



COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME

Avis sur les conditions d'exercice du droit d'asile en France

Adopté par l'Assemblée plénière du 29 juin 2006

Depuis des années, dans le cadre de la politique de contrôle des flux migratoires, les pouvoirs publics prennent des mesures de plus en plus restrictives concernant l'exercice du droit d'asile. Pour sa part, la CNCDH, en charge de donner son avis aux autorités compétentes sur toutes les questions qui concernent les droits de l'homme ou l'action humanitaire, exprime une considération inverse : au nom des droits de l'homme, les candidats à bénéficier légitimement du droit d'asile ne doivent pas supporter les conséquences de dispositions législatives ou réglementaires conçues pour maîtriser les flux migratoires et sanctionner ceux qui s'introduisent sur le territoire national sous couvert d'une demande d'asile non justifiée.

La confusion entretenue depuis des années entre asile et immigration ainsi que la prévalence de considérations sécuritaires sur l'exigence de protection des réfugiés porte préjudice à l'exercice du droit d'asile en provoquant un climat de suspicion généralisée à l'encontre des demandeurs d'asile. A cet égard, l'implication du ministère de l'Intérieur dans des domaines relevant davantage de l'examen de la demande d'asile que de sa compétence en matière d'accès au territoire et au séjour ne contribue pas à lever cette ambiguïté¹.

La CNCDH constate qu'un nombre croissant de demandeurs d'asile ne bénéficie pas d'un examen équitable de leur demande de protection. Sans nier le caractère infondé de certaines demandes d'asile au regard des dispositions applicables, la CNCDH observe qu'en raison d'interprétations jurisprudentielles restrictives et de nouvelles dispositions législatives et réglementaires, l'accès à la procédure normale d'instruction de la demande est toujours plus aléatoire et le droit au recours suspensif de plus en plus fréquemment remis en cause, portant atteinte à l'effectivité du recours devant la Commission des recours des réfugiés. En outre, l'inflation législative et la complexité du système² renforcent la difficulté d'accès aux droits et les risques d'arbitraire et d'insécurité juridique soulignés par le Conseil d'Etat dans son Rapport public 2006.

Il importe donc que soit au moins respecté de manière absolue et à tous les stades de la procédure l'ensemble des garanties prévues par les instruments internationaux, le droit européen et la législation nationale en matière de droit d'asile et de protection des réfugiés.

¹ Depuis la loi du 10 décembre 2003, a été créée au sein de l'OFPRA une Mission de liaison du ministère de l'Intérieur (MILAMI). En outre le directeur général de l'OFPRA est désormais nommé sur proposition conjointe de ministère des Affaires étrangères et du ministère de l'Intérieur et il nomme son adjoint après consultation préalable des deux ministères. Depuis 2003, le directeur général adjoint a toujours été un préfet. Par ailleurs, le directeur général de l'OFPRA siège au Comité interministériel de contrôle de l'immigration institué en mai 2005. Enfin, le décret d'attribution n° 2005-669 du 16 juin 2005 du ministre de l'Intérieur prévoit désormais la mise à sa disposition des services de la Direction de la population et des migrations (ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement) pour l'exercice de ses missions en matière d'immigration.

² L'Ordonnance de 1945 relative à l'entrée et au séjour des étrangers, aujourd'hui codifiée, a été modifiée 70 fois depuis sa promulgation.

L'accès au territoire

Il convient de veiller à ce que les mesures adoptées dans le cadre du contrôle des flux migratoires en amont ne contreviennent pas aux engagements internationaux souscrits par la France en matière de protection des réfugiés, en particulier qu'ils ne constituent pas un obstacle insurmontable à l'accès au territoire et à la procédure d'examen d'une demande d'asile. Dans cet esprit, il serait notamment souhaitable qu'une formation au droit d'asile soit systématiquement dispensée au personnel des postes diplomatiques ou consulaires français ainsi qu'aux officiers de liaison chargés du contrôle de l'immigration et aux agents de la police aux frontières.

Les visas

1. Sans faire obstacle au droit à solliciter l'asile « spontanément » dans un pays, même en l'absence de document, le développement de la délivrance de visas présentés au titre de l'asile pourrait diminuer le risque que le demandeur d'asile ait recours à des filières pour accéder au territoire européen. A cet égard, le ministère des Affaires étrangères et les postes diplomatiques ou consulaires devraient faire preuve d'une plus grande souplesse dans l'appréciation des demandes.
2. Les autorités françaises devraient s'abstenir d'imposer l'exigence de visas de transit aéroportuaire aux ressortissants de pays en grande instabilité politique et en proie à la violence dont sont originaires de nombreux demandeurs d'asile.
3. S'appuyant sur les principes de la loi de 1978 sur la protection des données personnelles et eu égard au caractère très sensible des éléments biométriques, la CNCDH appelle à la plus grande prudence dans l'utilisation de ces nouvelles techniques. Elle recommande de ne pas procéder à la constitution de bases de données biométriques, *a fortiori* de fichier central³.

Immunité pénale et sanctions aux transporteurs

4. Le principe de l'immunité pénale des demandeurs d'asile entrés irrégulièrement sur le territoire d'un Etat, expressément reconnu par la Convention de Genève, devrait être formellement intégré dans la législation. Dans le même esprit et par dérogation, aucune sanction ne devrait être imposée aux transporteurs qui auraient acheminé un étranger dépourvu des documents requis à l'entrée sur le territoire mais qui aurait exprimé à l'embarquement son intention de solliciter l'asile.

L'admission sur le territoire au titre de l'asile

5. Les demandeurs d'asile doivent se voir notifier leurs droits et recevoir une information complète à tous les stades de la procédure dans une langue qu'ils comprennent et dont les termes sont compréhensibles à un non initié, au besoin avec le concours d'un interprète.

³ Avis adopté par l'assemblée plénière de la CNCDH le 1er juin 2006 relatif aux problèmes posés par l'inclusion d'éléments biométriques dans la carte nationale d'identité.

6. Tout refus d'entrée sur le territoire entraînant une mesure de refoulement du demandeur d'asile doit être susceptible de recours suspensif devant la juridiction administrative dans un délai raisonnable.
7. En cas de non admission immédiate sur le territoire, la seule mesure légale de privation de liberté doit être le placement en zone d'attente, obligation légale qui doit être respectée en toutes circonstances, tout comme l'enregistrement et la prise en considération des demandes d'asile.
8. L'appréciation de recevabilité des demandes à la frontière ne doit pas aller au-delà de l'évaluation du simple caractère « manifestement infondé » de la demande et ne peut en aucun cas relever d'un examen au fond des craintes de persécution invoquées par l'intéressé.
9. Les contrôles judiciaires en zone d'attente qui constituent l'une des garanties les plus efficaces du respect des droits des étrangers maintenus, devraient être plus fréquents. De même, la Commission nationale de contrôle des centres de rétention et zone d'attente, installée en mars 2006, doit faire plein usage des prérogatives que lui confère la loi.
10. En cas de dénonciation de violences policières ou d'autres origines s'appuyant sur des éléments matériels ou sur des témoignages circonstanciés, le procureur de la République devrait être immédiatement saisi afin qu'il puisse ouvrir une enquête judiciaire dans les délais du maintien en zone d'attente de l'intéressé(e). Il lui appartient de prendre les dispositions nécessaires pour que le plaignant soit en mesure de faire valoir tous ses droits, y compris en liaison avec l'autorité administrative compétente, par une admission temporaire conditionnelle sur le territoire.
11. Des améliorations certaines ont été apportées à la situation des demandeurs dans la zone d'attente de Roissy-Charles de Gaulle grâce à la présence de l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) et de la Croix-rouge française (CRF). La CNCDH encourage vivement une présence effective des associations dans toutes les zones d'attente et demande qu'elles disposent des moyens nécessaires pour y assumer une fonction d'assistance sociale et juridique et vérifier que les garanties d'accès aux procédures sont respectées.

Le dépôt de la demande d'asile et l'accès au séjour

Les demandeurs d'asile sont aujourd'hui confrontés à des obstacles difficilement surmontables pour déposer leur demande d'asile : le raccourcissement du délai de dépôt d'un mois à 21 jours, la nécessité d'attester d'une domiciliation, l'exigence de complétude du dossier et de l'utilisation écrite du français dès les premières démarches administratives ainsi que la mise en œuvre par les préfectures de dispositions permettant de placer les intéressés en procédure prioritaire, rendent de plus en plus aléatoire l'accès au séjour provisoire et à la procédure normale d'examen de leur demande. Ce constat rend d'autant plus pertinentes les positions antérieures adoptées par les associations de défense de droit d'asile et la CNCDH.

La domiciliation

12. Il est nécessaire de créer un régime public de domiciliation postale, associant les services de l'Etat, les collectivités territoriales et les associations. Dans l'attente de la mise en place d'un véritable dispositif national de domiciliation, il convient de faire preuve d'une plus grande souplesse dans l'appréciation des critères d'agrément des associations au cas par cas, en prenant en compte la situation individuelle des organismes postulants.
13. La disposition imposant l'obligation de justifier d'un domicile à l'expiration du récépissé d'une validité de trois mois constatant le dépôt d'une demande d'asile, est contraire au droit provisoire au séjour des demandeurs d'asile garanti par la Constitution et le Code d'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Aussi la CNCDH réitère-t-elle sa demande que cette disposition soit retirée. A tout le moins et dans l'esprit de la circulaire du 22 avril 2005 qui retient la non obligation de justifier d'un « domicile personnel effectif », les préfetures devraient harmoniser leurs pratiques et considérer qu'une simple « domiciliation postale » suffit à établir un justificatif de résidence.

Les « pays d'origine sûrs »

14. La CNCDH rappelle sa ferme opposition à l'introduction en droit européen et en droit interne de la notion de « pays d'origine sûr » qui contrevient aux dispositions de la Convention de Genève en matière de non discrimination des demandeurs d'asile selon le pays d'origine. Il est donc regrettable que le Conseil d'administration de l'OFPRA, sur suggestion du Gouvernement français, ait établi une première liste de « pays d'origine sûrs » adoptée le 30 juin 2005, élargie à cinq nouveaux pays le 16 mai 2006 et qui pénalise lourdement les demandeurs d'asile ressortissants de ces pays, placés systématiquement en procédure prioritaire.
15. La CNCDH demande le retrait de la notion de « pays d'origine sûr » de la législation française ou à tout le moins, le respect des normes minimales fixées à l'annexe II de la directive du 1^{er} décembre 2005 relative aux procédures d'asile et le non élargissement de la liste à des pays qui ne respectent pas l'intégralité des droits fondamentaux. En tout état de cause et au nom du principe de l'égalité de droit, les demandeurs d'asile relevant de ces dispositions devraient voir leur demande examinée en procédure normale et bénéficier d'un recours suspensif.
16. Enfin, elle déplore que l'élaboration de la première liste des « pays d'origine sûrs », ainsi que la décision de l'élargir à cinq nouveaux pays soient intervenues sans qu'ait été démontré publiquement que chaque pays figurant sur cette liste soit bien conforme aux prescriptions de l'article L741-4 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qui énonce qu'un pays est considéré comme « sûr » « *s'il veille au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ».

Les pays tiers « sûrs »

17. La CNCDH rappelle sa ferme opposition à la notion de « pays tiers sûr » introduit dans la directive « procédure » adoptée le 1^{er} décembre 2005 et à la possibilité d'un refus d'examen de la demande d'asile au seul motif qu'il existerait un " pays tiers sûr ". Elle encourage vivement le Comité interministériel du contrôle de l'immigration (CICI) chargé de l'étude de cette question à s'appuyer dans sa réflexion sur la jurisprudence constante du Conseil d'Etat en la matière.

La mise en œuvre du Règlement Dublin II

Le Règlement Dublin II prévoit des mécanismes de détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile dans l'espace communautaire et de transfert éventuel des intéressés vers le pays ainsi désigné. La CNCDH rappelle que la France, en vertu de dispositions constitutionnelles et du Règlement Dublin II, conserve toujours le droit souverain d'examiner une demande d'asile même dans le cas où un autre pays aurait été désigné comme responsable. De manière générale, au vu du bilan négatif de ces neuf années de mise en oeuvre⁴ et malgré des travaux de rapprochement des politiques et des pratiques des différents Etats membres de l'Union européenne, la CNCDH s'interroge sur la pertinence du maintien du dispositif « Dublin II » : d'une part les divergences d'analyse et d'appréciation de la situation de certains pays d'origine qui continuent de prévaloir entre les pays européens, reflétées dans des taux de reconnaissance très variables, notamment pour certaines nationalités, ne garantissent pas un niveau équivalent du respect des droits des demandeurs d'asile et du traitement de leur demande ; d'autre part l'analyse des statistiques disponibles sur l'application des mécanismes Dublin dans les Etats de l'Union permet de douter de leur efficacité même au regard de leur coût, de la lourdeur des procédures et des conséquences pour les demandeurs d'asile.

18. Le Règlement « Dublin II » ne peut s'appliquer qu'aux demandeurs d'asile qui se présentent pour la première fois à la préfecture. Lorsqu'ils ont été admis au séjour et que leur demande est en cours d'examen à l'OPFRA, ni ce séjour, ni cet examen ne pourront être suspendus pour des motifs liés à la détermination de l'Etat responsable.
19. Les demandeurs d'asile placés sous convocation « Dublin II » doivent bénéficier des mêmes droits et être accueillis dans les mêmes conditions que les demandeurs d'asile en procédure normale. Ils doivent notamment se voir accorder le droit au séjour provisoire conditionnant l'accès aux centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et à l'Allocation temporaire d'attente.
20. Le déroulement de la procédure « Dublin II » doit être transmis au demandeur par écrit et dans une langue qu'il maîtrise afin qu'il puisse éventuellement exercer un droit de recours et faire contrôler la légalité des décisions. A cet égard, les délais légaux de saisine du pays tiers, de réponse à cette saisine et du transfert effectif des intéressés doivent être scrupuleusement respectés par les préfectures. A l'issue de ces délais et en cas de non réponse du pays tiers, le demandeur d'asile doit être immédiatement placé en procédure normale. Tout recours contre une décision de transfert vers un Etat tiers prise en application des dispositions du règlement « Dublin II » doit être suspensif de l'exécution de cette mesure.
21. Afin d'éviter que soient prises des décisions créant des situations humainement inacceptables et qui ont été à plusieurs reprises sanctionnées par les juridictions administratives, les préfectures devraient avoir plus fréquemment recours aux dispositions permettant de déroger à la stricte application des critères de détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande, notamment la prise en compte des liens familiaux, culturels et linguistiques.

⁴ La Convention de Dublin est entrée en vigueur le 1er septembre 1997. Pour l'analyse de l'application du Règlement Dublin II, voir : UNHCR : « *The Dublin II Régulation – an UNHCR Discussion Paper* », April 2006 ; ECRE/ELENA (European Council on Refugees and Exiles/European Legal Network on Asylum) : « *Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe* », march 2006

22. Lorsqu'un demandeur d'asile fait l'objet d'une prise en charge par la France en application du Règlement Dublin, sa demande ne doit pas être considérée comme une demande de réexamen, ni être traitée dans le cadre de la procédure prioritaire.

Le recours à la procédure prioritaire

La CNCDH constate le recours excessif aux procédures prioritaires appliquées à près d'un quart des demandes d'asile et non assorties de toutes les garanties requises pour un examen équitable des dossiers, notamment celle d'un délai raisonnable d'instruction et le droit au recours suspensif.

23. L'examen des dossiers en procédure prioritaire doit demeurer l'exception. Il conviendrait en particulier de définir plus précisément des critères permettant aux services préfectoraux de placer les demandes en procédure prioritaire et d'encadrer le pouvoir d'appréciation des préfetures qui n'ont pas compétence pour l'examen des besoins de protection, compétence exclusive de l'OFPRA et de la CRR.
24. En tout état de cause, le demandeur d'asile doit voir sa demande étudiée dans un délai qui permette l'examen approfondi de sa demande avec toutes les garanties requises et puisse faire l'objet d'un recours suspensif.

L'asile en rétention administrative

25. Tout étranger interpellé en situation irrégulière et placé en centre de rétention administrative doit pouvoir exercer son droit à déposer une demande d'asile qui doit être transmise à l'OFPRA.
26. Le délai de 5 jours désormais imparti à l'étranger qui est placé en rétention pour déposer une demande d'asile doit être compris comme le délai de manifestation de la volonté d'exprimer cette demande. Compte tenu de la brièveté de ce délai et de l'exigence de la rédaction du dossier en français, il appartient à l'Etat de fournir un interprète.
27. Le délai de 96 heures imparti à l'OFPRA pour examiner une demande d'asile déposée en rétention administrative est contraire aux garanties minimales d'une procédure équitable et à l'exigence de qualité de l'instruction de la demande par l'OFPRA. La CNCDH demande donc l'allongement de ce délai et l'abandon de la procédure prioritaire dès lors que l'OFPRA convoque l'étranger pour un entretien. En tout état de cause, la procédure de demande d'asile d'une personne placée en rétention administrative doit bénéficier de l'ensemble des garanties minimales définies par le Conseil de l'Union européenne dans la directive du 1^{er} décembre 2005.

La procédure d'examen de la demande d'asile par l'OFPRA et la CRR

La loi du 10 décembre 2003 et ses décrets d'application, qui ont introduit en droit interne des notions le plus souvent élaborées au niveau communautaire, ont entraîné une réforme du droit d'asile qui a modifié en profondeur les conditions d'examen des dossiers et des critères

d'appréciation du bien-fondé de la demande. La loi institue un « guichet unique » qui présente l'avantage de l'unification et de la simplification de la procédure, toute demande de protection de quelque nature juridique qu'elle soit, relevant désormais de la compétence exclusive de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et en seconde instance de la Commission des recours des réfugiés (CRR). Mais des dispositions nouvelles telles que le raccourcissement des délais de dépôt de la demande, l'exigence du français à tous les stades de la procédure, l'exigence de complétude des dossiers par l'OFPRA, l'application de notions nouvelles comme les « pays d'origine sûrs » ou « l'asile interne », l'introduction de nouveaux motifs de rejets par ordonnances par la CRR, portent atteinte à l'exercice effectif du droit d'asile en France.

L'OFPRA ET LA CRR, INSTANCES DE PROTECTION

La protection conventionnelle

28. La protection découlant de l'application des dispositions de la Convention de Genève, qui est la seule à offrir la garantie d'une protection internationale, doit rester le mode prioritaire d'accès à l'asile et doit être appliquée de manière conforme à l'esprit et à la lettre de la Convention de Genève.

La protection constitutionnelle

29. La protection découlant de l'application du préambule de la Constitution française accordant l'asile aux « combattants de la liberté » devrait faire l'objet d'une plus grande attention et d'une définition jurisprudentielle précise permettant une application conforme à l'intention du législateur.

La protection subsidiaire

30. La protection subsidiaire doit faire l'objet d'une application conforme à l'esprit et à la lettre de la loi qui en limite explicitement le champ d'application aux demandes ne relevant pas des dispositions de la Convention de Genève. Le recours à la protection subsidiaire ne doit notamment pas se substituer à une reconnaissance de la qualité de réfugié en application des dispositions de la Convention de Genève relatives à l'*appartenance à un certain groupe social*, ni remettre en cause des avancées jurisprudentielles importantes du Conseil d'Etat et de la CRR en la matière et au regard des *opinions politiques imputées*, jurisprudences qui lient également l'OFPRA.

31. Il conviendrait de modifier la formulation du dernier critère d'octroi de la protection subsidiaire afin de lever la double exigence paradoxale d'une menace individuelle et d'un climat de violence généralisée et de couvrir ainsi de manière adéquate le besoin de protection de demandeurs d'asile fuyant des pays où règnent le chaos et la violence généralisée.

Les agents de protection

32. La CNCDH se félicite de l'abandon, par voie législative, de la jurisprudence limitant la reconnaissance du statut de réfugié aux victimes de persécutions exclusivement étatiques. Elle regrette cependant l'introduction de la notion « *d'autorités susceptibles d'offrir une protection* » et rappelle que seul un Etat internationalement reconnu peut offrir une protection effective à ses ressortissants.

L'asile interne

33. La notion d'asile interne qui consiste à considérer que le demandeur pourrait trouver refuge dans une partie de son propre pays comporte des graves risques de dérives qui sont aujourd'hui contenues par le Conseil constitutionnel⁵ et la jurisprudence de la CRR. Cette notion ne doit donc être envisagée que dans les conditions strictement délimitées par la jurisprudence qui exige que l'intéressé puisse « *en toute sûreté accéder à une partie substantielle de son pays d'origine, s'y établir et y mener une vie normale* », y compris sur le plan socio-économique.

L'indépendance de l'OFPRA et de la CRR

34. La CNCDH rappelle que l'examen au fond des demandes d'asile doit rester du ressort exclusif de l'OFPRA et de la CRR qui doivent décider et statuer en toute indépendance.

35. A cet égard, le rattachement actuel de la CRR au ministère des Affaires étrangères et sa dépendance vis-à-vis de l'OFPRA ne sont pas satisfaisants au regard des principes et de la pratique. La CNCDH demande que soit reconnue l'indépendance de la CRR, conforme au principe d'indépendance de la juridiction administrative réaffirmé par le Conseil constitutionnel⁶ et nécessaire à son bon fonctionnement. La CNCDH souhaite souligner que le rattachement de l'instance de recours au ministère de la Justice, et plus spécifiquement au Conseil d'Etat, sous le contrôle duquel elle est en tout état de cause placée, semble à terme la solution la plus satisfaisante.

Les principes directeurs de l'examen de la demande d'asile

36. La CNCDH rappelle les principes directeurs qui doivent guider les officiers de protection de l'OFPRA et les juges de la CRR dans l'appréciation du bien-fondé d'une demande :

- Il convient d'examiner à titre principal la crainte de persécution invoquée et non les persécutions subies, sauf exceptionnelle gravité de celles-ci ou appréciation de la demande au titre de l'asile constitutionnel.
- Seule l'instauration d'un climat de confiance peut favoriser l'expression la plus libre et la plus sincère du demandeur d'asile.
- Il s'agit bien avant tout de se forger une intime conviction sur la crédibilité du récit qui doit témoigner d'une certaine cohérence au regard d'informations objectives sur la situation dans le pays d'origine et d'éléments suffisamment étayés et sincères pour justifier de la crainte de persécution.
- Le doute doit bénéficier au demandeur.

37. Lorsque les demandeurs allèguent avoir été victimes de torture et de mauvais traitements, ils doivent bénéficier de conditions particulières d'audition devant l'OFPRA et la CRR, notamment de l'accompagnement d'une personne de leur choix, qui permettent la formulation des traumatismes et des sévices subis et leur prise en compte par les officiers de protection et les juges.

⁵ Décision du Conseil constitutionnel du 4 décembre 2003

⁶ Décision du Conseil constitutionnel du 4 décembre 2003

LA PROCEDURE DEVANT L'OFPPRA

Le délai de dépôt

38. La CNCDH constate que le délai de dépôt de demande d'asile, qui a été réduit à vingt et un jours, ne permet pas au demandeur l'exercice effectif de ses droits. La CNCDH recommande donc de ramener ce délai à un mois, qu'il s'agisse d'une première demande ou d'un réexamen, que les frais de traduction soient pris en charge par l'OFPPRA et qu'une assistance juridique gratuite soit prévue .

La complétude du dossier

39. Si l'exigence du français est maintenue dans la rédaction du dossier de demande d'asile, la CNCDH demande aux autorités françaises d'offrir aux demandeurs non francophones l'aide linguistique dont ils ont besoin pour déposer un dossier en bonne et due forme.
40. Compte tenu de la brièveté du délai de dépôt de la demande d'asile et des nombreuses difficultés matérielles rencontrées par le demandeur d'asile à son arrivée en France, la CNCDH appelle l'OFPPRA à faire preuve d'une plus grande souplesse dans l'appréciation de l'exigence de complétude des dossiers.

L'entretien

41. La CNCDH demande que tous les demandeurs d'asile soient convoqués par l'OFPPRA à un entretien et que l'Office fasse preuve d'une plus grande souplesse dans l'appréciation des motifs de non présentation des intéressés.
42. Le demandeur d'asile doit être entendu dans la langue de son choix et bénéficier du concours d'un interprète en tant que de besoin. Il doit pouvoir se faire accompagner de la personne de son choix, en particulier si son dossier fait apparaître explicitement ou implicitement des tortures, sévices et mauvais traitements.
43. Au nom du principe du contradictoire dans le cadre de la procédure de recours, le compte-rendu doit être le plus lisible, le plus objectif et le plus complet possible. Doivent notamment figurer les questions posées et les réponses apportées, la date et la durée de l'entretien ainsi que la langue dans laquelle il a été conduit avec ou hors présence d'un interprète.

LA PROCEDURE DE RECOURS

Le respect du contradictoire

44. La décision de rejet adressée au demandeur, et le cas échéant à son conseil, devrait être systématiquement accompagnée du compte-rendu de l'entretien mené par l'officier de protection, afin que l'intéressé puisse constituer son recours en toute connaissance de cause et répondre à la motivation de rejet de l'OFPPRA de la manière la plus complète possible.
45. Le demandeur d'asile et, le cas échéant, son conseil doivent avoir accès à l'intégralité du dossier OFPPRA qui devrait leur être transmis gracieusement par l'Office sur simple demande écrite et dans un délai raisonnable correspondant au délai de recours et de convocation devant la CRR.

46. Sinon l'intégralité du rapport, au moins les conclusions du rapporteur et éventuellement les questions et demandes de clarifications devraient être systématiquement traduites dans la langue de son choix.

Les ordonnances nouvelles

47. La CNCDH appelle à la plus grande prudence quant à la possibilité de rejeter par ordonnances des recours qui ne présenteraient « aucun élément sérieux » susceptible d'infirmer la décision de l'OFPRA. Cette disposition déjà appliquée à plus de 8% des dossiers témoigne du risque réel de dérive et de recours extensif à cette procédure et remet en cause l'effectivité du recours devant la CRR, déjà compromise par les nombreuses restrictions imposées en amont à l'accès à la procédure.

L'aide juridictionnelle

48. En l'état actuel de la législation française, l'aide juridictionnelle ne peut être accordée qu'aux demandeurs entrés régulièrement en France. La CNCDH demande une transposition la plus rapide possible de la disposition issue de la directive « procédure » qui lève cette condition d'entrée régulière et prévoit l'octroi de l'aide juridictionnelle à tout demandeur d'asile sans ressources.

La prise en charge et l'accompagnement social des demandeurs d'asile

Le dispositif français, mis en place dès le milieu des années 70 pour l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés, présente l'originalité d'un système mixte d'hébergement collectif ou individuel, laissé au libre choix de l'intéressé. Même s'il convient de s'interroger sur l'exercice réel de ce choix compte tenu du manque de places en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et de l'insuffisance des allocations accordées aux demandeurs d'asile en solution individuelle, il n'en demeure pas moins que cette spécificité mérite d'être soulignée et défendue dans un contexte européen à contre-courant.

Par ailleurs, la France est désormais tenue de respecter les normes européennes inscrites dans la directive relative aux conditions minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile, adoptée le 27 janvier 2003. Or les dispositions législatives françaises excluent du bénéfice des allocations et de la prise en charge en Centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), tous les demandeurs qui se voient opposer un refus d'autorisation provisoire de séjour, au titre du Règlement Dublin II ou en application de la procédure prioritaire. Outre que ces dispositions contreviennent à la norme européenne et au principe de l'égalité de traitement, elles placent les intéressés et leurs familles dans un extrême dénuement contraire à la dignité des personnes.

Les conditions générales de l'accueil

49. Tous les demandeurs d'asile, y compris ceux placés en procédure prioritaire ou sous convocation « Dublin II », doivent bénéficier des conditions minimales telles qu'un hébergement au titre de l'aide sociale ou le versement d'une aide matérielle sous forme d'allocation financière. A cet égard, tous les demandeurs d'asile, y compris les mineurs, devraient bénéficier de l'Allocation temporaire d'attente dès leur première démarche en préfecture, dont le montant devrait être réévalué au niveau du Revenu minimum d'insertion (RMI) avec prise en compte de la composition familiale. De manière générale, tout demandeur d'asile doit pouvoir être accueilli et bénéficier d'un accompagnement

administratif, social et juridique. En outre, les frais nécessités par la procédure d'asile (transport pour convocations, traduction...) devraient être pris en charge par l'État et être explicitement inclus dans les conditions d'accueil matérielles.

50. L'originalité du système français d'hébergement prévoyant la liberté de choix du demandeur entre un hébergement collectif en Centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ou en solution individuelle, doit être préservée au nom du respect des libertés individuelles et de la liberté de circulation et d'installation. A cet égard, la CNCDH encourage l'Etat à proposer aux demandeurs d'asile une offre de protection systématique sous la forme d'un hébergement et d'un accompagnement en CADA ou en milieu ouvert, tout en poursuivant les efforts considérables consentis depuis plusieurs années dans la création de nouvelles places en CADA et d'assurer la pérennité des plates-formes d'accueil sur l'ensemble du territoire.
51. L'accès au marché de l'emploi devrait être accordé à tout demandeur d'asile au plus tard six mois après la date du dépôt de sa demande et non un an au plus tard après le dépôt de la demande si aucune décision n'a été prise en première instance comme le prévoit la réglementation. Par ailleurs, l'accès aux dispositifs de formation professionnelle devrait être possible dès la délivrance de l'autorisation provisoire de séjour.

Le dispositif national d'accueil (DNA)

52. Les CADA doivent demeurer des lieux d'accueil, conformément à leur mission d'accompagnement social et juridique des demandeurs d'asile et d'aide à une autonomisation socio-économique durable. En aucun cas les CADA doivent devenir des lieux de consignation, ce qui tendrait à reporter sur les CADA des questions d'ordre public qui ne leur incombent pas et à mettre en porte-à-faux le travail social mené par les équipes des centres.
53. L'apprentissage de la langue française devrait être systématiquement offert à tous les demandeurs d'asile sur financement étatique, y compris dans le cadre de la prise en charge en CADA. L'acquisition de la langue française est souhaitable à tous égards, tant pour les personnes ultérieurement reconnues réfugiées ou bénéficiaires de la protection subsidiaire qui auront ainsi gagné du temps dans leur parcours d'insertion, que pour celles qui, déboutées de leur demande d'asile, pourront toujours valoriser cet acquis dans l'hypothèse d'un retour au pays.

L'accès aux soins

54. Tous les demandeurs d'asile, y compris ceux placés en procédure prioritaire ou sous convocation « Dublin II », devraient bénéficier d'un accès immédiat à la Couverture maladie universelle (CMU) dès la première présentation en préfecture.
55. Il convient de porter une attention particulière aux victimes de tortures et de mauvais traitements, comme y invite la directive « accueil », la reconnaissance des victimes de torture étant primordiale dans une démarche de soins. A cet égard, le suivi des patients dans des centres pluridisciplinaires et spécifiquement dédiés aux besoins particuliers de ces demandeurs d'asile a un bénéfice thérapeutique indéniable. A l'instar du Réseau européen des centres de soins et de réhabilitation pour victimes de torture, la CNCDH recommande au gouvernement de doter de moyens financiers suffisants les centres de soins existants et d'encourager toute initiative en ce sens. Elle recommande également

d'améliorer le système national de santé de droit commun afin qu'il réponde de manière plus adéquate aux souffrances spécifiques des victimes de torture.

LES MINEURS ISOLÉS DEMANDEURS D'ASILE

L'accès au territoire

56. La CNCDH réitère sa demande expresse d'admission immédiate sur le territoire français des mineurs isolés qui ne doivent pas être placés en zone d'attente et doivent bénéficier d'une protection judiciaire immédiate et du soutien de l'aide sociale à l'enfance. A défaut d'une admission immédiate sur le territoire, les mineurs ne doivent pas être maintenus avec les autres étrangers en zone d'attente et une solution alternative doit être proposée aux familles avec enfants.
57. Le juge des libertés et de la détention doit pouvoir se dessaisir au profit du juge pour enfant s'il estime que les dispositions réglementant l'entrée et le séjour des étrangers en France ne s'appliquent pas et que la mise en place du dispositif de protection des mineurs est nécessaire.

L'établissement de la minorité

58. Conformément à la Convention internationale des droits de l'enfant et à la législation nationale qui fixent la majorité à 18 ans, la CNCDH considère que les droits et traitements applicables aux mineurs doivent être les mêmes pour tous, sans distinction d'âge.
59. La CNCDH est très préoccupée par la situation des étrangers qui se sont déclarés mineurs et dont la minorité a été remise en cause par la Police aux frontières ou les services préfectoraux à la suite d'une expertise médico-légale ou parfois, de la part des préfetures, à la seule vue de l'intéressé, alors même que le milieu médical lui-même et le Comité consultatif national d'éthique⁷ expriment les plus expresses réserves sur la validité et la pertinence de cette expertise. Afin de mettre un terme à la situation inextricable de ces jeunes qui se retrouvent à la fois exclus du dispositif d'aide à l'enfance et des prestations dont peuvent bénéficier les demandeurs d'asile majeurs, la présomption de minorité devrait être acquise dès lors que la personne se déclare mineure, à moins qu'une décision de justice ne conclue à la majorité au vu d'un faisceau d'expertises médicales et psychologiques, scientifiquement sûres et qui respectent la dignité du jeune demandeur. Le mineur ou son représentant doit en outre avoir la possibilité de demander une contre-expertise.

L'administrateur ad hoc

60. L'administrateur ad hoc doit être en mesure d'intervenir sans délai et de représenter le mineur à tous les stades de la procédure dans l'esprit de la loi. Pour ce faire, il est nécessaire de revaloriser la fonction de l'administrateur ad hoc, y compris sur le plan financier, afin qu'il soit doté de réels pouvoirs d'accompagnement du mineur. Compte tenu de la complexité de sa mission, il doit être désigné selon des critères précis comportant notamment une solide formation en droit des étrangers, des demandeurs d'asile et des réfugiés ainsi qu'une compétence déjà éprouvée et un intérêt certain pour

⁷ Avis n° 88 du 23 juin 2005 du Comité consultatif national d'éthique *Sur les méthodes de détermination de l'âge à des fins juridiques.*

cette question. La CNCDH recommande en particulier la remise aux administrateurs ad hoc d'un guide méthodologique et la mise en place de mécanismes d'évaluation afin de les assister dans l'accomplissement de leurs missions.

Le traitement de la demande d'asile

61. L'examen de la demande d'asile présentée par un mineur isolé doit faire l'objet d'un traitement spécifique, tant par l'OFPRA que par la CRR, compte dûment tenu de l'âge et de la maturité du jeune et des traumatismes subis. L'aide juridictionnelle doit être accordée automatiquement aux mineurs isolés devant la Commission des recours des réfugiés, en attendant la transposition en droit interne de la norme européenne en la matière.

La prise en charge et l'accompagnement social des demandeurs d'asile

62. Afin de régler des situations inextricables résultant du conflit de compétence entre l'Etat et les collectivités locales sur la prise en charge des mineurs isolés demandeurs d'asile, la phase d'évaluation et d'orientation initiale des mineurs isolés doit relever clairement de la compétence de l'Etat, éventuellement dans le cadre de plates-formes d'accueil spécifiquement dédiées aux mineurs.
63. La CNCDH recommande que l'Allocation temporaire d'attente soit élargie aux mineurs isolés demandeurs d'asile qui ne seraient pas pris en charge au titre de l'aide sociale.
64. Tous les mineurs isolés demandeurs d'asile doivent avoir accès de manière systématique à une formation correspondant à leur niveau et permettant la maîtrise du français. Ils doivent en outre bénéficier d'une formation leur permettant d'obtenir une qualification professionnelle en fonction de leur niveau d'enseignement initial et avoir la garantie de pouvoir achever un cycle d'étude qualifiant, en particulier pour les jeunes entre 16 et 18 ans, étendue au-delà de leur 18^{ème} année.

<p style="text-align: center;">LA SITUATION DANS LES DEPARTEMENTS ET COLLECTIVITES TERRITORIALES D'OUTRE-MER (DOM – CTOM)</p>
--

Le dépôt et l'examen des demandes d'asile

65. La CNCDH accueille favorablement l'ouverture d'une antenne de l'OFPRA en Guadeloupe. En ce qui concerne l'organisation d'audiences foraines de la CRR dans les départements ou collectivités territoriales d'outre-mer, notamment à Mayotte, il importe de veiller à ce que ces délocalisations ne soient pas préjudiciables à la qualité de l'instruction et de la décision et qu'elles respectent en particulier l'unité de doctrine et toutes les garanties requises. Il est notamment nécessaire de prévoir un temps de préparation et d'information sur place, y compris des requérants eux-mêmes et de leur conseil et de garantir la qualité et l'impartialité de l'interprétariat.
66. Les frais de transports des requérants qui doivent se déplacer vers la Guadeloupe doivent être pris en charge par l'Etat. Cette recommandation vaut aussi pour les requérants qui résident dans d'autres DOM-CTOM et qui veulent se présenter à l'audience de la CRR.

La prise en charge et l'accompagnement social des demandeurs d'asile

67. Au nom de l'égalité de traitement sur le territoire de la République, les droits reconnus aux demandeurs d'asile en métropole, en particulier le versement de l'Allocation temporaire d'attente durant toute la durée de la procédure et l'accès aux soins, doivent être les mêmes, tant dans les départements d'outre-mer que dans les collectivités territoriales. Les organismes chargés de l'asile doivent donc s'assurer de l'équité de la procédure et des conditions de vie dignes doivent être garanties : ressources effectives, hébergement, conseil socio-juridique, accès aux soins, l'ensemble de ces éléments conditionnant l'effectivité du droit d'asile. Dès leur première démarche en préfecture, les demandeurs d'asile doivent se voir ainsi délivrer une information complète sur leurs droits, en particulier, le « *Guide du demandeur d'asile* » contenant des informations mises à jour selon la préfecture et dans une langue qu'ils comprennent. A tout le moins, la CNCDH préconise la création de plates-formes d'accueil et d'information, ce qui constitue le minimum pour assurer le respect de ces exigences.

<p style="text-align: center;">L'issue de la procédure : Les conséquences de l'octroi ou du refus de la protection</p>
--

Les bénéficiaires de la protection subsidiaire

68. Les bénéficiaires de la protection subsidiaire doivent jouir de l'ensemble des droits reconnus aux réfugiés. Sur le plan des droits sociaux, des critères réglementaires relatifs à certaines prestations sociales (CAF, RMI) doivent être modifiés afin que les réfugiés et personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire puissent accéder sans délai à une égalité de traitement de nature à faciliter leur intégration. Sur le plan du séjour, les intéressés devraient voir leur carte temporaire automatiquement renouvelée, sauf avis contraire de l'OFPRA qui doit alors convoquer la personne à un entretien et procéder à un nouvel examen de sa situation au regard d'éventuels changements intervenus dans sa situation personnelle ou dans les conditions prévalant dans le pays à l'égard duquel ses craintes avaient été reconnues comme fondées. Tout retrait de protection de l'OFPRA doit pouvoir faire l'objet d'un recours suspensif devant la Commission des recours des réfugiés. A l'issue de deux renouvellements de son titre de séjour d'une validité d'un an, le bénéficiaire de la protection temporaire doit se voir délivrer la carte de résident.

Le certificat de réfugié

69. Le Certificat de réfugié, supprimé depuis janvier 2004, devrait être rétabli pour les réfugiés eux-mêmes et les membres de leur famille. En effet, outre la forte portée symbolique de ce document qui matérialisait pour l'intéressé la reconnaissance formelle de sa qualité de réfugié et des persécutions subies ou des craintes encourues, la disparition de ce document entraîne des problèmes administratifs, notamment au moment de la délivrance du premier titre de séjour.

Le rapprochement familial des réfugiés

70. Le droit à mener une vie familiale normale est un principe de droit constitutionnel dont la méconnaissance est de nature à porter atteinte aux libertés individuelle des étrangers comme des nationaux⁸. En l'état actuel du droit, la procédure d'instruction des demandes

⁸ Décision du Conseil constitutionnel du 2 avril 1997

de rapprochement familial des réfugiés ne répond à aucun texte législatif ou réglementaire. Ce vide juridique doit être comblé par l'adoption des dispositions permettant de clarifier la procédure, de fixer des délais et de préciser les voies de recours, afin de rendre cette procédure plus transparente et conforme à l'Etat de droit.

71. Dans cet esprit, la notion de cellule familiale ne devrait pas être systématiquement réduite aux conjoints mariés et aux enfants mineurs mais devrait être élargie en tant que de besoin aux partenaires non mariés engagés dans une relation stable, aux enfants jeunes majeurs, adoptés ou recueillis, et aux membres de famille à charge, comme y invite la norme européenne inscrite dans les directives européennes relatives à la protection temporaire, à l'accueil des demandeurs d'asile, au regroupement familial et à la libre circulation des citoyens de l'Union et de leur famille.
72. Au regard de la situation particulière des réfugiés, les autorités doivent faire preuve d'une plus grande souplesse dans l'examen des dossiers, en tenant compte notamment des conditions matérielles prévalant dans les pays d'origine, de la nature des documents exigés pour l'établissement de l'état-civil et de la culture administrative de certains pays, souvent très éloignée de la nôtre. La CNCDH s'étonne en particulier que les postes consulaires aient parfois recours aux examens radiologiques effectués dans le pays d'origine pour établir la minorité d'un enfant, compte tenu de la très faible fiabilité de ces examens et de la disproportion entre les objectifs poursuivis et la gravité des conséquences pour les intéressés. De manière générale, les chiffres très faibles sur lesquels portent le rapprochement familial des réfugiés ne justifient pas un tel climat de suspicion ni une telle rigueur au regard des dégâts causés par les dysfonctionnements de cette procédure sur des familles déjà lourdement éprouvées et souvent en danger dans le pays d'origine.

L'accès au logement

73. Afin d'encourager l'autonomisation progressive des familles et d'assurer une plus grande fluidité des CADA et des Centres provisoires d'hébergement (CPH) qui accueillent des réfugiés, la CNCDH recommande la mise en œuvre, par des organismes sociaux ou des associations, de solutions de logement intermédiaires et transitoires dans la période qui suit immédiatement l'obtention du statut ou de la protection subsidiaire.
74. La CNCDH recommande au gouvernement de favoriser la mobilisation des dispositifs d'accès au logement et préconise l'élargissement et la diversification de partenariats afin d'assurer un accès le plus rapide possible à un logement stable, condition essentielle à une insertion économique réussie en France.

Les droits socio-économiques et culturels

75. Au regard des motifs de leur venue en France, les réfugiés constituent une catégorie bien à part et n'ont cherché qu'un refuge provisoire à la suite d'un exil forcé, la plupart d'entre eux souhaitant généralement rentrer dans leur pays dès que la situation le permet pour y exercer leurs droits civils et politiques. Le Contrat d'accueil et d'intégration (CAI), rendu obligatoire pour tous les étrangers dans le projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration⁹, semble ainsi mal adapté à la situation particulière des réfugiés qui sont placés dans le cadre de la loi sur le même plan que tout étranger qui sollicite un titre de séjour en France. La CNCDH recommande donc l'abandon du caractère obligatoire du

⁹ Article 4 du projet de loi : « L'étranger admis pour la première fois au séjour en France [...] conclut avec l'Etat un contrat d'accueil et d'intégration [...] ».

CAI pour les réfugiés et la réintroduction de dispositifs spécifiques en matière d'aide à l'insertion socio-professionnelle des réfugiés, les prestations fournies par le CAI étant inadaptées à la situation des réfugiés qui en tout état de cause ne peuvent plus être qualifiés de primo-arrivants et ont déjà eu l'occasion de prendre connaissance de conditions de vie en France, de ses valeurs et de ses lois.

Les conséquences du rejet de la demande d'asile

La CNCDH s'inquiète du nombre croissant de déboutés du droit d'asile qui n'ont pas pu bénéficier d'un examen équitable de leur demande de protection. Sans nier le caractère infondé de certaines demandes d'asile au regard des dispositions applicables, ni mettre systématiquement en cause la qualité des décisions prises par l'OFPRA et la CRR, force est de constater que l'accès à la procédure normale d'examen d'une demande d'asile respectant des délais raisonnables d'instruction est devenu de plus en plus aléatoire et le droit au recours suspensif de plus en plus fréquemment remis en cause, sous l'effet conjugué de conditions d'accueil très variables en terme d'accompagnement socio-administratif, d'interprétations jurisprudentielles restrictives et de nouvelles dispositions introduites depuis 2003 (raccourcissement des délais, exigence du français et de complétude des dossiers à tous les stades de la procédure, notions de « pays d'origine sûr », nouvelles possibilités de rejet du recours par ordonnance).

En outre, la CNCDH rappelle que tout étranger résidant sur le territoire national, quelle que soit sa situation au regard du séjour, bénéficie d'un certain nombre de droits qui doivent être respectés en toutes circonstances, notamment le droit à l'éducation, aux soins et à un hébergement d'urgence en cas de situation de détresse sociale, et que la loi protège de manière absolue les mineurs étrangers contre toute forme d'éloignement forcé du territoire et tout placement en rétention administrative. Au nom de l'intérêt supérieur de l'enfant à ne pas être séparé de ses parents, il est cependant fréquemment dérogé à cet interdit.

Les possibilités de régularisation

76. Compte tenu de la précarité juridique grandissante des demandeurs d'asile et de ce qui s'apparente de plus en plus à un déni d'examen équitable de nombreuses demandes, la CNCDH appelle les autorités à faire preuve de souplesse dans l'étude des demandes de régularisation présentées par des déboutés du droit d'asile, en tenant dûment compte de critères habituellement retenus tels que l'existence de craintes en cas de retour et les conditions d'insertion en France, en particulier la scolarisation des enfants.

L'exécution de la mesure d'éloignement

77. Constatant qu'un nombre important de personnes voit leur demande d'asile définitivement rejetée sans avoir pu bénéficier d'un examen complet de leur dossier, la CNCDH est attachée au principe selon lequel tout demandeur d'asile débouté de sa demande peut présenter devant le tribunal administratif un recours contre l'arrêté préfectoral fixant le pays vers lequel il doit être renvoyé.

78. En tout état de cause et conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat¹⁰, l'autorité administrative est tenue, avant la mise en œuvre de toute mesure d'éloignement à l'encontre d'un débouté, de vérifier que les mesures qu'elle prend ne méconnaissent pas les dispositions légales qui interdisent qu'un étranger soit reconduit à destination d'un

¹⁰ Arrêts du Conseil d'Etat du 23.11.05, n° 274313 et 274314

pays dans lequel il serait exposé à des risques sérieux pour sa liberté ou son intégrité physique.

La situation des demandeurs déboutés non régularisables et non expulsables

79. La CNCDH réitère sa demande que soit créé un titre de séjour de plein droit aux personnes qui, après avoir été déboutées de leur demande d'asile, ne peuvent être ni régularisées car elles ne satisfont pas formellement aux conditions de régularisation prévues par différentes circulaires, ni renvoyées dans leur pays d'origine en raison des craintes personnelles qu'elles y encourent ou de la situation de violence généralisée qui y prévaut.