

Le droit d'asile en question

L'asile est la protection qu'accorde un Etat à une personne qui fuit son pays en raison des persécutions qu'elle subit ou risque de subir en l'autorisant à entrer et à séjourner sur son territoire.

Dans l'Antiquité, il était pratiqué par les cités grecques en faveur de personnes condamnées au bannissement en raison de leurs opinions ou en exil volontaire. Il était de caractère politique quand la cité accordait l'asile aux ennemis de ses ennemis ou de caractère religieux quand les réfugiés étaient des « suppliants » c'est-à-dire quand ils se plaçaient sous la protection des dieux en se rendant à leur arrivée sur le territoire dans un sanctuaire. Au Moyen-âge, fondé sur la charité chrétienne, il avait un caractère religieux : il existait la possibilité de se réfugier en un lieu relevant d'une autorité ecclésiastique. Il était alors accordé au demandeur une immunité qui interdisait à l'autorité politique de l'arrêter. Le caractère religieux a disparu à la Renaissance pour devenir un droit détenu arbitrairement par le seul pouvoir royal. Le droit d'asile est entré dans l'ordre juridique avec la Constitution de 1793 qui énonce dans son article 120 : « Le peuple français donne l'asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté et il le refuse aux tyrans ». La circulation d'un flux de réfugiés fuyant des persécutions est devenu un fait politique majeur depuis le XX^{ième} siècle. Pour tenter d'y faire face, la Société des Nations a créé le Haut Commissariat aux réfugiés en 1921, à la suite de la révolution russe et du génocide arménien. La France a été le premier pays à reconnaître l'asile comme étant un droit, le préambule de la Constitution de 1946 énonçant : « Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République ». C'est l'asile constitutionnel accordé aux demandeurs d'asile reconnus comme étant des combattants pour la liberté. La Déclaration universelle des droits de l'homme proclame le droit d'asile dans son article 14, qui à juste titre, exclut de son bénéfice les auteurs de crimes de droit commun et de crimes contre le droit international. Il devient dès lors un droit international. En 1951, la Convention de Genève signée par 142 pays soumet la reconnaissance de la qualité de réfugié à quatre conditions : se trouver hors des frontières de son pays d'origine; craindre

avec raison des persécutions en cas de retour dans ce pays; ne pas pouvoir se réclamer de sa protection; partager des opinions politiques ou appartenir à une ethnie, une religion, une nationalité, un groupe social persécutés. C'est l'asile dit conventionnel. Enfin, a été ajoutée en 2003 par le droit français la protection subsidiaire qui consiste à accorder un titre de séjour d'un an renouvelable à toute personne qui n'entrant pas dans l'un des cas prévu par l'asile constitutionnel et l'asile conventionnel serait exposée en cas de retour dans son pays soit à la peine de mort soit à des traitements inhumains ou dégradants soit à des menaces sur sa vie en raison d'un conflit armé. Mais, des situations excluent l'admission au statut de réfugié. Ainsi, un demandeur ne peut bénéficier dudit statut s'il a commis un crime grave soit de droit commun, soit de génocide, soit de guerre ou de graves violations des droits de l'homme. Le détenteur du statut peut également se le voir retiré s'il est retourné dans son pays, s'il a effectué des démarches au consulat ou à l'ambassade de celui-ci, si des changements de circonstances y sont intervenus, s'il est découvert qu'il a obtenu le statut par fraude.

Par la loi du 25 juillet 1952, la France a adopté un dispositif remarquable sur le plan humanitaire et des garanties en accordant aux demandeurs pendant la durée d'étude de leur dossier, le droit au travail, à un hébergement, au versement d'une allocation, à un suivi social, en leur délivrant un titre de séjour de 10 ans en cas de reconnaissance de la qualité de réfugié leur ouvrant droit à tous les droits dont disposent les français à l'exception du droit de vote, en confiant la décision à un établissement public, l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides, (OFPRA) - l'apatride est une personne qu'aucun Etat ne reconnaît comme son ressortissant - administrativement autonome et placé sous la tutelle du ministère des Affaires Etrangères. Ainsi, le gouvernement peut influencer sur les décisions en précisant sa doctrine mais n'a aucune prise sur elles. En cas de refus, le demandeur peut déposer un recours devant une juridiction, la Commission des Recours des Réfugiés (C.R.R.) présidée par un conseiller d'État dénommée à partir de 2009, Cour Nationale du droit d'Asile (C.N.D.A.). La spécificité de ce recours est d'être de plein contentieux c'est à dire de donner à la juridiction non seulement le pouvoir d'annuler la décision attaquée mais aussi d'accorder elle-même le statut de réfugié au demandeur. Celui-ci bénéficie d'un avocat et d'un interprète. En outre, le requérant est systématiquement convoqué à l'audience, assisté gratuitement d'un interprète et a la possibilité de demander le bénéfice de l'aide juridictionnelle.

La formation de jugement comprend trois juges (un président, un représentant de l'OFPRA et un représentant du Haut Commissariat aux réfugiés), un rapporteur qui présente l'affaire, dit le droit et propose une décision, un(e) secrétaire. La participation du représentant d'une organisation internationale aux décisions d'une juridiction nationale est

une caractéristique remarquable en regard de la protection du requérant. Par ailleurs, les affaires les plus importantes appelées à faire jurisprudence sont traitées par une formation de jugement dite des sections réunies présidée par le président de la C.N.D.A. et composée de neuf juges. Enfin, le requérant peut déposer un recours en cassation devant le conseil d'Etat. C'est sa jurisprudence et celle de la C.R.R. qui ont défini la doctrine en matière d'asile. Le politique n'a pas la maîtrise du droit d'asile ce qui est une garantie contre l'arbitraire.

Or, dans les années 80, l'institution va entrer en crise à la suite de plusieurs dysfonctionnements.

Le premier tient à la croissance du nombre de demandes. En effet, l'OFPRA traitait environ 2.000 dossiers et la C.R.R. jugeait 350 affaires par an. En 1986, 26.290 demandes ont été adressées à l'O.F.P.R.A, 145.522 en 2023. Cette même année la C.N.D.A a traité : 64.685. dossiers.

Cette croissance a pour causes, d'une part, la fermeture des frontières à l'immigration de travail survenue en 1974 avec pour conséquence l'utilisation par la fraude du droit d'asile par les immigrés économiques pour obtenir un droit au séjour et au travail et, d'autre part, les troubles qui se sont multipliés dans toutes les parties du monde : luttes de minorités ethniques aspirant à l'indépendance, guerres civiles d'une ampleur et d'une gravité exceptionnelles, chute du mur de Berlin. Il faut y ajouter les régimes dictatoriaux qui se sont installés dans les anciennes colonies parfois avec la complicité de l'ancien colonisateur.

Le second découle des changements qui sont survenus dans la composition de la population réfugiée. Cette population présentait avec les ressortissants français un certain nombre d'affinités culturelles lui permettant de s'intégrer facilement. En effet, la plupart des demandeurs venaient des pays communistes européens puis dans les années 70 du Vietnam et du Chili. Ils étaient bien reçus par l'opinion. Or, l'origine des réfugiés s'est beaucoup diversifiée avec 80% d'entre eux venant des pays du Tiers Monde. Cette diversité a provoqué le ternissement de l'image du réfugié assimilé à un terroriste, un migrant économique, un fraudeur et un profiteuse par une opinion gagnée par la xénophobie, le repli sur soi et le nationalisme dans une situation de crise économique.

Il s'en est suivi une dégradation des pratiques par une administration submergée par le nombre de dossiers à traiter et la multiplication des fraudes provoquant une suspicion systématique. En réaction, les gouvernements successifs ont entrepris des réformes qui ont affaibli le droit d'asile. Ils l'ont assimilé à l'immigration en oubliant que des vies sont en jeu et qu'il s'agit de personnes qui ont fui leurs pays car victimes de détentions arbitraires, de violences policières, d'humiliations. On peut parler de xénophobie d'État car il s'agit d'une politique trouvant sa source dans une idéologie qui invente un étranger fraudeur, preneur d'espace et de travail, coupable d'une crise économique et menaçant l'unité de la Nation. L'ordonnance du Conseil d'Etat du 23 novembre 2015 est sans

appel : elle énonce que l'Etat français s'est désintéressé du sort des réfugiés vivant à Calais au point de soumettre ces derniers à des traitements inhumains et dégradants. Un nouveau pas a été franchi le 25 novembre 2015, jour où le Premier Ministre a appelé l'Europe à fermer sa porte aux migrants. Ainsi, a été supprimé le droit au travail pour les demandeurs de l'asile. Ont été mis en œuvre la procédure dite prioritaire consistant à traiter le dossier en 15 jours pour les ressortissants des pays déclarés sûrs c'est-à-dire des pays où les droits de l'homme sont considérés comme étant garantis, le procédé des ordonnances permettant au président de la C.R.R. de rejeter sur sa seule décision les recours qu'il juge sans éléments sérieux, la possibilité de rejeter une demande sans examen en cas de fraude et d'empreintes digitales altérées, le placement, en 2007, de l'O.F.P.R.A. sous la tutelle du ministère de l'intérieur ce qui a conduit à mêler le droit d'asile avec les problématiques de l'immigration et de l'ordre public et crée la confusion des missions, le même ministère se trouvant chargé de l'expulsion des sans papiers et de l'accueil des réfugiés et entretient la suspicion, la réduction à un mois du délai de recours devant la C.R.R. De plus, la politique de l'asile a connu un début d'externalisation avec les accords de coopération passés avec la Lybie et la Turquie pour qu'elle retiennent chez elles les demandeurs d'asile, les traités de Schengen et de Dublin ont limité la liberté d'installation des réfugiés en imposant le principe de la compétence d'un seul Etat pour traiter la demande d'asile et des préfectures ont illégalement empêchées de nombreux migrants de déposer des demandes d'asile.

Cependant, la C.N.D.A. et le Conseil d'Etat sont parvenus à préserver le droit d'asile en interprétant la Convention de Genève avec souplesse et de façon extensive.

En effet, la volonté politique s'est heurtée à la réalité, à l'indépendance de la justice et au respect du droit : de 77,72% en 1981, le taux d'admission est tombé à 25,3 % en 2012 mais depuis n'a cessé de remonter : 31,5% en 2015, 47 % en 2023.

Ainsi, ils ont considéré que le statut de réfugié pouvait être accordé aux mineurs même non accompagnés ; que si l'auteur des persécutions doit être l'autorité du pays dont le demandeur a la nationalité, il a étendu le champ d'application de ce principe, d'une part, aux victimes de persécutions de la part d'autorités de fait à savoir les forces étrangères d'occupation, les milices qui font la loi sur un territoire, les factions rebelles occupant un territoire et, d'autre part, aux victimes de persécutions tolérées volontairement ou encouragées par les autorités ; il a qualifié de persécutions pour un motif politique celles subies en raison de la participation à la résistance contre une armée d'occupation, de l'engagement pour la défense des droits de la femme ou d'une minorité ethnique ou nationale, des liens entretenus avec un régime déchu, de la parenté avec un opposant politique, des opinions politiques prêtées à certaines personnes du fait de leur activité ou de leur comportement ; il a reconnu comme justifiant des craintes en cas de retour dans le pays d'origine, les activités politiques entreprises en France si elles sont connues

par les autorités de ce pays ; les désertions et insoumissions inspirées par des motifs politiques ou de conscience, ont été reconnues comme constituant des groupes sociaux persécutés : les homosexuels en Ethiopie, les femmes maliennes entendant se soustraire à la pratique rituelle de l'excision, les esclaves haratins en Mauritanie ; enfin, le principe de l'unité de famille a été étendu au conjoint, au concubin, aux enfants mineurs et sous réserve d'être à sa charge, aux ascendants du réfugié. Cependant, un statut obtenu dans ces conditions est retiré en cas de divorce, de séparation ou de retrait du statut du conjoint ou du concubin.

