

Anafé

Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers

Présentation du rapport

Réfugiés en zone d'attente - Rapport sur les dérives de l'examen de l'asile à la frontière - *Comment la France piétine le principe de l'accès à son territoire de personnes menacées*

Alors qu'une réforme importante des conditions d'admission des demandeurs d'asile est entrée en application, prévoyant pour la première fois un recours suspensif en cas de refus d'entrée sur le territoire au titre de l'asile, il nous a semblé important de revenir sur la manière dont sont examinées les demandes de protection déposées par les réfugiés se présentant spontanément aux frontières françaises.

En novembre 2003, nous avons déjà eu l'occasion d'aborder le sujet en publiant un rapport intitulé « *La roulette russe de l'asile à la frontière. Qui détourne la procédure ?* ». Nous étions alors témoins d'un profond changement de régime dans l'appréciation des demandes de protection des réfugiés. Les années 2002-2003 étaient marquées par un durcissement sans précédent des critères de recevabilité, passant d'une logique relativement ouverte à une stratégie de barrage systématique à l'égard des étrangers invoquant des persécutions. Ce revirement se traduisait par une évolution du taux d'admission sur le territoire au titre de l'asile, passant de 60 % de décisions positives en 1996 à 17,1 % en 2001 et chutant même à 3,8 % en 2003. Ce premier rapport de l'Anafé recensait alors une vingtaine de décisions négatives du Ministère de l'intérieur qui nous paraissaient emblématiques de cette folle stratégie de rejet, cherchant malgré tout des justifications juridiques pour un semblant de conformité au regard de la loi.

Il nous a semblé nécessaire d'approfondir l'analyse des dérives qui nous avaient alertés en 2003, car désormais l'administration s'est installée dans une routine du refus.

Le taux d'admission sur le territoire au titre de l'asile est remonté aux alentours de 20 % en 2006, mais l'OFPRA, qui procède depuis le 21 juillet 2004 aux entretiens préalables à la décision du Ministère de l'intérieur (désormais Ministère de l'immigration, voir encadré ci-dessous), a conservé une pratique de suspicion généralisée.

Nous nous sommes penchés sur une centaine de décisions négatives du Ministère de l'intérieur dont nous avons pu avoir connaissance au cours de l'année 2006, notamment lors de notre permanence en zone d'attente à l'aéroport de Roissy, mais aussi du fait des permanences téléphoniques qui permettent aux étrangers maintenus en zone d'attente de bénéficier de conseils et d'une assistance¹.

En 2007, le taux d'admission au titre de l'asile est remonté à 40%, en grande partie du fait d'une arrivée plus importante de Tchétchènes admis à près de 100% pendant plusieurs mois. Pouvant sans doute difficilement juger ces demandes « *manifestement infondées* », le gouvernement a malheureusement eu recours à une autre mesure pour enrayer les arrivées et a imposé un visa de transit aéroportuaire (VTA) pour une catégorie particulièrement surprenante les citoyens russes " *en provenance d'un aéroport situé en Ukraine, Biélorussie, Moldavie, Turquie ou Egypte*".

Ce rapport publié en septembre 2008 traite d'une centaine de décisions prises au long de l'année 2006 ; les décisions de refus d'admission au titre de l'asile étaient à l'époque prises par le ministère de l'intérieur et ne faisaient pas l'objet d'un recours suspensif.

En 2007, des modifications importantes ont été apportées aux procédures :

- le ministère de l'immigration, de l'intégration de l'identité nationale et du développement solidaire a été créé ; dans ce rapport, il sera désigné par « ministère de l'immigration » ;
- le nom de la Commission des recours des réfugiés a été changé en Cour nationale du droit d'asile ;
- la décision sur l'admission sur le territoire au titre de l'asile a été transférée du ministère de l'intérieur au ministère de l'immigration ;

¹ Depuis mars 2004, l'Anafé a signé une convention avec le Ministère de l'intérieur qui lui permet de tenir des permanences dans le secteur hébergement de la zone d'attente de l'aéroport de Roissy CDG.

- un recours suspensif a été créé contre la décision de refus au titre de l'asile mais les modalités rendent ce recours très difficile à réaliser puisqu'il doit être formé dans un délai de 48 heures et motivé juridiquement – en français - sous peine d'être rejeté sans audience par le tribunal administratif.

* * *

L'analyse de ces 96 décisions ne fait pas mystère de l'orientation du travail de l'OFPRA et, en 2006, du Ministère de l'intérieur à l'égard des demandes d'admission au titre de l'asile vers un examen de plus en plus approfondi de leur recevabilité mais le plus rapidement possible après l'arrivée des requérants.

D'une part, apparaît très clairement **un phénomène d'alignement du « manifestement infondé » apprécié à la frontière sur le droit commun de l'examen des demandes d'asile sur le territoire.** Ce nivellement se traduit également dans le temps consacré à chaque entretien. En zone d'attente, celui-ci est passé d'une moyenne de 45 minutes en 2005 à 1 heure en 2006, soit environ le même temps que celui consacré aux demandeurs présents sur le territoire qui présentent une demande de protection.

D'autre part, **les circonstances de l'évaluation d'une demande d'admission au titre de l'asile à la frontière sont dégradées** par rapport à ce qui peut être réalisé dans des conditions plus sereines. En zone d'attente, toutes les procédures sont guidées par l'urgence et la demande d'asile n'échappe pas à la règle. Les requérants peuvent être auditionnés quelques heures à peine après leur débarquement de l'avion. Il leur est impossible de prendre du recul par rapport aux événements traumatiques qu'ils viennent parfois tout juste de vivre. Par conséquent, ils auront d'autant plus de difficultés à énoncer précisément et chronologiquement leur histoire personnelle. L'accès des associations étant restreint, les demandeurs pourront difficilement recevoir des conseils ou un soutien psychologique.

Ce contexte de précipitation porte également préjudice au travail des officiers de protection de l'OFPRA qui n'ont pas plus de recul et de délai de réflexion pour rendre leur avis, seulement quelques minutes ou quelques heures après avoir réalisé l'entretien. Comment sceller définitivement le sort d'une personne après un entretien aussi fugace, qui ne peut laisser subsister que des doutes et des interrogations ?

En 2007, après une condamnation par la Cour européenne des droits de l'homme, l'instauration du recours suspensif à l'encontre des refus d'admission au titre de l'asile ne nous rassure pas plus sur la sauvegarde du droit à l'accès au territoire français pour les réfugiés. A l'occasion des débats parlementaires, l'Anafé a déjà eu l'occasion de critiquer ce dispositif législatif qui ne permet pas réellement aux intéressés d'exercer leur droit au recours, en raison de la complexité de la requête et du délai trop court pour solliciter une aide extérieure. Qui plus est, nous sommes également inquiets de l'interprétation qui est retenue par le tribunal administratif de Paris de la notion de « manifestement infondé ». Jusqu'à présent, l'Anafé a constaté une extrême sévérité dans l'examen des requêtes adressées depuis l'introduction du recours suspensif. Le tribunal administratif de Paris, compétent pour l'ensemble du territoire, a ainsi adopté la fâcheuse habitude de rejeter les recours qui ne sont pas accompagnés d'un minimum de « preuves » des persécutions. Ainsi, les juges eux-mêmes semblent avoir intégré des exigences très élevées de recevabilité des demandes d'asile, dépassant largement les limites du « manifestement infondé ». Combien de condamnations par la Cour européenne des droits de l'homme faudra-t-il alors pour revenir à la raison ?

La quasi-détermination du statut de réfugié en zone d'attente participe à une tendance générale en Europe consistant à reléguer les étrangers, et parmi eux les réfugiés, dans des lieux d'enfermement. Cette logique détestable consiste de plus en plus fréquemment à « maintenir », « retenir », « détenir », des personnes dans des « centres de rétention administrative », des « zones d'attente », des « centres fermés », pour la seule raison qu'elles sont demandeurs d'asile. En détournant la procédure d'admission sur le territoire des demandeurs de protection en une procédure d'examen approfondi de leur demande, l'Etat français participe à la normalisation de la détention comme politique d'accueil des réfugiés.

Quelques chiffres sur les demandeurs d'asile à la frontière

Sources : Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (IMINIDS), Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) et Office de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)

	Nombre de demandes	% admis au titre de l'asile*	% d'admissions toutes raisons confondues
2001	10 364	17.2%	94%
2002	7 786	15.2%	75.2%
2003	5 912	3.8%	68.8%
2004	2 518	7.8%	48.9%
2005	2 424	22.3%	
2006	2 727	21.8%	66%
2007	4773	44.6%	84%
2007	Sur ces 4773 demandes d'asile à la frontière en 2007 : - 1572 ont été acceptées - 1847 ont été déclarées manifestement infondées - 1254 demandeurs ont été admis sur le territoire (tous motifs confondus) - 594 demandeurs d'asile ont été réacheminés - 1354 demandes n'ont pas été instruites (libération par le juge des libertés et de la détention)		

* Ce pourcentage correspond aux avis favorables de l'OFPRA qui sont ensuite transmis au Ministère de l'immigration, seule autorité prenant la décision finale. L'expérience montre cependant que les avis de l'OFPRA sont suivis par le ministère dans la totalité des cas.

L'augmentation du taux d'admission en 2007 provient essentiellement du fait que l'essentiel des avis positifs concernent des personnes en provenance de zones de conflit : russes d'origine tchétchène (87%), irakiens (92%), sri lankais (84%) et somaliens (56%).

En 2007, le Ministère de l'intérieur a instruit 92% des demandes d'asile dans un délai inférieur à 4 jours contre 86% en 2006.

Concernant l'introduction du nouveau recours pour les demandeurs d'asile du 20 novembre 2007 au 26 janvier 2008, 152 requêtes ont été audiencées et 17 rejetées au tri. Sur ces 152 requêtes : 95 ont été rejetées, 18 ont données lieu à une annulation et 13 à un non lieu à statuer (les autres requêtes étaient en cours).

Les principales nationalités des demandeurs d'asile en 2007 sont : russe, irakienne, somalienne, palestinienne, sri lankaise, indienne

En 2007, 288 mineurs isolés ont demandé l'asile à la frontière. 56 ont été admis à entrer en France à ce titre. 25 ont été refoulés vers leur pays de provenance.

● En 2007, 4663 demandes d'asile ont été déposées à l'aéroport de Roissy et 84 à l'aéroport d'Orly. Pour la province : 7 à l'aéroport de Lyon, 7 à l'aéroport de Marseille, 3 au port du Havre, 3 à l'aéroport de Toulouse Blagnac, 3 à l'aéroport de Bordeaux Mérignac, 1 à l'aéroport de Strasbourg Entzheim, 1 au port de Marseille et 1 à Fort de France.