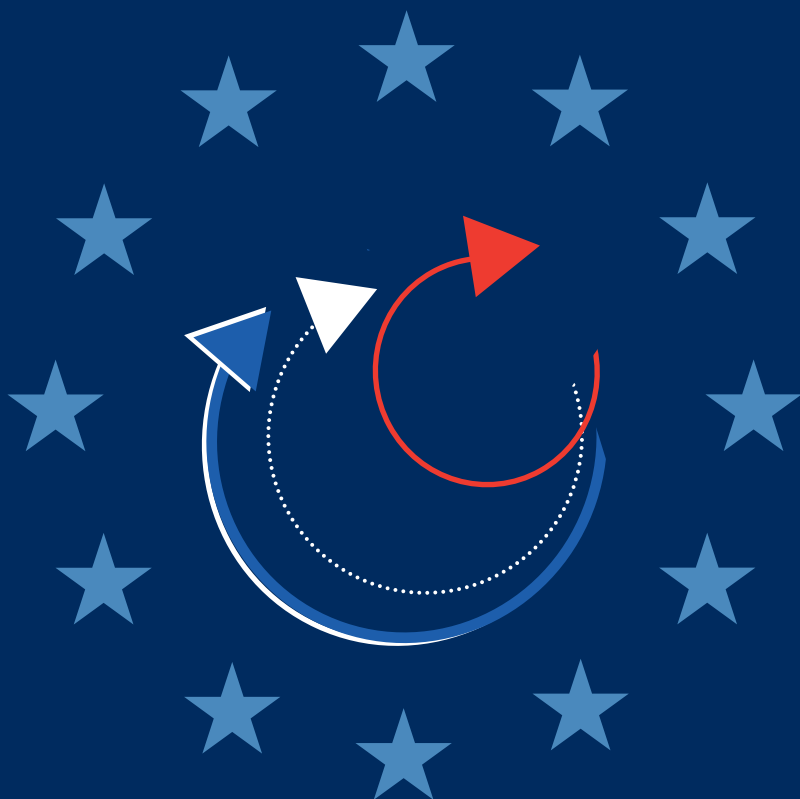


A C T E S D U C O L L O Q U E D E C A E N



LA REFORME DE L'ASILE MISE EN ŒUVRE

Sous la direction de
Catherine-Amélie CHASSIN



Editions A. PEDONE

Actes du colloque de Caen du 10 juin 2016

LA RÉFORME DE L'ASILE
MISE EN ŒUVRE

Sous la direction de
Catherine Amélie CHASSIN

Editions PEDONE

Paris

SOMMAIRE

Avant-propos,
par Jonas BOCHET

PARTIE 1. L'ACCÈS À L'ASILE

Chapitre 1. Problématiques européennes de l'asile

*Le régime d'asile européen commun : l'impératif de progrès d'un cadre
constitutionnel commun,*
par Laurence POTVIN-SOLIS

*Le droit d'asile et la crise récente sur la Route des Balkans :
le cas de la République de Macédoine*
par Saso GEORGIEVSKI

La compétence de la France : le système Dublin à l'épreuve,
par Catherine-Amélie CHASSIN

Chapitre 2. Droits et statut du demandeur d'asile

La procédure accélérée devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)
par Florence MALVASIO

Santé et asile en France,
par Juliette LECAME

L'accès des demandeurs d'asile au logement et à l'éducation en France,
par Caroline PICHERAL

PARTIE 2. LES CONDITIONS DE LA PROTECTION

Chapitre 1. Les difficultés conceptuelles

Les défis renouvelés du statut de réfugié : la notion de groupe social,
par Alexandra KORSAKOFF

*Entre stratégie de défausse et équilibre précaire : à propos de trois
incertitudes sur la Protection subsidiaire c)*
par Julian FERNANDEZ

Chapitre 2. Les limites des protections internationale et européenne

L'exclusion des protections internationale et européenne,
par Marina EUDES

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

par Jean-Manuel LARRALDE

AVANT-PROPOS

JONAS BOCHET

Directeur de l'Institut international des droits de l'Homme et de la paix

Le lundi 24 octobre 2016, les autorités françaises ont lancé le processus de démantèlement de la Jungle de Calais. Quelques jours plus tard, les premiers chiffres sont tombés : 7.064 personnes ont été « mises à l'abri » pour reprendre la terminologie gouvernementale et envoyées dans des dizaines de centre d'accueil et d'orientation répartis sur l'ensemble du territoire français. Une semaine après ce démantèlement médiatique, ce sont près de 3.852 personnes dormant à proximité du Métro Stalingrad à Paris qui ont également été évacuées.

Un an après la promulgation de la loi du 29 juillet 2015 portant réforme de l'asile, force est de constater qu'un certain nombre de difficultés demeure. Cette réforme de l'asile, attendue depuis longtemps, répondait à un constat dressé par les députés V. Létard et J.L. Touraine dans un rapport remis au Ministre de l'intérieur en novembre 2013 : « *Les dysfonctionnement importants du système français de l'asile le mettent aujourd'hui en danger* ». Selon les Députés, il était donc nécessaire, voire vitale, de réfléchir à la modernisation du système de l'asile français afin de répondre d'une part aux défis posés par l'augmentation considérable des flux de migrants en Europe observés depuis 2014 et d'autre part aux nouvelles exigences européennes en matière d'asile.

Après des mois de consultations et de nombreuses navettes entre l'Assemblée Nationale et le Sénat, la loi portant sur la réforme de l'asile a donc été promulguée le 29 juillet 2015. Selon le Ministère de l'intérieur, la nouvelle loi présente trois nouveautés essentielles : elle accroît les droits des demandeurs d'asile (*Voyez en ce sens les contributions de Mesdames Juliette Lecame et Caroline Picheral*), elle accélère les procédures de détermination du statut de réfugiés (*Voyez en ce sens la contribution de Madame Florence Malvasio*) et enfin elle permet un meilleur diagnostic et prise en compte des vulnérabilités à tous les stades du parcours du demandeur.

AVANT-PROPOS

Si les objectifs poursuivis par la loi de 2015 apparaissent louables et nécessaires au vue des nombreux disfonctionnements constatés par les associations de solidarité avec les migrants, les autorités administratives (comme le Défenseur des Droits par exemple) ou les autorités politiques (Assemblée nationale), les choses évoluent lentement sur le terrain un peu plus d'un an après sa promulgation. En témoigne, le nombre impressionnant de personnes évacuées des campements de Calais et de Stalingrad qui n'ont pas réussi à intégrer le système d'accueil des demandeurs d'asile, en place sur le territoire français.

Cette réforme de l'asile s'inscrit également dans un contexte régional fort puisqu'elle transpose un certain nombre de directives européennes visant à harmoniser les systèmes nationaux d'asile des Etats membre de l'Union Européenne. La politique de l'Union européenne en matière d'asile est d'ailleurs décriée par nombre de spécialistes, a fortiori depuis l'augmentation considérable des flux migratoires en 2014. Incapable de répondre aux défis posés par cette crise majeure, l'Union Européenne a tout d'abord tenté de contenir les flux migratoires à ses frontières (*Voyez en ce sens la contribution de Monsieur Saso Georgievski*), avant de sceller un accord plus que discutable avec la Turquie.

Au-delà de la tentative de maîtrise des flux, l'Union Européenne a adopté un régime d'asile européen commun (RAEC). Le RAEC est un ensemble de textes législatifs fixant des normes et procédures communes aux Etats membres de l'Union européenne en matière de protection internationale, afin d'offrir aux demandeurs comme aux bénéficiaires un statut uniforme et un degré égal de protection sur tout le territoire de l'Union (*Voyez la contribution de Madame Potvin-Solis*).

Symbole de ce régime commun et unifié, le règlement Dublin III qui établit que toute demande d'asile introduite dans l'Union Européenne relève de la responsabilité d'un Etat membre. Ce règlement établit une liste de critère permettant de déterminer l'Etat responsable d'une demande d'asile (*Voyez en ce sens la contribution de Madame Catherine-Amélie Chassin*). Succédant au règlement Dublin II adopté en 2003, le règlement Dublin III du 29 juin 2013 illustre les difficultés de l'Union Européenne à mettre en œuvre un régime d'asile européen commun.

Afin de répondre aux fortes disparités qui subsistent d'un Etat membre à l'autre pour ce qui est de l'octroi de la protection internationale et des formes que celle-ci revêtait, l'Union Européenne a adopté une directive le 13 décembre 2011 afin, notamment, d'adopter une définition commune de plusieurs notions inhérentes au droit d'asile. Cette directive a par la suite été transposée en droit français par la loi du 29 juillet 2015.

La notion d'appartenance à un certain groupe social, qui constitue sans nul doute l'une des notions les plus commentées de la Convention de Genève relatif au statut de réfugié de 1951, a ainsi fait l'objet d'une certaine actualité avec la réforme française de l'asile de juillet 2015 (*Voyez en ce sens la contribution de Madame Alexandra Korsakoff*).

De même, le législateur national a fait évoluer la lettre de l'article L712-1c du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Cet article prévoit que « le bénéfice de la protection subsidiaire est accordée à toute personne qui ne remplit pas les conditions pour se voir reconnaître la qualité de réfugié et pour laquelle il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'elle courrait dans son pays un risque réel de subir l'une des atteintes graves suivantes (...) s'agissant d'un civil, une menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence qui peut s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle et résultant d'une situation de conflit armé interne ou international ». Sans nouvelle clarification de la part du législateur sur cette notion, toutes les interprétations sont permises, de la plus restrictive à la plus extensive (*Voyez en ce sens la contribution de Monsieur Julian Fernandez*).

Répondant enfin à quelques cas médiatiques relayés au cours des mois précédents la promulgation de la loi, la réforme du 29 juillet 2015 affine, ou complexifie c'est selon, la notion d'exclusion des protections internationale et européenne. Au terme de l'article 1F de la Convention de Genève relatif au statut de réfugié, « les dispositions de cette Convention ne seront pas applicables aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser : a) qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes ; b) qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiées ; c) qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies ». Si la loi de juillet 2015 vient salutairement rappeler quelques principes directeurs sur la mise en œuvre de l'article 1F de la Convention de Genève, elle n'hésite pas à élargir le champ d'application de cet article, allant de ce fait à l'encontre de l'esprit de la Convention de 1951 (*Voyez en ce sens la contribution de Madame Marina Eudes*).

Vous le voyez donc, près d'un an après la promulgation de la loi du 29 juillet 2015, il était donc plus que nécessaire de tirer un premier bilan de sa mise en œuvre, tant la matière a été considérablement impactée par la mise en œuvre de ce nouveau cadre législatif.

Il était donc tout à fait naturel pour l'Institut international des droits de l'Homme et de la paix de participer à l'organisation de ce colloque.

AVANT-PROPOS

Association loi 1901, l'Institut a pour objet de promouvoir et développer des projets œuvrant à une meilleure compréhension des droits et libertés fondamentaux. Depuis sa création en 2008, l'Institut a participé à de nombreux travaux de recherche sur ces questions acquérant ainsi une expertise juridique unique. Fort de cette expertise, l'Institut mène des projets de diffusion des droits de l'Homme afin que chaque citoyen puisse disposer des clés pour comprendre les grandes notions qui font l'actualité.

L'Institut international des droits de l'Homme et de la paix tient à remercier Madame Catherine-Amélie Chassin pour l'avoir associé à cet événement ainsi que la Faculté de droit de l'Université de Caen-Normandie pour la qualité remarquable de l'organisation de cette journée.

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS DE JONAS BOCHET	5
------------------------------------	---

PARTIE I. L'ACCÈS À L'ASILE

CHAPITRE 1. PROBLÉMATIQUES EUROPÉENNES DE L'ASILE

- Le Régime d'Asile Européen Commun : L'impératif de progrès d'un cadre constitutionnel	13
par Laurence POTVIN-SOLIS	
I. Les progrès du « commun » dans le régime d'asile européen et ses tensions avec les droits fondamentaux des étrangers	18
A. La confortation du socle institutionnel et matériel dans la gestion intégrée des frontières	19
1. Les progrès du régime européen d'asile par le processus de communautarisation.....	19
a. La soumission progressive de la coopération intergouvernementale à la méthode communautaire	20
b. L'enrichissement des bases juridiques et la confortation du rôle du Parlement européen et de la Cour de justice	23
2. L'empreinte du processus de constitutionnalisation sur le régime européen d'asile commun	27
a. L'attachement du régime européen d'asile au « cadre constitutionnel » de l'Union et à ses valeurs communes.....	27
b. Le principe de soumission du régime européen d'asile aux droits fondamentaux	29
B. Les réformes du « Paquet asile » face aux tensions entre liberté, sécurité et justice	30
1. Le processus d'harmonisation et les progrès relatifs des droits fondamentaux des étrangers sur le territoire de l'Union	32
a. Le premier Paquet asile issu du processus d'harmonisation	32
b. La refonte du « Paquet asile » sous l'empire du Traité de Lisbonne.....	33
2. La réforme du régime européen d'asile face à la crise migratoire, aux enjeux de la solidarité et des risques liés à l'externalisation	36
a. Les progrès du processus d'harmonisation des normes et des procédures en matière d'asile	36

TABLE DES MATIÈRES

b. Les enjeux internes et externes de la mise en place d'un cadre commun pour la réinstallation	37
II. Les progrès jurisprudentiels comme ciment constitutionnel pour une refondation du régime d'asile européen commun.....	39
A. Le développement nécessaire du contrôle juridictionnel interne à l'Union..	39
1. Le respect des droits fondamentaux par l'harmonisation des législations nationales.....	40
a. La garantie des droits substantiels reconnus aux étrangers sur le territoire de l'Union	40
b. Le respect des droits substantiels propres aux demandeurs d'asile ou de protection subsidiaire	43
2. L'encadrement de l'autonomie institutionnelle et procédurale des Etats membres	45
a. Le respect des garanties procédurales dans le traitement administratif des demandes.....	46
b. Le droit à un recours et à une protection juridictionnelle effectifs.....	48
B. La portée autonome du régime d'asile européen commun	49
1. La fixation d'un niveau de protection autonome dans l'Union conforme au principe de cohérence	50
a. L'autonomie des termes de la détermination du niveau de protection adéquate dans l'Union	50
b. La cohérence de la garantie des droits fondamentaux au sein du régime d'asile européen commun et dans son articulation avec les autres instruments de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice	52
2. Le régime d'asile européen commun comme expression du particularisme du principe de confiance mutuelle dans l'Union	54
a. L'autonomie du régime d'asile européen commun et le principe d'équivalence des protections entre l'Union et la Convention.....	55
b. Les progrès du contrôle juridictionnel sur la mise en œuvre des obligations de coopération et de reconnaissance mutuelle.....	56
- LE DROIT D'ASILE ET LA CRISE RÉCENTE SUR LA ROUTE DES BALKANS :	
LE CAS DE LA RÉPUBLIQUE DE MACÉDOINE	59
par Sašo GEORGIEVSKI	
I. Les garanties contre le refoulement des demandeurs d'asile	62
II. Les garanties au profit des demandeurs d'asile pendant la procédure	65
III. L'éloignement des déboutés	69
IV. Le statut des réfugiés dont la qualité est reconnue	70

LA RÉFORME DE L'ASILE MISE EN ŒUVRE

- LA COMPÉTENCE DE LA FRANCE : LE SYSTEME « DUBLIN » À L'ÉPREUVE 73

par Catherine-Amélie CHASSIN

- 1. Les chefs de compétence Dublin 75
- 2. Les aménagements Dublin..... 77
- I. Les dysfonctionnements de Dublin : l'impossibilité de réadmettre 79
 - A. Les défaillances systémiques 79
 - B. La paralysie liée aux arrivées massives..... 83
- II. Les garanties procédurales entourant la mise en œuvre du mécanisme Dublin. 86
 - A. Le droit à un recours effectif..... 86
 - B. Les motifs d'annulation de la décision de réadmission 89

CHAPITRE 2. DROITS ET STATUT DU DEMANDEUR D'ASILE..... 95

- LA PROCÉDURE ACCELERÉE DEVANT LA CNDA..... 97

par Florence MALVASIO

- I. Les cas de placement en procédure accélérée..... 97
 - A. Les différents cas de placement en procédure accélérée 97
 - 1. Le placement en procédure accélérée à l'initiative du Préfet..... 97
 - 2. Le placement en procédure accélérée à l'initiative de l'OFPPRA 98
 - B. Des éléments de complexité, d'incertitude et de confusion..... 98
 - C. Un garde-fou : la définition exigeante et actualisée de la liste des pays d'origine sûrs (POS). 98
- II. Des garanties procédurales..... 99
 - A. L'existence de passerelles entre Procédure ordinaire et Procédure accélérée 99
 - B. L'examen individuel et la prise en considération de la vulnérabilité..... 99
- III. Comparatif entre Procédure normale et Procédure accélérée..... 100
 - A. Les éléments de divergence 100
 - B. Les points communs entre les deux procédures 101
 - 1. L'office du juge de l'asile et le déroulement de l'audience 101
 - 2. Le rôle essentiel de l'oralité..... 101
 - 3. Le déroulement de l'instance..... 102

TABLE DES MATIÈRES

SANTÉ ET ASILE EN FRANCE.....	103
-------------------------------	-----

par Juliette LECAME

I. L'accès privilégié des demandeurs d'asile à l'assurance maladie-maternité	105
A. Un régime dérogatoire lié à la qualité de demandeur d'asile	105
B. Un régime suspendu à la qualité de demandeur d'asile.....	107
II. La prise en compte de l'état de santé au sein de la procédure d'asile.....	110
A. La certification médicale au soutien du droit d'asile.....	111
B. La procédure d'asile contrainte par l'état de santé du demandeur.....	114
1. La mise en œuvre de modalités particulières en raison de la maladie du demandeur	114
2. La protection de principe contre l'éloignement de l'étranger gravement malade	116

L'ACCÈS DES DEMANDEURS D'ASILE

AU LOGEMENT ET À L'ÉDUCATION EN FRANCE.....	121
---	-----

par Caroline BOITEUX-PICHERAL

I. Des régimes dissymétriques	122
A. La garantie inclusive du droit à l'éducation	123
1. La consécration d'une égalité de droits.....	123
2. L'aménagement d'une égalité des chances	124
B. L'organisation distinctive d'un droit à l'hébergement	125
1. L'improbabilité de l'accès au logement.....	125
2. La précarisation de l'accès à l'hébergement	126
II. Une effectivité érodée.....	128
A. L'accumulation des obstacles matériels	129
1. Un accès à l'hébergement compromis par la sous-capacité des structures d'accueil.....	129
2. Un accès à l'éducation fragilisé par les réalités administratives	130
B. La relativité des leviers juridictionnels.....	131
1. Des voies d'action renforcées	132
2. Une protection modulée.....	133

LA RÉFORME DE L'ASILE MISE EN ŒUVRE

PARTIE 2.
LES CONDITIONS DE LA PROTECTION
INTERNATIONALE ET/OU EUROPEENNE

CHAPITRE 1. LES DIFFICULTÉS CONCEPTUELLES 137

LES DÉFIS RENOUVELÉS DU STATUT DE RÉFUGIÉ :

LA NOTION DE GROUPE SOCIAL 139

par Alexandra KORSAKOFF

I. La condition des caractéristiques communes 141

A. Les caractéristiques communes : définition 142

1. Une intégration tardive du critère européen de « *fundamentalité* » 142

2. La rupture avec le droit de l'UE : le critère prétorien d'originalité 144

B. L'enjeu : la définition des groupes sociaux 146

1. Les groupes circonscrits sur la base de caractéristique(s) objective(s) 146

2. La prise en compte de caractéristiques subjectives 148

II. La condition de la visibilité sociale 150

A. La visibilité sociale : définition 150

1. Une visibilité subjective : évolutions 150

2. La rupture avec le droit de l'Union européenne :
une « *visibilité négative* » 151

B. L'enjeu : la mobilisation des groupes sociaux 154

1. Du champ d'application *ratione loci* des groupes sociaux 154

2. Du champ d'application *ratione personae* des groupes sociaux 156

ENTRE STRATÉGIES DE DEFAUSSE ET ÉQUILIBRE PRÉCAIRE :

A PROPOS DE TROIS INCERTITUDES DU RÉGIME DE LA PROTECTION
SUBSIDIAIRE C) 161

par Julian FERNANDEZ

I. Un régime incertain *ratione materiae* 168

II. Un régime incertain *ratione personae* 173

III. Un régime incertain *ratione conditionis* 176

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 2. LES LIMITES DES PROTECTIONS INTERNATIONALE ET/OU EUROPÉENNE.....	185
L'EXCLUSION DES PROTECTIONS INTERNATIONALE ET EUROPÉENNE.....	187
	par Marina EUDES
I. La consécration <i>a minima</i> d'éléments déjà présents dans la jurisprudence et la pratique.....	189
A. La référence aux motifs conventionnels d'exclusion	189
B. Le rappel de la nécessaire collaboration avec l'autorité judiciaire	191
II. L'introduction de nouveautés contestables au regard du texte et de l'esprit de la Convention de Genève	192
A. De nouvelles clauses de cessation liées à un motif d'exclusion	192
B. Une nouvelle clause d'exclusion qui ne dit pas son nom	194
CONCLUSIONS GÉNÉRALES	
CONCLUSIONS.....	199
	par Jean-Manuel LARRALDE
POUR ALLER PLUS LOIN : ÉLÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE	207