

LE DROIT D'ASILE : HISTOIRE, PROCÉDURE ET UNION EUROPEENNE

Dans cet article, nous vous proposons un portrait global et synthétique du droit d'asile, sujet très actuel, notamment avec la crise migratoire que risque de provoquer l'entrée de la Russie sur le territoire ukrainien. Nous vous proposons alors d'étudier successivement la naissance du droit d'asile en France, puis la procédure française du droit d'asile et enfin le droit d'asile et l'Union européenne.

Genèse du droit d'asile :

Depuis la fermeture des frontières à l'immigration de travail en 1974, le droit d'asile demeure l'une des seules voies d'entrée du territoire français. Selon l'article 1 de la convention de Genève de 1951 sur le statut des réfugiés, le droit d'asile se définit comme « *toute personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays* ».

Il faut attendre la Révolution française pour voir apparaître le droit d'asile tel qu'on le connaît aujourd'hui restant très attaché au Roi et l'Église auparavant¹. Ainsi, la Constitution de 1793 l'énonçait déjà en son article 120. Cette constitution n'entrera malheureusement pas en vigueur, mais l'idée persistera. La France, en tant que précurseur de la République en Europe, reste une terre d'asile. Peu de lois vont émerger en la matière. On peut citer cependant une loi du 21 avril 1832 différenciant les personnes qui doivent être secourus en tant que réfugiées et les « simples » migrants.

Le développement du droit d'asile en France et à l'international se fait parallèlement au développement des droits sociaux, proclamés notamment par la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH) de 1948 en ses articles 13 et 14 et le préambule de 1946 en son alinéa 4. C'est une révolution de par cette consécration, mais en pratique, il est difficilement appliqué, le préambule n'ayant pas de valeur juridique sous la IV^e République et de même pour la DUDH. C'est une loi du 25 juillet 1952 qui énonce les modalités du droit d'asile en France, transposant ainsi la convention de Genève de 1951 précitée. Cet essor du droit d'asile se fait essentiellement sur fond de guerre froide et de décolonisation, entraînant de vifs problèmes de mutations de frontières et d'apatrides². Cette loi de 1952 signe également la création de l'OPFRA, qui s'occupe de reconnaître la qualité de réfugié et d'apatride aux personnes demandant l'asile.

Il faut réellement attendre 1993 pour que le principe constitutionnel de droit d'asile soit réellement reconnu, avec la décision du Conseil constitutionnel³. Aujourd'hui, le droit d'asile est régi par le CESEDA (le Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile), institué par une ordonnance du 24 novembre 2004 et entré en vigueur le 1^{er} mars 2005. Ce texte reprend notamment la loi de 1952 précitée pour les dispositions concernant le droit d'asile. C'est à son article L511-1 que l'on trouve la définition positive du droit d'asile, découlant de son évolution présentée, disposant que « la qualité de réfugié est reconnue à toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté ainsi qu'à toute personne sur laquelle le haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés exerce son mandat aux termes des articles 6 et 7 de son statut tel qu'adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 14 décembre 1950 ou qui répond aux définitions de l'article 1^{er} de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés ».

La procédure française de demande d'asile :

La procédure de demande d'asile est longue et fastidieuse. Dans un premier temps, il faut déposer une demande auprès d'une structure de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA). Cette structure est en charge d'attribuer un guichet unique, territorialement compétent à chaque demandeur d'asile. Le but de ces deux structures étant d'informer la personne sur sa situation et ses droits. Dirigé vers un des 33 guichets d'accueil, l'agent de la préfecture sera en charge d'enregistrer la demande d'asile et d'adapter la prise en charge selon les besoins spécifiques du demandeur (examen médical, hébergement...) C'est à l'agent préfectoral de déterminer si l'État français peut être responsable de la demande d'asile en se basant sur le règlement n°604/2013 du Parlement européen et Conseil du 26 juin 2013, dit règlement Dublin III qui retient majoritairement le rapprochement familial comme critère de

¹ « La déchéance de l'asile religieux sous l'Ancien Régime », Fatiha Cherfouh, Revue juridique de droit français et étranger (juillet/septembre 2009), pp. 391-413

² https://ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/brochure_historique_ofpra_bd_1.pdf

³ Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France

responsabilité internationale de l'État. Si l'État français est déclaré responsable de la demande d'asile, c'est alors l'office français de protection des réfugiés et des apatrides qui examinera la demande.

Il existe deux procédures possibles, la procédure normale et la procédure accélérée. Les deux procédures sont identiques, mais la procédure accélérée est tenue dans un délai de 15 jours tandis que la procédure normale peut durer plusieurs mois. Cette procédure accélérée intervient quand le requérant a la nationalité d'un pays « sûr »⁴ ou quand la demande concerne un réexamen de dossier préalablement rejeté.

L'OFPRA a la charge de s'entretenir avec le requérant dans sa langue d'origine afin de s'assurer des motivations du demandeur. Suite à cet entretien, le requérant recevra officiellement une attestation de demandeur d'asile valable entre six et dix mois lui permettant de rester sur le territoire français en toute légalité. Suite à l'examen du dossier, l'OFPRA peut alors accepter ou refuser d'attribuer le statut de demandeur d'asile. En cas de refus, une contestation peut être faite dans un délai d'un mois après notification de la décision de l'OFPRA auprès de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Cette décision d'irrecevabilité intervient en principe si l'État responsable n'est pas la France. Si la demande est rejetée au titre de fausses informations, manque de documents, c'est alors le tribunal administratif qui pourra être saisi. En cas de rejet de la demande d'asile par l'OFPRA, le recours n'étant pas suspensif, le demandeur d'asile est dans l'obligation de quitter le territoire français. Le requérant est alors assigné à résidence ou est placé en rétention le temps du recours⁵.

Le droit d'asile et l'Union européenne : le régime d'asile européen commun :

L'Union européenne, depuis 1999, a mis en place, petit à petit, le régime d'asile européen commun (RAEC). Si initialement il s'agissait d'établir des règles minimales, l'idée qui sous-tend le régime actuel, depuis 2009, est le respect par les Etats membres de l'Union européenne d'un régime commun (normes et procédures) en matière de protection internationale et donc, que chacun offre aux individus concernés un niveau de protection uniforme et égal.

Il se compose de plusieurs textes européens, à savoir, principalement, 3 directives et 2 règlements⁶. Ils forment le « Paquet Asile ». Les trois directives sont les directives « qualification », « procédures » et « accueil ». Elles concernent, respectivement, les motifs d'octroi du statut de réfugié et la protection subsidiaire, des garanties procédurales (notamment concernant les délais de réponse), et enfin l'accueil dont les demandeurs d'asile doivent bénéficier. Les deux dernières directives prennent d'ailleurs largement en compte les besoins spécifiques de certaines personnes, notamment celles jugées vulnérables. Quant aux règlements, ce sont les règlements EURODAC et Dublin III, ce dernier étant particulièrement connu (car médiatisé) parce qu'il permet de déterminer quel État est responsable de l'examen des demandes et donc, indirectement, de l'accueil.

Toutefois, malgré cette volonté d'harmonisation et d'efficacité, de nombreux acteurs et observateurs du droit d'asile s'accordent à dire que le RAEC a rapidement montré ses faiblesses, notamment depuis la crise migratoire de 2015. Plusieurs réformes ont donc été proposées, la plus récente en 2019, avec nouveau projet « Pacte sur la migration et l'asile ». Cependant, les négociations n'avançant pas du fait de fortes divergences entre les Etats membres, le RAEC ne semble pas prêt d'acquiescer un nouveau souffle.

Concernant plus précisément l'influence de ce régime sur le droit d'asile français, la première phase de création de ce régime fut sans grande conséquence, les Etats mettant souvent en opposition leur souveraineté dans le domaine de l'asile. Toutefois, l'Union européenne eut tout de même un impact en 2004, avec la directive imposant la « protection subsidiaire », que la France mis alors en place avant même que la directive la prévoyant ne soit adoptée. La France fit de même avec la notion « pays sûr d'origine ». Par ailleurs, le droit de l'Union européenne relatif au droit d'asile a pu avoir un impact grâce au Conseil d'État, plus haute juridiction de l'ordre administratif, qui a rendu quelques décisions en faveur de l'invocabilité des directives devant les juges⁷. Néanmoins, hormis ces quelques éléments, le législateur et le juge français n'ont pas été très favorables à la politique d'asile de l'Union, dans ce premier temps.

C'est finalement le « paquet Asile », transposé par la loi du 29 juillet 2015, qui aura eu le plus de conséquences, avec notamment une réorganisation de la procédure d'enregistrement des demandes. Toutefois, il faut faire remarquer que les transpositions de ces différentes directives ont surtout été faites dans un sens de restriction de l'accès au droit d'asile.

⁴« Le concept de « pays sûr d'origine » permet de soumettre à un régime dérogatoire l'examen de la demande d'asile du fait d'une présomption du caractère probablement infondé de la demande » - Pouly Christophe. « L'europeanisation du droit d'asile : 2003-2016 »

⁵Consulté le 14/02/2022 :

https://www.ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/guide_du_demandeur_dasile_fr_septembre2020.pdf

⁶ Pour plus de détails, voir le schéma du « Cadre juridique de l'asile en Europe » disponible sur le site france-terre-asile.org.

⁷Conseil d'État, 17 septembre 2009, n° 331950, sur le droit aux conditions d'accueil qui est devenu un droit opposable.