

Asile : des décisions assez peu productrices de « droit »

Jean-Pierre Alaux
Chargé d'études, Gisti

C'est par une belle histoire que je commencerai, celle de Rose-Michèle Hyacinthe. La voilà, le 12 janvier 2001, au Conseil d'État, accompagnée par le Gisti, intervenant volontaire, et défendue par M^e Alain-François Roger. Elle a interjeté appel contre une décision négative du tribunal administratif de Cergy-Pontoise, selon lequel l'urgence de sa situation n'est pas suffisante pour considérer comme recevable un référé-liberté. Le référé-liberté est tout neuf. Il n'a que deux jours d'existence quand Rose-Michèle Hyacinthe a saisi le tribunal parce que, à deux reprises, au terme de deux nuits successives d'attente frileuse devant ses portes, la préfecture de Bobigny a refusé d'enregistrer sa demande d'admission au séjour, préalable obligatoire à la sollicitation de l'asile.

Elle et – surtout – le Gisti sont pressés de tester le nouveau référé qui promet des décisions enfin rapides. C'est que, depuis un certain temps, les associations ont observé que, en région parisienne, les préfectures opposent le compte-gouttes aux demandeurs d'asile. À ce point que, en juin 2000, le Gisti a rendu public un petit rapport d'observation sur ce phénomène au centre de réception des étrangers de la rue d'Aubervilliers, antenne de la préfecture de police de Paris¹.

Bien que, pour tenter d'éviter d'être jugé, le ministère de l'Intérieur ait malicieusement fait porter, par motard de la police, au domicile de Mme Hyacinthe, la convocation qui lui avait été illégalement refusée, le Conseil d'État lui donne magnifiquement satisfaction, le 12 janvier 2001, en prononçant un non-lieu qui vaut toutes les annulations du monde. L'ordonnance rendue par Bruno Genevois rappelle que « le droit constitutionnel d'asile a pour corollaire le droit de solliciter le statut de réfugié » et accorde 10 000 F à la requérante au titre de frais irrépétibles qui ont le goût et la couleur de l'amende.

1. « Au centre de réception des étrangers (218, rue d'Aubervilliers, Paris 19^e), une procédure cavalière, maladroite et illégale », Gisti, mai 2000.

Rose-Michèle Hyacinthe a gagné. Tous les demandeurs d'asile également, autorité des décisions juridictionnelles oblige. C'est bien ce dont se félicite principalement le Gisti. Finies, se dit-il, les entraves opposées par les préfectures aux premiers pas des demandeurs d'asile dans la procédure.

I. LES PROMESSES NON TENUES DU RÉFÉRÉ-LIBERTÉ

Eh bien non ! Les vaines attentes vont se poursuivre et se multiplier. À tel point que, quelques mois plus tard, plusieurs associations vont devoir se lancer dans une opération commune, pendant quelques jours, de référés en rafales. À tel point que, le 24 mars 2004, quatorze associations, cinq syndicats et deux formations politiques appellent à une manifestation à Paris devant le centre de réception des étrangers de la rue d'Aubervilliers.

Deux ans après l'arrêt *Hyacinthe*, un Algérien, soutenu par le Gisti, s'est rendu six fois à Bobigny pour rien entre le 28 novembre 2001 et le 9 avril 2002. Le 10 avril 2002, la juge des référés du tribunal administratif de Cergy ordonne à la préfecture sa convocation dans la semaine. La préfecture obtempère, mais triche sur la délivrance de l'autorisation de séjour prévue par la loi. À la place, elle invente une « attestation de dépôt » où il est écrit – par défi ou par dépit ? – qu'elle n'est pas renouvelable. Saisine de la juge en exécution de sa décision. Elle téléphone immédiatement au Gisti pour nous inviter à négocier. Devant notre exigence d'une décision en bonne et due forme – toujours la foi dans l'autorité d'une décision de justice rendue au profit de tous –, elle se charge elle-même de la négociation. Et – hélas – obtient une satisfaction informelle qui ne laissera aucune trace judiciaire.

Dans le domaine de l'asile notamment, le référé-liberté peine à créer du droit à portée universelle. On devrait dire simplement « du droit ». Mais les décisions individuelles ont souvent si peu de descendance qu'il faut préciser.

Dans beaucoup de préfectures, on entend un son de cloche identique : « vous [les associations] n'obtiendrez gain de cause qu'au profit d'une très faible proportion des demandeurs d'asile ; nous, les préfectures, n'en tiendrons pas compte pour les autres ». Et puis cette excuse préoccupante avancée par la chef d'un bureau « asile » : un manque de personnel indispensable à l'application de la réglementation.

Que faire face à cette ignorance ou à cette résistance ? Au fil des répétitions des mêmes violations flagrantes du droit constitutionnel de l'asile, nous avons, chaque fois, rappelé aux juges qu'ils allaient examiner la n^{ième} requête du même genre. Et nous les avons invités, chaque fois, à user de leur pouvoir d'investigation, à aller voir comment les choses se passent sur le terrain ou, au moins, à constater comment les mêmes illégalités sont sanctionnées à répétition par leur tribunal. Peine perdue. On est dans l'individuel, et on y restera.

Quand une association comme le Gisti obtient une décision de principe qui réaffirme ou consolide un droit, sa satisfaction ne tient pas tant à sa victoire ponc-

tuelle qu'à l'espoir que cette victoire supprimera les multiples situations du même genre qui l'ont poussé à faire du contentieux. Or, ce n'est pas le cas dans le domaine de l'asile. De nombreux autres exemples pourraient le confirmer. C'est sans doute pourquoi, nous ne pratiquons plus aujourd'hui aussi souvent qu'à ses débuts le référé-liberté...

D'où aussi cette question : le Conseil d'État procède-t-il à des investigations visant à dresser des statistiques aux fins de mesurer l'ampleur des récidives et de détecter les récidivistes ?

II. DANS L'OREILLE D'UN ÉTAT SOURD

Cette relative impuissance à faire le droit pour tous est également perceptible dans la mission d'intérêt immédiatement général de la juridiction administrative, celle du Conseil d'État invité à censurer des textes normatifs. Le plus souvent en compagnie d'autres organisations, le Gisti contribue assez souvent à ce type d'interpellations.

Dans un arrêt récent, rendu en juin 2008, le Conseil d'État a examiné, à la requête de la Cimade, le décret du 13 novembre 2006² sur l'allocation temporaire d'attente (ATA) versée aux demandeurs d'asile, du moins à certains d'entre eux. Le Conseil a rejeté beaucoup des arguments contenus dans la requête, mais il a affirmé que tous les demandeurs d'asile qui « bénéficient du droit de se maintenir en France jusqu'à la notification de la décision de l'OFPRA » doivent bénéficier de cette allocation. Le « droit de se maintenir en France » étant le propre de tous les demandeurs d'asile, y compris de ceux qui ne bénéficient pas d'autorisation de séjour en bonne et due forme, d'un coup d'un seul, le Conseil d'État multiplie considérablement le nombre des bénéficiaires de l'ATA, jusque-là réservée aux seuls requérants détenteurs d'un titre de séjour. Cinq mois plus tard, rien n'a changé. Non seulement, les demandeurs doivent toujours produire un récépissé, mais la dernière loi de finances en date maintient cette exigence pour 2009.

Si, comme pour l'ATA, le Conseil d'État n'est pour rien dans l'impuissance de sa décision, il est d'autres cas où il y contribue. Ainsi, en octobre 2005, où il était invité par le Gisti et plusieurs autres associations, à se prononcer sur deux décrets d'août 2004 mettant en musique les dispositions relatives à l'asile de la loi du 10 décembre 2003. C'est un désastre : 28 moyens, je crois, soulevés ; 27 rejets et une réserve d'interprétation³. Le Conseil d'État a donné le bâton pour se faire ignorer. Lui fallait-il à tout prix n'oser qu'une timide réserve d'interprétation – illisible par le Français moyen – sur l'obligation aux demandeurs d'asile de disposer d'une « résidence » et pas seulement d'une « domiciliation » pour voir leur récépissé renouvelé ?

2. CE 16 juin 2008, n° 300636 et 300637.

3. CE 12 oct. 2005, *Gisti, Asti d'Orléans, Cimade, Amnesty, LDH, Fasti, Forum réfugiés*, n° 273198, mentionné aux *Tables*.

Le Conseil d'État dit (je traduis en français) : « Oui, l'exigence de résidence est légale. Mais l'administration devra renouveler le récépissé même sans résidence. » Il va de soi que son absence de clarté (euphémisme) affaiblit la portée de la décision. Les préfetures s'en moquent. Dans le Maine-et-Loire, le préfet prend même, deux ans plus tard, la liberté de diffuser aux centres d'accueils pour demandeurs d'asile du département une instruction dans laquelle il prend le contre-pied exact de la décision du Conseil d'État⁴. Dans l'ensemble de la région parisienne, les préfetures accrochent aujourd'hui encore aux premiers récépissés des demandeurs d'asile un papillon préventif qui les informe à l'avance du non-renouvellement de leur titre de séjour si, au lieu de celles d'une « résidence », ils produisaient des preuves d'une « domiciliation ». Un conseil pour une fois « amical » et manifestement de bonne foi. Parce que le ministère de l'Immigration tient au piège qu'il a tendu aux demandeurs d'asile pour des raisons économiques (pas de récépissé, pas d'allocation), il s'est bien gardé de communiquer aux préfetures la règle chuchotée par le Conseil d'État, tirant ainsi parti du caractère inaudible d'une annulation sous forme de « réserve d'interprétation », dont on doit se demander si elle n'a pas été conçue sous cette forme de façon à faciliter son ignorance.

III. L'INCONSTANCE DU CONSEIL D'ÉTAT

Après la question de l'efficacité, celle du point de vue auquel se place le Conseil d'État pour examiner l'état du droit. Est-ce à partir de la réalité dans laquelle se trouve le justiciable ? Est-ce sous la pression du contexte politique et/ou sociologique du moment ?

Deux ou trois illustrations permettent de comprendre l'interrogation.

Dans l'arrêt du 12 octobre 2005 auquel on vient de faire allusion, le Conseil valide, entre autres, la fixation à 21 jours du temps dont disposent ces demandeurs d'asile pour saisir l'OFPRA – en langue française obligatoirement, il faut le rappeler. Auparavant aucun délai n'existait. Sept ans plus tôt, à propos de l'asile territorial, la circulaire du ministre de l'Intérieur du 25 juin 1998 avait déjà tenté d'accélérer la cadence. À la requête d'associations, le Conseil d'État avait censuré une disposition équivalente parce que, expliquait-il, il « fallait [leur] permettre [...] de disposer d'un délai suffisant pour préparer utilement [leur] audition⁵ ». Comment expliquer, sinon par le contexte politique, que les trois semaines de préparation soient soudain jugées

4. Dans ce courrier-circulaire, diffusé en sept. 2007, il écrit ceci : « J'ai l'honneur d'appeler votre attention sur la mise en œuvre des dispositions de l'article R. 742-4 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, aux termes duquel l'étranger qui sollicite le renouvellement de son récépissé de demande d'asile doit présenter la justification du lieu où il a sa résidence. Ainsi, contrairement à la délivrance de l'autorisation provisoire de séjour d'un mois au tout début de la procédure d'asile et à la délivrance du premier récépissé, la présentation d'une attestation de domiciliation par une association agréée ne permet pas le renouvellement du récépissé. »

5. CE 26 janv. 2000, *Gisti, Amnesty, FTDA*, n° 201020, 202537, mentionné aux *Tables*.

« raisonnables » pour que des demandeurs d'asile souvent non francophones, souvent à la rue, souvent sans moyens financiers, réussissent à déposer une requête qui se tienne ?

D'autant qu'ils vont, dans le même temps, être pénalisés sur le terrain de la langue. Selon l'arrêt de 2000, il était indispensable qu'ils disposent d'un interprète rémunéré par l'administration. Dans celui de 2005, c'est devenu inutile : « Aucune disposition législative ni aucun principe s'imposant au pouvoir réglementaire ne met à la charge de l'État une obligation de mise à disposition d'interprètes pour aider les demandeurs d'asile. » Mais, le 30 juillet 2008, à l'occasion d'un référé-liberté, le Conseil d'État revient à la raison. Il décide que, « aux termes de l'article 3 du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003, [...] le demandeur d'asile est informé par écrit, dans une langue dont on peut raisonnablement supposer qu'il la comprend » de la décision de renvoi dans un autre État européen⁶.

Comment éviter de s'interroger sur la signification et sur les causes d'une pareille inconstance ? Et comment ne pas faire l'hypothèse qu'elle relèverait d'une hésitation entre, d'une part, les besoins évidents du demandeur d'asile de disposer à la fois de temps et d'une aide en matière linguistique et, d'autre part, d'une pression socio-politique qui entend lui rendre la vie de plus en plus difficile à des fins surtout dissuasives ?

*
* *

J'aurais pu, dans cette contribution, énumérer quantité de décisions – individuelles pour la plupart – favorables aux demandeurs d'asile. J'ai choisi d'évoquer ce qui ne marche pas très bien. Car, pour les associations de défense des droits des étrangers, l'enjeu, c'est la possibilité de donner une portée générale aux décisions individuelles favorables.

Or, l'expérience montre que nombre de facteurs nuisent à cet objectif. Contre la résistance de l'administration, le cas par cas ne peut rien. Il ne profite qu'aux plus favorisés – l'élite – et aux plus chanceux – une minorité dans la toute petite minorité que conseillent certaines associations et certains avocats experts. Pour l'immense majorité, l'arbitraire tient lieu de norme. Et, dans un tel contexte, se pose la lancinante question relative à l'État de droit, surtout pour des justiciables qui viennent de pays où le juge se situe toujours ou presque du côté des puissants. Arrivés en France, ils ne sont pas toujours dépayés...

6. CE 30 juill. 2008, *M. et Mme Chermukhanov*, n° 313767, avec interventions de la Cimade et du Gisti.

