

Patrick Delouvin

## L'asile en France aujourd'hui

---

### Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

**revues.org**

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

---

### Référence électronique

Patrick Delouvin, « L'asile en France aujourd'hui », *Revue européenne des migrations internationales* [En ligne], vol. 20 - n°2 | 2004, mis en ligne le 25 septembre 2008, consulté le 11 février 2012. URL : <http://remi.revues.org/973> ; DOI : 10.4000/remi.973

Éditeur : Association pour l'étude des migrations internationales

<http://remi.revues.org>

<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur :

<http://remi.revues.org/973>

Document généré automatiquement le 11 février 2012. La pagination ne correspond pas à la pagination de l'édition papier.

© Université de Poitiers

Patrick Delouvin

## L'asile en France aujourd'hui

Pagination de l'édition papier : p. 89-125

- 1 La France a inscrit l'asile comme droit fondamental au Préambule de sa Constitution. Elle s'est engagée à le respecter en ratifiant la *Convention de 1951 relative au statut des réfugiés*, ou *Convention de Genève*, dont l'un des éléments essentiels est le principe de non refoulement. À l'occasion du 50<sup>ème</sup> anniversaire de la Convention, le représentant permanent de la France auprès des Nations unies à Genève a rappelé la portée des engagements souscrits : « *depuis cinquante ans, la Convention de Genève est la pierre angulaire de l'asile... certains estiment qu'elle a fait son temps... pour la France, elle demeure totalement pertinente et il convient de rester vigilant pour garantir sa pleine application... Malgré une situation économique extrêmement difficile après la guerre, nos gouvernements avaient su, en 1951, faire preuve de générosité, il importe aujourd'hui de ne pas revenir en arrière*<sup>1</sup> ». Dans la déclaration finale, parmi 141 États, la France a reconnu « *l'importance toujours actuelle de la Convention de 1951* » et a réaffirmé qu'elle est « *la cheville ouvrière du régime de protection internationale des réfugiés* ». Elle a « *réaffirmé solennellement [son] engagement à remplir [ses] obligations au titre de la convention* ».
- 2 En novembre 2003, M. Dominique de Villepin, alors ministre des Affaires étrangères, avait affirmé : « *je le redis solennellement, la France est fidèle à la tradition d'accueil qui l'anime depuis la révolution française* ». Il a ajouté qu'elle le resterait « *quelles que soient les difficultés liées à l'afflux de demandeurs d'asile* »<sup>2</sup>. Pourtant, quelques mois plus tôt, M. Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur, affirmait lors des débats parlementaires que « *le volant d'immigration est entièrement alimenté par des flux que nous subissons, comme le regroupement familial et les demandeurs d'asile [...] ce n'est pas une immigration choisie, revendiquée, pensée* ». Dans un document récent, il regrettait que les demandes augmentent en France alors qu'elles diminuent ailleurs<sup>3</sup>.
- 3 Au-delà des engagements et des déclarations politiques, la réalité est que le droit d'asile en France est en crise depuis plusieurs années et que la situation s'aggrave. En octobre 2003, le ministre des Affaires étrangères avait mentionné « *la longue précarité des réfugiés, les centres d'accueil saturés* »<sup>4</sup>. Il avait confirmé que « *les demandeurs d'asile vivent dans l'angoisse d'une longue attente et dans la précarité qui expose à toutes les dérives* ». En France, le nombre de demandes enregistrées a certes augmenté de manière importante ces dernières années mais la France est loin d'accueillir un nombre de demandeurs d'asile excessif au regard de sa position économique et du nombre de réfugiés dans le monde. Pourtant le gouvernement a prétexté de cette augmentation pour accélérer le traitement des dossiers sans prendre suffisamment de garanties pour assurer un examen équitable à chaque demandeur.
- 4 Une réforme du droit d'asile a été engagée en 2002 et des moyens conséquents ont été dégagés. Une loi a été adoptée en 2003, les décrets d'application ont été longuement mûris en 2004. Les recommandations émises par les associations pendant la préparation de ces textes ont malheureusement été négligées. Le taux de reconnaissance de la qualité de réfugié reste élevé en comparaison avec les autres États membres de l'Union européenne mais il a encore baissé de deux points en 2003 et le parcours du demandeur est truffé d'embûches.
- 5 Le dispositif dit *Dublin II* de répartition des demandeurs d'asile au sein de l'Union européenne renforcé par le système *Eurodac* de comparaison des empreintes digitales coupe de plus en plus de demandeurs de leur famille et les contraint à reprendre la route vers un autre État membre. Les demandeurs admis dans la procédure disposent de moins en moins de temps pour trouver de l'aide, préparer et présenter leur demande. Simultanément, les préfetures ont davantage de temps pour enregistrer leurs dossiers. L'utilisation de procédures accélérées, avec un niveau de garanties amoindri, est accrue au niveau des deux instances de décision, procédure « *prioritaire* » à l'*Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides* (OFPRA)

et décisions par « *ordonnances* » à la *Commission des Recours des Réfugiés (CRR)*<sup>5</sup>. Davantage de demandeurs verront leur dossier rejeté sans un examen attentif, sans même avoir pu expliquer les raisons qui les ont poussés à fuir.

6 En outre, de nombreuses mesures sont prises dans les pays d'embarquement et aux frontières pour contrôler l'accès au territoire sans aucune garantie pour maintenir l'accès aux procédures d'asile. Aux frontières, le nombre de demandes d'admission au titre de l'asile a ainsi diminué de 42 % ces deux dernières années et le taux d'admission à ce titre a chuté à 4 % en 2003. Des étrangers en quête de protection internationale sont refoulés ou risquent de l'être alors qu'ils sont en danger dans leur pays.

7 La tendance à considérer à la frontière un nombre croissant de demandes d'asile comme « *manifestement infondées* » est particulièrement inquiétante. Derrière ces demandes, il y a des personnes qui peuvent payer le prix de telles pratiques administratives. Le 17 février 2001, 900 personnes arrivent sur l'*East Sea*, le premier navire venu s'échouer sur les côtes françaises. La première réaction du gouvernement est de créer une « *zone d'attente* » pour y consigner les Kurdes et de chercher un pays où les renvoyer. Or, la plupart de ceux qui ont finalement pu rester en France ont obtenu la reconnaissance de leur statut de réfugié. Le 17 janvier 2003, un ancien ministre tchéchène arrivé à l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle se voit refuser l'accès au territoire au titre de l'asile malgré les interventions en sa faveur. Grâce à la décision d'un juge, il n'est pas refoulé et, un an plus tard, la qualité de réfugié lui est reconnue. Un Camerounais arrive à Bayonne le 17 janvier 2003. Avec ses compagnons de voyage, il est autorisé à débarquer non sans difficultés mais sa demande d'admission au titre de l'asile est rejetée. Il est finalement admis grâce aux interventions de militants et il peut raconter son calvaire et le décès dans la cale de deux autres compagnons de voyage. Il obtient le statut de réfugié en mars 2004. Mais, pour ces personnes qui ont pu passer à travers les mailles du filet, souvent grâce au travail et aux pressions d'associations, combien d'autres ont-elles été renvoyées alors qu'elles couraient effectivement des risques graves et, ce, au mépris des engagements internationaux d'un pays dont les dirigeants aiment à dire qu'il est « *la patrie des droits de l'homme* ».

8 La politique d'asile de la France dépend de plus en plus des tentatives de rapprochement des politiques au niveau de l'Union européenne. Alors que l'Union s'est donnée un mandat fort en matière de droits de l'homme, ses ambitions sont réduites dans le domaine de la protection des réfugiés<sup>6</sup>. Des contrôles toujours plus poussés à l'embarquement sont confiés aux officiers de liaison des États membres dans les pays de départ et aux personnels des compagnies de transport, celles-ci voulant éviter les « *sanctions* » financières prévues par une directive européenne. En fait, comme les autres États membres, la France a tendance à proposer l'inclusion dans les textes européens de ses propres dispositions pour éviter d'avoir à modifier sa législation ultérieurement ; par exemple des exceptions à la convocation des demandeurs en première instance et au versement de l'aide juridictionnelle en cas de rejet de la demande et de recours.

9 Les États ont le droit de contrôler l'entrée sur leur territoire mais ils sont tenus de respecter leurs engagements envers les personnes en quête d'un refuge. Mais malheureusement, la préoccupation qui domine depuis plusieurs années est celle du contrôle des flux migratoires et non de la protection des personnes en quête d'asile. Le 29 janvier 2004, s'adressant au Parlement européen à Bruxelles, M. Kofi Annan, le secrétaire général des Nations unies, s'est cru obligé de rappeler quelques principes : « *ceux qui émigrent aujourd'hui le font pour les mêmes raisons que les dizaines de millions de personnes qui quittèrent jadis le continent européen... les réfugiés qui fuient car ils craignent pour leur sécurité, nous en sommes tous, collectivement, juridiquement et moralement responsables. La Convention de 1951 régit la protection qui doit leur être accordée* ».

## Contexte mondial et nouvelle réforme du droit d'asile

10 Au 31 décembre 2003, la France héberge environ 100 000 réfugiés statutaires accompagnés d'environ 30 000 enfants mineurs<sup>7</sup>. Les demandes d'asile ont fortement augmenté ces dernières années : l'OFPRO a enregistré entre 20 000 et 30 000 demandes dans les années quatre-vingt

dix puis aux alentours de 50 000 depuis 2001. Il faut ajouter entre 1998 et 2003 ceux des candidats à l'asile territorial qui n'ont pas déposé de demande à l'OFPRA. L'augmentation du nombre de candidats à l'asile est en partie le reflet des conflits qui secouent la planète. Pour la plupart, les demandeurs viennent de pays connus pour leurs violations des droits humains (Turquie, République Démocratique du Congo, Haïti, Algérie, Sri Lanka). Ces chiffres ne situent pas la France dans une configuration exceptionnelle ni au regard de sa population, ni à l'échelle des déplacements mondiaux. Les réfugiés restent en général dans les pays limitrophes du leur. Ainsi, quatre millions d'Afghans ont été accueillis en Iran et au Pakistan pendant des années. Près de la moitié de la population du Sierra Léone a dû fuir son foyer. Les deux tiers d'entre eux ont rejoint le Libéria voisin. En Guinée, l'afflux des réfugiés a correspondu à près de 10 % de la population du pays.

- 11 Au sein de l'Union européenne, le nombre de demandes d'asile est en baisse régulière depuis quelques années : 391 275 en 2000, 388 372 en 2001, 381 912 en 2002, environ 290 000 en 2003<sup>8</sup>. En 2003, la baisse d'environ 20 % dans les quinze États membres a coïncidé avec une augmentation d'environ 16 % dans les dix pays alors candidats à l'adhésion à l'Union. Les nombreuses mesures adoptées par les Quinze pour rapprocher leurs politiques d'asile et de contrôle des flux migratoires sont sans doute l'une des causes essentielles de cette évolution. Sur cinq années, de 1999 à 2003, la France a enregistré 485 700 demandes de statut de réfugié, soit 0,8 pour mille habitants, ce qui place le pays en 10<sup>ème</sup> position au sein des Quinze.
- 12 La répartition des demandes entre les États membres est inégale et changeante, elle est aussi fonction des dispositions restrictives mises en place au niveau national. Les législations adoptées par chacun et les différences d'application de la Convention de Genève de 1951 ont des conséquences : en 2002 et 2003, la baisse des demandes d'asile a été successivement de 50 % et 26 % au Danemark, de 43 % et 28 % aux Pays-Bas et de 19 % et 29 % en Allemagne. Au Royaume-Uni, la baisse a été de 40 % en 2003, de 50 % pour les trois derniers mois de l'année. À l'inverse, les demandes ont augmenté en 2003 de près de 50 % en Grèce et au Luxembourg. La France serait devenue le premier pays receveur au dernier trimestre 2003. Les variations sont aussi liées aux crises internationales : en 2003, le nombre des Russes, Tchétchènes pour la plupart, a augmenté de 35 % alors que les demandes des Irakiens, des Afghans et des Angolais chutaient d'environ 50 %.
- 13 On peut regretter que, comme nombre d'autres États membres, la France ait décidé de modifier sa législation dans le but de faire baisser le nombre de demandes d'asile. Le 29 janvier 2004, Kofi Annan a rappelé au Parlement européen que « *l'Union européenne doit, au même titre que d'autres, aider les pays pauvres à se doter des moyens de protéger les réfugiés et de trouver des solutions pour eux. Après tout, sept réfugiés sur dix cherchent asile dans des pays en développement, où les ressources sont beaucoup plus limitées et la situation des droits de l'homme plus inégale* ».
- 14 En France, pour entreprendre les démarches de demande d'asile, tout étranger doit d'abord être autorisé à pénétrer sur le territoire français s'il se trouve à la frontière et, lorsqu'il se trouve sur le territoire français, se rendre à la préfecture afin de se déclarer et d'être éventuellement autorisé à séjourner officiellement, qu'il soit entré irrégulièrement ou muni des documents requis. La décision sur la demande d'asile revient à l'*Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides* (OFPRA) et, en cas de rejet, à la *Commission des Recours des Réfugiés*.
- 15 Le constat de carence de ce dispositif est général. Les associations ont publié de nombreux rapports et de recommandations<sup>9</sup> qui recourent les observations de la *Cour des comptes* dans son rapport de janvier 2001, du *Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés* (HCR) dans sa note de mars 2001 et de l'*Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale* dans son rapport de février 2002. En 2001, le gouvernement de Lionel Jospin a décidé cinq missions d'analyse et de propositions sur les procédures d'asile<sup>10</sup> mais les rapports de ces audits n'ont malheureusement jamais été rendus publics. Le seul rapport que les associations ont pu se procurer, remis en décembre 2001 par l'*Inspection générale des affaires sociales* (IGAS), faisait des recommandations intéressantes : réduction des délais, simplification des procédures, création de milliers de places d'hébergement, alignement des allocations sur le RMI, obtention du droit au travail après six mois de procédure.

## Décembre 2003, réforme de l'organisation de l'asile.

- 16 Le Président de la République a annoncé une réforme de l'asile le 14 juillet 2002. Le ministre des Affaires étrangères a présenté les grandes lignes de la réforme dès le mois de septembre 2002. Les ministères chargés de préparer les textes ont tout fait pour diminuer les délais à toutes les étapes de la procédure avec le risque de sacrifier la qualité de l'examen des demandes.
- 17 La loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile a été modifiée par la loi du 10 décembre 2003. Cette réforme s'est accompagnée d'une modification de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers avec l'adoption le 26 novembre 2003 d'une loi « *relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers et à la nationalité* ». Une réforme des conditions d'accueil des demandeurs est également en cours. Ils pourraient se voir progressivement proposer un hébergement obligatoire, ce qui permettrait de les localiser pendant la procédure et de faciliter l'éloignement de ceux dont la demande est rejetée.
- 18 La loi relative au droit d'asile du 10 décembre 2003 est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004 :
- – elle crée un « *guichet unique* » pour toutes les demandes de protection attribuant les mêmes droits à tous les demandeurs et reconnaît que la Convention de Genève s'applique quels que soient les auteurs de persécution ;
  - – elle contient les mesures restrictives proposées par le gouvernement : notion de pays d'origine « *sûrs* », d'asile interne et d'autorités de protection qui vont permettre de refuser l'asile à ceux qui l'auraient obtenu précédemment, proposition de désignation conjointe du directeur de l'OFPRA par le ministre des Affaires étrangères et celui de l'Intérieur, ordonnances de la Commission des recours.
- 19 La publication des décrets d'application a été annoncée comme imminente à plusieurs reprises depuis janvier 2004. Le désir de nommer simultanément les responsables de l'OFPRA et la difficulté de se mettre d'accord sur leurs noms et leur lien avec le ministère de l'Intérieur ou celui des Affaires étrangères sont les raisons principales du report de leur publication. Une publication encore retardée par la nomination d'un nouveau gouvernement le 31 mars. Le Conseil d'administration de l'Office doit « *fixer les orientations générales* » mais, plusieurs mois après l'entrée en vigueur de la loi, il n'est toujours pas nommé. Les personnels des administrations concernées doivent interpréter la loi sans disposer des textes d'application, sans avoir pu être formés en conséquence. Nous présentons ici la procédure d'asile à partir des versions de deux projets de décrets connues depuis mars<sup>11</sup>.

## L'accès à la procédure d'asile

### Arriver en France est difficile pour un réfugié

- 20 Les réfugiés prennent souvent bien des risques pour fuir leur pays et passer des frontières. Les demandeurs arrivent en France au hasard des aides disponibles, des visas régulièrement obtenus ou achetés ou des réseaux des passeurs sollicités. Ils cherchent en général à rejoindre des membres de leur famille ou de leur communauté déjà exilés qui pourront leur venir en aide. C'est sans doute la raison principale qui a poussé des milliers d'Afghans et de Kurdes à séjourner dans le centre inhospitalier de Sangatte avant de poursuivre leur route. Les périple peuvent être longs et périlleux, avec des haltes dans divers pays, soit en cherchant à y travailler, soit en trouvant quelque assistance dans un camp de réfugiés avant de repartir. Selon les continents, les crises et les époques, des Européens traversent plusieurs pays par la route cachés dans un camion, des boat people vietnamiens, haïtiens ou cubains s'aventurent sur les océans, des Africains traversent des déserts ou des forêts inhospitalières ou des Tibétains franchissent des montagnes enneigées. Beaucoup échouent en route, certains rebroussement chemin, d'autres rencontrent mille épreuves, misère, exploitation, prison, voire la mort.
- 21 Menacées et obligées de fuir rapidement, les personnes en quête de protection peuvent rarement préparer leur voyage à l'avance. L'ambassade d'un pays européen est en général peu accessible surtout aux personnes non munies d'un passeport. Les restrictions à l'entrée sur le territoire européen poussent donc ces personnes vers des passeurs avec tous les risques que cela comporte pour leur vie ou leur sécurité. En 2003, seulement 400 demandes de visas « *asile* » auraient été examinées, une centaine aurait été accordée. Au niveau de l'Union européenne,

des travaux sont en cours pour envisager la création d'une « *procédure d'entrée protégée* » dans nos pays pour des personnes menacées mais la France fait partie des États membres peu favorables à la formalisation d'une telle procédure.

## Déplacement des contrôles ou déplacement des frontières ?

- 22 Ces dernières années, les mesures destinées à dissuader, voire à empêcher les personnes d'arriver sur le territoire se sont multipliées comme la généralisation des visas et notamment des *visas de transit aéroportuaire* (VTA), le renforcement du régime des *sanctions* aux transporteurs, l'envoi d'*officiers de liaison immigration* (OLI) dans des pays d'embarquement, le scannage de documents ou encore l'utilisation de données biométriques dans des fichiers, sur les passeports ou les visas, empreintes digitales ou photos.
- 23 L'instauration d'un VTA pour les ressortissants d'un pays suit en général l'arrivée d'un plus grand nombre de personnes originaires de ce pays ayant cherché à demander l'asile en France à l'occasion d'un transit. Ce fut le cas le 7 avril 2003 pour la Côte-d'Ivoire alors que des Ivoiriens fuyaient la crise qui avait éclaté en septembre 2002. Les 27 pays figurant sur la liste en janvier 2004 sont pour la plupart des pays où les violations des droits humains sont avérées : Afghanistan, Albanie, Angola, Bangladesh, Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Érythrée, Éthiopie, Gambie, Ghana, Guinée, Haïti, Inde, Irak, Liberia, Nigeria, Libye, Mali, Pakistan, République Démocratique du Congo, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Sri Lanka et Syrie.
- 24 Les entreprises de transport sont de plus en plus encouragées à renforcer les contrôles exercés à l'embarquement par leurs personnels ; la loi du 26 novembre 2003 a augmenté de 1 500 € à 5 000 € le montant de l'amende infligée à celles qui acheminent des étrangers démunis des documents requis et les a encouragées, par une diminution de 2 000 € de cette amende, à mettre en place un dispositif de numérisation et de transmission aux autorités françaises des documents de voyage. En France, entre 1 200 à 1 500 amendes sont réclamées chaque année à des compagnies<sup>12</sup>.
- 25 Le réseau des *officiers de liaison* (OLI) se développe dans le monde. L'installation de tels officiers dans des aéroports de Chine et de Hong Kong figure dans les accords signés en janvier 2004 lors d'un voyage du ministre français de l'Intérieur dans la région. Ces officiers peuvent en effet être affectés dans des aéroports étrangers à des tâches de contrôle des documents des passagers, après les contrôles effectués par les autorités du pays concerné. L'efficacité de ce dispositif devrait être accrue avec l'entrée en vigueur des accords européens de réadmission signés avec Macao et Hong Kong. Le ministère de l'Intérieur nous a précisé dans un courrier du 13 février que, pour la France, les délégations du *Service de coopération technique internationale de la police* (SCTIP) sont susceptibles de participer à l'activité du réseau des OLI « *dans 96 pays* » et que, pour la Chine, des fonctionnaires seront en poste « *aux fins d'une meilleure assistance en matière de détection... des migrants potentiels* ». En fait, comme le confirme le ministère, « *les questions relatives au traitement des demandes d'asile ne relèvent pas des attributions de ces officiers* ».
- 26 Un règlement européen adopté le 19 février 2004 prévoit que les officiers de liaison collectent des informations utilisées « *au niveau opérationnel* », notamment sur « *les moyens d'aider les autorités du pays hôte à éviter que les flux d'immigration illégale ne se forment sur leur territoire ou n'y transitent* ». Le règlement ne fait nulle référence aux normes internationales de protection des réfugiés et des droits de l'homme.
- 27 Que fera l'agent de la compagnie de transport ou l'officier de liaison français en poste dans un aéroport étranger si un passager leur montre des documents non valides pour embarquer et s'il affirme être un opposant en danger qui doit fuir rapidement son pays ?
- 28 Par rapport aux étrangers présentant leur demande sur le territoire français, les demandeurs d'asile se déclarant aux frontières sont soumis à une procédure de tri supplémentaire. Cette procédure dérogatoire privilégie souvent le désir de contrôler les flux migratoires au détriment de la protection des réfugiés. Si une demande d'asile est considérée comme « *manifestement infondée* », le demandeur ne bénéficie pas d'un recours suspensif contre cette décision prise rapidement. Il peut être immédiatement refoulé, a priori vers son pays de provenance.

Les conditions d'accès au territoire sont principalement définies par l'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée par la loi du 26 novembre 2003. La décision d'admettre un étranger sur le territoire ou de le maintenir en « zone d'attente » relève de la compétence des services du ministère de l'Intérieur, de même que l'enregistrement d'une demande d'admission « au titre de l'asile ». Après enregistrement par la *Police aux Frontières* (PAF), un agent du ministère des Affaires étrangères<sup>13</sup> examine la demande et transmet un avis au ministère de l'Intérieur, après avoir entendu les demandeurs arrivant dans les aéroports parisiens. Les personnes dont la demande est rejetée et qui refusent d'embarquer sont de plus en plus nombreuses à être déférées devant le tribunal correctionnel. Elles sont passibles d'une peine de prison et d'une interdiction du territoire français : en 2003, d'après le ministère de l'Intérieur, 1 301 demandeurs d'asile ont fait l'objet de poursuites pénales pour avoir refusé d'embarquer, soit 22 % du total des demandeurs<sup>14</sup>.

## Demandes d'admission sur le territoire et proportion d'admis en chute rapide

29 Ces deux dernières années, les demandes d'admission sur le territoire français pour y déposer une demande d'asile sont déposées principalement par des Ivoiriens, des Chinois, des Palestiniens, des Congolais et des ressortissants du Sierra Leone. Le nombre de ces demandes a fortement chuté, et la proportion de celles qui obtiennent une réponse positive a aussi diminué :

- – les mesures draconiennes mises en place pour contrôler l'arrivée des étrangers ont eu pour conséquence de réduire de 43 % le nombre des demandes d'asile en deux ans (10 364 en 2001, 7 786 en 2002 et 5 912 en 2003) ;
- – le taux d'admission au titre de l'asile par rapport au nombre de demandes est passé de 42,8 % en 1998, à 21,6 % en 2000, à 15,2 % en 2002 et à 3,8 % en 2003.

30 D'autres motifs peuvent permettre l'admission de demandeurs d'asile, et sont aujourd'hui majoritaires : en 2003 alors qu'à peine 3,8 % personnes sollicitant à la frontière la protection de la France ont été autorisés à entrer dans le pays « au titre de l'asile », 63 % ont été admis pour d'autres motifs, (admission par décision judiciaire, admission de fait ou à titre exceptionnel en l'absence de toute destination de renvoi).

**Tableau 1 : Étrangers maintenus en zone d'attente, 1995-2003**

	Effectifs			Pourcentage de demandeurs d'asile admis à entrer sur le territoire	Pourcentage de demandeurs admis au titre de l'asile*	
	ensemble des étrangers	dont demandeurs d'asile	demandeurs d'asile admis à entrer sur le territoire		dans l'ensemble des admissions	dans l'ensemble des demandeurs d'asile
<b>1995</b>	5 421	<b>521</b>		52,0		
<b>1996</b>	5 646	<b>526</b>		52,9		
<b>1997</b>	5 578	<b>1 010</b>		72,3		
<b>1998</b>	10 265	<b>2 484</b>	1 970	79,3	54,0	42,8
<b>1999</b>	9 308	<b>4 817</b>	4 210	87,4	28,6	25,0
<b>2000</b>	18 936	<b>7 392</b>	6 800	92,0	23,5	21,6
<b>2001</b>	23 072	<b>10 364</b>	9 742	94,0	18,4	17,3
<b>2002</b>	20 800	<b>7 786</b>	5 855	75,2	20,2	15,2
<b>2003</b>	15 498	<b>5 912</b>	4 068	68,8	5,5	3,8

\* Les nombres d'admis au titre de l'asile, en valeur absolue et en taux par rapport au nombre de demandes ont été reconstitués à partir des données statistiques des bilans annuels du ministère de l'Intérieur.  
Source : ministère de l'Intérieur.

31 Les ministères expliquent la chute du taux d'admission au titre de l'asile par une « baisse de la qualité » de la demande et un examen plus rapide<sup>15</sup>. L'arrivée de prétendus « faux demandeurs » ne peut être une explication satisfaisante, cette baisse révèle un durcissement inquiétant dans l'interprétation du caractère manifestement infondé des demandes. Ainsi, en

2003, les Ivoiriens ont été la première nationalité parmi les demandeurs en raison de la grave crise qui secouait leur pays depuis septembre 2002, mais seuls 7 % d'entre eux ont été admis au titre de l'asile<sup>16</sup>.

32 Personne ne peut dire ce qu'il advient des étrangers empêchés d'accéder au territoire et il est à craindre que certains ne soient renvoyés directement ou indirectement vers un pays où ils risquent des violations de leurs droits.

33 Les demandeurs d'asile qui abordent les ports français ont de plus en plus de difficultés à faire enregistrer leur demande d'admission.

Le 13 février 2004, trois Congolais arrivent à Marseille comme passagers clandestins après un voyage éprouvant. Ils sont débarqués mais rapidement remis à bord sans enregistrement de demande d'asile. Pour éviter d'être refoulés et de continuer leur route sur ce bateau, deux d'entre eux tentent de s'échapper en sautant par un hublot d'une hauteur de dix mètres. Ils se retrouvent à l'hôpital avec de graves blessures dans l'attente de pouvoir déposer une demande formelle à la préfecture.

34 Lorsque des passagers clandestins se trouvent à bord d'un navire arrivant dans un port, la consignation à bord semble rester la règle. Personne ne s'inquiète de savoir s'il s'agit de personnes fuyant la violence et cherchant une protection. Pourtant, cette pratique a longtemps été dénoncée et elle a été condamnée par le Conseil d'État dans une décision du 29 juillet 1998 : « *le placement en zone d'attente constitue une obligation dont le non-respect rend la procédure irrégulière* ». Aujourd'hui, environ 98 % des demandes d'admission au titre de l'asile enregistrées aux frontières le sont dans la seule zone d'attente de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle. Très rares sont celles qui sont enregistrées dans les ports : une vingtaine en tout en 2003 pour Bordeaux, Marseille, Brest, Calais, Nantes et Bayonne. En outre, les deux seules demandes enregistrées à Bayonne l'ont été après intervention des associations.

35 Lors de la réunion annuelle sur les zones d'attente du 18 octobre 2000, le ministère de l'Intérieur a affirmé le principe selon lequel les personnes sont débarquées mais a déclaré que l'arrêt du Conseil d'État n'excluait pas le maintien à bord si le navire repart « *immédiatement* ». Comme les navires cherchent généralement à repartir rapidement, il est exceptionnel que des passagers clandestins soient admis en zone d'attente et, le cas échéant, autorisés à accéder à la procédure de demande d'admission au titre de l'asile. En outre, si une telle demande est enregistrée, il n'y a en général pas d'entretien individuel avec les services du ministère des Affaires étrangères, la décision est prise sur la base d'échanges de télécopies et d'un entretien avec un agent de la PAF rarement formé aux règles du droit d'asile.

### La baisse des admissions concerne aussi les mineurs isolés demandeurs d'asile

Un jeune Congolais arrivé de Johannesburg à l'aéroport de Roissy le 25 novembre 2002 a été refoulé dès le lendemain sans avoir pu faire enregistrer sa demande d'admission au titre de l'asile. Sa mère, alors demandeur d'asile sur le territoire et présente à l'aéroport, n'a rien pu faire. De nombreux courriers ont ensuite été adressés au ministère mais il a fallu plus d'un an pour que le jeune soit autorisé à rejoindre sa mère reconnue réfugiée statutaire entre-temps.

36 À diverses reprises, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) et l'Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les étrangers (ANAFÉ) ont recommandé que les mineurs isolés demandeurs d'asile soient admis sur le territoire pour que leur situation y soit examinée attentivement. A défaut, lorsque la loi du 4 mars 2002 a décidé la nomination d'un *administrateur ad hoc* pour assurer leur représentation dans toutes les procédures, la CNCDDH a jugé que cette personne devait avoir « *une connaissance du droit des étrangers et des réfugiés* »<sup>17</sup>. Dans son second avis, la CNCDDH a regretté que le décret du 4 septembre 2003 n'exige de l'administrateur *ad hoc* qu'un intérêt « *pour la question de l'enfance* » alors que les questions relevant de l'asile et de l'admission sur le territoire sont à l'évidence au cœur de ses interventions<sup>18</sup>.

37 Le dispositif mis en place est notamment destiné à légaliser le refoulement de certains mineurs car la jurisprudence de la cour d'appel de Paris prononçait la fin du placement en zone

d'attente et en conséquence l'admission sur le territoire, au motif de « *l'incapacité juridique du mineur* » pour toute la procédure. La Défenseure des enfants s'est également insurgée à plusieurs reprises contre ces situations de mineurs maintenus dans la zone d'attente de Roissy et de leurs refoulements. Dans son rapport annuel 2003, elle regrette « *la persistance de leur maintien dans des délais trop longs* » et la poursuite de pratiques discutables « *qui consistent à ne pas les considérer "en danger", ni relevant d'une tutelle* ». Dans un avis du 27 juin 2002 sur les enfants soldats, elle déplore « *un nombre inévaluable* » d'enfants soldats refoulés « *sans avoir pu faire valoir une demande de statut de réfugié* ».

38 Le nombre de demandeurs d'asile se déclarant mineurs isolés à l'arrivée a diminué ces dernières années : 1 067 en 2001, seulement 628 en 2002 et 514 en 2003. En 2003, 144 mineurs (28 % des demandeurs) ont été refoulés, ils étaient déjà 132 (21 %) l'année précédente.

39 La Police aux Frontières (PAF) met souvent en doute la minorité de ces jeunes. Les services médico-judiciaires procèdent à des examens cliniques plus ou moins approfondis, « *mauvais scientifiquement* » de l'aveu même du corps médical. C'est pourtant sur la base de ces examens médicaux que des personnes maintenues en zone d'attente se déclarant mineures sont considérées comme majeures par les services de la PAF. Selon le Dr Odile Diamant-Berger, chef des urgences médico-judiciaires de l'Hôtel-Dieu, « *la législation relative à la détermination de l'âge devrait inclure des garanties minima telles que le bénéfice du doute, un délai de 20-24 mois, la prise en considération de l'histoire ethnique et culturelle de l'enfant et de sa maturité psychologique et pas seulement de son apparence dans la détermination de son âge, la présence d'experts et une contre-expertise* »<sup>19</sup>.

### Situation des étrangers en zone d'attente

40 Les étrangers retenus en zone d'attente se plaignent du manque d'informations sur une procédure complexe, du refus d'enregistrer certaines demandes d'admission au titre de l'asile, de l'examen expéditif de ces demandes et de l'absence de recours suspensif. Les conditions de maintien des étrangers à leur arrivée et leurs difficultés, en particulier dans la zone d'attente de l'aéroport de Roissy, ont été décrites dans de nombreux rapports de l'*Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers* (ANAFÉ). Le gouvernement a changé en 2002 et le nombre moyen d'étrangers maintenus un jour donné dans la zone de Roissy a chuté à moins d'une centaine début 2004 contre environ 400 à 500 en 2001. Entre 1995 et 2001, l'augmentation des demandes avait été particulièrement forte mais les moyens en personnel ni en locaux n'avaient pas suivi. De nouveaux locaux « *assurant des prestations de type hôtelier* » avaient été progressivement aménagés dans la zone de Roissy, les *Zones d'Attente pour Personnes en Instance* ZAPI 2 aujourd'hui abandonnée et ZAPI 3, respectivement pour 120 et 170 personnes, mais la situation avait empiré dans les aéroports, laissant parfois les étrangers « *dans des conditions épouvantables* », selon les termes d'un responsable du ministère de l'Intérieur<sup>20</sup>. Pour régler ces difficultés le gouvernement a pris diverses dispositions décrites dans ce texte pour enrayer les arrivées et accélérer les renvois.

41 Alors que 98 % des demandeurs d'asile arrivent dans la zone d'attente de Roissy, l'accès aux postes de police des nombreux terminaux de l'aéroport a toujours été difficile pour les associations habilitées à visiter les zones. La police en interdit fréquemment l'accès sous des motifs divers comme la présence d'étrangers se trouvant « *en cours de procédure* ». Avant d'être conduits à ZAPI 3, ou encore récemment à ZAPI 2, des étrangers peuvent être maintenus pendant plusieurs heures, parfois pendant plusieurs jours, dans les locaux de police et, en cas d'afflux important, dans des locaux spécifiques supplémentaires.

42 Le 5 mars 2004, l'ANAFÉ a signé une convention expérimentale de six mois avec le ministre de l'Intérieur pour pouvoir « *intervenir en permanence* » dans certaines parties de la zone de Roissy. Huit associations<sup>21</sup> sont habilitées à visiter les zones d'attente et s'y rendent régulièrement<sup>22</sup>. Ces visites sont cependant limitées à huit par an, par association et par zone et nécessitent une autorisation préalable. C'est pourquoi les associations demandent depuis des années un accès permanent pour venir en aide aux étrangers en difficulté. Une campagne de visites quotidiennes de la zone de Roissy avait été organisée pendant le mois de mai 2002 après discussion avec le gouvernement de M. Jospin<sup>23</sup>. Les discussions ont repris avec le

gouvernement de M. Raffarin nommé en 2002 : les associations habilitées ont été reçues par M. Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur, le 14 mars et le 6 octobre 2003 afin de discuter le principe et le contenu d'une convention permettant un accès permanent de l'ANAFÉ<sup>24</sup>. Malgré des restrictions d'accès aux aéroports, un accord a été trouvé sur divers points : assistance juridique aux étrangers pour l'exercice effectif de leurs droits, possibilité d'« *intervenir en permanence* » et mise à disposition d'un local à ZAPI 3. L'ANAFÉ « *s'est félicitée de cette première étape* »<sup>25</sup> et la convention expérimentale est entrée en vigueur le 12 avril 2004.

### Conditions des refoulements : allégations de violences, affrètement de charters

- 43 Les allégations de violences policières reviennent régulièrement de la part d'étrangers maintenus dans la zone de Roissy, en particulier au moment de l'embarquement si leur demande d'accès au territoire a été refusée. De telles allégations sont rapportées dans divers rapports de l'ANAFÉ mais également mentionnées dans des rapports du *Comité de prévention de la torture* du Conseil de l'Europe, notamment celui de sa visite de juin 2002.
- 44 L'exemple le plus dramatique a été le décès d'un Éthiopien lors de son refoulement en janvier 2003, un mois après le décès d'un Argentin lors de la tentative d'éloignement au sortir d'un centre de rétention. Dans les deux cas, les personnes ont été placées à l'arrière de l'avion les mains attachées dans le dos, position qui peut amoindrir leur capacité respiratoire. Les associations ont demandé au ministre de l'Intérieur l'ouverture d'une enquête<sup>26</sup> ainsi que la nature exacte des procédures d'éloignement forcé et des éventuels moyens de contrainte utilisés et du recours à la force. Au sujet du décès de l'Argentin, le ministère a précisé à Amnesty International, dans un courrier du 3 juin 2003, que l'autopsie avait conclu à une mort naturelle et que les fonctionnaires en charge des renvois recevaient un « *enseignement adéquat portant sur les gestes techniques professionnels d'intervention* ». Il était affirmé que les fonctionnaires n'avaient en l'occurrence fait usage que des seuls gestes « *strictement nécessaires à l'exclusion de tout moyen présentant un risque d'asphyxie ou de suffocation (sparadrap, bâillon, casque, coussin...), de gaz incapacitant ou irritant, de tranquillisant ou de piqûre* » tels que mentionnés dans les recommandations 17 et 18 du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Celles-ci précisent également, sans que le ministère en fasse état, que « *l'usage de moyens de contention pouvant conduire à une asphyxie posturale doit être évité* ».
- 45 Au sujet de l'Éthiopien, un juge d'instruction a été saisi, une information est en cours, les trois policiers ont été mis en examen pour homicide involontaire et la famille s'est portée partie civile. Selon des témoins cités dans le rapport 2003 de la Commission nationale de déontologie de la sécurité, « *un des policiers était assis sur son dos et un autre lui tenait les bras derrière* ». La Commission estime que l'éthiopien « *a subi des violences qui l'ont plongé dans le coma* » et elle demande une étude médicale pour mettre au point les gestes techniques d'intervention adaptés.
- 46 En 2003, les « *vols spécialement affrétés* » ou « *charters* » ont été employés pour la première fois pour refouler des étrangers maintenus en zone d'attente<sup>27</sup> : cinq vols vers la Côte-d'Ivoire et le Sénégal à partir de la zone de Roissy. Le 19 novembre 2003, la Commission nationale de déontologie de la sécurité a rendu un avis et des recommandations concernant les vols des 3 et 25 mars, pour respectivement 54 et 65 personnes accompagnées par 88 et 90 « *escorteurs* »<sup>28</sup>. La Commission observe que plusieurs présentations au réembarquement ont été faites « *sans respecter le délai d'un jour franc* » fixé par la loi et qu'une personne a dû être ramenée en France car une erreur avait été commise sur sa nationalité. Elle précise que les personnes ont été transférées la veille des vols dans des bâtiments vidés de leurs occupants et que des représentants de leurs consulats ont demandé à venir et à consulter certains dossiers. Cette visite peut être particulièrement dangereuse pour des étrangers qui ont fui leur pays pour demander l'asile, même si leur demande a été jugée manifestement infondée au terme d'un examen particulièrement accéléré. Ainsi, au regard de la fréquente insuffisance des informations fournies, des problèmes linguistiques et de l'absence de recours suspensif contre la décision de refoulement, il est permis de douter de la conformité d'un tel

- procédé avec les exigences de la *Convention européenne des droits de l'homme*. En effet, la Convention européenne interdit « *les expulsions collectives* » lorsqu'une telle mesure est prise sans « *examen raisonnable et objectif* » de la situation particulière de chacun des étrangers<sup>29</sup>.
- 47 Ce type de renvoi peut conduire, dans un souci de gestion rationnelle des éloignements, à la recherche abusive de personnes à refouler afin de remplir l'avion réservé à cet effet. En outre, le risque de dérapages peut s'accroître par rapport aux vols réguliers du fait de l'absence de passagers commerciaux, au moment de l'embarquement ou pendant le vol. Ces étrangers se trouvent en général en situation d'angoisse et de souffrance psychologique ; la présence nombreuse des « *escorteurs* » à l'embarquement empêche toute manifestation de résistance, seul moyen pour certains sur un vol régulier de faire comprendre au commandant de bord ou aux passagers leurs craintes en cas de renvoi. Ainsi, comme le remarque la Commission de déontologie pour les vols de mars 2003, plusieurs passagers ont été embarqués entravés, « *à l'horizontale* » et certains sont restés menottés durant le décollage contrairement aux recommandations du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe. Lors du vol du 25 mars, une femme aurait été embarquée « *momifiée* ».
- 48 En 2003, le ministre de l'Intérieur a proposé aux associations une place sur les charters ; le 26 mars, il a annoncé à l'Assemblée nationale que « *dorénavant, un représentant de la Croix-Rouge ou d'une autre organisation humanitaire ainsi qu'un médecin accompagneront chaque vol* ». Dès lors que la liberté de témoigner serait garantie à un tel observateur et qu'il serait formé sur la question des pratiques de contraintes au regard des droits humains, la présence d'un membre d'une association indépendante peut participer de la mise en place du regard extérieur et indépendant à préconiser. Cependant, la plupart des associations ont fait remarquer que les phases précédentes sont les plus problématiques et elles ont jugé nécessaire de venir en aide aux étrangers avant leur renvoi, notamment grâce à un accès permanent aux zones d'attente sans conditions et sans limitations géographique.

## Précarité de la situation des demandeurs d'asile admis à séjourner en France

- 49 Les conditions de vie des demandeurs d'asile admis dans la procédure se sont dégradées ces dernières années, ce qui n'est pas sans conséquence sur le déroulement de celle-ci puisque la qualité du récit des demandeurs dépend beaucoup des conditions de sa rédaction. Les sommes consacrées par l'État à l'accueil social ont pourtant été en progression constante et des efforts importants ont été également consentis pour accroître les moyens de l'OFPRA et de la Commission des recours<sup>30</sup>.
- 50 De nombreux demandeurs du statut de réfugié sont dans une situation précaire alors qu'ils sont déjà pour la plupart dans une situation de détresse du fait de la fuite de leur pays. Sauf exception, ils ne sont pas autorisés à travailler.
- 51 Le demandeur arrive en général dans des conditions difficiles sur le plan matériel et psychologique ; il connaît rarement les démarches à entreprendre et ne dispose que d'un délai de quelques semaines pour comprendre la procédure ainsi que pour identifier et rencontrer les personnes compétentes qui pourront le conseiller.
- 52 L'hébergement en *Centre d'Accueil pour Demandeurs d'asile* (CADA) reste insuffisant : 7 000 personnes nouvelles y ont été accueillies en 2003, enfants compris, pour un total de 52 204 demandeurs d'asile accompagnés de 7 564 enfants<sup>31</sup>. Le dispositif national d'accueil est saturé malgré l'ouverture de plusieurs milliers de places ces dernières années : 6 200 places financées en 2001, 12 000 fin 2003 dans 180 CADA d'une capacité moyenne de 70 places. Cette capacité est doublée par des solutions d'urgence qui ont tendance à se pérenniser, en général sans accompagnement administratif et social, des foyers type *Accueil d'urgence des demandeurs d'asile* (AUDA), des foyers de travailleurs ou de simples nuitées d'hôtel. Le plan de cohésion sociale a annoncé en juin 2004 la création de quelques milliers de places nouvelles
- 53 Des milliers de demandeurs d'asile restent en attente d'une éventuelle place en CADA alors que les analyses montrent que les demandeurs qui y sont hébergés obtiennent proportionnellement beaucoup plus souvent le statut que ceux qui ne bénéficient pas de ces structures d'accueil et de l'aide qui peut leur y être apportée<sup>32</sup>.

- 54 S'ils ne veulent ou ne peuvent être hébergés en CADA, les demandeurs peuvent, une fois la demande formelle enregistrée, bénéficier de certains droits. L'allocation dite « *d'attente* » de 300 €, versée en une fois, a été supprimée fin décembre 2003, en raison notamment du fait qu'elle est « *versée trop tardivement* »<sup>33</sup>. L'allocation dite « *d'insertion* » de 280 € par adulte est versée mensuellement : au bout de six mois, des démarches sont cependant nécessaires pour en obtenir la prolongation et le versement est interrompu au bout d'une année, même si aucune décision n'est prise, cela alors que la durée moyenne de traitement des dossiers s'est régulièrement allongée ces dernières années. La faiblesse du montant de l'allocation et la limitation de son versement à une année ne permettent pas aux demandeurs le paiement des frais de traduction de documents, le recours éventuel à un avocat, le déplacement pour un entretien. Il est pourtant envisagé de supprimer cette allocation aux demandeurs qui refuseraient la solution d'hébergement qui leur serait proposée<sup>34</sup>.
- 55 Dans son rapport 2001, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale mentionnait déjà « le manque de moyens de l'OFPRA, au regard d'organismes ayant des missions comparables » en Europe, ceci conduisant à une situation « explosive » où des personnes et des familles « sont maintenues dans une situation de dépendance complète vis-à-vis d'un système d'accueil sous-dimensionné ». Pour l'IGAS, dans son rapport de 2001, des « prestations en espèces insuffisantes et par trop fragmentées » et une « saturation » du dispositif d'hébergement entraînent une « précarisation préoccupante » ; les rapporteurs soulignaient les « conséquences négatives extrêmement lourdes » pour certains demandeurs : « travail au noir », « prostitution », « déstructuration sociale ».

### Circulation réglementée des demandeurs d'asile au sein de l'Union européenne

- 56 L'Union européenne lutte contre ce qui est parfois cyniquement qualifié de « *asylum shopping* », comme si les demandeurs d'asile s'amusaient à passer des frontières pour choisir le pays le plus accueillant. Les États membres de l'Union cherchent à empêcher leur libre choix d'établissement mais, chaque jour, des demandeurs tentent néanmoins de passer d'un État membre à un autre, de rejoindre leur famille ou leur communauté qui pourra leur venir en aide. Ainsi beaucoup des Kurdes arrivés en avril 2001 à bord de l'*East Sea* sur les plages de Fréjus sont aujourd'hui en Allemagne. L'histoire de la création, puis de la fermeture du centre de Sangatte, destiné à abriter-cacher les Afghans et les Kurdes cherchant à rejoindre le Royaume-Uni illustre bien la difficulté de gérer ces flux qui ne se calquent pas sur les règles imposées par les États.
- 57 En France, les demandeurs doivent se présenter à une préfecture pour se déclarer. Selon le ministère de l'Intérieur, un grand nombre de ceux qui sont contrôlés à la frontière et munis d'un sauf conduit ne se présentent pas en préfecture ; ils « *s'évaporent* ». À notre connaissance, aucune étude ne précise combien de demandeurs arrivés dans un aéroport d'un pays européen déposent une demande dans le même pays et combien cherchent à aller plus loin pour rejoindre leur famille.
- 58 Le dispositif de Dublin, établissant un filtrage des demandes d'asile, cherche à interdire aux demandeurs d'asile le choix de leur pays d'installation

Le 30 septembre 2003, un Arménien s'est vu remettre par le préfet du Rhône un arrêté de remise aux autorités autrichiennes ; sa demande d'asile devait être examinée dans ce pays alors que sa femme était sur le point d'accoucher en France. Le 25 novembre, le Conseil d'État a reconnu que le préfet avait « porté une atteinte grave et manifestement illégale » au droit au respect de la vie familiale ou au droit de bénéficier d'une procédure d'examen conforme aux garanties qui doivent s'y attacher<sup>35</sup>.

- 59 La Convention de Dublin prévoit que les demandeurs d'asile doivent déposer leur requête dans l'État membre qui leur a permis d'entrer en Europe. En France, lorsqu'un demandeur d'asile se présente dans une préfecture et qu'elle estime qu'un autre État membre est « *responsable* » de sa présence en Europe et, par voie de conséquence, de l'examen de sa demande, elle saisit cet État. Pendant la période d'attente, le demandeur n'a aucun droit, ne reçoit en général aucune allocation et, souvent, ne comprend même pas ce qui lui arrive. Il est muni

d'une simple convocation renouvelable, dite *Dublin*. Lorsque l'État membre saisi accepte sa « *responsabilité* », la préfecture prie le demandeur de se rendre dans ce pays ou l'y conduit d'office, parfois sans même lui permettre de récupérer ses bagages. En 2002, sur 761 demandes de « *prise en charge* » présentées par la France aux autres États membres, 251 ont été acceptées ; en sens inverse, la France a accepté 1695 des 2749 demandes que lui ont adressées les autres États membres.

60 La Convention de Dublin de 1990 empêche certaines personnes de faire examiner leur demande d'asile en France même si leur famille y réside ou si elles ont des liens forts avec notre pays. En 2001, la Commission européenne avait reconnu que ce processus ne traitait alors au final que 2 % des demandes<sup>36</sup> mais ce système a quand même été pérennisé en février 2003 par l'adoption du règlement dit « *Dublin II* ». Depuis le 15 janvier 2003, le travail des États membres est facilité par le fichier Eurodac. Ce fichier permet de comparer et de stocker au niveau de l'Union les empreintes digitales de tous les demandeurs d'asile et des étrangers contrôlés en situation irrégulière, à partir de l'âge de 14 ans.

61 Il est à craindre que davantage de personnes hésitent à se déclarer de peur que leur itinéraire au sein de l'Union soit dorénavant plus facilement identifié et que la conséquence soit le renvoi dans un autre État membre et la séparation avec des membres de leur famille pouvant leur venir en aide en France. Selon la circulaire du 20 janvier 2004<sup>37</sup>, le dispositif Eurodac sera bientôt appliqué aux étrangers « *qui feraient l'objet d'une mesure de placement en zone d'attente* »<sup>38</sup>.

62 Exceptionnellement, la France peut accepter d'examiner une demande d'asile même si les critères de Dublin désignent un autre État membre comme « *responsable* » de l'examen. Aucun chiffre n'est disponible mais il est clair que ces décisions sont réellement exceptionnelles.

## La reconnaissance de la qualité de réfugié

63 Le pourcentage de reconnaissance de la qualité de réfugié pour la première décision de l'OFPRA est inférieur à 10 % pour les demandeurs d'asile « *primo-entrants* ». Cependant, les rejets de l'Office sont annulés de plus en plus souvent en appel par la Commission des recours : 4 % en 1995, 11 % en 2003. Le déséquilibre s'est accentué en 2003 avec une baisse du taux de reconnaissance au niveau de l'Office et une augmentation des annulations au niveau de la Commission<sup>39</sup>. Après les recours et éventuels réexamens, le pourcentage de reconnaissance définitif moyen entre 1993 et 2000 a été de 23 %, décisions des deux instances confondues.

## OFPRA et Commission des Recours : 15 % à 19 % de reconnaissances

64 Chaque année, l'OFPRA et la Commission des recours fournissent des précisions chiffrées sur leur activité dans l'année écoulée. Figurent dans leurs rapports d'une part le nombre de demandes enregistrées et le nombre de décisions prises par les deux instances pour des nouveaux demandeurs, d'autre part les décisions concernant la reconnaissance quasi automatique du statut aux enfants de réfugiés qui deviennent majeurs.

65 Ces chiffres annuels ne donnent qu'une idée approximative de la situation car les décisions ne correspondent qu'en partie aux demandes enregistrées au cours de l'année considérée ; elles portent aussi sur des dossiers des années précédentes tandis que beaucoup de dossiers déposés au cours d'une année ne sont instruits que l'année suivante.

66 En décembre 2001, le rapport de l'Inspection Générale de l'Action Sociale (IGAS) mentionnait que la précarité des demandeurs induit « *des inégalités d'accès au statut de réfugié* » et précisait que, sur la période examinée, le taux moyen de reconnaissance de 17 % passait à 74 % pour les personnes hébergées dans les Centres d'Accueil des Demandeurs d'Asile (CADA). La différence n'est sans doute pas toujours aussi nette entre les deux taux, mais il est évident que les demandeurs hébergés en CADA bénéficient a priori d'une « *stabilité personnelle, d'un accompagnement social et juridique, de la prise en charge de dépenses liées à la procédure (frais de transport, de traduction)* »<sup>40</sup>.

**Tableau 2 : Demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié, 1993-2003**

Années	OFPRA		OFPRA + CRR			CRR			
	lères	Taux	Décisions	Accords	%	Recours	Décisions	Annulations	Taux

	demandes	d'entretien			accords				d'annulation
<b>1993</b>	<b>27 564</b>	54,9	35 489	9 914	<b>27,9</b>	19 179	17 177	—	—
<b>1994</b>	<b>25 964</b>	55,2	29 710	7 025	<b>23,6</b>	16 954	17 346	—	—
<b>1995</b>	<b>20 415</b>	40,3	29 096	4 742	<b>16,3</b>	17 364	16 037	696	4,3
<b>1996</b>	<b>17 405</b>	45,4	22 403	4 344	<b>19,6</b>	13 622	16 673	861	5,3
<b>1997</b>	<b>21 416</b>	45,0	24 167	4 112	<b>17,0</b>	13 600	13 450	836	6,2
<b>1998</b>	<b>22 375</b>	40,0	22 405	4 342	<b>19,4</b>	13 483	12 788	1 139	8,9
<b>1999</b>	<b>30 907</b>	24,0	24 151	4 659	<b>19,3</b>	15 687	13 755	1 249	9,1
<b>2000</b>	<b>38 747</b>	31,0	30 278	5 185	<b>17,1</b>	20 124	18 084	1 800	9,9
<b>2001</b>	<b>47 291</b>	40,1	40 779	7 323	<b>18,0</b>	26 140	22 090	2 336	10,6
<b>2002</b>	<b>51 087</b>	46,3	50 206	8 495	<b>16,9</b>	31 502	23 916	2 255	9,4
<b>2003</b>	<b>52 204</b>	49,0	67 030	9 790	<b>14,8</b>	44 201	29 502	3 377	11,5

Sources : OFPRA et Commission des recours des réfugiés (CRR).

67 Si les chiffres annuels fournis par l'OFPPRA ne donnent qu'une idée approximative, il est particulièrement intéressant de considérer le « *taux définitif* » de demandeurs reconnus réfugiés au cours d'une même année, parfois après un double rejet de leur demande et un réexamen du fait d'éléments nouveaux. Ces chiffres fournis par l'OFPPRA depuis quelques années font apparaître un taux définitif de 20 % à 30 % entre 1993 et 2000, décisions des deux instances confondues, avec une moyenne de 23,4 %. Au total, après une ou plusieurs procédures, un demandeur d'asile sur quatre est reconnu comme réfugié (tableau 3).

**Tableau 3 : Taux définitif de reconnaissance de la qualité de réfugié, 1993-2000**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Premières demandes enregistrées</b>	<b>27 564</b>	<b>25 987</b>	<b>20 416</b>	<b>17 398</b>	<b>21 425</b>	<b>22 461</b>	<b>30 897</b>	<b>38 748</b>
Désistements et cas non statués	427	417	409	186	365	549	1 005	1 162
<b>Admissions totales au statut</b>	<b>8 449</b>	<b>5 754</b>	<b>4 359</b>	<b>4 244</b>	<b>4 948</b>	<b>5 632</b>	<b>7 054</b>	<b>7 576</b>
Rejets	18 688	19 816	15 648	12 968	16 112	16 280	22 838	30 010
<b>Taux définitif de reconnaissance sur demandes de l'année n</b>	<b>30,7</b>	<b>22,1</b>	<b>21,4</b>	<b>24,4</b>	<b>23,1</b>	<b>25,1</b>	<b>22,8</b>	<b>19,6</b>
Taux sur décisions de l'année n	27,9	23,6	16,3	19,6	17,0	19,4	19,3	17,1

Source : OFPRA.

68 Malgré des difficultés pour les demandeurs devant la Commission des recours, l'intervention de cette juridiction est essentielle : un primo-demandeur sur trois a été reconnu réfugié par la Commission des Recours en 2003. En effet, 9 060 d'entre eux ont obtenu le statut de réfugié, 5 796 (64 %) sur décision de l'OFPPRA et 3 264 (36 %) sur décision de la Commission<sup>41</sup>.

69 Le pourcentage d'annulation par la Commission des décisions de rejet de l'OFPPRA n'a cessé d'augmenter ces dernières années : 4 % en 1995, 10 % en 2000, 11,4 % en 2003<sup>42</sup> ; en 2003, ce taux d'annulation est de 20,1 % pour les ressortissants de l'ex-Yougoslavie, de 21 % pour les Sri Lankais, de 35 % pour l'Albanie, de 37 % pour la Russie et de 54 % pour l'Azerbaïdjan. Le directeur de l'OFPPRA avait d'ailleurs reconnu en 2000 « *un déséquilibre anormal entre l'Office et sa juridiction de contrôle* »<sup>43</sup> et avait annoncé « *des consignes strictes, un système de contrôle de qualité et un effort de formation permanent* » ;

70 Ainsi, vu le rôle essentiel de la Commission des recours, il est paradoxal que M. Lafon<sup>44</sup> lui reproche « *une lecture toujours plus protectrice de la Convention de Genève* ; la Commission, trompée par des « *déclarations frauduleuses* », annulerait trop souvent les décisions de rejet prises en première instance par l'OFPRA. Il serait surtout regrettable qu'une interprétation trop large de la nouvelle disposition permettant au président de décider par « *ordonnance* » prive un grand nombre de demandeurs d'un examen complet de leur dossier.

### Asile territorial et protection subsidiaire

71 La loi du 10 décembre 2003 a supprimé l'asile territorial instauré par la loi du 11 mai 1998 et a créé la protection subsidiaire définie en référence à une proposition de directive européenne. Selon le ministère de l'Intérieur, l'asile territorial n'a protégé en cinq années d'existence que 1 060 personnes, en majorité des Algériens, sur environ 88 000 demandes et 82 000 décisions, soit un taux de reconnaissance de 1,3 %.

72 Le transfert à l'OFPRA des décisions d'attribution de la nouvelle protection et l'instauration d'un « *guichet unique* » pour toutes les demandes d'asile présentent plusieurs avantages. D'une part, la protection subsidiaire créée ne sera plus laissée à l'appréciation discrétionnaire du ministre de l'Intérieur mais elle devient un droit dès lors que les conditions d'attribution sont réunies. D'autre part, les demandeurs pourront bénéficier des prestations sociales pendant l'examen de leur demande, la décision de rejet formulée par l'OFPRA sera motivée et le recours devant la Commission des recours sera suspensif. Néanmoins, les menaces invoquées doivent désormais être « *graves* » et il est à craindre que la définition de la protection subsidiaire notamment si elle est couplée aux notions d'asile interne et d'auteurs de protection, ne crée de nouvelles situations de personnes ni éligibles à une protection, ni éloignables, en particulier si elles viennent de pays où existe un conflit armé interne ou international. La compatibilité entre une « *menace grave et individuelle* » et une situation de « *violence généralisée* » en cas de conflit armé sera sans doute difficile à interpréter. En outre, le statut octroyé reste précaire : une année renouvelable sachant que l'OFPRA peut refuser le renouvellement si « *les circonstances ayant justifié son octroi ont cessé d'exister ou ont connu un changement suffisamment profond pour que celle-ci ne soit plus requise* ». L'Office peut, à son initiative ou à la demande d'un représentant de l'État, mettre fin « *à tout moment* » à la protection après avoir procédé à un réexamen.

### L'accès aux procédures est encore plus difficile dans les DOM TOM

73 La Convention de Genève de 1951 est en vigueur dans les départements et territoires d'Outre Mer (DOM TOM), la loi relative à l'asile est applicable sous certaines conditions dans les DOM et son champ de compétence a peu à peu été étendu aux TOM. Cependant, les informations manquent sur l'application des dispositions relatives à l'asile dans les DOM TOM. L'éloignement semble favoriser des irrégularités et une inégalité de traitement des demandes par rapport à celles déposées en métropole. Pour les DOM, 878 demandes ont été enregistrées par l'OFPRA en 2001, 740 en 2002 et 558 en 2003.

74 D'après les informations recueillies, des étrangers peuvent être immédiatement refoulés à l'arrivée sans accès à une procédure d'asile, comme des Haïtiens arrivant clandestinement en Guadeloupe par bateau. Des demandeurs d'asile peuvent se voir appliquer la procédure prioritaire, comme en Guyane, alors que leurs demandes ne correspondent pas aux exceptions prévues par la loi. Cette procédure ne permet aux demandeurs de bénéficier ni d'un titre de séjour, ni de l'allocation d'insertion ; en outre, le recours devant la Commission des recours n'est pas suspensif. L'application de cette procédure semble avoir pour but d'empêcher ces demandeurs de se rendre en métropole. Faute d'un titre de séjour, ils ne peuvent en effet se déplacer.

75 Lorsqu'un demandeur résidant dans les DOM TOM est convoqué à un entretien à l'OFPRA ou à l'audience de la Commission des recours, il ne peut qu'exceptionnellement s'y rendre. Il lui est parfois possible d'obtenir un « *laisser passer* » de la préfecture mais les ressources manquent en général. Pour les entretiens avec les demandeurs à l'OFPRA, un système de *visio-entretiens* a été mis en place en Guyane puis à Mayotte ; mais très peu ont pu en bénéficier, une centaine en 2002 et une soixantaine en 2003<sup>45</sup>. En 2004, concernant la Guyane

et la Guadeloupe, l'Office s'est heurté au refus des préfets de co-financer ces opérations. Des missions sur place ont été organisées pour auditionner les demandeurs. À la Commission des Recours, plusieurs études ont montré que l'absence des candidats à l'asile diminue leurs chances d'obtenir une protection.

- 76 Un TOM, la Nouvelle Calédonie, bénéficie d'une section locale de la Commission des Recours depuis 1999<sup>46</sup>. L'inégalité de traitement des demandes des deux groupes de *boat people* ci dessous illustre sans doute l'importance de l'audience à la commission :
- 77 En Nouvelle Calédonie, 110 *boat people* chinois arrivent en novembre 1997. Le tribunal administratif de Nouméa décide que la loi de 1952 s'applique. Cinq personnes obtiennent le statut de réfugié devant l'OFPRA. Une section locale de la Commission des recours est mise en place ; sur les 99 demandeurs ayant formé un recours, 12 obtiennent le statut à leur tour.
- 78 En Guadeloupe, 61 Chinois arrivent par bateau en octobre 1999. La préfecture applique la procédure prioritaire dans une certaine confusion. Après l'intervention d'un avocat, des formulaires OFPRA leur sont remis. L'OFPRA rejette les demandes sans entretien, les Chinois sont invités à quitter le territoire et reçoivent des arrêtés de reconduite à la frontière. Ils sont convoqués par la Commission des recours en mai 2000 ; il leur est impossible de s'y rendre et toutes les demandes sont rejetées.

### Des déboutés en danger en cas de renvoi

- 79 Les risques pour la vie ou la sécurité de certains « déboutés » du droit d'asile sont réels en cas de renvoi dans leur pays. Dans un avis conséquent sur l'asile adopté le 6 juillet 2001, la *Commission nationale consultative des droits de l'homme* (CNCDH) avait d'ailleurs recommandé « que soit créé un titre de séjour délivré de plein droit aux personnes qui, après avoir été déboutées de leur demande d'asile, ne peuvent pas être renvoyées hors du territoire français »<sup>47</sup>. Mais aucune instruction d'une vigilance particulière n'est donnée aux préfectures vis-à-vis des ressortissants des pays dans lesquels les violations des droits de l'homme sont connues. Le HCR a fait connaître au début de 2004 ses craintes concernant les retours forcés dans trois pays : Côte-d'Ivoire, Somalie et Angola. Ces pays partagent des caractéristiques communes et les retours forcés pourraient créer des déséquilibres profonds tant en termes humanitaires qu'en termes de stabilité politique. Les tentatives de paix y restent très fragiles et les conditions d'existence souvent extrêmement précaires, les déboutés renvoyés se retrouvant généralement parmi les personnes les plus vulnérables de ces pays.
- 80 Beaucoup de personnes dont la demande de protection a été rejetée par l'OFPRA puis la Commission des recours se maintiennent sur le territoire, invoquant diverses raisons pour ne pas rentrer dans leur pays. Toutes risquent à tout moment un contrôle et une reconduite vers leur pays. Les autorités semblent éviter de renvoyer certains étrangers vers des pays où les violations des droits de l'homme sont avérées. De même, des tribunaux administratifs annulent des décisions de renvoi, notamment en fonction du choix du pays. Malheureusement, les étrangers ne sont pas pour autant munis d'un titre de séjour leur permettant de se maintenir sur le territoire en situation régulière. Leurs craintes sont renforcées par les propos du ministre de l'Intérieur confirmés par le contenu de la circulaire du 22 octobre 2003 sur l'« amélioration de l'exécution des mesures de reconduites » qui affiche pour objectif global de « doubler en année pleine le nombre total de reconduites effectives » d'étrangers en situation irrégulière. Par exemple, le préfet de la Moselle était prié de « se mobiliser » en 2003 pour doubler les mesures exécutées en 2002 et aboutir à 540 éloignements au lieu des 317 qu'il avait fixés comme objectif. En février 2004, le ministre de l'Intérieur, M. Nicolas Sarkozy, se félicitait à l'Assemblée nationale que « nos forces de police ont procédé à l'éloignement de 1190 étrangers en janvier 2004, soit une augmentation de 36 % par rapport à 2003 »<sup>48</sup> ; en février, 1265 étrangers ont été éloignés, soit une progression de près de 40 %. Le 22 avril, le nouveau ministre, M. de Villepin, s'est adressé aux préfets ; il leur a confirmé les objectifs « ambitieux » en matière d'éloignement, doubler les mesures en 2004 par rapport à 2003, et leur a demandé de « ne pas relâcher leur effort ».
- 81 En octobre 2002, le ministre de l'Intérieur a confié à Madame Escoffier, de l'Inspection générale de l'administration, la mission d'identifier les situations juridiques ou sociales mal

réglées « *afin de mettre un terme aux hypothèses dans lesquelles certains étrangers ne sont ni régularisables, ni éloignables* ». Pour des situations de déboutés, la circulaire prise à l'issue de cette mission se contente de préciser aux préfets qu'ils « *peuvent* » délivrer une autorisation provisoire de séjour pour les situations « *dignes d'intérêt* », « *notamment* » si un arrêté de reconduite à la frontière a été annulé définitivement<sup>49</sup>. Il est regrettable que rien ne soit prévu lorsqu'un tribunal administratif annule la décision de renvoi ou celle fixant le pays de ce renvoi. Madame Escoffier l'a pourtant recommandé dans son rapport<sup>50</sup> et le ministre avait lui-même jugé qu'il fallait traiter ces cas « *avec bon sens, humanité et réalisme* ». De fait les déboutés de certains pays sont « tolérés », rarement éloignés, mais ne sont pourtant pas pour autant munis d'une autorisation de séjour. Malgré un certain nombre de déclarations, aucune solution n'est proposée pour les étrangers « *juridiquement non éloignables* », les « *ni-ni* ».

82 En 2003, une mission de l'IGAS a été mise en place pour examiner la situation des « *familles déboutées* » en difficulté. Des critères de régularisation pourraient être retenus comme l'ancienneté du séjour en France et les compétences professionnelles. Des instructions pourraient être données aux préfets par le gouvernement nommé en mars 2004. M. de Villepin affirmait le 22 avril qu'il fallait « *apporter des solutions aux cas les plus difficiles humainement* ».

## Des modifications inquiétantes introduites en 2003

### Zones d'attente

83 Un étranger peut être maintenu pendant un maximum de vingt jours en zone d'attente : la PAF est responsable de ce maintien pour les quatre premiers jours, puis seul le juge peut le prolonger pour deux périodes successives de huit jours.

84 La loi du 26 novembre 2003 a modifié certaines dispositions de la procédure d'accès au territoire :

- – jusque là un étranger ne peut être refoulé dans un délai d'un « *jour franc* » suivant la notification de non-admission sur le territoire mais cette interdiction risque de ne plus être effective ; en effet, pour ne pas être renvoyé avant l'expiration de ce délai, l'étranger devra désormais indiquer clairement qu'il « *souhaite* » bénéficier de ce délai. La circulaire d'application du 20 janvier 2004<sup>51</sup> ajoute que « *le refus de signer le procès verbal de non-admission pourra entraîner la mise en œuvre immédiate de l'éloignement* » ; cette formule présente dans la première version du projet de loi puis modifiée par le Sénat est reprise dans la circulaire ;
- – l'interprétariat pourra être pratiqué par téléphone ou vidéoconférence, alors que, dans une décision de 1999, la Cour de cassation exige « *une présence physique aux côtés de l'étranger* » ; si l'étranger refuse d'indiquer une langue « *qu'il comprend* », la langue utilisée sera le français ;
- – lorsque la demande d'asile est déposée dans les quatre derniers jours, le maintien pourra être prorogé d'office par la PAF ; cette disposition participe d'une présomption de la volonté de frauder de l'étranger et ne tient pas compte des difficultés d'information et de compréhension de la procédure ;
- – une zone d'attente pourra être étendue à tout lieu dans lequel l'étranger doit se rendre « *soit dans le cadre de la procédure en cours, soit en cas de nécessité médicale* » ou pourra être créée « *à proximité du lieu de débarquement* » ; ces dispositions indiquent la volonté de favoriser la souplesse et la commodité de la gestion de la zone d'attente par la PAF ;
- – le juge pourra tenir ses audiences sur l'emprise de la zone d'attente « *dans une salle spécialement aménagée à cet effet* » ; une telle délocalisation, en particulier pour la zone de Roissy, nuit d'une part au principe d'indépendance et d'impartialité de la justice si le bâtiment jouxte le lieu où les étrangers sont maintenus sous le contrôle de la police et est cerné des mêmes grilles contrôlées par la police ; d'autre part, elle nuit au principe de publicité des débats si la salle d'audience est peu accessible du fait de son éloignement, du coût du déplacement pour s'y rendre, voire de la difficulté à la localiser. Ces craintes sont renforcées par la possibilité de tenir l'audience « *avec l'utilisation de moyens de télécommunications garantissant la confidentialité de la transmission* ».

## Accès moins facile à la procédure

- 85 Selon les versions des décrets connues en mars 2004, toujours pas publiées fin juin, les nouvelles dispositions envisagées sont particulièrement contraignantes pour les demandeurs d'asile alors qu'elles donnent davantage de latitude aux préfetures au stade de l'enregistrement des demandes. L'excessive longueur des délais de traitement des demandes peut certes se révéler attractive pour certains étrangers et entraîner l'augmentation du nombre de demandeurs, même si les conditions d'accueil sont particulièrement précaires comme c'est le cas aujourd'hui en France pour beaucoup d'entre eux. Les associations ont régulièrement demandé que certains de ces délais soient abrégés et elles reconnaissent que des moyens supplémentaires conséquents ont été fournis à cet effet ces dernières années, en particulier à l'OFPRA et à la Commission des recours. Cependant, elles demandent que la nécessaire réduction de certains délais ne se fasse pas au prix du sacrifice de la qualité de l'examen des demandes et des garanties procédurales et regrette une accélération excessive de certains délais de traitement des dossiers au niveau de l'OFPRA et de la Commission.
- 86 – **Difficultés d'accès à une préfeture.** Alors que la directive européenne du 27 janvier 2003 limitait ce délai à trois jours, le projet de décret de mars 2004 laisse, à titre transitoire jusqu'à deux mois à une préfeture pour enregistrer une demande d'asile sans préciser ce que devient le demandeur pendant cette période. Elle a deux mois pour remettre la première « *autorisation provisoire de séjour* » au demandeur et un mois pour la prolonger par la remise d'un « *récépissé de demande* »<sup>52</sup>. Les pratiques de certaines préfetures, notamment en île-de-France seraient ainsi « régularisées ». Des demandeurs doivent souvent faire la queue plusieurs nuits avant de pouvoir faire enregistrer leur demande. À Paris, en avril 2004, des syndicats des personnels de la préfeture ont dénoncé les conditions d'accueil des demandeurs, jugeant « *intolérable* » qu'il leur soit demandé « *de ne pas rendre les centres attractifs* », et le Maire s'est tourné vers les pouvoirs publics en vue de remédier à une situation « *incompatible avec le respect des droits des demandeurs d'asile* ».
- 87 D'autres demandeurs se sont vu remettre de simples convocations pour un rendez vous fixé jusqu'à dix mois plus tard, documents sans valeur juridique, quelquefois anonymes et ne donnant droit à aucune allocation. Certains reçoivent aussi une simple convocation lorsque la Commission des recours ne peut accuser réception à temps de leur dossier. Des préfetures sont allées jusqu'à remettre une invitation à quitter le territoire alors que seule la Commission était responsable de ce retard.
- 88 En outre, au moment d'enclencher ses démarches, un demandeur ne dispose pas plus souvent aujourd'hui qu'hier d'un domicile réel. Mais désormais, son droit de se « *domicilier* » auprès d'une association pourrait être restreint : le projet de décret de mars 2004 exige de justifier d'un domicile réel au bout de quatre mois. Ainsi, son titre de séjour peut ne pas être renouvelé, les droits sociaux qui en découlent lui seront ôtés, même s'il n'a pas encore été statué sur sa demande. Ce texte prévoit aussi que l'association qui désire domicilier soit « *agrée* » par la préfeture. Il faut espérer que cette démarche supprimera les tracasseries que certaines d'entre elles ont rencontrées pour mener cette tâche essentielle et ne les incitera pas, de crainte de perdre leur agrément, à s'associer à la politique du gouvernement d'éloignement des déboutés. En mai 2003, une préfeture frontalière invitait une association « *à ne plus domicilier* » les demandeurs et, en août 2002, elle invitait ainsi des services à « *orienter les nouveaux vers des départements non frontaliers* ». À Orléans, la préfeture et d'autres autorités locales s'organisaient pour collecter les informations sur une association assurant la domiciliation et pour « *demander au ministère de tutelle la suppression [de ses] subventions* »<sup>53</sup>.
- 89 – **Moins de temps pour le demandeur pour préparer et envoyer son dossier.** La réduction de un mois à 21 jours du délai pour comprendre la procédure, préparer et présenter un dossier lui est préjudiciable. Une préparation initiale correcte du formulaire à envoyer à l'OFPRA est en effet primordiale pour l'obtention ultérieure éventuelle d'une protection. Le demandeur se trouve souvent dans une situation difficile décrite ci-dessus et le délai d'un mois était déjà court. Le projet de décret de mars 2004 prévoit que l'OFPRA « *enregistre* » une demande « *sans délai* » mais uniquement lorsqu'elle est « *présentée complète dans les délais* » de 21

jours alors qu'il est exigé qu'elle soit rédigée en français, sur un imprimé de l'Office, signée, accompagnée de deux photographies et de la copie du titre de séjour.

90 Le raccourcissement du délai et ces exigences risquent d'entraîner le rejet sans examen de nombreuses demandes pour une mauvaise connaissance des procédures, un oubli ou une simple distraction. La réduction du délai est particulièrement pénalisante pour les demandeurs non francophones qui éprouvent davantage de difficultés pour trouver les personnes compétentes et les moyens nécessaires pour faire traduire le formulaire de l'Office et, le cas échéant, des documents à transmettre à l'Office « *en français* » sous peine d'irrecevabilité. En outre, l'OFPRA doit désormais interpréter des notions complexes et nouvelles, comme l'asile interne, les pays d'origine dits « *sûrs* » ou les agents de protection, ce qui rend nécessairement l'examen de chaque dossier plus long.

91 – **Demande de réexamen plus difficile.** Toujours selon le projet de décret, le demandeur ne dispose que de « *huit jours* » pour se préparer et convaincre l'OFPRA qu'« *il y a lieu de procéder à un nouvel examen* » sachant que, d'une part, il doit à nouveau envoyer son dossier en français et que, d'autre part, l'Office devra se prononcer sur l'opportunité de ce nouvel examen « *dans les 96 heures* » et que le silence gardé vaut rejet de la demande. La situation peut évoluer dans le pays d'origine du requérant, la situation politique générale ou son histoire personnelle, des changements peuvent également intervenir dans le pays d'asile. La préparation d'une demande de réexamen et l'obtention d'éléments nouveaux peuvent nécessiter bien plus qu'une huitaine de jours.

### Notions introduites par la loi de décembre 2003

92 La loi du 10 décembre 2003 reconnaît que les persécutions justifiant l'application du droit d'asile peuvent être le fait des autorités de l'État mais aussi de partis, d'organisations et d'« *acteurs non étatiques* ». Saluons l'abandon du critère non étatique de l'origine des persécutions qui met le droit d'asile français en conformité avec la doctrine du HCR. Cependant, on peut regretter l'introduction des notions d'« *asile interne* » et d'« *autorités de protection* » autres que l'État qui permettront de rejeter les demandes de personnes qui auparavant se voyaient reconnaître la qualité de réfugié, au motif qu'elles pourraient trouver une protection sur une autre partie du territoire de leur pays auprès « *d'organisations internationales et régionales* ». Des massacres ont eu lieu dans des régions où l'ONU avait mis en place des opérations humanitaires, comme dans l'ex-Yougoslavie et au Rwanda.

93 À l'Assemblée nationale, le ministre a déclaré avoir entendu les préoccupations des associations, il a proposé un amendement visant à « *mieux répondre au souci de prudence dans l'appréciation de cette possibilité locale d'asile* ». La loi prévoit désormais que « *l'Office tient compte des conditions générales prévalant dans cette partie du territoire, de la situation personnelle du demandeur ainsi que de l'auteur de la persécution au moment où il statue sur la demande d'asile* ». Dans une note datée du 3 juin 2003, le HCR rappelle que « *le recours à cette notion n'est pas pertinent dans tous les cas, notamment dans ceux où la persécution émane des agents de l'État* » et qu'il est nécessaire de « *démontrer le caractère raisonnable de l'application individuelle à un demandeur dans une zone donnée* ».

94 Les dispositions sur l'asile interne sont en deçà de la proposition de directive de la Commission européenne et ne précisent pas la possibilité *raisonnable* de s'installer *durablement* et d'y bénéficier de l'ensemble de ses droits fondamentaux y compris ses droits sociaux, économiques et culturels. En outre, a été rejeté un amendement qui prévoyait que les autorités de protection ne puissent être considérées comme telles que si elles exercent un contrôle « *effectif* » sur l'État ou sur une partie substantielle du territoire. Le Conseil Constitutionnel a estimé que l'OFPRA ne pourrait refuser l'asile sur ce motif qu'après s'être assuré que « *l'intéressé peut, en toute sûreté, accéder à une partie substantielle de son pays d'origine, s'y établir et y mener une existence normale* »<sup>54</sup>.

95 La notion dangereuse et imprécise de pays d'origine « *sûr* » a été introduite dans la loi. Même si les rapporteurs au Parlement ont affirmé qu'il ne s'agira que d'un petit nombre d'États « *généralement peu pourvoyeurs de demandeurs d'asile* », les associations de défense du droit d'asile font remarquer que cette notion est contraire à l'article 3 de la Convention de Genève

qui demande aux États une application de la Convention « *sans discrimination quant au pays d'origine* ». Le rapporteur de la Commission des lois a estimé qu'« *il importera de veiller à ce que, dans l'intérêt des demandeurs, ces notions s'adaptent à une réalité internationale par définition fluctuante* ». Il mentionne l'annexe de la proposition de directive européenne sur les procédures qui précise les critères et prévoit que « *ce choix se fera selon une procédure transparente et se fondera sur plusieurs sources* ». Cette directive est restée en discussion plus de trois ans au niveau de l'Union européenne et les critères de désignation des dits pays sûrs faisaient partie des points qui ont bloqué l'accord entre les Quinze. Ce blocage est d'autant plus préoccupant que les garanties qui figuraient dans l'annexe de la proposition initiale de la Commission ont été supprimées les unes après les autres par les divers États membres. Certains ont demandé à la Présidence irlandaise d'envisager d'assouplir encore le projet de directive afin qu'il soit possible d'insérer sur la liste commune européenne des pays ne correspondant pas aux critères de l'annexe, ces derniers devenant alors de simples lignes directrices sans portée contraignante.

96 Avant que les Quinze se mettent d'accord sur une liste commune, il revient au Conseil d'administration de l'OFPRA d'en établir une. Une liste évoquée en 2002 circule de nouveau. En plus de quelques États membres candidats, cette liste comprend l'Afrique du Sud, le Bangladesh, le Botswana, le Costa Rica, le Gabon, le Ghana, Maurice, le Mali et la Mongolie. Pour la majorité de ces pays, le nombre de demandes déposées auprès de l'OFPRA en 2002 et 2003 est très faible, mais cette mesure pourrait concerner un nombre important de demandeurs originaires du Mali (environ 2 400 et 1 200 demandes) et du Bangladesh (700 et 1 000).

97 La réforme du droit d'asile en 2003 a renforcé le rôle du ministre de l'Intérieur dans l'ensemble du dispositif d'asile et ainsi accentué les risques de confusion entre, d'une part, la protection des réfugiés et, d'autre part, les missions de police, de maintien de l'ordre public et de contrôle des flux migratoires. Hier, les demandeurs d'asile étaient encouragés à se rendre à l'OFPRA en confiance quant à la confidentialité des informations et des documents qu'ils pouvaient remettre. Il n'est pas sûr qu'une telle confiance perdurera.

## La France et les travaux européens

98 Le paysage de l'asile des vingt-cinq États membres de l'Union européenne aura été dessiné par ses quinze États membres avant le 1<sup>er</sup> mai 2004. Les chefs d'État et de gouvernement des États membres semblent avoir oublié leur engagement, pris lors du Conseil de Tampere en octobre 1999, sur le « *respect absolu du droit de demander l'asile* » et la mise en place d'un régime européen d'asile « *fondé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève* ».

99 Ces quelques mots-clés résument les travaux en cours

100 – **Transposition.** Le processus de rapprochement des politiques influe sur la législation de chaque État membre. En France, les lois adoptées fin 2003 sur le droit d'asile et le séjour des étrangers transposent ou s'inspirent de certaines dispositions de directives déjà adoptées (normes minimales pour « *l'accueil* » des demandeurs d'asile et régime de « *protection temporaire* » en cas d'« *afflux massif* ») et alors encore en discussion (procédures d'asile<sup>55</sup>, définitions de la qualité de réfugié et de la protection subsidiaire<sup>56</sup>). Les États membres cherchent à rapprocher leurs politiques et leurs pratiques, la plupart des propositions de directives et de règlements sont préparés par la Commission européenne avant d'être discutés et modifiés par les fonctionnaires des États membres puis adoptés par les ministres du Conseil Justice et Affaires intérieures (JAI). En fait, le contenu des textes adoptés est le résultat de ce que chaque gouvernement veut bien y trouver : un catalogue de leurs jurisprudences ou de clauses facultatives. Les États membres n'ont en général pas envie de modifier la législation qu'ils ont décidé d'introduire à leur niveau national. En France, le Sénat a parlé d'harmonisation « *en trompe l'œil* »<sup>57</sup>.

101 – **Procédures.** La directive relative aux procédures a fait l'objet d'un accord général le 29 avril 2004, la discussion aura duré plus de trois ans et demi. Les Quinze voulaient aboutir à un accord avant le 1<sup>er</sup> mai, de peur d'avoir à reprendre les négociations à 25 après l'arrivée des

dix nouveaux États membres. La France s'est efforcée de faire intégrer dans le texte commun des notions restrictives de sa législation qu'elle veut maintenir.

102 En introduisant le principe de la convocation à l'OFPRA dans la loi du 10 décembre 2003, la France a prévu parmi les exceptions la notion de « *manifestement infondé* ». Simultanément, la délégation française est intervenue pour faire ajouter à la directive cette exception supplémentaire pour laquelle l'entretien « *peut ne pas avoir lieu* ».

103 La France a eu plus de mal à imposer son critère de l'entrée régulière permettant de bénéficier de l'aide juridictionnelle au niveau de la Commission des recours. La solution de repli est l'obtention d'un délai pour supprimer ce critère, 36 mois au lieu de 24 mois traditionnellement prévus pour la transposition de la directive après son adoption, ce qui laisse suffisamment de temps pour prendre d'autres mesures visant à limiter les arrivées de demandeurs d'asile.

104 Dans un aide mémoire de novembre 2003 sur ce texte, le HCR regrette que « les négociations semblent s'orienter vers le plus petit dénominateur commun, les États membres manifestant davantage d'intérêt pour s'assurer que leurs systèmes d'asile nationaux n'aient pas à changer plutôt que pour mettre en place une procédure d'asile harmonisée, équitable et efficace ». Le HCR ajoute que « la directive se limite à une compilation de dispositions facultatives qui satisfont aux pratiques existantes » et suggère qu'il est peut être même « préférable de retirer le texte de l'ordre du jour jusqu'à un moment plus propice » ! Après l'accord général obtenu le 29 avril 2004, le HCR regrette les « sérieux défauts » de ce texte dont l'application pourrait « entraîner des infractions au droit international sur les réfugiés ».

105 Alors que les dispositions de la Charte des droits fondamentaux et la jurisprudence de la Cour européenne de justice et de la Cour européenne des droits de l'homme comportent des indications très claires, les États membres refusent de reconnaître le principe d'un recours devant un tribunal pour obtenir la suspension des mesures d'éloignement si l'examen de la demande est toujours pendant<sup>58</sup>. La codification de normes européennes en contradiction flagrante avec le droit international pourrait mener à une saisine de la Cour de Justice. En mars 2004, plusieurs associations ont demandé au Commissaire M. Vitorino de retirer sa directive, « *inacceptable dans sa forme actuelle comme fondement juridique des normes minimales dans l'Union* »<sup>59</sup>. Dans sa réponse, M. Antonio Vitorino juge « prématuré » d'envisager le retrait mais ne l'exclut pas : « *je réserve mon jugement jusqu'au moment où je serai confronté au contenu du projet final* ». Au moment de l'accord général du 29 avril, la Commission juge que la directive « *n'est pas à la mesure des espoirs nourris* » mais qu'elle apporte néanmoins « *une forte valeur ajoutée* ».

106 – **Pays sûrs.** À l'occasion du Conseil des ministres des Quinze du 5 juin 2003, la France a fait avec le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie une déclaration commune sur la notion de « *pays d'origine sûr* » pour demander qu'une première proposition de liste commune soit soumise « *dans les meilleurs délais* ». La loi du 10 décembre 2003 a incorporé cette notion. La France discute aussi des notions de « *pays tiers sûr* » qu'elle rejetait jusqu'alors. Elle a été elle-même l'instigatrice de la notion de pays tiers « *voisin sûr* » ou « *absolument sûr* » et a proposé conjointement avec l'Autriche et le Luxembourg de développer un mécanisme permettant une extension automatique du système Dublin II à des pays situés en périphérie de l'Union.

107 Ce mécanisme risque d'aboutir à un renvoi des demandeurs d'asile vers des pays dont le niveau de protection est très inférieur à celui existant dans l'Union, voire pour certains demandeurs à des refoulements en chaîne de pays tiers en pays tiers vers le pays d'origine. Le 13 mars 2002, le secrétaire général du gouvernement indiquait d'ailleurs l'opposition de la France à ces notions<sup>60</sup>. Il écrivait que les autorités françaises regrettaient la place importante réservée à ces « *concepts étrangers à notre tradition juridique* » en matière d'asile, des concepts « *difficilement acceptables, surtout s'il s'agit d'établir des listes officielles de pays réputés sûrs* ». Il ajoutait que « *la France soutient le principe d'un examen individuel de toutes les demandes, même si des procédures accélérées peuvent toujours être envisagées dans certains cas* ».

108 – **Charters.** Le ministère de l'Intérieur français s'est désigné « *chef de file* » en Europe des expulsions par charter. Le 29 juillet 2002, la délégation française a soumis au Conseil européen

une proposition pour « *la rationalisation des mesures d'éloignement, notamment par le moyen de retours groupés* ». La France, particulièrement attentive à « *la problématique des retours communautaires* », estimait ces retours susceptibles de constituer « *un signal fort adressé aux pays sources de l'immigration irrégulière et aux candidats des filières d'immigration clandestine* » mais aussi de permettre « *une amélioration sensible du taux d'exécution des mesures d'éloignement* ». Elle désirait « *formaliser un projet de protocole d'affrètements spéciaux européens* » et proposait d'être « *chef de file* » et de mettre en place un groupe de pilotage sous l'égide des services du ministère de l'Intérieur français.

109 En novembre 2002, les États membres ont adopté un programme d'action en matière de retour et le projet proposé par la France a été approuvé. Le Conseil préconisait notamment des « *opérations de retour communes* » : « *Il est généralement coûteux d'exécuter les mesures d'éloignement au moyen de vols charter. Les États membres pourraient dès lors exécuter les retours de manière plus efficace en organisant des opérations de retour communes, le cas échéant en partageant les capacités existantes à bord des vols... La généralisation des vols charter communs non seulement présenterait des avantages financiers, mais adresserait aussi un signal plus fort* ». Le 6 novembre 2003, la présidence italienne a soumis une initiative sur les vols communs, le Conseil européen l'a adoptée le 29 avril 2004. En janvier 2004, la présidence irlandaise a proposé un projet pilote pour les pays intéressés et le Commissaire M. Vitorino a souligné, dans la droite ligne de la délégation française, que les vols communs sont « *la clé rationalisant les ressources au niveau européen* ». Il a également appelé les États membres « *à sensibiliser leurs citoyens sur le fait que les vols joints ne sont en rien des expulsions collectives* ».

110 Par ailleurs, la France, comme quelques autres États membres, était d'avis que le réseau des officiers de liaison devrait aussi être impliqué dans l'organisation de ces vols joints.

111 – « **Externalisation** ». En 2003, les Britanniques ont imaginé une nouvelle méthode pour dissuader les demandeurs d'asile d'arriver sur leur territoire : les renvoyer en dehors de l'Union européenne pour l'examen de leurs dossiers. La Commission européenne et le HCR ont formulé des contre-propositions endossant l'analyse britannique quant aux abus du système d'asile en préconisant des solutions plus modérées mais comportant également de sérieuses lacunes. À l'occasion du Sommet de Thessalonique en juin 2003. La *Coordination Française pour le Droit d'Asile* (CFDA) s'est adressée au Président de la République et au Premier ministre ; le Président a répondu : « *certain de nos partenaires ont évoqué l'éventualité d'une installation aux frontières de l'Union de centres où les demandeurs seraient conduits... je m'y suis opposé. Aucun projet pilote ne sera lancé* ».

112 – **G5**. La France, arguant de la lenteur et de la difficulté d'aboutir à quinze, cherche à travailler aussi avec quelques États membres pour « *aller plus vite et plus loin* ». Ainsi, cinq pays se sont regroupés en un G5 : France, Allemagne, Italie, Royaume-Uni et Espagne<sup>61</sup>. Comme M. Nicolas Sarkozy le disait à l'Assemblée nationale en février 2004, « *eu égard aux dysfonctionnements de l'Europe à 15 et bientôt à 25, j'ai estimé indispensable la constitution d'un groupe des cinq fondé sur des relations personnelles* »<sup>62</sup>. Il a précisé sa pensée : « *ces cinq pays représentent 80 % de la population communautaire, ce sont les principaux pays exposés aux enjeux de l'immigration* ». Le ministre a précisé : « *ensemble nous préparons des initiatives afin qu'elles soient avalisées par le Conseil JAI* » et il a donné comme exemple « *la liste des pays sûrs* ». À trois (France, Italie, Espagne), ils ont décidé de créer des « *zones de sécurité* » dans le cadre d'une coopération avec l'Algérie, la Tunisie et le Maroc et, à quatre, d'organiser des charters (France, Allemagne, Espagne, Royaume-Uni). Les travaux du G5 sont particulièrement opaques.

## Conclusion

113 Ces prochaines années, les changements vont être importants dans le domaine de l'asile en France et en Europe. La loi du 10 décembre 2003 et les décrets d'application publiés après bien des difficultés vont être mis en œuvre progressivement en 2004. Des circulaires devraient suivre. Bien des préoccupations sont suscitées par l'introduction de nouvelles notions, par le renforcement du rôle du Conseil d'administration sur l'OFPRA et de celui du ministère de

l'Intérieur sur le dispositif d'asile, par les délais stricts imposés au demandeur d'asile pour la préparation d'un dossier et à l'OFPRA pour son examen ou par l'augmentation du nombre de décisions prises en procédure « *prioritaire* » par l'Office et « *par ordonnances* » par la Commission des recours. Beaucoup de points d'interrogation subsistent sur les conséquences de ces nouvelles dispositions. Combien de demandeurs seront-ils convoqués à l'OFPRA et à la Commission des recours ? Que se passera-t-il pour les demandes parvenant à l'Office un vendredi en fin de journée à traiter en 96 heures ? Comment ces textes seront-ils appliqués aux mineurs isolés ? Quelle sera l'étendue du rôle de la « *mission de liaison* » du ministère de l'Intérieur créée au sein de l'Office ? Comment les associations vont-elles pouvoir aider les demandeurs pressés par les textes de remettre leur copie et les déboutés invoquant une crainte en cas de renvoi effectif plus nombreux et davantage menacés d'éloignement ?

114 Comme l'a précisé le rapport de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, la réforme adoptée en 2003 visait à concilier « *des objectifs apparemment contradictoires* » ; le rapporteur ajoutait : « *s'il est vrai que les délais d'examen des demandes d'asile doivent être réduits, il convient également d'offrir toutes les garanties nécessaires pour que les personnes susceptibles de bénéficier d'une protection soient mises en mesure de formuler leurs demandes* ». Les deux objectifs « *apparemment contradictoires* » n'ont pas été conciliés. Bon nombre des garanties « *nécessaires* » manquent aujourd'hui dans les textes, pour la procédure à la frontière ou sur le territoire.

115 Le 1<sup>er</sup> mai 2004, dix nouveaux États membres ont rejoint l'Union européenne. Ils sont censés avoir passé tous les tests requis en matière de démocratie, de droits humains et d'État de droit. Les ressortissants de ces dix pays risquent de se voir refuser l'accès à la procédure d'asile alors qu'en 2003, sur 72 demandeurs slovaques, 15 ont été reconnus réfugiés. Les ressortissants d'autres pays risquent d'être renvoyés vers les dix nouveaux États membres en application du mécanisme Dublin de « *responsabilisation* ». Le risque s'accroît de renvois vers des procédures d'asile balbutiantes dans les nouveaux États membres, voire vers des pays tiers en dehors de l'Union sans aucun examen et aucune garantie.

116 Une Commission nationale de contrôle des centres et locaux de rétention et des zones d'attente est chargée de « *veiller au respect des droits des étrangers* »<sup>63</sup> ; parmi ses membres figurent deux représentants d'associations humanitaires. Il faudra être attentif au travail de cette Commission. En 2001, l'IGAS avait recommandé la création d'une Commission nationale consultative des demandeurs d'asile et des réfugiés pour réunir des associations et les ministères concernés. Une telle commission permettrait assurément d'assurer le dialogue avec l'État au moment où la réforme entre en vigueur et où de nombreuses décisions continuent à être prises au niveau de l'Union européenne. Il est grand temps que cette recommandation soit suivie.

117 Il n'est pas sûr que M. Kofi Annan ait provoqué un déclic auprès des États européens lorsqu'il s'est adressé en ces termes le 29 janvier 2004 au Parlement européen : « *Quand les réfugiés ne peuvent même pas pénétrer dans un pays pour demander l'asile, sont détenus interminablement dans de mauvaises conditions ou sont refoulés en raison d'interprétations trop restrictives de la Convention de Genève, le système ne fonctionne plus. Les promesses faites dans la Convention ne sont pas tenues. Le système européen de gestion des demandes d'asile doit être doté de ressources suffisantes pour que les demandes soient examinées rapidement, de façon transparente et sans discrimination, pour que les réfugiés soient protégés et que l'on trouve les moyens de les aider* ».

---

## Annexe

### Sigles utilisés

ANAFÉ : Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Étrangers.

AUDA : Accueil d'urgence des demandeurs d'asile.

CADA : Centre d'Accueil pour Demandeurs d'asile.

CRR : Commission des Recours des Réfugiés.

CFDA : *Coordination Française pour le Droit d'Asile.*

CNCDH : *Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme.*

DOM TOM : *Départements et Territoires d'Outre Mer.*

HCR : *Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés.*

IGAS : *Inspection Générale des Affaires Sociales.*

OFPRA : *Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides.*

OLI : *Officiers de Liaison Immigration.*

PAF : *Police aux Frontières.*

VTA : *Visas de Transit Aéroportuaire.*

ZAPI : *Zones d'Attente pour Personnes en Instance.*

---

## Notes

- 1 Intervention lors de la réunion ministérielle des États parties à la Convention de 1951, à Genève, les 12 et 13 décembre 2001.
- 2 Allocution du 3 novembre 2003 lors de l'inauguration des nouveaux locaux de l'OFPRA.
- 3 Lettre du 25 juillet 2003 concernant la création du dispositif de coordination de la politique d'asile en France.
- 4 Examen du projet de loi sur l'asile au Sénat, le 23 octobre 2003.
- 5 Le sens des sigles utilisés à plusieurs reprises est rappelé en fin d'article.
- 6 Voir rapport d'Amnesty International : *Union Européenne, l'asile en crise : un défi en matière de droits humains*, septembre 2001.
- 7 OFPRA, rapport d'activité 2003.
- 8 Pour quatorze États membres de l'Union Européenne (sauf Italie), 281 000, 24 février 2004, *Asylum Levels and trends, Europe and non-European Industrialized countries, 2003*.
- 9 On peut notamment citer les travaux de la section française d'*Amnesty International* (AISF) la *Coordination française pour le droit d'asile* (CFDA), de l'*Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers* (ANAFÉ) et de la *Commission nationale consultative des droits de l'homme* (CNCDH).
- 10 Sur la situation à la frontière, la prise en charge sociale des demandeurs, l'OFPRA, la Commission des recours des réfugiés et l'asile territorial.
- 11 Deux décrets modifiant le décret du 2 mai 1953 relatif à l'OFPRA et à la Commission des recours des réfugiés et celui du 30 juin 1946 réglementant les conditions d'entrée et de séjour des étrangers.
- 12 Réunion annuelle 2003 sur les zones d'attente, 2 février 2004.
- 13 Prochainement, après modification du décret du 27 mai 1982, il s'agira d'un agent de l'OFPRA.
- 14 Statistiques reconstituées d'après les données du *Bilan chiffré de l'asile à la frontière pour l'année 2003*, ministère de l'Intérieur.
- 15 Réunion annuelle 2003 sur les zones d'attente, 2 février 2004.
- 16 Réunion annuelle 2003 sur les zones d'attente, 2 février 2004. D'après le ministère des Affaires étrangères, 42 avis favorables ont été rendus pour 631 demandes d'admission au titre de l'asile. *Bilan chiffré de l'asile à la frontière pour l'année 2003*, ministère de l'Intérieur.
- 17 CNCDH, *Observations sur l'avant-projet de décret relatif aux modalités de désignation et d'indemnisation des administrateurs ad hoc représentant les mineurs étrangers isolés*, adoptées le 24 avril 2002.
- 18 CNCDH, *Avis sur le projet de décret relatif aux modalités de désignation et d'indemnisation des administrateurs ad hoc représentant les mineurs étrangers isolés*, adopté le 24 avril 2003.
- 19 Recommandations reprises dans le document écrit par le HCR en collaboration avec l'association *Save the children* en 2000.
- 20 Le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques, voir le mensuel d'AISF, *La Chronique*, mai 2000. Voir aussi le rapport de l'ANAFÉ « *Pour un accès permanent des associations et des avocats en zone d'attente* », décembre 2001.
- 21 AISF, ANAFÉ, CIMADE, Croix-Rouge française, Forum réfugiés, France terre d'asile, Médecins sans frontières, MRAP.

- 22 Décret n° 95-507 du 2 mai 1995 déterminant les conditions d'accès à la zone d'attente du délégué du Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés ou de ses représentants ainsi que des associations humanitaires.
- 23 Voir rapport ANAFÉ « *Zone d'attente, dix ans après les difficultés persistent, campagne de visites quotidiennes de mai 2002* », novembre 2002.
- 24 En octobre 2003, la Croix Rouge française a signé une convention expérimentale de six mois ; elle assure une mission d'assistance humanitaire 7 jours sur 7, 24 h sur 24 et doit veiller « *au respect de la dignité des personnes, leur fournir des biens de première nécessité, transmettre les informations utiles et assurer toute médiation* ».
- 25 ANAFÉ, communiqué du 3 mars 2004 *Une présence associative qui ne résout pas tous les problèmes*.
- 26 AI France : *Il faut mener une enquête complète et impartiale sur les morts survenues lors d'expulsions forcées à Roissy*, 22 janvier 2003, EUR 21/001/03.
- 27 Deux charters ont été organisés à partir du territoire, vers Bucarest et Kaboul. Dans le cas de l'Afghanistan, on peut s'interroger sur la marge d'appréciation d'un préfet en 2003 quand le ministre de l'Intérieur affirmait que les Afghans devaient retourner dans leur pays pour le reconstruire.
- 28 Saisines 2003-17 et 2003-19.
- 29 Article 4 du protocole n° 4. En février 2002, la *Cour européenne des droits de l'homme* a sanctionné la Belgique pour des renvois de Roms de Slovaquie, constatant notamment que les opérations avaient été annoncées à l'avance, que les intéressés avaient été convoqués simultanément et que les ordres de quitter le territoire présentaient un libellé identique (arrêt n° 51564/99).
- 30 262 postes créés en deux ans selon le ministre des Affaires étrangères lors de l'inauguration des nouveaux locaux de l'OFPRA, 3 novembre 2003.
- 31 France Terre d'Asile (FTDA), Bilan de l'accueil dans le dispositif, avril 2004 et OFPRA rapport 2003.
- 32 Selon le rapport de FTDA, en 2003, le taux moyen de reconnaissance du statut de réfugié était de 15 % et de 67 % pour les demandeurs hébergés en CADA.
- 33 Comme le mentionne une lettre du 26 août 2003 de la Direction de la population et des migrations du ministère des Affaires sociales.
- 34 Voir lettre du directeur de cabinet du Premier ministre au préfet du Rhône du 26 janvier 2004.
- 35 Conseil d'État, 25 novembre 2003, n° 261913.
- 36 *Évaluation de la Convention de Dublin* du 21 mars 2001.
- 37 Circulaire d'application du 20 janvier 2004 de la loi du 26 novembre 2003, NOR/INT/D/04/00006/C.
- 38 Après intervention d'un décret en Conseil d'État pris après avis de la CNIL.
- 39 OFPRA, Rapport d'activité 2003, avril 2004.
- 40 Voir aussi le rapport 2000 de la Cour des comptes, pour l'année 1999 : taux l'admission des demandeurs hébergés dans le dispositif CADA 48 % ; taux moyen 19 %.
- 41 Auxquelles il faut ajouter des 674 accords pour unité de famille : 418 pour conjoints de réfugiés et 228 pour des enfants de réfugiés atteignant leur majorité.
- 42 Voir Bilan statistique de la Commission des recours pour l'année 2003, 12 janvier 2003.
- 43 Rapport 2000 de la Cour des comptes, janvier 2001.
- 44 Président du Conseil de l'OFPRA dans une note reprise par l'Express en janvier 2002.
- 45 OFPRA, Rapports d'activité 2002 et 2003.
- 46 Décret no 99-511 du 21 juin 1999 relatif à l'asile en Nouvelle-Calédonie ; la section locale de la Commission est présidée par le président du tribunal administratif.
- 47 « *Soit parce qu'elles sont ressortissantes de pays qui font officiellement l'objet de moratoires de renvoi, soit parce que les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière et/ou les décisions fixant le pays de renvoi les concernant ont été annulés [...] sur le fondement de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ».
- 48 Discours de M. Nicolas Sarkozy à l'Assemblée nationale, devant la *Commission des Affaires étrangères*, le 11 février 2004 – Bilan des actions de coopération internationale.
- 49 Circulaire du 19 décembre 2002 sur les conditions d'application de la loi n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France.
- 50 Le réexamen des dossiers des étrangers en situation irrégulière, novembre 2002.
- 51 Circulaire d'application du 20 janvier 2004 de la loi du 26 novembre 2003, NOR/INT/D/04/00006/C.
- 52 Jusqu'au 31 décembre 2004 au plus tard et ensuite, respectivement 15 et 3 jours.
- 53 Voir compte-rendu de la réunion du 7 juillet 2003 du Comité local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD).

- 54 Décision du Conseil Constitutionnel du 4 décembre 2003.
- 55 Cette directive a été adoptée lors du fait l'objet d'un accord politique lors du Conseil du 29 avril 2004. Le Parlement européen devra à nouveau être consulté.
- 56 Cette directive a été adoptée lors du Conseil du 19 mars 2004.
- 57 Communication de M. Robert Del Picchia, 8 octobre 2003.
- 58 AI- *Aide mémoire pour le COREPER*, février 2004.
- 59 Appel au retrait de la Directive relative aux procédures d'asile, 22 mars 2004.
- 60 Note adressée au président de la CNCDH au nom du Premier ministre en réponse à l'avis de la CNCDH sur l'asile en France du 6 juillet 2001.
- 61 Ils se sont réunis en mai 2003 à Jerez, en octobre 2003 à la Baule et à Garmisch-Partenkirchen en février 2004 et à Sheffield en juin 2004.
- 62 Discours de M. Nicolas Sarkozy devant la *Commission des Affaires étrangères*, le 11 février/2004 – « Bilan des actions de coopération internationale ».
- 63 Cette commission a été créée par la loi du 26 novembre 2003, elle peut effectuer des missions et émettre des recommandations.

---

### ***Pour citer cet article***

#### Référence électronique

Patrick Delouvin, « L'asile en France aujourd'hui », *Revue européenne des migrations internationales* [En ligne], vol. 20 - n°2 | 2004, mis en ligne le 25 septembre 2008, consulté le 11 février 2012. URL : <http://remi.revues.org/973> ; DOI : 10.4000/remi.973

#### Référence papier

Patrick Delouvin, « L'asile en France aujourd'hui », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 20 - n°2 | 2004, 89-125.

---

### ***À propos de l'auteur***

#### **Patrick Delouvin**

Responsable du pôle action sur la France de la section française de *Amnesty International*, avec l'aide précieuse d'Anne-Sophie Wender

---

### ***Droits d'auteur***

© Université de Poitiers

---

### ***Résumé / Abstract / Resumen***

En novembre 2003, le ministre des Affaires étrangères affirmait que : « *la France est fidèle à la tradition d'accueil qui l'anime depuis la révolution* ». Au-delà des engagements et des déclarations politiques, la réalité est que le droit d'asile en France est en crise depuis plusieurs années et que la situation s'aggrave. La préoccupation qui domine est celle du contrôle des flux migratoires et non de la protection des personnes en quête d'asile. Le parcours du demandeur d'asile, déjà truffé d'embûches, est rendu encore plus difficile par la loi adoptée en 2003. Davantage de demandeurs verront leur dossier rejeté sans un examen attentif, sans même avoir pu expliquer les raisons qui les ont poussés à fuir. En outre, de nombreuses mesures sont prises dans les pays d'embarquement et aux frontières pour contrôler l'accès au territoire sans aucune garantie pour maintenir l'accès aux procédures d'asile.

La politique d'asile des États dépend de plus en plus des tentatives d'harmonisation au niveau de l'Union européenne. En fait, comme les autres États membres, la France a tendance à

proposer l'inclusion dans les textes européens de ses propres dispositions pour éviter d'avoir à modifier sa législation ultérieurement.

**Mots clés :** politiques migratoires, droit d'asile, demandeurs d'asile, asile politique, accueil

### **Asylum in France Today**

In November 2003, the Minister of Foreign Affairs affirmed that : "*France is faithful to its tradition of hospitality (being a country of asylum) that has animated it since the Revolution.*" Beyond political declarations and promises, the reality is that the right to asylum in France has been in turmoil for several years and the situation is worsening. The dominating worry is of the control of migration flows and not the protection of persons seeking asylum. The quest of the asylum seeker, already riddled with obstacles, is made even more difficult by the law adopted in 2003. Even more asylum seekers will see their cases rejected without an attentive examination, without even being given the opportunity explain the reasons that have led them to flee. Among others, numerous measures are taken in originating countries and at borders to control access to the territory with no guarantee made to maintain access to asylum procedures. States' policies on political asylum depend more and more on efforts for harmonisation at the European Union level. In fact, like other member States, France has a tendency to propose the inclusion of its own legal measures into European texts in order to avoid having to modify French legislation later on.

### **El asilo en Francia hoy en día**

En Noviembre de 2003, el ministro de Asuntos Exteriores afirmaba que « *Francia es fiel a la tradición de acogida que la anima desde la Revolución* ». Más allá de los compromisos y de las declaraciones políticas, la realidad es que el derecho de asilo en Francia está en crisis desde hace varios años y que la situación se agrava. La preocupación que domina es la del control de los flujos migratorios y no la de la protección de las personas en demanda de asilo. La ley adoptada en 2003 dificulta más el procedimiento ya de por sí jalonado de obstáculos. Cada vez más demandantes de asilo verán su dossier rechazado sin haber pasado por un examen atento e, incluso, sin haber podido explicar las razones por las cuales se han visto obligados a huir. Por otro lado, se toman numerosas medidas en los países de embarque, así como en las fronteras, de cara a controlar la entrada al territorio, sin garantizar el acceso a los procedimientos de asilo. La política de asilo de los Estados depende cada vez más de las tentativas de armonización de la Unión Europea. De hecho, al igual que el resto de Estados miembros, Francia tiende a proponer la inclusión de sus propias disposiciones en los textos europeos con el objetivo de no verse obligada a modificar su legislación ulteriormente.

### **Entrées d'index**

**Index géographique :** France

**Notes de la rédaction** Ce texte est une version remaniée d'un document d'Amnesty International, mis à jour fin juin 2004