

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

Avis
sur l'asile territorial

(Adopté par l'Assemblée plénière le 28 septembre 2001)

Par lettre du 27 août 01, le ministre des Affaires étrangères a saisi la CNCDH par avis sur une réflexion interministérielle engagée en vue de réformer la procédure d'asile territorial.

Après examen de la sous-commission compétente, et compte tenu des délais, le président de la CNCDH a répondu le 28 septembre 01 :

Par lettre du 27 août, vous avez bien voulu m'informer d'un projet de réforme de la procédure de l'asile territorial qui fait actuellement l'objet d'une réflexion interministérielle et selon lequel, en substance, l'audition des demandeurs d'asile territorial et l'instruction de leurs dossiers seraient désormais confiées à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Seraient supprimées, par voie de conséquence, la phase d'instruction de ces demandes par les préfetures ainsi que la consultation du ministère des Affaires étrangères. Il est en outre envisagé, par extension du dispositif prévu au dernier alinéa de l'article 2 de la loi du 25 juillet 1952 modifiée par la loi du 11 mai 1998, que l'OFPRA, lorsqu'il rejette une demande d'asile conventionnel (demande de reconnaissance de la qualité de réfugié fondée sur la Convention de Genève), examine systématiquement si la situation du demandeur relève de l'asile territorial et, s'il estime que tel est le cas, transmette son avis favorable au ministre de l'Intérieur.

Cette réforme serait réalisée par voie réglementaire, en modifiant le décret du 23 juin 1998 et à législation constante, c'est-à-dire sans modification de l'article 13 de la loi précitée de 1952 qui, tout en définissant les conditions de fond de l'asile territorial, dispose que celui-ci est accordé ou refusé par le ministre de l'Intérieur qui se prononce en opportunité par une décision non motivée.

Vous m'avez demandé de vous faire part du sentiment de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) sur ces orientations.

Eu égard au délai dans lequel la réponse de la CNCDH était attendue, cette question n'a pas pu être soumise à la délibération de l'assemblée plénière. Mais elle a été étudiée par la sous-commission compétente, en présence des représentants des administrations concernées, et c'est à la suite de cet examen que je peux vous faire part, au nom de la Commission, des observations qui suivent.

1. En premier lieu, tout en ayant bien noté dans votre courrier que le substantiel "avis sur l'asile en France", adopté le 6 juillet dernier par l'assemblée plénière de la CNCDH, fait

actuellement l'objet d'un examen attentif des administrations aux fins d'une réponse d'ensemble, la Commission ne peut pas ne pas rappeler ici que cet avis (§ 19) préconise notamment une importante réforme législative concernant les conditions d'accès au statut de réfugié. La CNCDH recommande en effet que l'article 2 de la loi du 25 juin 1952 soit modifié aux fins, d'une part de préciser que les persécutions mentionnées à l'article 1er de la Convention de Genève peuvent être le fait de groupes non étatiques, d'autre part d'ajouter que le statut de réfugié est également accordé par l'OFPRA à toute personne qui établit que sa vie ou sa liberté est menacée dans son pays ou qu'elle y est exposée à des traitements inhumains et dégradants contraires à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, cette dernière disposition entraînant l'abrogation de l'article 13 de la même loi relatif à l'asile territorial.

La CNCDH estime donc que l'asile territorial devrait disparaître comme catégorie légale, pour faire place à une seconde voie d'accès au statut de réfugié dont les conditions d'ouverture seraient celles actuellement définies à l'article 13 de la loi. La demande de cette nouvelle voie de protection pourrait être présentée soit à titre principal, soit à titre subsidiaire par rapport à la demande d'asile conventionnel ; elle serait instruite dans les mêmes conditions que celles de la demande d'asile conventionnel et, si elle était reconnue fondée, donnerait droit au même statut et aux mêmes avantages sociaux. La décision, qui n'aurait plus de caractère discrétionnaire, serait prise par l'OFPRA.

Il est clair que ces propositions vont beaucoup plus loin que le projet de réforme sur lequel vous nous consultez aujourd'hui. C'est pourquoi la réponse de la Commission n'est présentée ci-après qu'à titre subsidiaire.

2. Ainsi que vous le soulignez dans votre lettre du 27 août, la réforme de procédure envisagée présenterait plusieurs avantages : allègement des tâches des préfetures et des services de votre ministère, accélération de l'examen des dossiers, audition des étrangers intéressés et instruction de leurs demandes par des agents qualifiés en matière de protection internationale.

Encore faudrait-il être assuré que l'OFPRA, au profit duquel serait ainsi unifié le traitement de toutes les formes de demande d'asile, recevra effectivement les moyens supplémentaires dont vous relevez vous-même la nécessité. Selon les informations données notamment par le directeur de l'OFPRA aux membres de la CNCDH, c'est au recrutement d'environ 200 nouveaux agents qu'il faudrait procéder pour que l'Office puisse assumer ces nouvelles attributions sans compromettre les délais de traitement du lourd stock de dossiers actuellement en attente.

Sous cette réserve relative à l'indispensable renforcement des moyens de l'OFPRA, on peut considérer que le nouveau dispositif devrait en effet améliorer les conditions de traitement des demandes d'asile territorial présentées à titre principal.

3. Plus complexe est l'appréciation des effets de l'autre versant du projet de réforme, selon lequel l'OFPRA, saisi - et seulement saisi - d'une demande d'asile conventionnel et ayant décidé de la rejeter, devrait, d'office et dans chaque cas (sauf à méconnaître le principe d'égalité), examiner également si la situation du demandeur répond aux conditions légales objectives de l'asile territorial et, dans l'affirmative à ses yeux, transmettre le dossier avec son avis favorable au ministre de l'Intérieur pour décision.

Cette proposition, qui s'apparente au système du "guichet unique" étudié par la Commission européenne, est à première vue intéressante. Pourtant, dès lors que le cadre législatif n'est pas changé et que seule l'instruction des demandes serait commune aux deux formes de protection, la mesure envisagée n'est pas exempte d'ambiguïté et suscite plusieurs remarques.

On notera d'abord que l'OFPRA devrait informer l'étranger intéressé de cet avis favorable et de la transmission de son dossier au ministre de l'Intérieur pour décision sur l'asile territorial. Ce ne serait là que reprendre l'obligation d'information qui est expressément prévue par l'article 8 du décret du 23 juin 1998 en cas de mise en œuvre des dispositions du dernier alinéa de l'article 2 de la loi de 1952, dispositions dont la réforme envisagée entend systématiser l'application.

Si l'OFPRA, tenu d'examiner d'office au regard de l'asile territorial la situation de tout demandeur qu'il déboute, ne transmet au ministre de l'Intérieur que les dossiers auxquels il donne un avis favorable, on pourra logiquement considérer que le fait de ne pas saisir le ministre signifie que l'Office a jugé non satisfaites les conditions d'octroi de l'asile territorial. Apparaîtra ainsi, à côté du refus explicite de l'asile conventionnel, une sorte de rejet implicite de la demande sur le terrain de l'asile territorial, alors même que cet asile-là n'a pas été sollicité par l'étranger. On peut prévoir que cette analyse sera faite par certains des intéressés et nourrira un contentieux fondé sur le silence de l'Office. On peut craindre, surtout, que si l'étranger présente plus tard une demande expresse d'asile territorial après avoir été définitivement débouté de l'asile conventionnel par la Commission des recours des réfugiés, l'OFPRA n'examine pas sérieusement un dossier qu'il estimera avoir déjà étudié, ou soit soupçonné de ne pas le faire.

La CNCDH considère au surplus que cet examen d'office au regard de l'asile territorial d'une situation qui n'a été ni présentée ni argumentée sur ce terrain par l'étranger demandeur n'est pas forcément avantageux pour ce dernier. En fait, les conditions d'ouverture de l'asile conventionnel et de l'asile territorial n'étant pas identiques et les modes de preuve n'étant pas nécessairement les mêmes, il ne peut raisonnablement être statué sur l'asile territorial qu'au terme d'une instruction spécifique complète et contradictoire, offrant les mêmes garanties de procédure que celles de l'asile conventionnel, qui d'ailleurs, selon l'avis de la CNCDH du 6 juillet dernier, mériteraient d'être améliorées.

Les ambiguïtés et défauts ci-dessus analysés tiennent principalement au fait que le projet de réforme ne va pas jusqu'au bout de ce qu'il paraît logique et possible d'envisager, même dans le cadre limité d'une modification réglementaire, en direction du "guichet unique", à savoir : demander systématiquement à tout étranger qui sollicite l'asile conventionnel, soit dès le dépôt de sa demande à l'OFPRA soit, à tout le moins, au moment où l'Office lui notifie une décision de refus, s'il souhaite présenter et argumenter une demande subsidiaire d'asile territorial, et instruire parallèlement, ou successivement, une telle demande si elle est effectivement présentée.

Dans cette perspective, la CNCDH estime enfin que l'avis, favorable ou défavorable, donné par l'OFPRA sur la demande d'asile territorial - que celle-ci ait été présentée à titre principal ou à titre subsidiaire - et transmis au ministre de l'Intérieur devrait toujours être porté à la connaissance de l'intéressé. En effet, si la loi du 25 juillet 1952 prévoit -sans doute en raison du caractère discrétionnaire de l'octroi de l'asile territorial tel qu'il a été conçu en 1998- que la décision du ministre de l'Intérieur n'est pas motivée, il semble d'autant plus justifié de faire connaître à l'étranger intéressé l'appréciation que l'OFPRA a portée sur sa situation au regard des conditions de fond définies à l'article 13 de ladite loi.

4. En conclusion, si le principe de la réforme envisagée est intéressant en ce qu'il vise à confier à l'OFPRA l'instruction de toutes les demandes d'asile, on constate que sa mise en œuvre dans les limites du cadre législatif actuel est assez malaisée.

On retient aussi que le projet met lui-même en évidence les liens étroits qui existent entre les deux formes de demande d'asile que le législateur de 1998 a voulu distinguer quant à leur

nature et à leurs conséquences juridiques, leurs conditions d'octroi et l'autorité compétente pour y statuer. On peut alors se demander s'il ne serait pas plus sage d'entreprendre, en modifiant la loi, un rapprochement beaucoup plus prononcé des deux voies de l'asile, tel qu'il est proposé par la CNCDH dans son avis du 6 juillet, afin d'apporter une réponse de fond à une situation qui n'est pas satisfaisante et dont la gestion se révèle chaque jour plus difficile.