au centre de l'examen la notion de vulnérabilité. Précisément, l'objectif pour l'OFPRA, établissement public, est un traitement sous trois mois moyens, malgré la possibilité que le demandeur puisse désormais être assisté d'un avocat ou d'un représentant d'une association.<sup>40</sup> La nouvelle loi asile oblige ensuite la Cour, juridiction administrative spécialisée, en procédure normale, à statuer en formation collégiale dans un délai de cinq mois.<sup>41</sup> Par ailleurs, l'OFPRA se voit reconnaître la possibilité de se

---

37. Article 21 de la loi asile *précitée*, qui modifie les articles L. 743-1 et suivants du CESEDA. Sauf décision d'irrecevabilité, de clôture ou extradition (voy. *infra*) mais «*sous réserve du respect des stipulations de l'article 33 de la convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, et de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, adoptée à Rome le 4 novembre 1950*» (L. 743-2).

38. Le dispositif prévoit vérifications et conséquences au refus de l'hébergement directif. Le bénéfice des conditions matérielles d'accueil (droit à un hébergement, bénéfice de l'allocation) peut ainsi être suspendu si le demandeur abandonne «sans motif légitime» son lieu d'hébergement déterminé, n'a pas respecté l'obligation de se présenter aux autorités, n'a pas répondu aux demandes d'informations ou ne s'est pas rendu aux entretiens personnels concernant la procédure d'asile; retiré si le demandeur d'asile a dissimulé ses ressources financières ou fourni des informations erronées sur sa situation familiale ou s'est montré violent ou irrespectueux du règlement du lieu d'hébergement; ou refusé si le demandeur présente une demande de réexamen de sa demande d'asile ou s'il n'a pas sollicité l'asile, «sans motif légitime», dans le délai de cent vingt jours à compter de son entrée en France (article 23 de la loi asile *précitée*, qui modifie l'article L. 744-8 du CESEDA).

39. Article 23 de la loi asile *précitée*, qui modifie l'article L. 744-3 du CESEDA. Le projet adopté par l'Assemblée en première lecture parlait d'accompagnement «*juridique et social*» et semblait plus adapté pour réduire les inégalités entre structures d'accueil, tant l'aide à la demande d'asile est fondamentale dans les perspectives de la reconnaissance d'une protection.

40. L'avocat ou le représentant de l'association ne peut intervenir qu'à l'issue de l'entretien pour formuler des observations, Article 11 de la loi asile *précitée*, qui modifie l'article L. 723-6 du CESEDA.

41. Article 17 de la loi asile *précitée*, qui modifie l'article L. 731-2 du CESEDA. Aucune «sanction» n'est prévue en cas de non respect des délais en question. L'office peut d'ailleurs demander à l'intéressé de se soumettre à un examen médical gratuit.

prononcer en priorité sur les demandes présentées par des «*personnes vulnérables*».<sup>42</sup> Enfin, conformément à la directive «accueil» refondue, la nouvelle loi asile autorise l'accès au marché du travail dans un délai de 9 mois à compter de l'introduction de la demande, sauf si l'Office a statué et à moins qu'un tel retard soit imputable au demandeur.<sup>43</sup>

Mais, en contrepartie, le nouveau régime est plus sévère avec les demandes de protection «préjugées» déraisonnables où les situations sous grande tension. On pense premièrement à l'outre-mer, où la demande de protection explose et où les taux de reconnaissance demeurent très bas. Le dispositif n'a ici nullement amélioré les conditions d'accueil et de traitement en vigueur dans les possessions ultra-marines de la France.<sup>44</sup> Deuxièmement, les demandes placées en procédure accélérée (trois types de placement selon au total dix critères différents, aux interprétations potentiellement extensives)<sup>45</sup> doivent maintenant être traitées par l'OFPRA dans un délai de 15 jours – contre trois mois moyens en procédure normale<sup>46</sup> – et la CNDA devra éventuellement se prononcer dans un délai de 5 semaines, et selon des modalités particulières avec notamment le recours à une formation à juge unique, sans la garantie de la présence d'un juge-assesseur nommé par le HCR.<sup>47</sup> Troisièmement, la loi asile introduit une nouvelle clause de cessation et d'exclusion qui ajoute aux clauses d'exclusion traditionnelles les dérogations à l'interdiction de non refoulement des personnes reconnues réfugiées (article 33-2 de la

---

42. Selon les circonstances, le demandeur peut être entendu par un agent de l'Office de même sexe et en présence d'un interprète de même sexe, article 11 de la loi asile *précitée*, qui modifie les articles L. 723-3, L. 723-5 et L. 723-6 du CESEDA.

43. Article 23 de la loi asile *précitée*, qui modifie l'article L. 744-11 du CESEDA.

44. Le CESEDA ne s'applique que très partiellement dans les DOM ou les COM (seulement depuis 2014 à Mayotte par exemple) voire pas du tout (dans certaines collectivités comme en Nouvelle Calédonie ou Polynésie). Des dispositions spécifiques concernent notamment le régime de la zone d'attente ou le contentieux des obligations de quitter le territoire français (OQTF). Surtout, on n'y trouve pas de dispositif d'accueil, ni hébergement stable, ni suivi juridique, social et médical. Il n'existe aucun CADA à l'outre-mer et les demandeurs ne peuvent toujours prétendre à l'ATA ou à l'aide médicale d'État (AME). Beaucoup sont ainsi livrés à eux-mêmes et le travail des quelques associations présentes se limite souvent aux besoins primaires de ces migrants.

45. La nouvelle loi asile a d'abord prévu que le placement intervient automatiquement - mais avec de nouvelles garanties - quand le demandeur provient d'un pays d'origine sûr ou lorsqu'il présente une demande de réexamen recevable. Le placement peut ensuite être décidé à la demande de l'OFPRA lorsque, entre autres, le demandeur a fait des déclarations «*manifestement fausses ou peu plausibles*». Enfin, le recours à la procédure accélérée peut être mis en œuvre par le préfet compétent en cas, notamment, de demande d'asile tardive (non-présentation dans un délai de 120 jours à compter de son entrée en France) ou de refus de se conformer à l'obligation de faire prélever ses empreintes digitales, Article 11 de la nouvelle loi asile *précitée* qui modifie l'article L. 723-2 du CESEDA.

46. Article R. 723-3 du CESEDA.

47. L'article 17 de la loi asile *précitée* modifie l'article L. 731-2 du CESEDA. Ce juge unique pourra même être un magistrat non permanent de la Cour ayant seulement six mois d'expérience en formation collégiale (*Ibid.*, article L. 732-1).

convention de Genève).<sup>48</sup> On voit ici la volonté du pouvoir de «disqualifier» plus facilement certains demandeurs ou réfugiés au nom de la lutte contre le terrorisme.

En conclusion, il est peut-être encore un peu tôt pour faire le procès du nouveau dispositif. On observera néanmoins que les délais posés par la loi ne sont à ce jour pas respectés. Nombre de Plateformes d'accueil sont déjà saturées, en particulier dans les zones sous tension (Ile de France ou outre-mer). L'absence d'enregistrement peut alors priver les individus concernés de la qualité même de demandeurs d'asile et des protections attachées à ce statut (maintien sur le territoire, hébergement, allocation, etc.). Dans chaque département, le flux est régulé par la capacité des préfectures à assumer les demandes. Or, à Paris, par exemple, la préfecture a initialement décidé de fixer à 50 puis 60 le nombre de rendez-vous par jour! Constatant que «*le délai entre la première présentation des demandeurs d'asile [...] et la date du rendez-vous pour le pré-enregistrement de la demande variait entre 75 et 130 jours en janvier 2016, pour s'établir à 115 jours en février 2016, soit près de quatre mois*», le Tribunal administratif de Paris a fini par censurer les «quotas» de la préfecture en annulant en mai 2016 la décision par laquelle le préfet de police avait organisé l'accueil des ressortissants étrangers sollicitant l'enregistrement de leur demande d'asile dans le département de Paris.<sup>49</sup> La Guyane, par ailleurs, connaît une hausse importante du nombre de demandeurs d'asile (3.900 demandes enregistrées sur les huit premiers mois de 2016, 2700 sur l'année 2015 ce qui représentait déjà 159 % de plus que 2014).<sup>50</sup> Dépassée, la Préfecture de Guyane n'enregistre plus systématiquement les demandes d'asile qui lui sont présentées!

Par ailleurs, les différentes lois de finances ont encore sous-estimé l'évolution de la demande de protection et insuffisamment œuvré à compenser ici les inégalités territoriales. Si les pouvoirs publics, quels que soient les Gouvernements, ont développé le parc de Centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA avec 33.000 places fin 2016, plus de 4.000 nouvelles places auront été créées en 2015 et 5.500 places supplémentaires

---

48. «*Le statut de réfugié peut être refusé ou il peut être mis fin à ce statut lorsque: 1. Il y a des raisons sérieuses de considérer que la présence en France de la personne concernée constitue une menace grave pour la sûreté de l'État; 2. La personne concernée a été condamnée en dernier ressort en France soit pour un crime, soit pour un délit constituant un acte de terrorisme ou puni de dix ans d'emprisonnement, et sa présence constitue une menace grave pour la société*» (article 3 de la nouvelle loi asile qui modifie l'article L. 711-6 du Statut).

49. Le TA a enjoint au préfet de police de réexaminer dans un délai de trois mois les modalités d'organisation de l'enregistrement des demandes d'asile dans le département de Paris afin de permettre la présentation personnelle du demandeur dans le délai fixé à l'article L. 741-1 du CESEDA; TA, *association Cimade et autres*, 27 mai 2016, n. 1602395/3-2.

50. Voy. le communiqué de Médecins du Monde, 27 septembre 2016, <http://www.medecinsdumonde.org/actualites/presse/2016/09/27/guyane-violation-manifeste-du-droit-dasile>.

devraient être créés en 2016-2017),<sup>51</sup> l'hébergement d'urgence est encore très sollicité pour abriter des demandeurs et la mise en place d'un accompagnement social des familles concernées ne bénéficie pas du financement adéquat. La situation à Calais, à Grande-Synthe, illustre cette tension. Selon les chiffres du Ministère de l'Intérieur, 7.000 migrants sont présents sur le campement de la Lande à Calais. Le président François Hollande a annoncé le démantèlement du camp d'ici à la fin de l'année. Chaque migrant pouvant prétendre à l'asile sera dirigé vers un des 164 centres d'accueil et d'orientation ouverts en France, vers lesquels 5.800 personnes ont déjà été orientées.<sup>52</sup> Mais la situation engendre des postures populistes parfois déplorables dans une période électorale sensible. Beaucoup de responsables régionaux s'opposent ainsi à ce que des migrants et réfugiés soient réinstallés dans la collectivité qu'ils dirigent.

S'agissant du traitement de la demande, en second lieu, l'OFPRA ou la CNDA, s'ils avaient pu en partie anticiper certaines évolutions, se trouvent encore en phase d'adaptation (s'agissant, par exemple, de la présence d'un tiers dans l'entretien avec un officier de protection ou s'agissant de la mise en place du juge unique). Les deux institutions en ont profité pour approfondir la réflexion sur leurs pratiques et améliorer leur communication auprès des demandeurs.<sup>53</sup> L'OFPRA a vu ses moyens considérablement augmenter lors des dernières lois de finances, la subvention de l'État passant de 29 millions en 2009 à plus de 45 millions en 2015 (permettant notamment le recrutement de plus de 100 pleins temps depuis 2013, officiers de protection ou cadres administratifs). Ce soutien, et celui accordé à la CNDA, ont permis de réduire considérablement les délais. Le régime des procédures accélérées et le recours croissant au juge unique (28% des affaires devant la Cour, et le taux devrait considérablement augmenter courant 2016) contribuent également à répondre plus rapidement à la demande. La durée moyenne de traitement des premières demandes en procédure normale

---

51. Observations spécifiques du Rapporteur spécial, le Sénateur Roger Karouchi, Commission des finances, Sénat, *précitées*.

52. *Calais, vers le démantèlement complet et définitif du campement de la Lande*, 27 septembre 2016, <http://www.gouvernement.fr/argumentaire/calais-vers-le-demantelement-complet-et-definitif-du-campement-de-la-lande>.

53. L'OFPRA a développé son site Internet, sa présence sur les réseaux sociaux et surtout les contrôles qualité de ses décisions, en collaboration avec le HCR (voy., par exemple, le deuxième exercice d'évaluation, 12 mai 2016, disponible sur le site [<https://ofpra.gouv.fr/>]). De nouveaux formulaires de demande d'asile et leur notice explicative, prenant en compte les évolutions législatives et réglementaires, ont été élaborés en vue de leur remise par les préfetures aux demandeurs d'asile. L'OFPRA a publié un guide des procédures (2015, disponible sur le site [<https://ofpra.gouv.fr/>]) qui vient compléter l'utile guide du demandeur d'asile en France (DGEF, novembre 2015, disponible sur le site [<https://ofpra.gouv.fr/>]). La Cour conduit également plusieurs réflexions sur l'amélioration des rapports d'instruction, de la qualité de l'interprétariat, des conditions de l'audience et de l'écriture de ses décisions. Plusieurs d'entre elles sont désormais accessibles sur le site internet de la Cour [<http://www.cnda.fr/>]. La structure de la CNDA a également été revue (division en sections).

a ainsi continué de baisser et la durée de la phase de traitement de la demande de protection devrait prochainement correspondre aux délais fixés par le dispositif. En revanche, la phase d'accueil et d'enregistrement de la demande connaît des tensions toujours très vives. En somme, c'est en amont du parcours du demandeur que les blocages sont les plus problématiques pour répondre au délai de 9 mois visé.

En définitive, la politique française à l'égard du droit de l'asile semble surtout réactive, nullement «exceptionnaliste». Il faut souvent un engagement déterminé des associations<sup>54</sup> et la pression des instruments internationaux qu'elle s'est rendue opposable pour que la France prenne enfin la mesure du phénomène et tente de répondre aux attentes de ceux qui croient encore à sa destinée.

---

54. Certaines furent également décorées. L. Chevalley, par exemple, qui dirigea le Service social d'aide aux émigrants (SSAE) et qui fut reconnue «Juste parmi les Nations» reçut la Médaille Nansen en 1965. Plus tard, l'ONG Médecins sans frontières, d'origine française, fut également honorée de la même distinction en 1993, avant de recevoir le Prix Nobel de la paix en 1999.