

Les délais d'instruction et de recours en procédure accélérée du droit d'asile : une réalité asymétrique

Exemple de M.L.D., demandeur d'asile homosexuel sénégalais placé en procédure accélérée



Mémoire du DUDERA d'Emilie Rodière

Sommaire

Introduction	p. 3
Première partie - Les délais requis des autorités publiques	p. 10
A - Quels sont ces délais écourtés qui devraient s'imposer aux autorités publiques ?	p. 10
B – Application des délais	p. 14
1 - Quelles sont les difficultés rencontrées pour les tenir ?	p. 14
2 - Quelles sont les sanctions et les moyens d'action s'ils ne sont pas respectés ?	p. 16
Seconde partie - Les délais imposés aux demandeurs d'asile	p. 18
A - Quels sont ces délais dérogatoires et écourtés ?	p. 18
1 - Première étape l'enregistrement de la demande	p. 18
2 - Seconde étape le récit OFPRA	p. 19
3- Le recours à la CNDA	p. 20
B – Mise en œuvre des délais	p. 20
1 - Quelles sont les difficultés rencontrées pour les tenir ?	p. 20
2 - Quelles sont les sanctions et les moyens d'action s'ils ne sont pas respectés ?	p. 24
Conclusion	p. 25
Bibliographie	p. 27
Retranscription des entretiens	p. 28
Claude Hainigue - président de chambre à la CNDA	p. 28
Entretien Gérard Sadik - responsable national asile à la CIMADE	p. 30
Entretien Jean-Baptiste Simond - avocat au barreau de Paris spécialiste du droit des étrangers	p. 34
Entretien Jean-Yves Carlier - Professeur de droit international à l'Université catholique de Louvain	p. 36
Romina Guzman - psychologue en accueil au CADA Commanderie ADOMA à Marseille	p. 38

Introduction

Gare routière de Dakar, capitale du Sénégal, au milieu de la brûlante saison des pluies 2013. M.L.D. est sur le point de monter dans un bus pour Tanger. Son but : y trouver le moyen de passer en Europe. À 25 ans, il n'est toujours pas marié alors qu'il travaille régulièrement. Il n'arrive pas à trouver celle qui partagera sa vie, à cause d'un « Far u rapp ». Cet esprit jaloux et masculin est amoureux de lui et vient régulièrement lui faire l'amour la nuit dans ses rêves. C'est pour ça qu'il n'a pas de désir pour les femmes. M.L.D. ne se considère pas homosexuel. La religion l'en empêche, mais, selon lui, en Europe les choses sont différentes. Il y sera plus libre.

Son parcours vers la liberté a commencé en 2010 lorsqu'il a quitté son village à côté de Tambacounda dans le sud-est du pays. Son père l'avait battu violemment après avoir découvert son fils avec un homme que l'on sait être homosexuel. Il a dû fuir. D'abord à Tamba, puis à Dakar où il travaille à la SENELEC comme ingénieur et où il rencontre des hommes. En 2013, il est arrêté par la police. Un des hommes qu'il fréquente s'est fait mettre en prison pour plusieurs années à cause de son homosexualité. Il y est maltraité pendant 3 jours puis remis en liberté faute de preuve. Il doit de nouveau fuir, d'abord vers le Maroc, où il passe 3 ans, puis vers l'Espagne grâce au visa qu'il a acheté avec ses économies. Il a un frère à Paris marié avec une Française qui lui a promis de l'accueillir. Il s'est payé un billet aller-retour en bateau Tanger-Tarifa. On le laisse embarquer facilement avec le visa apposé sur son passeport. Mais, arrivé en Espagne, il ne peut passer la douane car il n'a pas les justificatifs de prise en charge financière nécessaire. Il est placé en zone d'attente pour un retour immédiat par le prochain bateau. Il ne parle pas la langue. Il n'est pas certain de ce qui se passe, mais finalement sans qu'il comprenne vraiment pourquoi, on le laisse sortir. C'est en arrivant en France où il fait une demande d'asile qu'il apprend qu'il a déjà un dossier en cours en Espagne.

Son parcours ressemble à beaucoup d'autres. À son entrée en Espagne, il est arrêté et la police des frontières a pris ses empreintes. Il a introduit, sans véritablement en comprendre les enjeux, une demande d'asile. Arrivé en France, il se rend en personne à la SPADA (structure du premier accueil des demandeurs d'asile) pour en déposer une en France dans les 90 jours qui lui sont impartis. La France procède à la détermination du pays responsable de son dossier. Dans les trois jours, le fichier Eurodac rend son verdict : l'Espagne doit traiter la demande. La France demande son transfert tout en lui remettant son premier titre de séjour provisoire avec une aide financière pour logement, habillement et nourriture (allocation pour demandeur d'asile, ADA). Il est envoyé dans un CADA (centre d'accueil pour demandeurs d'asile) à côté

de Clermont-Ferrand. L'Espagne accepte la demande le transfert deux mois après, mais, les autorités françaises n'organisent son retour qu'au bout de 6 mois. Alors que l'espoir pointait son nez, la police se présente au CADA et lui indique qu'il va être transféré vers l'Espagne. Il a 1h pour faire ses bagages et les suivre. Il ne veut pas partir. Il le dit et il le redit. La police repart sans lui. Est-il soulagé ? Non, il en est encore plus inquiet et à raison, car, selon lui, le lendemain, alors même qu'il n'a pas bougé de sa chambre, l'assistante sociale lui apprend qu'il est considéré en fuite. Il perd alors tous ses droits substantiels, part chez son frère et attend les 18 mois nécessaires pour introduire enfin une demande d'asile en France.

Voilà déjà plus de deux ans qu'il est en Europe. Il a suivi toutes les procédures, respecté tous les délais aussi courts étaient-ils, s'est conformé à toutes les astreintes, a compris les obligations et a coopéré pleinement. Pendant les 18 mois de « fuite », il a pu travailler un peu et a fait quelques belles rencontres. Il retourne plus serein à la SPADA pour refaire une demande d'asile qui cette fois-ci sera acceptée. La préfecture, toujours prompte à faire respecter certains des cadres de la loi, le place en procédure accélérée. En effet, le Sénégal fait partie de la liste des 16 pays dits d'origine sûre. En tant qu'homosexuel, il ne se sent pas en sécurité dans son pays mais l'idée que la procédure soit accélérée après déjà plus de 2 ans d'attente, ne lui déplait pas.

Au sortir du GUDA (guichet unique pour demandeur d'asile), M.L.D. a maintenant 21 jours pour rédiger un récit qui expose les raisons de ses craintes de retour. Le simple fait de dire qu'il est homosexuel devrait d'ailleurs suffire. S'il ne lui est pas explicitement demandé d'en apporter la preuve directe, il va tout de même devoir convaincre l'officier de protection qu'il dit la vérité. M.L.D. se concentre sur les événements malheureux ou dangereux liés à son homosexualité : l'acharnement de son père à le battre et son arrestation, mais il ne parle pas des lieux de RDV secrets, de la honte, du sentiment d'exclusion. Il n'a pas l'habitude de dire ce genre de choses. La culture orale de son pays ne sert pas à exprimer ses sentiments profonds. Chez lui, quand on a quelque chose sur le cœur, on va faire le grin. On s'assoit en ligne sur ce que l'on trouve les uns à côtés des autres, jamais en face à face. Ainsi on regarde devant nous et nos mauvaises humeurs s'échappent dans le vide sans obstacle. On parle si on veut. On rit si on en a l'envie. On boit du thé. « La vérité, ça ne sert à rien de l'écrire, elle ne se lit pas, elle se ressent », dit-il.

Vient alors l'entretien avec l'officier qui ne ressent malheureusement pas la vérité de M.L.D. L'entretien se fait en Bambara et pourtant il est écrit qu'il a parlé en Wolof. Peu importe puisque M.L.D. parle ces deux langues, comme le Français, l'Anglais et un peu de Pulaar. L'officier de protection doit juger de la crédibilité du récit. Est-il fluide, circonstancié,

sensible ? Mais M.L.D. ne peut pas tout dire. Plus l'entretien avance et plus il a peur et plus il s'embrouille. Au bout de 2h, l'entretien s'achève sur le mutisme de M.L.D. interprété comme un mensonge par l'officier. La décision de rejet tombe plus de 2 mois plus tard. Une longue attente bien plus longue que ce que la loi prévoit.

Avec la décision de rejet de sa demande par l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides), il reçoit une OQTF (Obligation de quitter le territoire français), avec assignation à résidence. Il perd de nouveau ses droits substantiels et son droit au séjour provisoire. Il sollicite une AJ (Aide Juridictionnelle) dans la semaine qui suit la notification de l'OFPRA et en parallèle, un avocat engage un recours sommaire dans les 48h pour faire annuler l'OQTF car dans son cas, le recours à la CNDA (Cour nationale du droit d'asile) même s'il est mené dans les délais et jugé recevable, n'est pas suspensif. Si bien que si l'OQTF n'est pas annulée, M.L.D. peut être contraint de rentrer au Sénégal, alors même qu'aucun juge du droit d'asile n'a statué sur son cas. Sans surprise le juge administratif n'annule pas l'OQTF et M.L.D. est obligé de nouveau de quitter son hébergement. Il se rend encore chez son frère, unique membre de la famille qui accepte de lui parler.

La CNDA est saisie dans le mois qui suit la notification du rejet OFPRA. Il sera « audiencé ». La première date à la CNDA a été repoussée à cause des grèves, puis de la pandémie de Covid-19. Il attend depuis, une nouvelle date d'audience.

M.L.D. a quitté le Sénégal en 2013. En Août 2016 M.L.D. a donc introduit une demande d'asile en Espagne. Plus de 3 ans après, alors qu'il a été placé en procédure accélérée par la France il est toujours en attente de son audience à la CNDA. À de longues périodes d'attente dans l'incertitude, se sont succédées quelques moments d'action dans l'urgence.

Alors pourquoi est-ce si long quand la France, avec toute l'Europe, tâche de raccourcir les délais de recours et de décision de ce contentieux qui est devenu de masse ?

L'amoncellement de nouvelles lois en droit des étrangers comme en droit d'asile depuis les années 80, toujours plus restrictives en Europe comme en France, entraîne de fait une augmentation des recours. Ce contentieux de plus en plus touffu et contraint est devenu ainsi un contentieux de masse. En France, il est aujourd'hui assez rare qu'un étranger, qu'il soit demandeur d'asile ou non, n'ait pas affaire à un juge au cours de sa vie sur le territoire. Le contentieux du droit des étrangers domine l'activité de la juridiction administrative avec presque 35% des saisines. Si bien que même le syndicat de la magistrature, USM écrit que :

« *c'est bien de cela qu'il s'agit tant les juridictions administratives, qui croulent sous le poids d'un contentieux des étrangers devenu trop lourd, se trouvent aujourd'hui menacées aussi bien d'asphyxie que d'un syndrome dépressif* »¹

Avec ce que l'on appelle la dernière « crise migratoire » de 2015, le nombre de demandeurs d'asile a fait un bon. Il est par ailleurs en constante augmentation depuis 10 ans. Il en est de même des recours contre les décisions de rejet de l'OFPRA à la CNDA, faisant de cette administration, la plus importante en nombre de décisions prises ces dernières années en France.

Le nombre des demandeurs d'asile en France comme en Europe augmente progressivement avec quelques pics depuis les années 1970. En 1973 l'OFPRA accordait l'asile à 85% des demandeurs et 1990, la même institution la refuse à 85%². Au milieu des années 1980, quand le nombre des demandes d'asile s'est mis à fortement augmenter, suite à la fermeture des frontières à l'immigration économique – auparavant, l'entrée des États européens étant largement ouverte, du fait du besoin de main-d'œuvre, les étrangers en quête d'asile n'avaient pas à se déclarer comme tels –, les États membres de la Communauté européenne se sont sentis incapables de « gérer » efficacement ce phénomène chacun pour soi. Dès les années 1992 et le traité de Maastricht, l'Union européenne met en place une politique commune de l'asile et de l'immigration. À partir de là, l'Union européenne a produit plusieurs textes, règlement et directives sur le fondement de l'article K.1 (1) du traité de Maastricht pour arriver en 2015 à la dernière refonte du second paquet asile, constitué de deux règlements : Dublin et Eurodac et trois directives : « Accueil », « Qualification » et « Procédure ». Ils forment le RAEC (régime d'asile européen commun).

Le nombre de demandeurs d'asile augmente effectivement depuis les années 1970. Il y a eu trois pics en France depuis 1973 : en fin des années 1980, en 2003 et en 2015 (https://www.ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/graphique_demandes_depuis_1973.pdf). Le taux de protection est passé sous la barre des 40% au milieu des années 80, sans jamais

¹ article du 23 novembre 2019 : Contribution de l'USMA à l'étude relative à l'organisation des procédures contentieuses en matière de droit des étrangers et d'asile

² Luc Legoux, La crise de l'asile politique en France, Paris, CEPED, 1995, p. 138.

les dépasser de nouveau bien que depuis 2012 on observe une constante augmentation.
https://www.ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/evolution_taux_dadmission - 1981-2016.pdf

Les procédures accélérées ne sont pas propres au droit d'asile. D'un point de vue législatif, en France, depuis la réforme constitutionnelle de 2008, la procédure accélérée remplace la procédure d'urgence. Prévue par l'article 45, alinéa 2, de la Constitution elle permet au gouvernement d'abréger la discussion parlementaire sur certains projets ou proposition de loi. D'un point de vue judiciaire, il s'agit dans tous les cas, de procédures dans lesquels les délais à statuer sont raccourcis soit parce que le cas d'espèce est simple soit parce qu'il est urgent. On les retrouve en droit pénal français avec comparution immédiate dès 1983 et depuis 2004 la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, inspirée du plaider-coupable anglo-saxon. Le professeur Jean-Yves Carlier, rappelle à ce sujet que les procédures d'urgences comme les référés se justifient quand il y a urgence et une décision dans le cadre du provisoire. En particulier quand il y a privation de liberté, ces procédures sont tout à fait justifiées. C'est une des raisons pour lesquels la Cour de justice de l'union européenne (CJUE), a mis en place des procédures préjudiciales d'urgence (PPU). Ces procédures permettent de statuer rapidement dans les affaires présentant une urgence extrême en réduisant les délais au maximum et en accordant à ces affaires une priorité absolue. Depuis le traité de Lisbonne, cette PPU est toujours appliquée quand une personne est privée de sa liberté. Mais elles ne présagent pas d'une décision au fond pour la suite. La procédure accélérée en droit d'asile a été mise en place pour faciliter le traitement des demandes pour les États confrontés à un grand nombre de demandes de protection. Dans ce cas-là, on veut accélérer la procédure judiciaire mais en tranchant la question de façon définitive. Le législateur en général invoque un double intérêt : pour le requérant afin d'être fixé plus rapidement sur son sort et pour les états afin de pouvoir éloigner au plus vite ceux qui n'accèderaient pas à la protection.

Cette procédure (article L 723-2, du CESEDA – code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, transposition de la Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale) remplace la procédure dite prioritaire en novembre 2015 en France. Elle a pour vocation de raccourcir les délais d'instructions des dossiers de certains demandeurs d'asile (10 cas sont aujourd'hui listés dans le CESEDA depuis les lois n° 2018-778 du 10 septembre 2018, art 6, dites loi Collomb), sans pour autant bafouer leurs droits. En effet, les

officiers de l’OFPRA ont 15 jours pour statuer au lieu de 6 mois en procédure normale alors qu’à la CNDA un juge unique devra statuer en 5 semaines, au lieu de 5 mois en procédure normale. En revanche, les demandeurs, après plusieurs luttes des associations depuis la création de la procédure prioritaire en 1993, le rappel Gérard Sadik, responsable national de l’asile à la CIMADE, auront les mêmes obligations et droits qu’ils soient placés, ou pas, en procédure accélérée. Ils ont 90 jours pour se présenter à la SPADA où ils reçoivent un titre de séjour provisoire et dans certain cas une ADA. Ils doivent transmettre leurs récits en 21 jours à l’OFPRA qui les convoquera pour un entretien individuel en présence d’un interprète. Les garanties et les délais sont donc les mêmes à l’OFPRA. En revanche, pour la CNDA, c’est un juge unique qui statue sur le dossier.

En France en 2019, selon le rapport de l’OFPRA, il y a eu 40 677 demandes d’asile placées en procédure accélérée soit une hausse de 8 % par rapport à l’année précédente. Actuellement, si la quasi-totalité des demandes de réexamen sont placées en procédure accélérée (article L. 723-2 du CESEDA), la principale raison de ces placements reste la nationalité du demandeur : s’il est ressortissant d’un pays figurant sur la liste des pays d’origine «sûrs» il sera placé en procédure accélérée. En 2019, 1 384 demandes ont été reclasées en procédure accélérée par l’OFPRA, très majoritairement en raison des « déclarations manifestement incohérentes et contradictoires [ou] manifestement fausses ou peu plausibles », en application de l’article L. 723-2 II 3°. A contrario, l’Office a reclassé 206 demandes d’asile en procédure normale, estimant que les éléments du dossier ne permettaient pas de statuer dans le cadre de la procédure accélérée.

En 2019, le délai moyen constaté pour statuer en procédure accélérée à l’OFPRA est d’environ 72 jours selon le rapport de la CIMADE de 2019. À la CNDA, le rapport 2019, indique 3 mois et 29 jours en procédure accélérée contre 9 mois et 20 jours pour la procédure normale. Ces chiffres incluent évidemment les tris aux ordonnances permettant de réduire les délais.

Si l’on compare à d’autres champs du droit administratif public, ils sont finalement plus courts, observe Claude Hainigue, président de chambre à la CNDA. Mais on le sait bien, l’attente, sans date butoir, des audiences, le plus souvent dans des conditions de précarité extrême, est presque toujours vécue comme trop longue, douloureuse et, bien sûr, inquiétante voire injuste. Alors comment les demandeurs, les travailleurs sociaux, les avocats et les magistrats arrivent-ils à tenir ces délais écourtés ? À quels prix ? Et est-ce d’ailleurs satisfaisant au regard du droit ? En somme, permettent-elles véritablement d’accélérer les procédures ?

Si j'ai choisi de parler du parcours de M.L.D. c'est d'abord parce qu'il ressemble à beaucoup d'autres. Il s'appelle M.L.D. mais il pourrait s'appeler Ahmad, Reza, Ibrahim ou Vassil. Leurs chemins à tous vers l'obtention de titre de séjour non temporaire est jonché d'obstacles administratifs, de sprints sans y être prêt et de trop longues attentes sans perspectives. Je connais M.L.D. depuis 2010, date à laquelle je vivais à Dakar. Je l'accompagne depuis 10 ans à toutes les étapes de son parcours. Parcours qui me semble si emblématique qu'il peut pleinement servir mon argumentaire. Une vie oscillant entre les délais administratifs imposés écourtés et de longues périodes d'attente.

Comme partout en droit des étrangers et en droit d'asile, il y a ce que disent les textes et ce que l'on observe effectivement en pratique. En comparant le plus précisément possible les délais imposés à l'administration et aux juridictions comme aux demandeurs dans les cas de procédures accélérées en France, peut-être comprendront nous comment et pourquoi les politiques européennes tentent à tout prix de réduire les délais d'instruction. Est-ce « entendable » d'un point de vue juridique ? Est-ce tenable en pratique ? Quels sont les impacts psychologiques pour les professionnels et pour les demandeurs ? Quel message idéologique font passer les législateurs ? Nous opposerons donc les délais requis des autorités publiques (première partie) aux délais imposés aux demandeurs d'asile (deuxième partie) dans la procédure accélérée.

Première partie - Les délais requis aux autorités publiques

Nous l'aurons compris la volonté du législateur européen comme français est, depuis les années 80, de raccourcir les délais des procédures. En 2018, la dernière loi française qui encadre le droit des étrangers et le droit d'asile, la loi Collomb, est claire à ce sujet. Elle vise à réduire à six mois en moyenne les délais d'instruction de la demande d'asile et à faciliter la reconduite à la frontière pour les déboutés. Or dès 2004 dans un rapport du Senat intitulé *L'OFPRA : impératif de performance administrative et exigences du droit d'asile*, le rapporteur écrit : *Du point de vue du Parlement, les objectifs de l'OFPRA et de la CRR sont fixés dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances. Pour 2006, celui-ci fixe des objectifs de 60 jours calendaires pour l'Office et 90 jours pour la commission de recours des réfugiés. Ces délais ne sont pas tenus aujourd'hui. On peut d'ailleurs s'interroger pour savoir s'ils sont réalistes, sauf à considérer qu'ils reposent sur une hypothèse de forte réduction de la demande d'asile. Au total, le processus d'examen d'une demande d'asile devrait être achevé en moins de sept mois, recours compris.*³

A - Quels sont ces délais écourtés qui devraient s'imposer ?

Les procédures prioritaires sont introduites en 1993 dans les lois Pasqua. Il y a à l'époque quatre cas qui sont restés les mêmes pendant 22 ans. Avant d'être renommées procédures accélérées, en 2015, ces procédures prioritaires n'étaient que très peu encadrées par la loi. Gérard Sadik, responsable du pôle asile à la Cimade, nous rappelle que les contentieux pour obtenir un délai de dépôt des dossiers, une autorisation provisoire de séjour et l'aide financière aux demandeurs d'asile, furent nombreux. C'est le plus souvent le droit européen et en particulier la dernière refonte de 2013 de la directive dite « procédure » qui a aidé à encadrer ces procédures accélérées.

Aujourd'hui, en attendant la prochaine refonte du paquet asile, les délais transposés au CESEDA sont de :

15 jours pour statuer à l'OFPRA contre 6 mois en procédure normale

5 semaines à la CNDA en juge unique contre 5 mois en collégiale en procédure normale.

³ <https://www.senat.fr/rap/r05-401/r05-4013.html>

Article R723-2 :

L'Office statue sur la demande d'asile dans les délais prévus aux paragraphes 3 et 4 de l'article 31 de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.

Cet article concerne les procédures « normales » et fixe à 6 mois le délai des États pour statuer à compter de l'introduction de la demande. Ceci dit, la directive introduit également plusieurs cas d'exceptions permettant aux États de statuer dans ce qu'elle nomme un délai raisonnable, qui ne doit pas excéder 21 mois. (paragraphe 5 du même article).

C'est au paragraphe 8 que la directive introduit la possibilité d'accélérer les procédures sans pour autant encadrer sa durée laissant aux États membres le choix de ces délais. En revanche, cet article fixe les 10 cas actuels de placements en procédures accélérées. Ce sont ces mêmes que l'on retrouve, bien évidemment, dans l'article L723-2 du CESEDA. Comme le soulève le professeur Jean-Yves Carlier, l'ensemble des hypothèses permettant le placement en procédure accélérée relève d'un a priori négatif quant à l'issue de la procédure. L'idée étant de pouvoir statuer sur les cas les plus « simples », non pas pour un demandeur dont on saurait qu'a priori il obtiendrait un asile, mais bien pour ceux qui n'y auraient pas droit et, alors, de pouvoir les éloigner le plus rapidement possible.

Les délais fixés par la France pour la procédure d'asile sont portés aux articles suivants pour l'OFPRA puis pour la CNDA.

Article R723-4 :

I. Lorsque l'Office examine une demande d'asile en procédure accélérée en application de l'article L. 723-2, il statue dans un délai de quinze jours à compter de l'introduction de la demande.

Lorsque le demandeur d'asile est maintenu en rétention en application du premier alinéa de l'article L. 556-1, la demande d'asile est examinée par l'Office dans un délai de quatre-vingt-seize heures à compter de sa réception.

II. Lorsque la procédure accélérée est mise en œuvre en application du II de l'article L. 723-2, l'Office en informe le demandeur au moment de sa convocation à l'entretien personnel. Lorsque l'Office n'a pas fait application de la procédure accélérée dans les

quinze jours suivant l'introduction de la demande d'asile, il conserve la possibilité de statuer selon cette procédure à l'issue de l'entretien personnel s'il constate que le demandeur d'asile se trouve dans l'un des cas prévus au II de l'article L. 723-2. L'Office statue alors dans un délai de quinze jours à compter de l'entretien. La décision de l'Office mentionne qu'il statue selon la procédure accélérée.

Article 731-2

La Cour nationale du droit d'asile statue en formation collégiale, dans un délai de cinq mois à compter de sa saisine. Toutefois, sans préjudice de l'application de l'article L. 733-2, lorsque la décision de l'Office a été prise en application des articles L. 723-2 ou L. 723-11, le président de la Cour nationale du droit d'asile ou le président de formation de jugement qu'il désigne à cette fin statue dans un délai de cinq semaines à compter de sa saisine. Il en est de même lorsque l'Office prend une décision mettant fin au statut de réfugié en application de l'article L. 711-6 ou au bénéfice de la protection subsidiaire en application des 1° ou 3° de l'article L. 712-3 pour le motif prévu au d de l'article L. 712-2.

Le 16 mai 2019, l'OFPRA reçoit par voie postale avec accusée de réception, le récit de monsieur M.L.D, il fut convoqué à un entretien le 29 août 2019, soit 15 semaines plus tard. Deux mois plus tard, le 8 novembre 2019, M.L.D apprend par texto qu'il doit se rendre à la préfecture puis par voie postale que sa demande d'asile est rejetée. Il peut faire un recours auprès de la CNDA dans un délai d'un mois franc. Mais ce délai ne sera pas suspensif de l'OQTF qui lui a été remis par la préfecture. Il a 48h pour faire appel de cette décision d'éloignement auprès du T.A (tribunal administratif).

C'est donc de nouveau dans une grande urgence qu'il quitte le CADA dans lequel il logeait, qu'il trouve un avocat, demande une AJ (aide juridictionnelle), aide les avocats à construire ces deux recours puis, se remet à attendre sans logement et sans aide financière (ADA), cette fois-ci, avec un profond sentiment d'impuissance.

La CNDA le convoque pour une audience courant janvier. Audience qui sera renvoyée le 13 janvier 2020 à une date ultérieure. Pour le moment, les grèves à la CNDA et le Covid-19, n'ont pas permis de lui en trouver une autre. Si bien que depuis qu'il a finalement pu introduire une demande d'asile sur le territoire français, il est toujours en attente d'une décision depuis presque 15 mois. Bien évidemment, l'état sanitaire du pays n'a pas aidé à tenir les délais mais par ailleurs, si on regarde les chiffres annoncés dans les rapports officiels de l'OFPRA et de la

CNDA, on peut y voir que malheureusement une telle attente pour les demandeurs n'est pas une exception.

Dans le rapport annuel de l'OFPRA en page 60, il est indiqué que⁴ : *s'agissant des seules demandes placées en procédure accélérée, leur délai médian de traitement se réduit (72 jours fin 2019 contre 84 jours fin 2018). Les délais de traitement obéissent à la même logique, tout en restant globalement maîtrisés. Ainsi, le délai médian de traitement, qui neutralise les valeurs extrêmes, est de 110 jours en 2019, alors qu'il était de 112 jours en 2018. À l'inverse, le délai moyen de traitement, qui englobe le traitement des dossiers les plus anciens, atteint les 161 jours en 2019, contre 150 jours en 2018.*

En ce qui concerne la CNDA⁵, en page 14 du rapport 2019, il est indiqué : *En 2019, les moyens accrus de la Cour lui ont permis de rendre plus de décisions que de recours enregistrés. Au-delà d'enregistrer un taux de couverture positif (112%), la Cour a fait porter ses efforts sur le jugement des affaires dont l'ancienneté dépassait un an, affaires relevant majoritairement d'un jugement en audience collégiale. Seul le délai de jugement relevant de cette procédure s'est donc dégradé. Il s'établit à 9 mois et 20 jours contre 8 mois et 4 jours en fin d'année 2018.*

Le DMC des affaires relevant de la procédure accélérée s'est, pour sa part, amélioré de 12 jours en passant de 4 mois et 11 jours en 2018 à 3 mois et 29 jours en 2019.

Le DMC global passe de 6 mois et 15 jours fin 2018 à 7 mois et 5 jours fin 2019.

Le nombre important de décisions rendues dans l'année et la diminution du nombre d'affaires en instance conduisent à l'amélioration du délai prévisible moyen (DPM). Passant de 9 mois et 10 jours à 5 mois et 9 jours à la fin de l'année 2019, ce délai est au niveau le plus bas dans l'histoire de la juridiction. Il a été divisé par près de trois en 10 ans.

La diminution du DPM annonce une baisse ultérieure du DMC, en raison de la diminution du nombre d'affaires en instance, surtout parmi les plus anciennes.

À l'OFPRA comme à la CNDA depuis 2012 des moyens financiers et des efforts importants ont été mis en place pour qu'ils puissent tenir les délais voulus par la loi. Le nombre de chambres à la CNDA est passé de 11 à 23 en 5 ans, nous rappelle Claude Hainigue. Pascal Brice dans son livre : *Sur le fil de l'asile*, relate les changements opérés à l'OFPRA pendant les années qu'il a passé à la diriger. Les chiffres accompagnent ces dires puisque le nombre

⁴ https://ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport_dactivite_2019.pdf

⁵ <http://www.cnda.fr/content/download/168271/1684126/version/3/file/RA2019-CNDA.pdf>

d'officiers a effectivement augmenté et, avec eux, le nombre de décisions rendues chaque année.

Pourtant, il semble que, malgré ces efforts, l'application des textes soit difficilement réalisable voire impossible.

B – Application des délais

1 - Quelles sont les difficultés rencontrées pour les tenir ?

On vient de le voir, globalement, ces délais ne sont pas tenus aujourd'hui ni à l'OFPRA, ni à la CNDA. On peut d'ailleurs se demander légitimement s'ils sont réalistes. À l'OFPRA comme à la CNDA en plus d'être inquiet sur la faisabilité comme sur la qualité des décisions qu'ils pourront rendre, les professionnels doivent également adapter leurs méthodes de travail à cette montée en puissance depuis 2015 de ces procédures dites accélérées. On pourrait évidemment supposer que le nombre de demandeur d'asile va diminuer rendant les délais tenables, mais il semble tout de même que ce ne soit pas ce qui est en train de se dessiner. Certes le pic de demandes de 2015/2016 est « passé » mais ce n'est pas pour autant que la courbe des demandes s'infléchie tant qu'ils puissent gérer les demandes et le contentieux.

Il faut tout de même rappeler qu'en quinze jours, l'OFPRA devrait pouvoir trouver une date d'audience avec un officier qui connaisse la situation du pays d'origine et un interprète dans une langue parlée par le demandeur. Qu'un courrier lui soit envoyé, qu'il ait le temps d'en prendre connaissance (le délai pour retirer une lettre recommandée est de 15 jours, rappelons-le), qu'il trouve le cas échéant, s'il n'est pas en région parisienne, de l'argent pour payer un train et qu'il se rende à l'OFPRA. L'agent doit ensuite prendre une décision, la rédiger et la notifier. On voit mal dans ces conditions comment il est même raisonnable de penser que ce délai de 15 jours puisse être tenu.

"Comment voulez-vous en quinze jours convoquer un demandeur d'asile, lui faire passer un entretien, faire des recherches complémentaires sur son dossier, vérifier ses dires, prendre une décision et notifier sa décision ! C'est aberrant !" s'indigne la CIMADE.

Par ailleurs, dans son livre : *Sur le fil de l'asile*, Pascal Brice explique que le nombre de procédures accélérées qui ne cesse d'augmenter embouteille les prises de décision en procédure normale par les officiers allongeant du même coup les notifications de décision au-delà des 6 mois réglementaires. Il semble donc clair que, malgré les efforts certains mis en œuvre et les quelques progrès réalisés de réduction des délais ces dernières années, si les officiers de

l’OFPRA veulent prendre le délai nécessaire et raisonnable (comme évoqué dans le code) pour rendre les décisions qui leur semblent être les bonnes, ce délai ne peut être de 15 jours.

À la CNDA également les grands moyens ont été mis en œuvre depuis 2015. Comme nous l’avons déjà dit, le nombre de chambres a doublé en 5 ans, multipliant du même coup le nombre de juges permanents et de magistrats vacataires. Pour autant les services annexes comme celui par exemple du service central de l’enrôlement, n’ont pas vu leurs effectifs augmenter proportionnellement, ce qui a pu créer quelques dysfonctionnements.

Mais de toute façon, selon Claude Hainigue, président de chambre à la CNDA : « *5 semaines est un objectif plus que quelque chose qui puisse être réalisé. En 5 semaines, il y a une instruction et une procédure contradictoire. Par les simples nécessités des échanges, ça ne me semble pas tenable. Il y a un délai de convocation à l’audience de 3 semaines donc il reste 2 semaines entre le moment où le recours est présenté par le demandeur et son conseil et le moment où on convoque l’audience. On ne fonctionne pas à flux tendu !* » Et il ajoute que par ailleurs en procédure accélérée et pour un juge unique, « *il faut se documenter sur l’ensemble du dossier. Ça nous demande donc plus de travail en préparation parce qu’il faut connaître tous les points du dossier. Même s’il n’y a pas de réunion préparatoire avec les autres juges, quand on audience en collégiale, pour moi un dossier en procédure accélérée représente plus de travail en préparation.* »

Comme les officiers de l’OFPRA, les juges de la CNDA ont donc grand mal à tenir les délais imposés par le code.

On pourrait alors se poser la question de la productivité de ces travailleurs en regardant précisément le nombre d’affaire sur lesquelles ils arrivent à statuer chaque mois. Si l’on suppose qu’ils arrivent encore aujourd’hui à prendre des décisions de qualité, on pourrait ainsi au regard du nombre de demandes calculer les moyens humains et donc financiers qu’il faudrait mettre en œuvre pour que ces délais intenables, irréalisables, ne le soient plus.

Il faut également, rappeler que les officiers comme les juges doivent au quotidien entendre des récits de vie douloureux pour ne pas dire terrifiants et traumatisants. Elise Pestre dans son livre : *La vie psychique des réfugiés*, explique combien pour se protéger de ses affects puissants et négatifs, les professionnels doivent mettre en place des défenses psychologiques afin de se mettre à distance affectives des demandeurs. Pour Claude Hainigue : « *L’asile est un*

domaine de contentieux dans lequel les faits comptent encore plus qu'ailleurs. Il y a la loi mais les audiences sont très intenses pour moi. La psychologie compte forcément beaucoup. On entend des récits tragiques et douloureux. » Quant à Romina Guzman, psychologue au CADA de la commanderie Adoma, quand elle reçoit un demandeur en consultation, elle lui rappelle parfois que si son histoire est terrifiante ou traumatisante pour lui, elle peut l'être également pour celui qui va l'écouter lors de son témoignage. Elle va même jusqu'à dire : « *Mais pour nous qui accueillons ce qui est très difficile, c'est d'entendre des choses si difficiles à vivre. Ici, on ne connaît pas le viol à 10 ans, ni les tortures physiques. C'est parfois tellement insupportable psychiquement que même nous, on se protège en étant dans le déni et pour se prémunir alors on ramène les demandeurs à quelque chose de déshumanisé. Une partie des travailleurs, même s'ils sont empathiques, c'est tellement insupportable pour eux qu'ils en arrivent à traiter les demandeurs et les migrants comme des animaux. »*

En plus du délai raisonnable qui permet de prendre le temps nécessaire à statuer, il faudrait donc également du temps, du temps pour que les officiers et les juges puissent mettre à distance psychologique les témoignages des demandeurs.

Finalement, cette réduction des délais voulue par le législateur et la multiplication des placements en procédure accélérée, toujours en vue de faire plus vite pour ceux qui a priori n'auraient pas droit à l'asile, ne semble pas réalisable d'un point de vue matériel comme psychologique.

2 - Quelles sont les sanctions et les moyens d'action si les délais ne sont pas respectés ?

C'est aussi, possiblement, parce qu'au-delà même des difficultés pratiques, matérielles et psychologiques, il n'y a pas de sanctions prévues dans le code si les délais ne sont pas tenus. D'après Jean-Baptiste Simond, avocat au barreau de Paris : « *Il y a une disposition dans le code qui dit que le silence de l'OFPRA ne vaut pas chose jugée. Ils devraient être des délais impératifs mais il n'y a pas de sanctions prévues dans les textes donc ça ne devient plus impératif* ». Et il ajoute : « *le Conseil d'État a dit à plusieurs reprises que le fait que l'OFPRA ou le TA ne statue pas en temps et en heure, ça n'a pas d'influence sur la décision attaquée, pas d'incidence sur une annulation possible* ».

L'article 6 de la Commission Européenne des Droits de l'Homme introduit la notion de délai raisonnable.

1 - Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle....

Le délai raisonnable n'est pas évoqué dans le CESEDA pour ce qui concerne les procédures accélérées. En revanche, il l'est pour ce qui est d'allonger les délais à statuer en procédure normale à l'OFPRA. La loi n'encadre pas directement cette notion, mais la jurisprudence est claire sur le fait qu'un délai raisonnable se détermine au cas par cas en fonction de la complexité du dossier et de l'attention qu'il faut lui apporter.

Par ailleurs, comme le rappelle le professeur Jean-Yves Carlier : *La Cour a toujours considéré et l'a répété récemment que les procédures en matière d'asile et d'immigration sont des procédures administratives donc elles ne sont pas couvertes par l'article 6 de la CEDH qui ne couvre que les procédures civiles et pénales.* Les avocats tentent bien sûr de passer par d'autres biais mais sans qu'une jurisprudence ne soit pour le moment favorablement établie.

On comprend donc mieux que sans sanction dans le code et sans véritable moyen de recours de la part des demandeurs, l'État, l'Office comme la Cour, face à l'augmentation des demandes et des contentieux ne tiennent pratiquement jamais les délais.

De plus, même si les moyens de recours étaient simples à mettre en place pour que les délais administratifs soient respectés, une grande majorité des demandeurs d'asile hésitent, voire sont effrayés à l'idée même d'attaquer cette administration ou la juridiction dont ils attendent une réponse qu'ils espèrent positive. Ainsi, il n'est pas si rare de voir des demandeurs d'asile placés en procédure normale refuser que leur avocat écrive une lettre à l'OFPRA si le délai des 6 mois est dépassé.

Seconde partie - Des délais imposés aux demandeurs d'asile

En France, l'Article R- 421-1 du code la justice administrative énonce que :

La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée.

En droit des étrangers et le droit d'asile, bien qu'ils se situent dans le droit administratif public, tous les délais imposés aux requérants sont clairement dérogatoires. Ils sont dérogatoires et toujours écourtés. La procédure accélérée n'y échappe pas. En effet, nous l'avons vu, le décret de 2004 et les lois de 2015 et de 2018 visent à réduire toujours plus les délais d'instruction. La dernière en date, la loi Collomb, a volonté de porter à six mois en moyenne les délais d'instruction de la demande d'asile et à faciliter la reconduite à la frontière pour les déboutés.

A - Quels sont ces délais dérogatoires et écourtés ?

Il est intéressant de remarquer d'abord que les délais imposés aux demandeurs d'asile sont aujourd'hui les mêmes qu'ils soient placés en procédure normale ou accélérée.

Nous n'évoquerons pas dans ce mémoire le cas des demandeurs placés en procédure Dublin, bien que cette dernière n'échappe pas au même raisonnement.

1- Première étape l'enregistrement de la demande

À son arrivée en France, début 2017, M.L.D avait alors 120 jours pour déposer une demande d'asile. Il a fait la queue à une PADA (Plateforme d'accueil des demandeurs d'asile) d'Ile de France, pour y prendre un RDV qui fut fixé non pas dans les 3 jours réglementaires mais plusieurs semaines plus tard. Il fut d'abord placé en procédure Dublin et il dut attendre le printemps 2019 pour que la France puisse se charger de son dossier.

Entre temps, la loi Collomb avait porté à 90 jours, après l'entrée en France, la durée maximum pour déposer une demande d'asile auprès d'une SPADA.

« À leur arrivée sur le territoire, les personnes sollicitant la protection de la France mettent plus de 90 jours à se décider pour déposer une demande d'asile, les personnes verront leur situation examinée en procédure accélérée, sans droit à l'hébergement ni à la moindre

allocation", dénonce la CIMADE qui a publié le 19 février 2018 un "décryptage" du projet de la loi Collomb.

Lors d'une demande d'asile formulée à la frontière, les délais sont encore plus réduits. Il est vrai que les étrangers enfermés sont souvent prompts à introduire leur demande d'asile. Ceci dit l'OFPRA ayant 96h pour statuer sur la recevabilité de leur demande, certains d'entre eux attendent pour l'introduire espérant que le JLD les libère. La durée maximum en zone d'attente est de 20 jours mais elle peut être portée à 26 jours si le demandeur dépose une demande d'asile entre le 14^e et le 20^e jour de rétention. En cas de rejet de la demande par l'OFPRA on retrouve dans l'article L 213)9 du CESEDA, le délai de 48h à compter de l'heure de la notification pour déposer devant le T.A un recours en annulation pour un refus d'admission sur le territoire au titre de l'asile. S'il est préférable que ces délais soient courts puisqu'il y a enfermement, ils ne devraient pas permettre de prendre des décisions au fond en particulier sur une demande d'asile.

2- Seconde étape le récit OFPRA

Une fois sa demande enregistrée, au GUDA (Guichet unique pour demandeur d'asile) du boulevard Ney dans le 18^e à Paris, M.L.D s'est vu remettre le fameux dossier à compléter pour l'OFPRA ainsi qu'une autorisation à se rendre au bureau de l'OFII (Office français d'immigration et d'intégration) au premier étage du même bâtiment. Bien qu'il soit placé en fuite en 2018, l'OFII en charge de délivrer les aides financières et de proposer des logements selon une carte de répartition en France, aussi inimaginable que ça lui paraissait, lui donna accès à l'ADA. Il avait maintenant, enfin, 21 jours pour rédiger un récit de vie et le faire parvenir à l'OFPRA.

C'est l'article 1 du Décret n° 2004-814 du 14 août 2004 relatif à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et à la Commission des recours des réfugiés qui fixe à 21 jours le délai pour constituer son dossier contre un mois auparavant. L'objectif du décret, déjà à l'époque, était une fois encore d'accélérer l'ensemble du processus de la demande d'asile. *S'agissant du dépôt de la demande initiale, et du recours, les délais ont aujourd'hui été réduits au minimum. Les 21 jours ne sont pas de trop pour constituer un dossier complet, traduit en français, de la part d'un demandeur d'asile qui vient d'arriver sur le territoire, et qui est souvent, seul face aux démarches administratives, ou aidé par un entourage peu compétent. Les agents de l'OFPRA accomplissent de réels efforts pour inviter les demandeurs à compléter*

des dossiers initialement incomplets, dans les délais, indique le rapporteur du Sénat dans son article : *L'OFPRA : impératif de performance administrative et exigences du droit d'asile*.⁶

3- Le recours à la CNDA

Ce recours est possible une fois encore dans un délai réduit. C'est le même décret de 2004 qui le fixe. À compter de la notification de la décision de l'OFPRA, le demandeur d'asile dispose d'un délai d'un mois franc pour exercer son recours en 2004 devant la commission de recours des réfugiés et aujourd'hui devant la CNDA.

En 2018, le texte initial de la loi Collomb prévoyait que le délai de recours auprès de la CNDA pour les demandeurs d'asile après un refus de l'OFPRA soit réduit à quinze jours. Le Parlement a finalement conservé le délai d'un mois.

M.L.D après la notification de son rejet par texto par l'OFPRA le 8 novembre 2019 avait d'une part 15 jours pour saisir l'AJ et un mois franc pour constituer son recours avec son avocat. Le délai de ce mois franc a été suspendu le temps que l'AJ réponde puis il s'est remis à courir. Il avait eu déjà plusieurs semaines d'attente pour se renseigner et d'ores et déjà trouver une avocate en qui il avait confiance et qui accepte de prendre son dossier à l'AJ.

B – Mise en œuvre des délais.

1 - Quelles sont les difficultés rencontrées pour les tenir ?

La France a été condamnée plusieurs fois par la CEDH parce que l'enregistrement des demandes était fait bien au-delà des 3 jours après la première visite dans une PADA. Alors pour ne plus l'être, la France a mis en place une plateforme de prise de rendez-vous par téléphone.

Pour Jean-Baptiste Simon, ça ne règle rien. « *Du coup, pour respecter les délais de 3 jours (ou 10 jours en cas d'afflux massifs) et bien, ils ne donnent plus de rendez-vous. Pour ceux qui ont réussi à parler à quelqu'un et à avoir une date de rendez-vous, la préfecture enregistre bien sa demande en 3 jours. Le GISTI et la CIMADE ont démontré que l'OFII peut prendre 1000 RDV par jour mais ils en prennent 300. Et à la plateforme, à partir de midi, il y a un message qui disait rappelez plus tard. Et comme c'est par téléphone, on ne peut rien prouver, on ne peut pas montrer qu'on a essayé.* »

⁶ <https://www.senat.fr/rap/r05-401/r05-4013.html>

En pratique l'ensemble des associations, comme des avocats, dénonce aujourd'hui un accès quasi impossible aux SPADA en Ile de France. Les demandeurs restent parfois sans aucune ressource, aide ou logement plusieurs mois avant même d'avoir pu déposer leur demande. Il arrive même qu'on les place en procédure accélérée parce qu'ils n'ont pas réussi à avoir accès à une SPADA dans les 90 jours suivant leur arrivée. De plus, n'ayant pas de droit au séjour provisoire, ils peuvent également se retrouver en rétention où, ils seront également placés en procédure accélérée, s'ils y introduisent leur demande d'asile. L'attente dans cette zone de non droit sans aucune date butoir dès leur arrivée sur le territoire donne le ton de ce qui risque de se produire par la suite.

Quand finalement, que ce soit en zone d'attente, en rétention, grâce à un RDV en SPADA ou suite à une fin de procédure Dublin, leur demande a été acceptée en France, ces demandeurs ont donc 21 jours pour trouver les ressources matérielles, financières et psychologiques nécessaire à la construction d'un récit chronologique et complet qui les suivra tout au long de leur parcours de demandeur d'asile. La majorité d'entre eux ne parle pas le français ou ne l'écrit pas. Ils sortent pour la grande majorité d'un voyage long et dangereux. Ils ont vécu dans la rue plusieurs semaines. Ils sont parfois encore privés de logement et d'aide financière. Et, surtout, ils ont vécu des traumatismes profonds dans leurs pays d'origine.

Comme le dit Elise Pestre, l'injonction à témoigner, à dire la vérité, toute la vérité, et donc de se remémorer et de mettre à distance par l'écrit sa propre histoire alors même que cette histoire est traumatisante peut prendre bien plus de temps que 21 jours. On le sait maintenant la perte de mémoire dans les traumatismes est nécessaire à la survie future. Et il faut du temps, un temps propre à chacun pour que la psyché accepte de revivre le choc destructeur.

Romina Guzman ajoute qu'au-delà même du traumatisme et des violences subies : « *Je ne peux pas dire combien de temps il faut pour écrire un récit parce que chaque histoire est singulière. Il faut pour chacun comprendre ce qui s'est passé dans la terre d'origine, ce qui s'est passé pendant le voyage, ce qui se passe dans la terre d'accueil. L'exil n'est pas une pathologie. L'exil veut dire perte et qui dit perte dit deuil et personne ne peut faire l'économie du travail de deuil.* »

Le fameux délai raisonnable prévu au code pour l'OFPRA, ne s'applique pourtant pas pour les demandeurs. Un délai raisonnable ne peut être fixé dans le temps puisqu'il dépend de

la situation particulière de chacun. Il n'est peut-être pas possible d'imaginer un délai variable, propre à chacun pour que les demandeurs puissent déposer leur dossier complet. Cependant, s'il faut garder un délai fixé dans le temps pour ce dépôt, on est tout de même en droit de se demander si 21 jours sont suffisants pour ces demandeurs qui sont dans des situations de grande précarité de vulnérabilité et pour la plupart de détresse psychologique.

Pour M.L.D, l'écriture de son histoire se fit sans mal parce qu'il n'y inscrit pas un certain nombres de faits dont ils avaient encore honte. M.L.D est musulman et il croit en Dieu. L'homosexualité fait partie des grands interdits de sa religion. Et M.L.D continue de douter, parfois de nier, le plus souvent de cacher à sa famille, à des amis, la plupart du temps aux autres sénégalais qu'il est homosexuel. Il est difficile de dire ce que l'on ne veut pas savoir de soi, alors l'écrire....

Depuis les lois Collomb de 2018, un recours contre une décision d'asile ne permettra plus de suspendre une mesure d'éloignement pour les personnes originaires de pays dit "sûrs".

Ce fut bien sûr le cas de M.L.D. En plus, comme il avait été placé en fuite en 2018, lors du rejet OFPRA, il fut assigné à résidence et le délai de recours contre cette mesure d'éloignement (OQTF) était de 48h. Un avocat commis d'office fit un recours sommaire en attendant l'audience devant un juge administratif qui, sans surprise, malgré l'existence d'un travail et d'un petit ami, n'annula pas cette mesure. À ce jour, ce recours n'est pas du tout effectif. Et la jurisprudence est en train de se construire. Mais en tout état de cause, les juges administratifs ne sont pas des juges de l'asile.

On peut noter que ce recours à 48h pour annulation d'OQTF suite au rejet OFPRA pour les demandeurs issus de pays d'origine « sûrs » est d'ailleurs la seule mesure en termes de délais à tenir pour les demandeurs qui différencie les procédures accélérées des procédures normales.

Tous les autres délais mentionnés au-dessus sont les mêmes.

2 - Quelles sont les sanctions et les moyens d'action s'ils ne sont pas respectés ?

Si le demandeur d'asile ne se rend pas en temps en heure à la SPADA, il est placé en procédure accélérée. S'il ne rend pas son dossier complet en 21 jours, si le recours à la CNDA est introduit après le mois franc, s'il n'introduit pas son recours en 48h auprès du T.A en cas d'OQTF, le demandeur est forclos.

L’article R. 421-5 du code de justice administrative, prévoit expressément que « *les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu’à la condition d’avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision* ». Mais si la règle est bien respectée par l’administration et que ces délais et voies de recours sont bien inscrits sur la notification, les moyens de recours sont nuls si pour une raison ou pour une autre le demandeur ou son avocat n’a pas pu rendre « sa copie » dans les délais de la loi.

Et si, la notification n’en fait pas mention, le Conseil d’État considère que le recours doit être introduit dans ce fameux délai raisonnable.

En cas de forclusion à l’OFPRA, le demandeur pourra toujours faire une seconde demande qui sera toujours considérée comme un réexamen. Il sera donc placé en procédure accélérée.

Il existe des contentieux qui tentent de plaider le délai trop court de 21 jours, mais jusqu’à aujourd’hui, le seul cas où la France a été condamnée par la CEDH à ce sujet c’est dans le fameux arrêt I.M contre France. La cour a condamné la France parce que le demandeur d’asile n’avait pas été placé dans les conditions pour écrire son récit. Donc finalement, le seul cas où l’on peut tenter un recours si on est forcés auprès de l’OFPRA, c’est pour des personnes en rétention, déplacées d’un lieu à l’autre.

Quant à la CNDA, si c’est du fait de son avocat, il pourra en informer le bâtonnier qui fera le nécessaire auprès de la CNDA. Si c’est de son fait, il ne pourra pas introduire de recours.

Conclusion

Il est clair que la réduction des délais de procédures, voulue par le législateur, n'est aujourd'hui pas réalisable. Certes, en moyenne, la CNDA rend ses décisions bien plus rapidement que d'autres juridictions administratives. Les moyens supplémentaires octroyés par l'état à l'OFPRA et à la CNDA, sont toujours insuffisants. Bien sûr, comme le dit Claude Haining : « *dans un monde rêvé on pourrait se dire que le requérant se verrait donner un calendrier prévisionnel, mais ce n'est que très peu réalisable* ». Pourtant face à ces délais intenables, il y a une asymétrie flagrante entre les demandeurs et les autorités publiques. Alors que les premiers doivent réagir presque exclusivement dans l'urgence, sans que la complexité de leur histoire ne soit prise en compte, il n'y a aucun moyen d'action si les seconds ne statuent pas en temps et en heure.

Aujourd'hui les procédures dites accélérées en droit d'asile, dérogent à la règle qui voudrait qu'une telle procédure soit adoptée quand il y a une décision à prendre en urgence, décision qui ne présume pas d'un jugement au fond ultérieur. De plus, il est clair que les 10 cas actuels de placement en procédure accélérée ne concernent que les cas d'espèce pour lesquels, a priori, il y aurait une décision défavorable au demandeur.

Ainsi M.L.D, Sénégalais et homosexuel, est placé en procédure accélérée parce qu'il provient d'un pays d'origine sûr. Qu'il appartienne à un groupe social (celui des LGBTQ+) reconnu comme tel par l'Europe et, en fait, persécuté dans son pays d'origine, est indifférent. Les autorités publiques imaginent mal qu'il puisse convaincre le juge de la CNDA de son homosexualité et que la décision suivante lui soit favorable. La procédure accélérée, autrement conçue et orientée, pourrait alors permettre de statuer a priori positivement plus rapidement afin qu'il accède à l'ensemble des droits des réfugiés statutaires. La réalité est bien différente.

Jean-Yves Carlier propose cette analyse politique : « *Si on justifie les procédures accélérées d'un point de vue du requérant comme des états alors il faut les mettre en place dans les deux sens. La justification double mis en avant par les états n'est pas réelle. En réalité, ils ne visent que leurs propres intérêts.* »

La procédure n'a en pratique, d'accélérée que le nom. M.L.D vient de passer trois ans et demi en France en attente d'une décision, privé d'une grande majorité de droits et en particulier du droit au travail. Il ne sait d'ailleurs toujours pas quand il sera entendu par un juge.

Le temps est considéré comme une composante inséparable de l'idée générale de justice⁷. La méconnaissance de cet élément temporel dans le prononcé du jugement peut conduire à une aliénation de droits, à une perte de confiance, et à un sentiment d'injustice vis-à-vis de juridiction⁸. Lors de notre dernière entrevue, M.LD. demande s'il peut bénéficier d'une aide au retour. Amaigri et extrêmement agité, il dit ne plus pouvoir rester chez son frère marié à une française qui, selon lui, a peur d'héberger un « sans papier ». Son découragement est palpable. Il est vidé. Il est sans vie, sans envie. Rejeté de partout, M.L.D, dans une attente trop longue, sans perspective, cherche l'espoir d'un retour pris en charge, en avion. Un voyage durant lequel il pourrait renoncer à la vie plus libre qu'il avait imaginé en Europe, sans avoir à cacher son homosexualité, sans crainte des persécutions. « *Au Sénégal, j'avais peur que les gens sachent. Ici, tout le monde s'en moque que je sois homosexuel mais tout le monde s'en moque de tout, s'en moque de moi, de ma vie* ».

Dans L'état contre les étrangers, Karine Parrot retrace l'histoire de cette lutte contre la présence d'étrangers que la France a mise en place depuis la seconde guerre mondiale. Jérôme Valluy, ancien juge à la CNDA, lui emboîte le pas dans son livre, *Le Rejet des Exilés*, en exposant comment les politiques européennes depuis 30 ans transforment le droit d'asile à tel point qu'il serait aujourd'hui détourné. Aucun professionnel qu'il soit militant, travailleur social, magistrat, avocat ou membre d'une association ne peut aujourd'hui nier que le législateur ne cesse depuis les années 80 de durcir l'accès aux territoires européens. Au-delà de l'amoncellement évident de textes toujours plus compliqués à mettre en œuvre et restrictifs, les états mettent en place des outils plus subtils, et moins légaux de découragement. L'attente, sans date butoir, de décision dans des procédures d'une grande longueur bien qu'elles soient voulues accélérées, comme les délais écourtés des deux côtés en font partie. Pour les gouvernements, la réduction de ces délais à l'extrême facilite les démarches en accélérant le processus. Du côté d'une majorité des acteurs du secteur, c'est en réalité un changement de la philosophie du droit d'asile français qui s'opère.

⁷ Citation tirée d'un article : « Le juste étant un idéal à atteindre, encore faut-il qu'il soit offert au justiciable le plus rapidement possible, en temps réel (...) » in F. ABIKHZER, « *Le délai raisonnable dans le contentieux administratif : un fruit parvenu à maturité ?* », AJDA, 2005, P.985.

⁸ Citation tirée d'un ouvrage : « La justice est tout à la fois un sentiment, une vertu, un idéal (comme la paix), une valeur » in J. FOYER, *Histoire de la justice*, Paris, Presses universitaires de France, 1ère édition, coll. 'Que sais-je ?', 1996, P.3.

Pour Jean-Baptiste Simond : « *Le droit des étrangers c'est absurde. C'est du non droit et c'est le laboratoire de ce qui va se passer pour tout le monde dans peu de temps. On tente de décourager, de décourager....par des moyens qui ne sont pas la loi sans pour autant être illégaux. D'un côté on a des textes d'une complexité sans nom et en plus on a des pratiques des préfectures et des T.A. qui diffèrent. C'est donc bien une machine à broyer.*

Dans le cas de M.L.D, il semble que la machine à broyer dénoncée par Jean-Baptiste Simond ait fonctionné. Après plusieurs années, celui-ci va possiblement rentrer dans son pays natal. Comment y sera-t-il accueilli ? Que dira-t-il aux candidats à l'émigration sur place ? Quelle vie pourrait-il y reconstruire ?

Plus personnellement, depuis mes années universitaires, où, comme petit job d'été, je me chargeais des inscriptions des étudiants étrangers, j'ai accompagné plusieurs candidats à l'installation en France, à Dakar, à Tanger, à Sarcelles ou dans le quartier parisien de la Chapelle. Certains sont maintenant installés. D'autres, rejetés, déboutés, refusés, finissent par renoncer. D'autres encore sont devenus alcooliques, ont perdu la raison et certains se sont même suicidés. Cette année, j'ai appris, du mieux que j'ai pu, ce que disent les textes et les outils pour les trouver, les comprendre et les utiliser. Ces outils précieux vont me permettent, me permettent déjà, de mieux conseiller, de mieux accompagner, de mieux lutter. Lutter contre cette politique migratoire qui ne considère que le seul intérêt de quelques États. Je continuerai à agir pour l'égalité des droits, armée du savoir que vous m'avez dispensée et dont je vous remercie.

Bibliographie

- Rejet des exilés, le grand retournement du droit d'asile, de Jérôme Valluy, éditions du Croquant
- L'État contre les étrangers, de Karine Parrot, édition La Fabrique
- La Cour de justice de l'Union européenne et le droit de l'asile : entre droits de l'homme et prérogatives des États, de François JULIEN-LAFERRIÈRE Professeur émérite à l'université de Paris Sud
- Sur le fil de l'asile, de Pascal Brice directeur de l'OFPRA de 2012 à 2018
- La vie psychique des réfugiés d'Elise Pestre, édition
- Comment la France traite l'asile politique, du collectif de journalistes JAFFE, édition L'Harmattan
- Le droit d'asile - 2ème édition, de Jean-Michel Belorgey

Retranscription des entretiens

Entretien Claude Hainigue - président de chambre à la CNDA

Quelle est votre fonction au sein de la CNDA ?

Je suis président de chambre à la CNDA depuis 2015. Aujourd’hui, il y a 23 chambres et donc 23 juges permanents, plus des juges vacataires. Il y a donc une multiplication des profils psychologiques des juges. Un juge vacataire, qui est à l’origine un magistrat, peut être en retraite mais doit avoir moins de 75 ans. Pour statuer nous devons tous suivre la jurisprudence mais elle n’est pas toujours établie.

Avant vous étiez juge au TA, qu'est ce qui change pour vous maintenant que vous êtes à la CNDA ?

L’asile est un domaine de contentieux dans lequel les faits comptent encore plus qu’ailleurs. Il y a la loi mais les audiences sont très intenses pour moi. La psychologie compte forcément beaucoup. On entend des récits tragiques et douloureux. Je suis attaché aux traitements différenciés des demandeurs d’asile et des migrants qui relèvent d’un autre fondement. Je préférerais avoir plus de temps pour traiter les cas qui en ont vraiment besoin.

Pensez-vous que le délai de 5 semaines est réaliste ?

5 semaines est un objectif plus que quelque chose qui puisse être réalisé. En 5 semaines : il y a une instruction et une procédure contradictoire. Par les simples nécessités des échanges, ça ne me semble pas tenable. Il y a un délai de convocation à l’audience de 3 semaines donc il reste 2 semaines entre le moment où le recours est présenté par le demandeur et son conseil et le moment où on convoque l’audience. On ne fonctionne pas à flux tendu ! Il faudrait que toute la machine attende les recours. Le rapporteur analyse les dossiers, le service de l’enrôlement doit trouver un juge, un interprète etc... Pourtant, le gouvernement a mis les moyens : en 2015 11 chambres, en 2020 23 chambres. La CNDA a eu des moyens mais ça a engendré quelques soucis autres car avec l’augmentation du nombre de chambres et des juges et présidents de chambre il n’y a pas eu d’augmentation dans les mêmes proportions des services supports : service central de l’enrôlement, service du greffe, ça a créé un goulot d’étranglement dans ces services qui traitent les dossiers une fois qu’ils arrivent à la CNDA et jusqu’à l’attribution à une chambre. Aujourd’hui, c’est plus un problème de taille qu’autre chose. Je me demande si des missions foraines ne seraient pas la bonne solution ? On pourrait imaginer que la CNDA ait différents pôles répartis sur le territoire.

Et pour les demandeurs, est-ce que l'attente de la décision n'est pas trop longue selon vous ?

La règle pour toutes les procédures juridiques c'est qu'on ne peut pas savoir quand on aura une décision, quand elles vont aboutir. Dans un monde rêvé on pourrait se dire que le requérant se verrait donner un calendrier prévisionnel mais ce n'est que très peu réalisable. Pour les demandeurs d'asile les délais sont trop longs mais ils sont en fait très courts par rapport aux autres juridictions. D'ailleurs, est-ce que les avocats se plaignent vraiment des délais ? Je ne le pense pas parce que si on veut de la rapidité alors on passe les décisions par ordonnance.

Quand on fait une demande d'asile dans un pays c'est une démarche très importante et pour le pays d'accueil c'est tout aussi important. Il faut que ça ne soit pas simplement un guichet qui donnerait des réponses positives ou négatives en un claquement de doigts. 3 mois et 29 jours de délai moyen pour les décisions en procédure accélérée c'est déjà très bien !!! Et puis, c'est surtout Dublin qui allonge les délais ! Il ne faut pas oublier aussi que ce n'est pas que le juge qui statue. Soit le dossier est envoyé directement par des magistrats vers l'audience ou en tri à l'ordonnance. Mais il y a des filets de sécurité. Si un magistrat pense à une ordonnance donc à un rejet, un autre magistrat signe et un rapporteur rédige. Et parfois, ils peuvent décider de passer d'ordonnance en audience. Il y plusieurs choses à dire sur l'accueil des migrants et des demandeurs d'asile et d'ailleurs la CEDH a plusieurs fois condamné la France mais la CNDA globalement a fait de gros progrès en termes de délais. Parfois on renvoie le dossier à l'OFPRA quand on découvre un fait vraiment nouveau...

Dans la pratique est-ce que les procédures accélérées vous demandent moins de travail ?

Il faut préparer les audiences et en collégiale ou en juge unique le rôle prévoit 13 affaires par jour. En collégiale en général, on n'y arrive pas et donc il y a des renvois. En juge unique, il faut se documenter sur l'ensemble du dossier. Ça demande donc plus de travail en préparation parce qu'il faut connaître tous les points du dossier. Même s'il n'y a pas de réunion préparatoire avec les autres juges, pour moi un dossier en procédure accélérée représente plus de travail en préparation. Et ensuite, après l'audience, il y a une semaine pour rendre décision donc tout de suite après l'audience, il faut que la décision soit rédigée, relue etc... Pour qu'une semaine après elle puisse être rendue sans se tromper ! Il faut connaître l'affaire sur le bout des doigts. En procédure accélérée on arrive en général à faire passer les 13 affaires. Il peut y avoir renvoi en collégiale. Je ne le fais que si je me dis que je vais rejeter mais que je ne suis pas certain à 100%. Parce que ça allonge encore les délais pour le demandeur.

Entretien Gérard Sadik - responsable national asile à la CIMADE.

Pouvez-vous me dire comment les procédures accélérées se sont mises en place ?

Les procédures prioritaires sont introduites en 1993 dans les lois Pasqua. Il y a à l'époque 4 cas qui sont restés 4 pendant 22 ans puis qui se sont progressivement élargis. Et à l'époque, il n'y avait pas de droit provisoire au séjour pour les procédures prioritaires. Les 4 cas étaient :

Dublin - Pays tiers d'origine sûrs - Trouble à l'ordre public très marginal à l'époque -
La personne présente un recours frauduleux pour faire par exemple échec à une mesure d'éloignement

En 1993 c'était 2% des procédures. Elles n'étaient pas encadrées par la loi. Tout se faisait par décret. Il n'y avait pas de délai pour déposer et les demandeurs n'avaient droit à rien : ni séjour, ni aide et on pouvait les mettre en rétention, voir les éloigner. Il y avait uniquement un effet suspensif pendant l'instruction par l'OFPRA qui rejetait en masse.

En 2000, les référés sont apparus et il a été possible de commencer à contester ces placements par présomption d'urgence devant le conseil d'état. Avec les référés, on a pu commencer à faire un peu bouger les choses.

En 2004, il y a instauration de la notion de pays d'origine «sûrs» et 1/3 des demandes sont placées en prioritaire. Et en particulier les demandes de réexamens. Également, les « Dublinés » étaient toujours placés en procédure prioritaire.

En 2007, il y a un arrêt qui introduit un délai pour faire la demande en procédure accélérée.

Lors du recours CIMADE du 16 juin 2008 grâce au droit européen, le conseil d'état nous a suivi et atteste que la directive procédure ne fait pas de distinction entre les différentes procédures. Les personnes placées en procédures prioritaires ont enfin droit à l'aide financière prévue par les textes européens.

C'est de nouveau le droit européen en 2013 avec la refonte de la directive procédure qui oblige au droit provisoire au séjour. La transcription de la directive dans le CESEDA en 2015 stipule le recours suspensif, le séjour provisoire et le droit à l'ADA pour les procédures que l'on appelle maintenant procédures accélérées. Mais la loi a étendu le nombre de cas à 10. L'OFPRA n'est plus en compétence pour le placement, c'est la préfecture qui place. Du coup, on ne peut plus contester le placement en procédure accélérée. Depuis 2015, tout le contentieux est mort. On ne peut plus contester le placement. Le bilan de 2015 est que ces procédures sont plus encadrées mais il y a beaucoup plus de placements.

Qu'en est-il maintenant de cette procédure ? Est-elle véritablement accélérée par rapport aux procédures prioritaires qui la précédait ?

L'esprit de la loi c'est : on reste sur la procédure normale et dans certains cas, quand le dossier est simple, on place en accélérée. Et c'est l'OFPRA qui motive en faits et en droit le placement mais en pratique elle ne le fait jamais. Les délais contraints de 15 jours pour les procédures accélérées libres, et 96h pour la rétention, ne sont jamais respectés. Il y a une disposition dans le code qui dit que le silence de l'OFPRA ne vaut pas chose jugée. En janvier 2018, ils ont mis un système en place : dès la lettre d'introduction l'OFPRA envoyait une lettre de convocation. Mais ça ne marchait pas du tout, il perdure uniquement pour les pays d'origine «sûrs». En fait, les rapports de l'OFPRA indiquent qu'il statue en 105 jours je crois de tête en procédures accélérées. La convocation aux entretiens obligatoires est à un mois et pas une semaine car c'est impossible pour ceux qui ne sont pas à Paris. Les gens doivent aller chercher les lettres de convocation, puis trouver l'argent pour le billet etc.

En rétention l'OFPRA doit traiter en 96h. Tous ceux qui sont en rétention et ne sont pas d'emblée rejetés, sont placés en procédure accélérée. Avec le COVID les délais ont été suspendus. Le gouvernement a fait une circulaire disant que le délai de 90 jours est interrompu mais les préfectures continuent à placer en procédure accélérée malgré tout. Une disposition spécifique des procédures d'asile en rétention entraîne que le préfet doit d'abord statuer sur le maintien en rétention qu'il ne peut prononcer que s'il est manifeste que le demandeur veut faire échec à la mesure d'éloignement. Parallèlement beaucoup de contentieux devant la CEDH. Arrêt I.M contre France en 2002 qui a poussé le gouvernement à créer un recours suspensif y compris en rétention.

Pouvez-vous me donner quelques chiffres ?

Jusqu'en mars on pouvait connaître les chiffres du nombre de dossiers en instance à l'OFPRA par Eurostat. On pouvait alors calculer le délai moyen d'instruction.

La procédure normale n'est plus la majorité des procédures.

Il y a Dublin avec un tiers des procédures et en 2019 les procédures accélérées représentaient 38%. En 2019, toujours selon les rapports OFPRA il y a eu 206 déclassements mais je pense que ça doit être sous-évalué.

Toutes les personnes issues de pays d'origine «sûrs», quelles que soient les raisons de leurs craintes sont placées en procédures accélérées. 98% des demandes de réexamens sont des procédures accélérées. Si on regarde, il y a une cartographie des procédures accélérées, par exemple à Mayotte car les Comores sont pays d'origine «sûrs».

Quelles sont les futures pistes de travail en contentieux de la CIMADE ?

Une des pistes de travail pour les contentieux : contester qu'il n'y a pas de recours pour contester par voie réglementaire le décret du placement en procédure accélérée. D'ailleurs, quel est le juge de la procédure accélérée ? La loi dit que c'est la CNDA mais elle estime qu'elle ne peut rien faire de plus que de reclasser en collégiale. Et bien sûr, pour autant l'ADA reste suspendue. Et le TA, même si on soulève l'inégalité de traitement, dit que ce n'est pas son affaire. Le Conseil d'État, récemment, a d'ailleurs dit que le contrôle du juge ne porte que sur le fond.

La seule piste possible est le référé. En référé on peut essayer de faire valoir devant le TA que la procédure accélérée est suspendue parce que la CNDA a reclassé en procédure normale et que donc l'OFII devrait alors proposer l'ADA. D'ailleurs, ceux qui sortent de prison n'ont aucun droit au séjour. On peut gagner au TA en référé.

Autre piste de travail, en 2018, ils ont supprimé le droit au maintien sur le territoire pour les gens en procédures accélérées pour le recours devant la CNDA. On peut faire un recours devant le TA. Le juge peut décider de lever l'OQTF et rendre le droit au séjour et donc aux aides associées. On demande de juger sur le fond de la demande d'asile, ce que ne veulent pas faire les juges administratifs. Globalement ce recours n'est absolument pas effectif.

Entretien Jean-Baptiste Simond - avocat au barreau de Paris spécialiste du droit des étrangers

Tout d'abord, pouvez-vous nous présenter, s'il vous plaît ?

Je suis avocat au barreau de Paris depuis 2015. Je fais quasiment exclusivement du droit des étrangers. Avant je m'occupais de rétention et maintenant je fais surtout de l'éloignement et donc pas mal de Dublin qui depuis 2 ou 3 ans, est devenu un contentieux de masse.

Pouvez-vous me parler des délais dans votre pratique quotidienne ?

Les délais ont été raccourcis pour la rétention avec une bonne intention de voir le juge en 48h et non pas en 5 jours. C'est une avancée en fait, parce qu'avant, avec la garde à vue ou la retenue, les gens passaient parfois une semaine sans voir de juge. Mais ça a désorganisé la défense. Du coup, maintenant le requérant sera défendu par un commis d'office et, en général, ils n'auront pas le temps de regrouper les pièces nécessaires. Une fois passé devant le JLD, on ne peut plus soulever de moyens. En plus, le JLD est celui qui aujourd'hui statue sur la légalité de la rétention à la place du juge administratif. Or le JLD n'est pas formé pour faire du droit administratif, il n'en manie pas les concepts. D'ailleurs, Marianne Colomb qui sévit à la Cour de cassation a dit : « le juge n'est pas le censeur de l'administration »

En droit administratif les délais classiques sont de 2 mois. Le nombre d'hypothèses et de délais sont tels que même les magistrats eux-mêmes, se sont plaints de ne rien comprendre. Le délai va même définir la compétence en juge unique ou en collégiale.

L'AJ a un effet interruptif seulement pour les OQTF suite à un refus de séjour. Ce que j'appelle les OQTF 30 + 30. Ce sont les seules pour lesquelles on a encore le temps de se retourner.

Du coup, en pratique comment faites-vous ?

Pour construire un recours en 48h, on peut se contenter d'envoyer une requête non motivée et on n'est pas obligé de joindre la décision attaquée. Donc concrètement, on met le nom et l'adresse du requérant et la conclusion qui demande l'annulation. Requête sommaire qui bloque le délai et après, en fonction des tribunaux, il y a une audience à 6 semaines en juge unique. Si on ne fait en 48h on est forclos. Si le TA ne statue pas dans les 6 semaines, si le dossier n'est pas bon c'est bien d'attendre. Mais si le dossier est bon on complète la requête et on relance, on relance.... Mais le conseil d'état a dit à plusieurs reprises que le fait que l'OFPRA ou le TA ne statuent pas en temps et en heure, ça n'a pas d'influence sur la décision attaquée, pas d'incidence sur une annulation possible. Ça devrait être des délais impératifs mais il n'y a pas de sanctions prévues dans les textes donc ça ne devient plus impératif.

Je sais que vous ne faites pas d'asile directement, mais pensez-vous que 21 jours pour qu'un demandeur écrive son histoire soit un délai raisonnable ?

Oui, la loi dit que c'est un délai raisonnable. Les seuls cas où la France a été condamnée par la CEDH c'est pour des personnes en rétention qui sont baladées d'un lieu à l'autre et doivent pour autant faire un récit en 5 jours. C'est l'arrêt de la CEDH I.M contre France : Le demandeur d'asile n'avait pas été placé dans les conditions pour écrire son récit.

Mais la justice est tellement longue. Une fois qu'on est passé en première instance les délais d'attente sont de 1 à 2 ans. L'accès à la justice n'est plus effectif.

Quand on se fait rejeter en référé, le TA doit examiner la requête au fond en 3 mois mais en fait c'est parfois plus d'un an. Si on fait appel la préfecture bloque tout. Donc en fait, on ne fait plus d'appel. On refait une demande 1 an plus tard.

Mais pourtant même en première instance c'est long. Je veux dire, par exemple, la majorité des demandeurs d'asile ne peut pas prendre RDV à la SPADA et aujourd'hui pour demander un premier titre de séjour c'est quasi impossible d'avoir un RDV.

Avec le GISTI et la CIMADE, on a mené un référé contre la plateforme d'appel pour RDV SPADA en île de France, parce la France avait été condamnée à plusieurs reprises par la CEDH parce que les délais d'accès à la SPADA étaient trop longs. La France filait des RDV à 2 ou 3 mois et donc les gens restaient dans les rues sans aucun moyen de subsistance. Du coup, pour respecter les délais de 3 jours (ou 10 jours en cas d'afflux massifs) et bien ils ne donnent plus de RDV. Alors ok, pour ceux qui ont un RDV on enregistre à 3 jours. Le GISTI et la CIMADE ont montré que l'OFII peut prendre 1000 RDV par jour mais ils en prennent 300. Et à la plateforme à partir de midi, il y a un message qui disait : rappeler plus tard. Et comme c'est par téléphone, on ne peut rien prouver, on ne peut pas montrer qu'on a essayé.

Quel est votre sentiment personnel ?

Le droit des étrangers c'est absurde. C'est du non droit et c'est le laboratoire de ce qui va se passer pour tout le monde dans peu de temps.

On tente de décourager, de décourager....par des moyens qui ne sont pas la loi sans pour autant être illégaux. D'un côté on a des textes d'une complexité sans nom et en plus on a des pratiques des préfectures et des TA qui diffèrent. C'est donc bien une machine à broyer. On peut dire que ces pratiques administratives font partie de la politique migratoire de la France et de l'Europe.

Entretien Jean-Yves Carlier - Professeur de droit international à l'Université catholique de Louvain

Pouvez-vous me parler des procédures accélérées ?

Il faut s'interroger sur ce qu'en droit sont les procédures accélérées. Procédures législatives. Mais ici on est davantage sur des procédures judiciaires. Ce sont des procédures qu'on appelle en référent. Dans ce cas, le critère classique en droit judiciaire, c'est toujours de considérer que le référent se justifie quand il y a deux critères : l'urgence et une décision dans le cadre du provisoire en attendant de pouvoir faire un examen plus approfondi de la situation. Par exemple en particulier quand la personne est privée de sa liberté. Ce qui est un des éléments qui a conduit à introduire les procédures accélérées dans le droit judiciaire européen. Les PPU (procédures préjudiciales d'urgence). Lorsque la juridiction nationale demande à la Cour du Luxembourg, la juridiction nationale peut demander l'urgence et une chose nouvelle introduite par le traité de Lisbonne, c'est que la procédure est toujours d'urgence quand la personne est privée de sa liberté. Il faut dans ce cadre-là, c'est tout à fait justifiable. Mais cette logique-là ne préjuge pas d'un examen plus approfondi, au fond, avec tout le temps nécessaire pour les débats contradictoires. Or pour les procédures accélérées en matière d'asile on est dans une configuration différente parce qu'il ne s'agit pas de prendre une décision provisoire mais il s'agit de trancher, de décider. Ce sont des décisions de fond définitives avec des recours, certes, mais eux aussi avec des délais également raccourcis.

Il y a deux logiques avancées pour cela.

- 1) L'intérêt du requérant qui peut avoir besoin de connaître rapidement son sort.
- 2) L'intérêt des états de pouvoir rapidement savoir s'ils doivent accorder une protection, un séjour ou éloigner le demandeur.

Si on prend un peu de recul, d'un point de vue politique et législatif, il est assez clair que c'est la seconde justification qui l'emporte. Pas nécessairement officiellement. L'idée est d'avoir une décision rapide pour pouvoir éloigner le plus rapidement les personnes. Il me semble que souvent dans le débat politique l'argument avancé est que finalement il n'y a qu'un petit % des migrants qui vont devoir bénéficier d'un droit de séjour soit dans le cadre de l'asile soit dans le cadre du respect de la vie privée et que donc la majorité des migrants pourra être renvoyée vers le pays tiers de passage ou le pays d'origine considéré comme un pays tiers sûr.

Il y a une analyse juridique qui le démontrerait : les procédures accélérées ne sont mises en place dans les législations que lorsqu'il y a un a priori négatif du point de vue du requérant. Il n'y a pas l'a priori inverse de dire que le requérant viendrait d'un pays dont on sait qu'il est à

risque. Par exemple dans le cas de la Syrie, aucune procédure plus rapide, accélérée n'a été mise en place alors qu'on aurait pu ou dû le faire. Un des éléments centraux autour de ces procédures accélérées, c'est que si on les justifie d'un point de vue négatif on pourrait le faire d'un point de vue positif. Si elles se justifient aussi bien dans l'intérêt du demandeur que dans celui des états, alors il faut les mettre en place dans les deux sens.

Pouvez-vous m'expliquer ce qu'est en droit un délai raisonnable ?

Notion de délai raisonnable article 6 de la CEDH.

Il y a énormément de jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'homme sur cette notion de délai raisonnable mais principalement en poursuite pénale. La Cour a toujours considéré et l'a répété récemment, que les procédures en matière d'asile et d'immigration sont des procédures administratives, donc elles ne sont pas couvertes par l'article 6 CEDH qui ne couvre que les procédures civiles et pénales. On essaie par l'article 13 mais il ne vise pas expressément le délai raisonnable. On n'est donc pas protégé par le texte CEDH, ni par la jurisprudence pour cette notion de délai raisonnable. Par ailleurs le droit n'encadre pas ce délai. Il n'y a pas de définition claire de cette notion de délai raisonnable. La Cour a toujours dit que c'est une question à voir in concerto, ça dépend du dossier, au cas par cas. À propos des migrants et des requérants d'asile, ça doit se trouver dans les jurisprudences, si des juridictions acceptent de se pencher (jurisprudence française) sur la notion de délai raisonnable, généralement, ils considèrent que les longues procédures bénéficient au requérants. En effet, si la réponse est négative, on considère que ça sera autant de temps gagné sur le territoire dont il n'aurait pas bénéficié s'il avait été placé en procédure accélérée. Et on ajoute qu'en plus c'est autant de temps possible pour trouver une autre solution de se maintenir sur le territoire. Donc si on invoque le délai raisonnable, chaque fois on explique que la durée de réponse allongée bénéficie au demandeur.

Sauf que, si vraiment l'intéressé doit bénéficier d'une protection, alors la longueur de la procédure lui a coûté toute une durée de vie qui le prive d'une série de droits (travail par exemple) et parfois même de sa liberté. Donc en fait cet argument n'est valable que si on pense à priori que les demandeurs placés en procédure accélérées ne devraient pas au bout du compte recevoir une décision positive. Par contre, si on considère que les procédures accélérées sont aussi à appliquer pour des personnes qui devraient être, à priori protégées, alors la justification du délai de la procédure allongée ne tient plus.

Délai raisonnable pour les requérants : on peut faire un parallèle sur n'importe quel ouvrage d'analyse de la CEDH et sur l'article 6. Le délai raisonnable ne peut pas être un délai préfixé.

Il y aura effectivement des personnes qui ne seront pas prêtes en 21 jours pour construire leur récit alors que pour certains ça sera moins.

Quel est votre sentiment personnel sur la mise en place des procédures accélérées en droit d'asile ?

Une analyse politique via le juridique : les procédures accélérées se mettent en place dans les législations que lorsqu'il y a à priori négatif du point de vue du requérant. En France ce n'est jamais parce qu'il y a une théorie inverse : si on les justifie d'un point de vue du requérant comme des états alors il faut les mettre en place dans les deux sens. La justification double mise en avant par les états n'est pas réelle. En réalité, ils ne visent que leurs propres intérêts.

Entretien Romina Guzman - psychologue en accueil au CADA Commanderie ADOMA à Marseille

Est-ce que selon toi, il y aurait un délai raisonnable pour qu'un demandeur soit prêt à raconter son histoire ?

Je ne peux pas te dire combien de temps il faut parce que chaque histoire est singulière. Il faut pour chacun comprendre ce qui s'est passé dans la terre d'origine, ce qui s'est passé pendant le voyage, ce qui se passe dans la terre d'accueil. Pour moi, ce qui fait violence aux demandeurs aujourd'hui c'est la question de l'accueil. L'exil n'est pas une pathologie. L'exil veut dire perte et qui dit perte dit deuil et personne ne peut faire l'économie du travail de deuil. Ce qui va se jouer c'est de savoir qui est dans le deuil et qui est dans le trauma. Le trauma n'est pas une pathologie psychotique. Si l'accueil est contenant ou « maternant » pour laisser à la personne le temps de se poser simplement, même d'être dans un lieu où il pourra dormir et manger, alors même que l'administratif court, on peut réussir à placer la personne dans les dispositions nécessaires pour écrire son histoire. Au bout de quelques jours, les personnes en souffrance par rapport au deuil peuvent trouver les ressources pour faire les premières démarches, puis raconter et puis écrire leur histoire en la subjectivant. Mais la grande majorité, en plus, subit à un moment ou un autre un traumatisme et là, ça va prendre plus de temps pour en sortir.

L'accueil fait donc défaut selon toi mais pas la question d'un délai fixe pour construire un récit n'est pas le réel soucis ?

Ça marche ensemble. Si les personnes qui doivent accueillir à la SPADA ou au GUDA ou à l'OFII, étaient formées pour savoir qui est en deuil, qui est traumatisé, on pourrait déjà gagner du temps sur la première partie. Il faudrait même construire des lieux d'accueil psychologique peut-être même dans la rue. Mais c'est compliqué parce qu'il y a en plus la loi au milieu qui nous empêche d'agir en irrégularité. Donc ils restent dans la rue sans aide aucune, sans hospitalité, sans lieu favorisant la parole, sans sécurité et ils doivent au milieu de tout ça respecter les délais administratifs ridiculement court. La réponse à l'OFPRA n'est plus un enjeu. Il y en a qui sont prêts bien sûr. Ils ont fait le travail de deuil. Ils gèrent correctement les traumatismes des violences et les raisons des persécutions sont claires et mises à distance. Mais pour les autres, la majorité, il faudra écrire un récit sommaire, plus écourté et si l'OFPRA rejette et bien on travaillera le recours en espérant qu'ils seront alors prêts.

Concrètement comment fais-tu dans ta pratique quotidienne ?

Dans ma pratique au CADA, on travaille de concert et ma première fonction quand un demandeur arrive est une fonction « maternante », écoutante. Ont-ils du gel douche ? Ont-ils des amis ou des connaissances ? Ont-ils de quoi manger etc... Ensuite, il faut amener les demandeurs à nous raconter. Ça peut prendre très peu de temps ou beaucoup. On ne peut pas savoir. Mais pour nous ce qui est très difficile, c'est d'entendre des choses si difficiles à vivre. Ici, on ne connaît pas le viol à 10 ans, ni les tortures physiques. C'est parfois tellement insupportable, psychiquement, que même nous on se protège en étant dans le déni et pour se prémunir alors, on ramène les demandeurs à quelque chose de déshumanisé. Pour une partie des travailleurs, même s'ils sont empathiques, c'est tellement insupportable pour eux qu'ils en arrivent à traiter les demandeurs et les migrants comme des animaux.

Dans l'exil il y a une régression forte. La vie du demandeur est remise dans les mains d'une entité qui va décider pour lui. Il est donc forcément infantilisé. C'est pour ça que la fonction « maternante » aide à libérer la psyché pour que le demandeur puisse prendre en charge sa demande d'asile pleinement. C'est eux qui font le travail. C'est eux qui finalement doivent tenir tête aux officiers et aux juges. Ils peuvent dire qui ils sont et demander un refuge dans lequel ils pourront être librement qui ils sont : lesbiennes, femmes violées, dissident politique etc... On revient à quelque chose de très originel, de très simple, qui dirait : ici, on a des lois. Et cette loi elle ne va pas bouger.

Comment accompagnes-tu les demandeurs dans l'attente des décisions parfois très longues à venir ?

Il est important pour moi que les demandeurs sachent qui je suis : je suis une psychologue. Pas un juge, pas un avocat, pas un travailleur social. Certes, je suis une femme mais je suis d'abord la psychologue. Je n'ai pas de soucis avec ceux qui ne veulent pas me serrer la main, mais à chaque fois que je les verrai, je vais leur tendre. Chez eux, ils vivent d'une certaine manière que je ne nie pas, mais ici, c'est comme ça que je travaille. Je ne fais pas partie du courant de l'ethnopsychiatrie, je fais partie du courant de la clinique de l'exil. Je ne renie pas les travaux de Tobie Nathan ou George Devereux mais pour moi la dimension culturelle n'entre pas en jeu dans l'accueil. Ça entre après mais pas au premier accueil. Donc une fois le premier temps de l'accueil passé, c'est-à-dire l'installation en CADA et le récit OFPRA, on peut commencer à travailler sur la reprise de la vie au sein d'une autre communauté. C'est aussi dans ce temps-là que d'autres éléments de la vie surgissent. Pour moi, il est indispensable que les demandeurs puissent occuper ce temps pour reconstruire une vie en France. La question identitaire est

toujours posée dans l'asile. Et cette question peut perdurer sur plusieurs générations. Les enfants de réfugiés ou d'immigrés ne peuvent s'intégrer définitivement parce que le deuil originel n'est pas encore traité. Les gamins grandissent dans l'idée d'une terre d'origine idéalisée, dans une terre d'accueil impossible pour les parents.

Qu'est ce qui pourrait être amélioré selon toi ?

La question de l'accueil est primordiale et la dimension psy est très importante pour que l'on puisse gagner du temps tout en gardant la singularité du récit de chacun.

Je voudrais m'orienter vers la formation des équipes des travailleurs sociaux pour qu'ils puissent accueillir correctement. Pour que l'impact de l'insupportable soit gérable.

Un patient m'a dit : « mes bourreaux devaient avoir pris des drogues parce qu'un humain ne peut pas faire ce qu'ils m'ont fait à un autre humain ». Pour moi, tous les centres qui accueillent des demandeurs d'asile, où qu'ils soient, devraient avoir des agents formés à l'accueil des personnes traumatisées et/ou en deuil et une permanence psychologique pour les demandeurs.