

Sous la direction de
JULIAN FERNANDEZ et CAROLINE LALY-CHEVALIER

Droit d'asile



Etat des lieux et perspectives

Préface de
THIERRY TUOT

Editions A. PEDONE

Cet ouvrage s'appuie sur les actes d'un colloque international intitulé « Le parcours du demandeur de protection en France. Questions choisies et regards croisés », tenu à l'Université de Lille (Lille 2, Droit et Santé) les 27 et 28 novembre 2014 et organisé sous la direction des Pr. Remi DECOUT-PAOLINI, Julian FERNANDEZ et de Mme Caroline LALY-CHEVALIER. Le concours de Mme Barbara HILD, de M. François LECOUTRE et de M. Jules LEPOUTRE (doctorants contractuels de l'Université) fut particulièrement précieux et utile.

Les organisateurs remercient les intervenants pour leurs contributions, revues et amendées en vue de la publication des actes. Ils sont également reconnaissants aux autres auteurs qui, s'ils n'avaient pu participer au colloque, ont accepté de remettre un texte afin de compléter les thèmes initialement retenus et parvenir à une publication de référence.

Le Conseil scientifique de l'Université de Lille, présidée par le Pr. Xavier VANDENDRIESSCHE, le Centre de recherche Droits et perspectives du droit (CRDP) et l'Equipe de recherche en droit public (ERDP, alors dirigée par le Pr. Emmanuel CARTIER) doivent être remerciés pour leurs soutiens constants à cette manifestation scientifique et à la publication des actes. Mme Agnès PAKOSZ a comme toujours été d'une efficacité remarquable dans le suivi et la préparation de la conférence à l'origine de cet ouvrage.

La photo présente sur la couverture a été prise le 25 juin 2008 et montre un « cayuco » secouru par un navire de la « Salvamento Marítimo » au large de l'Espagne (Noborder Network, <https://www.flickr.com/photos/noborder>).

PREFACE

Il est peu de politiques publiques en proie à de plus intenses contradictions que celle de l'asile. On n'a jamais, surtout depuis les tragiques événements du début de l'année 2015, autant célébré les valeurs républicaines, la nécessaire unité de la communauté internationale ou le retour aux principes de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Et pourtant, s'agissant d'asile, on constate avec tristesse et colère que rien n'est fait, pensé ou dit qui illustrerait ces invocations unanimistes.

On ne peut débattre d'une politique d'asile sans un triple rappel préalable – humaniste, moral et réaliste.

Humaniste car que l'on estime nécessaire de fermer les frontières ou de les ouvrir, d'accepter les demandeurs ou de les refouler, de leurs reconnaître des droits ou de les cantonner ; nous parlons d'hommes et de femmes, qui, au terme de parcours dont la plupart d'entre nous ne supporteraient la dureté, parviennent sur notre territoire qu'ils ont vu comme un des paradis terrestres. Apprécier les épreuves par eux subies et quelles qu'en soient les motivations – à moins de considérer la misère comme méprisable et d'exclure que le dénuement excuse la recherche d'un salut – impose d'abord que notre attitude ne soit pas cette fermeture aigrie et vaticinante à quoi les propagateurs du déclin français voudraient résumer notre caractère. Notre grand pays se doit à lui-même de saluer avec bienveillance ceux qui au prix de mille tourments passent ses frontières. Nous ne pouvons revendiquer nos valeurs face au monde et les piétiner à la première occasion qui se donne de les illustrer. Un demandeur d'asile cherche la prospérité, la paix, pour sa famille et pour lui, la tolérance, pour sa foi et ses idées, la liberté d'échapper à sa condition et aux malédictions de sa naissance. Convenons que ce sont là de belles illustrations du meilleur de l'espèce humaine.

Moral, donc nécessairement : l'asile international que régit la convention de Genève est la réassurance que donne la communauté des nations à des principes qui sont au cœur de notre république, telle que trempée dans les années révolutionnaires. Il est peu de domaines de l'action publique qui ne donnent autant occasion de mettre en œuvre immédiatement la totalité de la déclaration des droits de l'homme. De la dignité à la liberté, tous les principes structurants en sont requis pour définir le chemin à suivre. Le flux des demandeurs d'asile n'est pas une fatalité qui nous accable – ce sont eux, rappelons-le, qui sont accablés. C'est avant tout le phénomène qui nous

DROIT D'ASILE

permet de dire – à nous-mêmes comme au monde – ce qu'est la France. Traiter dignement, efficacement, rapidement, humainement la demande ; assumer notre part du fardeau, que doivent partager les démocraties, de la solidarité universelle face aux violences qui perdurent, est la condition de notre puissance, de celle de notre parole sur la scène internationale. Le sang que versent nos soldats le serait en pure perte si, nous battant pour la liberté d'autrui, en Afghanistan, au Darfour, au Mali, nous refusions demain que les naufragés que laissent les peuples entiers qui sombrent ne puissent aborder à nos rives et y trouver réconfort et, si le droit le commande, asile. Les leçons que nous donnons si volontiers au monde, seraient pathétiques ou ridicules si nous ne les appuyions du traitement rigoureux et humain des demandeurs. Le patriotisme et ses exigences passent aujourd'hui par l'asile, non son refus.

La morale – vivre l'asile selon nos principes et non selon notre confort égoïste de petits blancs repus et apeurés – rejoint du reste le *réalisme* : qui exige là aussi qu'on ne se paye pas que de mots. Réalisme qui commande de ne pas fuir la réalité – la demande demeure, dans une majorité écrasante, dénuée de tout motif politique, et purement économique. Elle nourrit l'essentiel de l'immigration irrégulière. Nous ne pouvons, économiquement et socialement, absorber des flux significatifs de demandeurs sans risque pour l'équilibre social. Aussi destructeurs de nos valeurs sont, d'une part, les héritiers pleins de rancœur de la France moisie rétive à tout étranger (autre que l'occupant peut-être), peureuse et recroquevillée, et, d'autre part, les zélotes aveugles de l'ouverture à tout, sans limite ni règle, dans un multiculturalisme qui se révèle vite inculte – fantasme irresponsable propagé avec naïveté par les idiots utiles de l'obscurantisme. La morale commande le réalisme, dans tous les sens. Mais le réalisme n'impose ni la brutalité, ni le cynisme. Seulement l'efficacité et la responsabilité. Le harcèlement permanent des demandeurs, l'insécurité, le refus d'appliquer le droit, la parcimonie dans les moyens du traitement de leur accueil et de leur séjour, conduisent à créer une population croissante de demandeurs qui par suite d'un séjour trop long ne pourront en fait sinon en droit jamais être accueillis mais jamais refoulés.

Ce rappel étant fait, de quoi s'agit il et que faire ?

D'un mouvement permanent et inéluctable, durable, profond. La violence du monde ne se tarira pas ; et la globalisation rendra à jamais possible les mouvements de population suscités par les conflits, le climat, ou l'écart de santé et de richesse. Autant en prendre notre part. La marée humaine qui bat nos frontières est d'échelle géologique. Elle n'est pas près de se retirer. Nos efforts pour réduire les tensions n'en sont que plus nécessaires – la réponse aux excès de flux migratoires contraints est encore et toujours dans la solidarité, le développement, le partage des ressources et de la sécurité.

PRÉFACE

Mais ils n'éradiqueront certainement pas l'intolérance religieuse, la folie ethnique, les inégalités – ni, pendant longtemps encore, l'attractivité d'un monde où le pire des métiers ici est encore une richesse vu de là bas (et si action de police il doit y avoir elle devrait porter massivement sur la répression de l'emploi clandestin, seule de nature à tarir l'immigration économique – évidemment, il faut alors s'aliéner les sympathies des employeurs qui y recourent). Alors, tenons-nous lucidement prêts à faire face à des flux constants, ou croissants.

Devant cette marée humaine, notre devoir est d'abord de sauver la vie, et la frontière franchie, d'accueillir avec bienveillance. Cessons de marcher sur les brisées extrémistes en nous focalisant sur les frontières – il est impossible de les fermer tout à fait et tromper l'opinion à ce sujet décrédibilise un peu plus la parole publique. Il est exclu de les abolir entièrement et l'envisager conduit à tous les excès et insuffisances comme un jour le triste bilan des accords de Dublin le montrera. Il faut quitter le café du commerce et ses fausses idées, et n'agir que guidés par des principes. Ils sont, en la matière, simples : accueillir plus de réfugiés politiques est possible (et souhaitable – pour illustrer nos valeurs, pour reprendre la tête des nations défendant les droits de l'homme, pour rayonner plus avant dans le monde) si nous sommes en mesure de déterminer beaucoup plus vite qui y a droit, et de reconduire effectivement ceux qui n'en ont pas. Le système actuel a tous les défauts : inutilement humiliant, souvent aveugle, il est inefficace, onéreux, lent et abouti à la fin à fabriquer des clandestins qui finiront par être régularisés. Traiter bien, vite et avec toutes les garanties du droit permettrait, à bien moindre coût, en quelques mois, de reconduire effectivement les demandeurs déboutés, qu'aujourd'hui nous combattons puis finissons de guerre lasse (menée contre eux !) par régulariser.

L'Europe a sa place ici, mais certes pas comme elle l'a occupée jusqu'à présent : une Europe des frontières communes, ou nous n'accepterions pas les traitements inhumains et dégradants que font subir certains pays aux primo-arrivants ; mais qui aiderait chacun – sa police, ses juges, ses centres sociaux d'accueil – à faire face à la charge et à organiser une réelle solidarité européenne. Il s'agirait non pas de nier que la demande d'asile s'adresse à un pays – choix fondamental dont on s'étonne que l'Europe le nie impunément, comme s'il était indifférent à un demandeur d'asile de demander à être accueilli en Lettonie plutôt qu'à Malte, en Irlande ou en Hollande, au hasard des aéroports – mais de coordonner des standards élevés d'accueil, non par des directives illusoires mais par des moyens et des compétences partagées.

Reste que la charge est avant tout nôtre, en tant que nation. Si nous n'avons pas à rougir, au vu des milliers de réfugiés accueillis ces cinquante dernières années, comparés à d'autres pays prompts à donner des leçons qu'ils

DROIT D'ASILE

pourraient commencer par apprendre, nous devons sortir d'un débat entièrement dominé par l'ordre public, sur la défensive, et refonder largement nos politiques. Nous en avons les acteurs – des agents publics formés et investis, qui ne demandent qu'à mieux être employés ; des établissements, services et juridictions dont l'expertise est reconnue ; un tissu associatif qui résiste malgré le désengagement des pouvoirs publics et qui porte en lui des solutions et des valeurs. Il y manque sans doute une intelligence de la situation qui dépasse les idées reçues, et que l'université seule peut apporter, par la recherche et par le débat. C'était le but du colloque dont les actes sont réunis ici, dont le premier apport est de rappeler que la réflexion doit supplanter les réflexes, et qu'il n'est de politique que pensée. Sur ces bases, la France peut redevenir – au bénéfice partagé de sa population et des réfugiés – ce qu'elle ne saurait cesser d'être sans perdre son âme : terre d'asile.

Thierry TUOT

TABLE DES MATIERES

Liste des auteurs	5
Préface	
Thierry TUOT	7
Propos introductifs	
Julian FERNANDEZ et Caroline LALY-CHEVALIER	11

I. ORIGINE ET ACCUEIL

DES DEMANDEURS DE PROTECTION

Crises internationales et demandes de protection	
Philippe LECLERC	27
Union européenne et demandes de protection	
Marie-Laure BASILIEN-GAINCHE	33
Pays d'origine sûrs et demandes de protection	
Jean GAEREMYNCK	43
Difficultés et enjeux de l'accompagnement des demandeurs d'asile	
Pierre HENRY	57
L'accès du mineur isolé étranger à la demande de protection	
Barbara HILD	69
Les effets d'une protection préalable sur la demande d'asile présentée en France	
Alexis MARIE	89

II. ARTICULATIONS

INSTITUTIONNELLES ET JURIDICTIONNELLES

L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)	
Pascal BRICE	113
La Cour nationale du droit d'asile (CNDA)	
Martine DENIS-LINTON	119
Le Conseil d'Etat comme juge suprême du contentieux de l'asile	
Rémi DECOUT-PAOLINI	123
L'architecture institutionnelle en matière d'asile au Royaume-Uni	
Hélène LAMBERT	133
L'architecture institutionnelle en matière d'asile en Italie	
Paolo BONETTI	141
L'architecture institutionnelle en matière d'asile en Allemagne	
Kai-Uwe RIESE	159

DROIT D'ASILE

III. FONDEMENTS, GARANTIES INTERNATIONALES ET DÉFIS INTERNES

Les protections internationales	
Chloé VIEL	167
L'apport de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne	
Anne-Marie TOURNÉPICHE	193
L'apport de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme	
Hélène TIGROUDJA	203
L'asile constitutionnel	
François LECOUTRE	211
La détermination du pays de rattachement du demandeur de protection	
Hélène RASPAIL	225
La motivation des décisions en matière d'asile	
Caroline LANTERO	247
Conseiller et représenter les demandeurs d'asile	
Thomas WENDLING	261

IV. DEVENIR DES PROTÉGÉS ET DÉBOUTÉS

L'intégration des personnes protégées au sein de l'Union européenne	
Yves PASCOUAT	271
L'accès à la naturalisation des réfugiés au sein de l'ordre juridique de l'Union européenne	
Jules LEPOUTRE	287
La réunification familiale du réfugié et apatride	
Florence BOREIL	303
Le devenir des demandeurs d'asile	
Geneviève JACQUES	309
Les déboutés du droit d'asile	
Serge SLAMA	315
Les lignes de force de la réforme actuelle	
Brigitte FRENAIS-CHAMAILLARD	333

ANNEXES

1. Lexique du contentieux du droit d'asile	345
2. Données sur la demande de protection dans les Etats industrialisés, dans l'Union européenne et en France	349
3. Extraits de l'Etude d'impact du projet de loi réforme asile 2014, loi adoptée en 2015	353
4. Note révisée du HCR Paris sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile ..	397

L'accès à une protection au titre de l'asile est aujourd'hui l'objet de vives tensions, liées à un manque de moyens et à l'augmentation de la demande. Les crises en Iraq, Libye, Syrie et ailleurs, provoquent exodes de masse et départs de nouveaux pourchassés. Mais le régime attire aussi les migrants économiques qui peuvent vouloir opportunément y prétendre.

Dans ces conditions, toute réforme doit viser le juste équilibre entre la célérité nécessaire des procédures et le respect impérieux des droits des demandeurs. Longtemps repoussés, les projets de lois relatifs à la réforme de l'asile et au droit des étrangers sont désormais engagés. La rationalisation aujourd'hui en discussion répond-elle en partie aux carences constatées ? Quel nouvel équilibre entre juger vite et juger mieux les demandes de protection ? Quid de l'influence du droit de l'Union européenne et du droit international des droits de l'homme ?

Cet ouvrage collectif est issu d'une conférence internationale organisée à l'Université de Lille et propose une lecture critique et thématique des enjeux actuels du droit d'asile et du parcours d'un demandeur de protection. Il réunit les contributions des plus grands spécialistes de l'asile, qu'ils proviennent du monde universitaire, institutionnel ou associatif.

Julian Fernandez, Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II), Directeur du Centre Thucydide (Analyse et recherche en relations internationales) et Juge-Assesseur (HCR) à la Cour nationale du droit d'asile.

Caroline Laly-Chevalier, Maître de conférences (HDR) à l'Université Lille 2, en détachement auprès de la Représentation en France du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.



ISBN 978-2-233-00756-8

34 €

La photo présente sur la couverture a été prise le 25 juin 2008 et montre un « cayuco » secouru par un navire de la « Salvamento Marítimo » au large de l'Espagne (Noborder Network, <https://www.flickr.com/photos/noborder/2610272730/>)